REPUBLICA DE COLOMBIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

GACETA JUDICIAL

"Saber las leyes non es tan solamente en aprender et decorar las letras dellas, mas en saber el su verdadero entendimiento"
(Siete Partidas: Partida 1a., Título I, Ley XIII)

LICENCIA NUMERO 451
DE 7 DE MARZO DE 1936

REGISTRADO PARA CURSO LIBRE
DE PORTE EN EL SERVICIO POSTAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

(Segundo Semestre)

(Primera Parte)

REPUBLICA DE COLOMBIA
Corte Suprema de Justicia

TOMO CXCVII — Número 2436

Bogotá, D. E., Colombia — Año 1989

REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

TOMO CXCVII

1989



SEGUNDO SEMESTRE

PRIMERA PARTE

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

BOGOTA, D. E., COLOMBIA — IMPRENTA NACIONAL — 1991

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

1989

SALA PLENA

Doctores FABIO MORON DIAZ, **Presidente.**
HERNANDO GOMEZ OTALORA, **Vicepresidente.**
Luis H. Mera Benavides, Secretario (E.).
Blanca Trujillo de San Juan, Secretaria.

SALA CONSTITUCIONAL

Doctores JAIRO E. DUQUE PEREZ, **Presidente.**
JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, **Presidente** (E.).
Humberto Gutiérrez Ricaurte, Secretario.
Martha Esperanza Cuevas Meléndez, Secretaria.

MAGISTRADOS:

Doctores **Jairo E. Duque Pérez - Dídimo Páez V. (E.).**
Hernando Gómez Otálora.
Fabio Morón Díaz.
Jaime Sanín Greiffenstein.

SALA CIVIL

Doctores HECTOR MARIN NARANJO, **Presidente.**
Luis H. Mera Benavides, Secretario (E.).
Blanca Trujillo de San Juan, Secretaria.

MAGISTRADOS:

Doctores **José Alejandro Bonivento Fernández.**
Eduardo García Sarmiento.
Pedro Lafont Pianetta.
Héctor Marín Naranjo.
Alberto Ospina Botero.
Rafael Romero Sierra.

SALA PENAL

Doctores LISANDRO MARTINEZ ZUÑIGA, **Presidente.**
Marino Henao Rodríguez, Secretario.

MAGISTRADOS:

Doctores **Jorge Carreño Luengas.**
Guillermo Duque Ruiz.
Jaime Giraldo Angel.
Gustavo Gómez Velásquez.
Lisandro Martínez Zúñiga.
Rodolfo Mantilla Jácome.
Edgar Saavedra Rojas.
Jorge Enrique Valencia M.

SALA LABORAL

Doctores JORGE IVAN PALACIO PALACIO, **Presidente.**
Bertha Salazar Velasco †, Secretaria.
Consuelo Gárviras Fernández, Secretaria.

MAGISTRADOS:

Doctores **Hernán Guillermo Aldana Duque.**
Rafael Baquero Herrera.
Manuel Enrique Daza Alvarez.
Jorge Iván Palacio Palacio.
Jacobo Pérez Escobar.
Ramón Zúñiga Valverde.

RELATORES:

Doctores **Miguel Antonio Roa Castelblanco,** Sala Constitucional.
Carmen Rosa Avella de Cortés, Sala Civil.
Esperanza Inés Márquez Ortiz, Sala Laboral.
Hilda Leonor Cortés Gómez, Sala Penal.

MAGISTRADOS AUXILIARES

SALA CIVIL

Doctores **Rafael Rodríguez Melo.**
Carlos Esteban Jaramillo.
Alfredo Beltrán Sierra.
Manuel Isidro Ardila.
Carlos Guillermo Rojas Vargas.
Gonzalo Flórez Moreno.

SALA LABORAL

Doctores **Francisco Escobar Enríquez.**
Gilberto Orozco Orozco.
Hildebrando Carreño Orjuela.
Rafael Méndez Arango.
Oswaldo Duque Luque.
Luis Guillermo Toro.

SALA PENAL

Doctores **William Sanz Suárez.**
Reynaldo Bastidas.
María Inés Macías Piñeros.
José Sárquiz Martínez.
Iván González Amado.
Eduardo Torres Escallón.
Guillermo Cruz Cruz.
Enrique Arboleda.

SALA CONSTITUCIONAL

María Cristina Rozo de Chahín.
Clara Inés Rodríguez Fernández.
María Elena Saldarriaga.
Julio César Ortiz Gutiérrez - Héctor Riveros.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
Corte Suprema de Justicia

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

RELATOR SALA CONSTITUCIONAL	DR. MIGUEL A. ROA CASTELBLANCO
RELATORA SALA CIVIL	DRA. CARMEN ROSA AVELLA DE CORTES
RELATORA SALA LABORAL	DRA. ESPERANZA INES MARQUEZ ORTIZ
RELATORA SALA PENAL	DRA. HILDA LEONOR CORTES GOMEZ

TOMO CXCVII – BOGOTA, COLOMBIA – JULIO A SEPTIEMBRE DE 1989 – NUMERO 2436

PROPOSICIONES APROBADAS EN SALA PLENA EN 1989

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena celebrada el día once (11) de mayo de mil novecientos ochenta y nueve (1989).

La Corte Suprema de Justicia, lamenta el fallecimiento de la señorita Bertha Salazar Velasco, Secretaria de la Sala de Casación Laboral de esta Corporación a la cual prestó sus servicios durante muchos años con honestidad, inteligencia y afecto entrañable a las funciones que desempeñaba.

Por tan doloroso suceso la Corte, además de manifestar su pesar le expresa a la familia de la extinta su solidaridad en la pena que la aflige.

En sesión de Sala Plena celebrada el día once de mayo de mil novecientos ochenta y nueve:

"La Corte Suprema de Justicia rinde fervoroso homenaje a la memoria del ex Presidente de la República y ex Magistrado de ésta, doctor Darío Echandía, cuya vida pública y privada constituye alto ejemplo de virtudes ciudadanas.

Jurista insigne, hombre público, cuya huella de demócrata queda indeleblemente incorporada a la Historia Política de las instituciones nacionales, Magistrado integérrimo, profesor de eximios méritos y talentos, el doctor Echandía ejerció en el país un reconocido liderazgo intelectual y ético que le valió el reconocimiento colectivo hasta el punto de señalarlo como la conciencia jurídica de la República.

Su paso por la Corte Suprema de Justicia enaltece la tradición y las ejecutorias de este Tribunal, y todos y cada uno de sus servicios al país estuvieron revestidos del mayor desinterés, nobleza y dignidad.

La Corte, al exaltar su memoria, envía a sus deudos su más sincera condolencia".

Transcríbase en nota de estilo a los miembros de la familia del ilustre ex Magistrado y hombre público.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena el 18 de mayo de 1989.

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión de la fecha, expresa los sentimientos de admiración y estima por el doctor Guillermo Dávila Muñoz, quien se retira de esta Corporación en los próximos días.

El doctor Dávila Muñoz se destacó por su brillante trayectoria en la judicatura y en la cátedra universitaria, hasta llegar a la magistratura de esta Corporación en la Sala Penal, en donde sus talentos y sus calidades humanas le ganaron la consideración y el aprecio de todos sus colegas de la Corte".

Esta proposición, en nota de estilo, será entregada al doctor Dávila Muñoz, por el señor Presidente de la Corporación.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 8 de junio de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia lamenta el fallecimiento del doctor Eduardo Murcia Pulido, distinguido jurista que honró con sus luces a esta Corporación y hace llegar a su distinguida familia sus sentimientos de sincera condolencia".

Transcríbase en nota de estilo a los familiares del doctor Eduardo Murcia Pulido.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 29 de junio de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia, deja testimonio, en la sesión de Sala Plena de la fecha, de la muerte del doctor León Posse Arboleda, conjuez de la Sala de Casación Civil de la Corporación y profesor universitario, cuya enseñanza, virtudes y talentos señalaron rumbos a la doctrina nacional y a la juventud colombiana".

Transcríbase en nota de estilo a la familia e insértese en la GACETA JUDICIAL.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 29 de junio de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión de Sala Plena, celebrada en la fecha, deja testimonio de su sentimiento de pesar por el fallecimiento del doctor Andrés Holguín, quien como Consejero de Estado, Catedrático, Procurador General de la Nación, Diplomático y Registrador Nacional del

Estado Civil, dejó señaladas huellas de sabiduría y de caballerosidad ejemplares".

Comuníquese a la familia del extinto e insértese en la GACETA JUDICIAL.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 29 de junio de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia deplora el aleve y cobarde asesinato de la doctora Isbelia Gómez Herrera, Juez del Municipio de Pailitas, exalta sus servicios a la justicia y el valor civil que demostró en el ejercicio de su cargo y solicita al Gobierno que en lo que le corresponde se adelante una efectiva investigación para que este crimen no quede impune".

Transcríbase en nota de estilo a la familia de la juez asesinada, al honorable Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, al señor Procurador General de la Nación y al señor Ministro de Justicia.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 6 de julio de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia repudia en la forma más enérgica el aleve asesinato del señor Gobernador de Antioquia, doctor Antonio Roldán Betancur, condena una vez más estos actos de barbarie y violencia que atentan contra el orden institucional de la República; y exhorta a los colombianos para que demuestren con una activa solidaridad su decisión de recuperar la paz y con ella el ejercicio pleno de los derechos consagrados en la Carta Política".

Transcríbase esta proposición a la señora viuda del doctor Roldán Betancur y a su familia, al señor Presidente de la República y al señor gobernador —encargado— de Antioquia.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 27 de julio de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia, lamenta profundamente el trágico fallecimiento del doctor Luis Gerardo Espinosa López, jurista insigne, cuyos méritos llevaron a esta Corporación a designarlo como Magistrado del Tribunal Superior de Orden Público, cargo éste que desempeñaba al momento de su muerte. La Corporación exalta las virtudes de funcionario probo con que siempre actuó el doctor Espinosa López, así como sus méritos de ciudadano y hombre de bien".

Transcríbase en nota de estilo a los familiares del extinto, al Presidente del Tribunal Superior de Orden Público e insértese en la GACETA JUDICIAL.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 29 de julio de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión de Sala Plena, celebrada el día de hoy, registra con profunda aflicción el fallecimiento del doctor

Miguel Betancourt Rey, exalta su memoria y recuerda agradecida los servicios que, como eminente jurista, prestó al país en sus actividades públicas y privadas, especialmente como profesor universitario y Magistrado del honorable Consejo de Estado".

Transcríbase en nota de estilo a sus familiares e insértese en la GACETA JUDICIAL.

Proposición aprobada el 17 de agosto de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia deplora el fallecimiento del eminente jurista, doctor Alvaro Copete Lizarralde, cuyos talentos, dotes de investigador y vocación científica enriquecieron la doctrina del Derecho Constitucional en Colombia y cuyos afanes de servicio a la Nación se proyectaron como Procurador General de la Nación y en la Cátedra Universitaria".

Copia de esta moción en nota de estilo, será entregada a los familiares del doctor Copete Lizarralde.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 17 de agosto de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia reitera su enérgica condena del vil asesinato del doctor Carlos Ernesto Valencia García, Magistrado del Tribunal Superior de Bogotá, cuyos talentos, virtudes y coraje moral lo destacan como ejemplo en el cumplimiento de sus funciones.

La Corte reclama del Gobierno la más completa investigación para que este crimen no quede impune, y para que las medidas de protección a magistrados y jueces sean auténticas y efectivas".

Copia de esta moción, en nota de estilo, será entregada a la señora de Valencia, viuda del Magistrado sacrificado.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 17 de agosto de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia en uso de sus atribuciones legales y considerando:

1. Que la violencia de las organizaciones criminales desde hace muchos años ha tenido como su blanco preferido a los miembros de la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

2. Que la situación se ha intensificado en los últimos tiempos, pues en los anteriores dos meses han sido asesinados tres magistrados y dos en los pasados quince días.

3. Que en el día de ayer fue alevosamente asesinada la doctora Mariela Espinosa Arango, Magistrada de la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín. Que la sacrificada era fiel exponente de las virtudes y abnegación que han caracterizado al juez colombiano y quien recientemente había sido

reelegida en su cargo, precisamente como constancia de su cumplimiento a los deberes legales a ella confiados.

4. Que pese a las reiteradas promesas del Gobierno para auxiliar y proteger a los miembros de la Rama Jurisdiccional, éstas no se concretan en la realidad, pese a lo cual seguimos cumpliendo con los deberes asignados y ofrendando una cuota importante de sacrificio con nuestras propias vidas.

Resuelve: Lamentar el inicuo e inútil asesinato cometido en la persona de la doctora Mariela Espinosa Arango, y resaltar sus inmensas cualidades que la distinguieron como juez acrisolada, revestida de las más excelsas virtudes que han caracterizado a las gentes de su raza.

Reclamar al Gobierno Nacional la concreción de sus promesas de protección, pues consideramos que en las actuales condiciones de desamparo es excepcionalmente difícil poder administrar pronta y cumplida justicia.

Solicitar que el Presidente con la Sala de Gobierno de la Corporación se entreviste con el señor Presidente de la República para discutir todos los asuntos relacionados con la seguridad de nuestros jueces".

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 24 de agosto de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia en su sesión de Sala Plena, celebrada en la fecha, registra con pesar el fallecimiento del Coronel Valdemar Franklin Quintero, Comandante de la Policía Nacional en el Departamento de Antioquia, quien con valor entregó su vida en la lucha contra el delito en todas sus manifestaciones. Por tan doloroso suceso la Corte, además de manifestar su pesar, le expresa a la familia del extinto su solidaridad en la pena que le aflige".

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el 24 de agosto de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia registra con profundo dolor el aleve asesinato del Senador y Precandidato Presidencial, doctor Luis Carlos Galán Sarmiento, cuyas capacidades y virtudes representaban la mejor tradición civil y republicana de Colombia, y la más grande esperanza de su desarrollo democrático.

La Corte al exaltar su nombre como ejemplo ante las generaciones presentes y futuras, espera que este crimen que refleja, con el de los magistrados, jueces y altos funcionarios de la República, el estado a que ha llegado la crisis del país, no quede impune y que provoque la auténtica solidaridad de toda la sociedad para enfrentar esta gravísima situación social".

Copia de esta proposición, en nota de estilo, será entregada a doña Gloria Pachón de Galán y demás miembros de la familia del líder sacrificado.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 31 de agosto de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia, lamenta el fallecimiento del doctor Saulo Victoria Viveros, acaecido recientemente en la ciudad de Tuluá. El doctor Victoria Viveros fue durante muchos años, Magistrado del Tribunal Superior de Buga, el cual presidió, ejerció igualmente con honestidad y competencia la profesión de Abogado y fue miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, su deceso es una pérdida para la profesión de abogado".

Copia de esta proposición, se hará llegar a su viuda, doña Mery González y a sus hijos.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el 1º de septiembre de 1989:

"La Corte ha estimado siempre, que la Carrera Judicial entendida y aplicada rectamente por quienes tienen la responsabilidad de hacerlo, es un medio para garantizar la escogencia de funcionarios y empleados judiciales capaces y honestos, respetuosos del ordenamiento jurídico, la moral y las buenas costumbres, lo cual es cimiento indispensable para la eficaz administración de justicia. Como el doctor Jaime Giraldo Angel, actual Presidente del Consejo Superior de la Administración de Justicia, ha puesto toda su voluntad, su inteligencia, experiencia y conocimientos para formar y lograr la existencia real de la carrera judicial en Colombia, esta Corporación le manifiesta que tiene en ella todo el apoyo moral y material que pueda darle para alcanzar ese objetivo trascendente, en consecuencia, enviará por lo pronto, una comunicación por medio de su Presidente, a los Tribunales del país para hacerles presente la obligación definitiva que tienen por mandato de la Constitución y la ley de cumplir sin restricciones lo ordenado sobre Carrera Judicial.

También esta Corporación le expresa al doctor Giraldo Angel, sus deseos porque obtenga éxito en la difícil labor que ha emprendido generosamente con voluntad de servicio a Colombia, al frente del cargo de Presidente del Consejo Superior de la Administración de Justicia".

Comuníquese y entréguese esta moción en nota de estilo al doctor Jaime Giraldo Angel.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 7 de septiembre de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia exalta la memoria del doctor Pedro Castillo Pineda, con motivo de su fallecimiento, pues ilustró con sus talentos, capacidades y pulcritud el cargo de Magistrado y la propia Presidencia de esta Corporación, jurista insigne, el doctor Castillo Pineda fue ejemplo de dedicación y mística por la judicatura hasta llegar a la Presidencia de la Corte, en donde cumplió con brillo sus deberes y responsabilidades al término de su admirable carrera en la Rama Jurisdiccional.

Con tan doloroso motivo, la Corte Suprema de Justicia envía sus sinceras condolencias a su señora doña Susana Grau viuda de Pineda y a sus hijos".

Copia de esta moción será entregada por la Presidencia a los deudos del notable jurista.

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día 7 de septiembre de 1989:

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión de esta fecha, registra con profundo pesar el fallecimiento del doctor José María Esguerra Samper, quien fue un diserto jurista, prestigioso profesor universitario, destacado valor humano que desempeñó con sabiduría el cargo de Magistrado de esta Corporación, en su Sala de Casación Civil, por más de un decenio, de la cual también fue su Presidente.

Así mismo le expresa sus sentimientos de profundo pesar a su señora esposa Anita Portocarrero de Esguerra, a sus hijos y familiares del ilustre desaparecido".

Proposición aprobada en sesión de Sala Plena, celebrada el día diecinueve (19) de octubre de mil novecientos ochenta y nueve (1989):

"La Corte Suprema de Justicia deplora la trágica desaparición del doctor Héctor Jiménez Rodríguez, quien se desempeñaba como Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, del cual fue su Presidente; quien prestó sus servicios a la Rama Jurisdiccional durante más de treinta años, distinguiéndose siempre por su dedicación al trabajo, por su acertado y fiel cumplimiento del deber, por su rectitud y probidad, merecimientos que fueron reconocidos por esta Corporación al elegirlo como integrante de la misma, designación que se vio obligado a declinar por razones ajenas a su voluntad; quien ejerció así mismo la docencia en la ciencia del derecho, en las diversas universidades de Medellín, contribuyendo a forjar la conciencia jurídica de las nuevas generaciones.

Hace llegar a su esposa e hijos la más sincera manifestación de pesar, así como al honorable Tribunal Superior de Medellín, que se ve privado de las luces de tan eximio Magistrado.

Hace un nuevo llamado al Gobierno Nacional para que en cumplimiento de sus obligaciones otorgue a todos los funcionarios y empleados judiciales la indispensable protección en estos difíciles momentos que vive la República".

Copia en nota de estilo de esta proposición será entregada a la señora esposa e hijos del desaparecido Magistrado y al honorable Tribunal Superior de Medellín.

INHIBICION PARA EMITIR PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LA DEMANDA POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO

Inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda por carencia actual de objeto.

Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional

Sentencia número 40.

Referencia: Expediente 1921.

Norma acusada: Artículo 227 del Decreto-ley 089 de 1984, controversia en la reclamación de prestaciones.

Actor: Hugo Ernesto Fernández Arias.

Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.*

Aprobada por Acta número 23.

Bogotá, D. E., 6 de julio de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano Hugo Ernesto Fernández Arias, en ejercicio de la acción pública consagrada en el canon 214 constitucional, solicita a la Corte que declare inexequible el artículo 227 del Decreto-ley 089 de 1984.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales prescritos para esta clase de procesos, procede la Corporación a emitir la decisión de rigor.

II. Norma acusada

El texto literal de la disposición demandada es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 0089 DE 1984

"(enero 18)

"Por el cual se reorganiza la carrera de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 19 de 1983,

"DECRETA:

"...

"Artículo 227. Controversia en la reclamación. Si se presentase controversia judicial entre los reclamantes de una prestación por causa de muerte, el pago de la cuota en litigio se suspenderá, hasta tanto se decida judicialmente a qué persona corresponde el valor de esta cuota".

"...".

III. Razones de la demanda

Manifiesta el demandante que la norma impugnada viola el artículo 30 de la Carta Política, ya que desconoce la "garantía constitucional de la cosa juzgada, y de los derechos adquiridos con justo título, por cuanto faculta, a entidades como la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, para suspender una sustitución de pensión reconocida mediante resolución ejecutoriada y en firme que hace tránsito a cosa juzgada, para suspender el pago de las mesadas pensionales cuando se presente una controversia judicial".

A continuación el actor expone este ejemplo: "La Caja reconoce una sustitución pensional al cónyuge de un beneficiario, en el transcurso del tiempo aparece una hija, que formula nulidad matrimonial y presenta demanda como beneficiaria de la sustitución pensional, en estas condiciones queda facultada la 'Caja' para suspender el pago, con el argumento de que existe controversia judicial", con lo cual se infringen los principios de cosa juzgada, igualdad de las partes y los derechos adquiridos con justo título.

Para finalizar aduce el impugnador que la demanda que inicia la controversia judicial es una mera expectativa que termina sólo con la decisión judicial en firme, por tanto al autorizar la norma acusada la suspensión del pago de las mesadas pensionales con la "simple presentación de demanda", viola el artículo constitucional citado.

IV. Concepto fiscal

El Jefe del Ministerio Público manifiesta en oficio número 1421 de 19 de abril del presente año que el artículo 227 del Decreto 089 de 1984

demandado "aparece reproducido en el artículo 231 del Decreto 095 de 1989", motivo por el cual "la norma que es hoy objeto de impugnación no rige en la actualidad y por tanto, no le es posible a ese Alto Tribunal emitir pronunciamiento de fondo sobre un mandato que carece de vigencia, presupuesto de toda acción de inconstitucionalidad".

En razón de lo anotado el Procurador General de la Nación, pide a la Corte que "se inhiba de desatar la acción pública a que se refiere este asunto, por carencia actual de objeto".

V. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

Dado que la disposición impugnada forma parte integrante de un decreto extraordinario dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confirió la Ley 19 de 1983, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, conforme a lo prescrito por el artículo 214 de la Carta Política.

b) *La norma acusada.*

El Gobierno en desarrollo de las atribuciones que le otorgó la Ley 5ª de 1988, expidió el Decreto-ley número 095 de 1989, "por el cual se reforma el Estatuto de Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares", el cual fue publicado en el "Diario Oficial" número 38651 de 11 de enero de 1989.

Dentro del ordenamiento aparece el artículo 231, cuyo contenido es el que sigue:

"Artículo 231. Controversia de la reclamación. Si se presentare controversia judicial entre los reclamantes de una prestación por causa de muerte, el pago de la cuota en litigio se suspenderá, hasta tanto no se decida judicialmente a qué persona corresponde el valor de esta cuota".

Por su parte el artículo 263 *ibidem* prescribe:

"Artículo 263. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto-ley 89 de 1984...".

"Como se puede observar, el artículo 227 del Decreto 089 de 1984, materia de acusación, fue subrogado por el 231 del Decreto 095 de 1989, en consecuencia y como lo afirma el Procurador General, dicha disposición ha perdido vigencia, no obstante que el texto de los dos artículos es idéntico.

Ante la circunstancia de que la norma impugnada ha sido retirada del ordenamiento jurídico, la Corte Suprema de Justicia obrando de conformidad con la jurisprudencia que ha venido sosteniendo en estos casos, cuyas últimas sentencias son la 98 de septiembre 15 de 1988 y la 7ª de febrero 15 de 1989, se abstendrá de emitir pronunciamiento de fondo".

Pero antes debe anotar que la disposición acusada fue derogada el 11 de enero de 1989 (D. O. 38651), es decir, con anterioridad a la presentación de la demanda, por tanto no cabe dentro de la excepción, según la cual, la Corte adquiere competencia para pronunciarse sobre normas derogadas cuando la derogatoria se produce después de admitida la demanda.

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,

RESUELVE:

"Declárase inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda contra el artículo 227 del Decreto-ley 089 de 1984, por carencia actual de objeto, en razón a que la norma citada ha perdido vigencia".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffestein, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Resumen. La disposición que el actor tacha de inconstitucionalidad, no se puede considerar aisladamente, por fuera del marco legal que señala a Colpuertos el objeto y fines que persiguen las funciones a ésta atribuida por la norma que el demandante estima inexequible.

Exequible el **numeral 6º del artículo 3º del Decreto 1174 de 1980.**

Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional

Sentencia número 41.

Referencia: Expediente número 1906.

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6º del artículo 3º del Decreto-ley 1174 de 1980, "por el cual se reestructura la Empresa Puertos de Colombia".

Demandante: Alfonso Suárez de Castro.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.*

Aprobada por Acta número 23.

Bogotá, D. E., 6 de julio de 1989.

I. Antecedentes

Haciendo uso de la acción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano Alfonso Suárez de Castro, demanda ante esta Corporación la inexequibilidad del artículo 3º, numeral 6º del Decreto-ley 1174 de 1980.

Surtidos los trámites legales, procede la Corte a decidir.

II. La norma acusada

Se subraya la parte demandada:

"Artículo 3º Para el cumplimiento de sus objetivos la empresa (Puertos de Colombia), tendrá las siguientes funciones:...

"6. *Regular el funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado que hayan sido autorizadas por la Dirección General Marítima y Portuaria, o que sean declaradas como puerto habilitado por el Gobierno Nacional, y verificar su cumplimiento*".

III. La demanda

Señala el actor que la norma acusada viola los artículos 32, 76-1-2-12 y 118-8 de la Carta Fundamental.

En criterio del demandante, las facultades extraordinarias para reformar la administración no habilitan para asignar nuevas competencias o atribuciones y su ejercicio sólo puede comprender las establecidas en leyes anteriores. Por esa razón, estima que se transgredieron los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta Política al otorgarse a Colpuertos en la disposición acusada "una nueva facultad de intervención que no existía en la Ley 154 de 1959, ni en ninguna otra disposición expedida por el Congreso", consistente en regular el funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado.

El demandante alega además que en virtud del artículo 32, y por razón de la cláusula general de competencia contenida en el artículo 76, numerales 1 y 2 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso regular las actividades privadas y, en este caso concreto "regular el funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado", así como tomar la decisión de intervenir dichas actividades. Indica que como "el Congreso en ningún momento reguló tal materia, ni asignó tal competencia a Colpuertos, ni mucho menos ha dado ningún mandato de intervención en tal campo de la actividad privada", la disposición impugnada así mismo viola los cánones constitucionales citados.

A ello agrega que un mandato de intervención tampoco puede fundarse en simples leyes de facultades extraordinarias para reforma administrativa, que expresamente no contemplen tal regulación o intervención.

Puntualiza que con facultades para reformar la Administración Pública en el Sector de Obras Públicas y Transporte no se puede regular el funcionamiento de las obras portuarias y muelles privados, ni se pueden modificar los códigos y demás leyes, ya que en desarrollo de éstas sólo se pueden incluir funciones o atribuciones que con anterioridad haya asignado el legislador ordinario.

Afirma que no encontrándose en el "Diario Oficial" ley alguna que faculte al Gobierno o a sus dependencias para regular el funcionamiento

de los muelles privados, no existiendo mandato de intervención legal ni habiendo el Congreso asignado tal regulación a otro órgano, se concluye que el legislador extraordinario incurrió en exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias al asignar a Colpuertos una nueva función sin contar con habilitación legislativa para esos efectos.

IV. El Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación comparte el sentir del demandante.

Expresa la Vista Fiscal que el Presidente de la República no se ciñó a la materia de las facultades concedidas, porque so pretexto de reorganizar un sector de la administración pública, esto es, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, legisló acerca de una actividad económica de carácter privado. Por esa razón estima que tal como se afirma en la demanda, se da la transgresión de los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta Política y en consecuencia solicita a la Corte declarar inexequible la norma acusada por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

V. Escrito de defensa de la norma acusada

En ejercicio del derecho de petición, el ciudadano Javier Enrique Pacheco Sánchez en su condición de Gerente General de la Empresa Puertos de Colombia, presentó escrito por el cual impugna las pretensiones de la demanda y defiende la constitucionalidad de la disposición acusada.

Siguiendo la jurisprudencia sentada por la Sala Constitucional, se accede a considerar el memorial anterior, para dar cumplimiento al artículo 45 del Estatuto Superior y para contar con la mayor cantidad de elementos de juicio que aseguren una decisión acertada del presente caso.

Anota que cuando el demandante parte del supuesto de que la asignación de competencias y funciones atribuidas a Colpuertos, nacieron de la expedición de los decretos dictados por el Gobierno en desarrollo de las facultades extraordinarias, olvida remontarse al verdadero origen de ellas, surgidas de la voluntad directa del legislador, lo cual hace desaparecer el fundamento de la inconstitucionalidad alegada.

En su sentir, es inexacto afirmar que no fue el propio legislador el que entregó a Puertos de Colombia la función de que trata la norma que se acusa, pues ésta le fue asignada desde la expedición de la Ley 154 de 1959 (artículos 1º y 8º) y ha sido mantenida en cada una de las ocasiones en que, a través del ejercicio de facultades extraordinarias, el Gobierno la ha reorganizado internamente, según lo demuestra la relación normativa que de éstas, hace para tal efecto.

Agrega que tampoco cabe aducir que la norma demandada fue subrogada por el artículo 5-23 del Decreto 2324 de 1984, pues las facultades

extraordinarias otorgadas por la Ley 19 de 1983 en cuya virtud este último fue expedido, no habilitaron al Gobierno para derogar normas pertenecientes a sector administrativo diferente del Ministerio de Defensa Nacional, como es el conformado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y sus entidades descentralizadas, cuya reorganización no le fue encomendada. A su juicio, el Gobierno reguló en cada estatuto las órbitas de las diferentes entidades, complementarias aunque independientes, de modo que a la DIMAR compete autorizar la construcción de muelles u obras portuarias y el control de las actividades marítimas expresa y taxativamente señaladas en su decreto orgánico, y a Colpuertos corresponde la organización y administración de los terminales y Puertos Nacionales, concepto que comprende la totalidad de las instalaciones portuarias dentro de las zonas de los puertos, así como la responsabilidad total del manejo de la carga dentro de los mismos, bien sea que él se haga en instalaciones públicas o privadas, dentro de las Zonas de los Puertos.

VI. Consideraciones de la Corte

1. *Competencia.*

La Corte es competente para decidir la demanda instaurada por dirigirse contra norma contenida en decreto-ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias del artículo 76-12 de la Constitución Nacional, conforme a la atribución 2ª que le confiere el artículo 214 de la misma.

2. *Extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias.*

Como quiera que el fundamento de la acusación estriba en la presunta extralimitación del Presidente de la República, respecto de la ley de facultades extraordinarias invocada para expedir el Decreto 1174 de 1980, en cuanto su artículo 3º numeral 6º autoriza a Colpuertos para regular el funcionamiento de los puertos privados y verificar su cumplimiento, se transcribirá en lo pertinente el texto de aquélla:

"LEY 29 DE 1979
"(mayo 17)

"*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 Re-

pública, 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 del Ministerio de Obras Públicas y Transporte y las normas relacionadas con su organización y funcionamiento;

"b) Crear, suprimir o fusionar los establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado adscritas o vinculadas al Ministerio de Obras Públicas y Transporte. También podrá cambiar su naturaleza jurídica, domicilio y nombre y crear sociedades de economía mixta vinculadas;

"c) Modificar las normas vigentes sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas del sector de Obras Públicas y Transporte;

"d) Dictar las normas de carácter administrativo necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación a través de los organismos del sector de Obras Públicas y Transporte.

"...

"Artículo 4º Esta ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

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

"República de Colombia, Gobierno Nacional,

"Bogotá, D. E., mayo 17 de 1979.

"Publíquese y ejecútese".

En desarrollo de la citada ley de facultades y dentro del término previsto en ésta para el ejercicio de las mismas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1174 de 1980, cuyo artículo 3º contiene en el numeral 6º la disposición que se impugna.

Para efectos de este examen, en lo concerniente a las facultades extraordinarias, pone la Corte de presente las conferidas por el literal d) de la Ley 29 de 1979, consistentes en "dictar las normas de carácter administrativo necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación a través de los organismos del sector de Obras Públicas y Transporte".

A juicio de la Corte, la disposición que el actor tacha de inconstitucional, no se puede considerar aisladamente, por fuera del marco legal que señala a Colpuertos el objeto y fines que persiguen las funciones a ésta atribuida por la norma que el demandante estima inexequible, pues sólo a la luz de aquél éstas adquieren su plena significación. Así pues, es del caso examinarlas en el contexto de la normatividad legal que determina a dicha entidad sus objetivos y fines, como seguidamente se hará.

"La Empresa Puertos de Colombia fue creada mediante la Ley 154 de 1959, 'con el objeto principal de organizar y administrar los Terminales y Puertos Nacionales' (artículo 1) y de tener a su cargo 'la responsabilidad total del manejo de la carga dentro de las zonas portuarias' (artículo 8º).

Analizando sistemáticamente el numeral 6º del artículo 3º del Decreto-ley 1174 de 1980 a la luz del anterior precepto, ha de entenderse que la función de 'regular el funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado que hayan sido autorizadas por la Dirección General Marítima y Portuaria, o que sean declaradas como puerto habilitado por el Gobierno Nacional y verificar su cumplimiento', fue atribuida por la norma acusada a Colpuertos con miras al cumplimiento de los objetivos y de la responsabilidad señaladas en la precitada ley de su creación y que aquéllos delimitan la órbita en la cual ésta ha de ejercerse. Lo anterior también se deduce de la propia redacción del encabezamiento del artículo 3º (transcrito en la sección II de esta sentencia), cuyo inequívoco lenguaje supeditó la función por éste asignada al cumplimiento de los objetivos para los cuales se creó la empresa, trazados, como quedó visto, en la Ley 154 de 1959.

Es entonces claro que la función de regulación y control del funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado le compete a Colpuertos en lo que respecta al manejo de la carga, bien sea que dicho manejo tenga lugar en instalaciones públicas o privadas, pues su responsabilidad en este aspecto es *total* y además se desprende de la de organizar y administrar los Terminales y Puertos Nacionales, sean éstos públicos o privados, que también tiene a su cargo.

Significa esta función que corresponde a Colpuertos expedir la regulación a la cual se sujetará el funcionamiento de las instalaciones portuarias, públicas y privadas, en lo relativo a las condiciones y los procedimientos a seguir en la prestación de los servicios portuarios relacionados con el cargue, descargue, manejo, almacenamiento, movilización y entrega de la carga, y con los servicios conexos a esta actividad como son los relativos al pesaje y cubicaje de la carga; al llenado y vaciado de contenedores; equipos para su manejo, bodegas, áreas o zonas de almacenamiento, empaques, condiciones de seguridad y especificaciones sobre su clasificación y separación, así como asegurar que, en su funcionamiento, la instalación sea destinada a los fines y usos autorizados por la DIMAR.

A su turno, el Decreto 3073 de 1961, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales de reglamentación de las leyes y de asignación de funciones entre las distintas reparticiones administrativas (artículos 120-3 y 132 del Estatuto Fundamental), detalló la competencia de Colpuertos para los fines previstos en esa ley, al tiempo que declaró 'como puertos habilitados de la República, los Puertos Terminales Marítimos y Fluviales de Barranquilla y Cartagena, y los Puertos Terminales Marítimos de Buenaventura, Santa Marta y Tumaco' (artículo 1º), disponiendo que los puertos habilitados, y por ende las 'Zonas de los Puertos' comprendidas en los primeros estarán *bajo control administrativo de la Empresa Puertos de Colombia* (subraya la Corte).

Téngase en cuenta además que el artículo 4º del Decreto 3073 de 1961, dictado en desarrollo de la Ley 154 de 1959, dispuso en su artículo 4º que la Empresa Puertos de Colombia será especialmente competente *para realizar el control y regulación sobre las instalaciones portuarias ya existentes en las 'Zonas de los Puertos' marítimos y fluviales de Barranquilla y Cartagena y de los puertos marítimos de Buenaventura, Santa Marta y Tumaco, lo mismo que en las 'Zonas de los Puertos' marítimos o fluviales que en el futuro pueda incorporar el Gobierno Nacional a la citada Empresa* (subraya la Corte).

Advierte la Corte que las disposiciones en comento no distinguieron entre instalaciones portuarias públicas y privadas, por lo cual ha de entenderse que todas ellas se encuentran bajo control administrativo de Colpuertos para los fines previstos en la Ley 154 de 1959, no sólo porque expresamente así lo dispuso el precitado artículo 4º del Decreto 3073 de 1961, en concordancia con el artículo 1º de la Ley citada, sino porque éstas se ubican en las 'Zonas de los Puertos' que las mismas normas que se mencionan declararon bajo jurisdicción de Colpuertos".

De otra parte, encuentra la Corte que en ejercicio de las facultades extraordinarias en materia administrativa conferidas por el artículo 1º de la Ley 28 de 1974, cuyo literal d) previó idénticas facultades a las conferidas por el literal d) de la Ley 29 de 1979, el Presidente de la República expidió el Decreto extraordinario número 0561 de 1975, el cual, reiterando las previsiones contenidas en la Ley 154 de 1959 y en su Decreto 3073 de 1961, dispuso en su artículo 1º de manera más detallada, que Puertos de Colombia tendrá a su cargo "el control de los muelles privados" y en su artículo 3º que "para el desarrollo de sus objetivos la empresa cumplirá las siguientes funciones:

"...

"4. Expedir normas para el funcionamiento de los muelles privados que hayan sido autorizados por la Dirección General Marítima y Portuaria, y verificar su cumplimiento".

Significa lo anterior que Colpuertos, desde que fue creada, ha tenido a su cargo el control y la regulación de las instalaciones portuarias existentes en las Zonas de los Puertos y que tanto éstas como los Puertos Habilitados han estado desde entonces bajo su control administrativo, sin que para estos efectos quepa distinguir si las primeras son públicas o privadas, pues todas ellas se encuentran sometidas a la jurisdicción que las normas que se examinan le atribuyeron en tales zonas y que por tanto, le compete ejercer en las mismas.

Debe entonces concluirse que no es exacto, como lo afirma el demandante, que el precepto impugnado haya asignado a Colpuertos una nueva función, puesto que de lo expuesto se colige que lo que hizo el Gobierno al expedir el decreto que contiene la disposición acusada, fue reiterar o reproducir una función que ya la ley y decretos anteriores le habían atribuido a dicha dependencia, la cual, por demás, se ha mantenido sin modificación en las sucesivas re-estructuraciones o reorganizaciones de que la empresa ha sido objeto.

Queda pues desvirtuado el argumento central del demandante, consistente en que el precepto impugnado otorgó a Colpuertos una nueva facultad. Por ello, considera la Corte que no prospera el cargo de extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias que sobre ese supuesto se alega.

Así las cosas, es claro que, en lo que hace a la función acusada, no ha habido siquiera ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas en la Ley 79 de 1979, por lo cual, no cabe estimar que se haya incurrido en extralimitación alguna. Se reitera que el Ejecutivo simplemente se limitó, por este aspecto, a mantener intacta la asignación de función preexistente atribuida de manera expresa por las precitadas normas a Colpuertos.

Súmese a lo dicho, para concluir, que la disposición que se examina es necesaria para que tengan cumplido efecto y desarrollo las funciones de organizar y administrar los terminales y puertos nacionales, sean éstos públicos o instalaciones de carácter privado, así como la de controlar las labores operativas de todas las obras portuarias de carácter privado, servicios éstos que desde la creación de Colpuertos se hallan a su cargo. Es esta una razón adicional por la cual, en concepto de la Corte, el numeral 6º del artículo 3º del Decreto 1174 de 1980 que se acusa, no desborda las facultades extraordinarias. Tal disposición, lejos de implicar extralimitación de las facultades extraordinarias, constituye evidente ejercicio de la contenida en su artículo 1º, literal d) consistente en "dictar las normas de carácter administrativo necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación a través de los organismos del sector de Obras Públicas y Transporte", ya que como ha visto, se trata de una norma necesaria para que Colpuertos pueda efectivamente controlar las labores operativas de todas las obras portuarias de carácter privado que tiene a su cargo.

3. *Supuesta derogación tácita de la norma acusada por el artículo 5-23 del Decreto 2324 de 1984.*

De otra parte, el demandante en subsidio de las acusaciones principales y sin exponer sus ulteriores consecuencias, que no pueden ser otras que las que la Corte se declare inhibida para fallar, plantea la derogatoria parcial del numeral 6º del artículo 3º del Decreto-ley 1174 de 1980 que acusa, por el numeral 23 del artículo 5º del Decreto-ley 2324 de 1984, el cual, al organizar la Dirección General Marítima y Portuaria, dispuso:

"Artículo 5º *Funciones y atribuciones:*

"La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:

"...

"23. *Autorizar y controlar la construcción de puertos y muelles públicos y privados y la operación de los mismos de conformidad con las normas vigentes*" (subraya la Corte).

Observa la Corte que no es común ni está autorizado por el procedimiento aplicable a la jurisdicción constitucional, que en demandas de inconstitucionalidad se formulen peticiones subsidiarias. Por el contrario, tanto

las disposiciones constitucionales como el reglamento de la misma naturaleza que desarrolla la jurisdicción constitucional (Decreto 0432 de 1969) indican lo contrario. Así, el artículo 214 confiere a la Corte la atribución de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que trata el artículo 76-12 de la Constitución Nacional, "cuando fueren acusados ante ella de *inconstitucionalidad* por cualquier ciudadano" (subraya la Corte).

Por su parte, el artículo 16 del Decreto 0432 de 1969 habla de "acusación de inexequibilidad" y de "transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como *inconstitucionales*" (subrayá la Corte).

Finalmente, agrega la Corte que la pretendida petición subsidiaria es incongruente con la principal, puesto que esta última solicita la declaratoria de inconstitucionalidad al paso que la subsidiaria conduciría a la inhibición.

VI. Decisión

En consideración a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

Resuelve:

"1º Es EXEQUIBLE en cuanto no se excedieron las facultades extraordinarias, el numeral 6º del artículo 3º del Decreto-ley 1174 de 1980, que dice:

'Artículo 3º Para el cumplimiento de sus objetivos la Empresa (Puertos de Colombia), tendrá las siguientes funciones:

'...

'6. *Regular el funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado que hayan sido autorizadas por la Dirección General Marítima y Portuaria, o que sean declaradas como puerto habilitado por el Gobierno Nacional, y verificar su cumplimiento*' ".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Resumen. La autorización para expedir un Código sobre determinada materia, conlleva la de adoptar todas las disposiciones que la regulen, como también la de derogar, reformar o modificar la legislación preexistente. Código de Minas.

Exequible el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional

Sentencia número 42.

Referencia: Expediente 1897.

Norma acusada: Numeral 1º (parcialmente) del artículo 1º de la Ley 57 de 1987. Facultades extraordinarias - Código de Minas.

Actores: Clara Inés Gómez Ríos, Germán Cavelier y Ernesto Cavelier.

Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.*

Aprobada por Acta número 24.

Bogotá, D. E., 13 de julio de 1989.

I. Antecedentes

Los ciudadanos Clara Inés Gómez Ríos, Germán Cavelier y Ernesto Cavelier, en ejercicio de la acción pública consagrada en el canon 214 de la Constitución Nacional, solicitan a esta Corporación que declare inexequible un aparte del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias

para expedir el Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados, para dictar normas de carácter tributario, cambiario y otras disposiciones de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional".

Cumplidos los requisitos constitucionales y legales establecidos para esta clase de juicios, procede la Corte a decidir de fondo.

II. Norma acusada

El siguiente es el texto de la disposición impugnada:

"LEY 57 DE 1987
"(diciembre 24)

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir el Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados, para dictar normas de carácter tributario, cambiario y otras disposiciones, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional por el término de un (1) año, a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un Código de Minas que comprenderá los recursos naturales no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales. Se exceptuarán de dicho código los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso. El Código de Minas regulará íntegramente la materia y constituirá un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento, que metódica y sistemáticamente organizadas, habrá de comprender los siguientes aspectos:

"1. Reafirmar el principio de que el subsuelo, *los depósitos, yacimientos minerales* y las minas contenidas en el suelo o subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. *Dentro de este concepto quedan incluidas las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas*". (Se subraya lo demandado).

III. La demanda

La demanda se divide en dos partes, a saber:

1. *Infracción del artículo 76-12 de la Carta.*

Este artículo resulta violado, según los actores, porque la norma acusada carece del requisito de "precisión" exigido en tal disposición constitucional, pues de una parte "se reviste al Presidente de la República de facultades globales para expedir el Código de Minas y de otra creyendo moverse en el mismo campo y materia, muda el régimen aplicable a las canteras de conformidad con el Código Civil vigente, al incorporarlas al régimen minero con lo cual de paso, desfiguró e hizo equívoco el contenido del dominio fiscal".

Por tanto, no entienden cómo "el Congreso no individualizó la modificación del régimen civil previsto para las canteras" en el texto demandado, lo que crea imprecisión y ambigüedad, pues no puede afirmarse que esta materia estuvo inequívocamente delimitada. Además consideran que si la materia de la ley de facultades era "minera, administrativa, tributaria y cambiaria, nada tiene qué hacer entonces en su desarrollo una materia civil como el régimen de las canteras".

2. *Infracción de los artículos 202 y 30 de la Constitución.*

Se dice en la demanda que "en Colombia el régimen constitucional dominante en cuanto al derecho de propiedad, es el privado. Es decir que, en principio, todos los bienes del territorio son apropiables por los particulares. Y que la propiedad pública o estatal es la excepción, la cual, por tanto debe ser expresa, y que sólo puede referirse a los bienes que explícitamente reserve la Constitución al Estado para su dominio fiscal". Es esta la razón por la cual consideran que la parte acusada del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987 al ordenar incluir las canteras, materiales de construcción y pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas, dentro de los bienes del Estado "no sólo se está haciendo más amplio el contenido del artículo que determina cuáles son los bienes de la República, sino que precisamente con dicha ampliación se violan los artículos 30 y 202 de la Carta", pues ello implicaría una reforma constitucional.

IV. Concepto fiscal

Por impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación y aceptado por la Sala Constitucional de la Corte, el Viceprocurador General rindió la vista fiscal correspondiente en oficio número 1414 de 7 de abril de 1989, en la que aduce lo siguiente:

— Que el dominio del Estado colombiano y sus entes territoriales lo consagra la Constitución en los artículos 3º, 4º, 184 y 202 y al analizar estas

disposiciones se concluye que: "la clasificación que hizo el constituyente, no significa ni se traduce en que solamente pertenecen a la Nación los bienes a que se refieren las distintas previsiones superiores precitadas, es decir, que la Nación no puede ser titular de otros derechos patrimoniales por exclusión expresa del artículo 202, como lo interpretaron los demandantes. Pues, esto se traduciría en una prohibición para que la Nación adquiera otros bienes que por su utilidad pública o social, sean necesarios en la defensa y tutela del bien común y los intereses nacionales".

— "El territorio como condición de existencia del Estado colombiano y base de delimitación de la unidad política —nacional—, contiene elementos como el suelo, el subsuelo, etc., de tal suerte que, los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen con exclusividad a la Nación, sin perjuicio de los derechos patrimoniales de las entidades territoriales y de los particulares, como claramente lo ordena la propia Constitución".

— Finalmente agrega el Viceprocurador que la norma demandada se ajusta plenamente a la Carta, ya que no desconoce derechos de propiedad adquiridos con base en la legislación preexistente, pues en ella misma se lee que "sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros", razón por la cual no se viola el artículo 30.

Con base en estos argumentos solicita a la Corte que declare exequible el aparte demandado del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987. Sin embargo, cabe anotar que, el Ministerio Público no se refiere a la alegada violación del artículo 76-12.

IV. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

Por pertenecer la norma demandada a una ley de la República (57 de 1987), corresponde a esta Corporación decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución Nacional.

b) *La acusación.*

Los demandantes fundamentan su acusación en dos puntos básicos a saber:

1. Infracción del artículo 76-12 de la Carta Política y 2. Violación de los artículos 202 y 30 *ibidem*. En este mismo orden procede la Corte a analizar los argumentos expuestos.

1. Infracción del artículo 76-12 de la Constitución Nacional:

Los actores consideran que la norma acusada infringe el artículo 76-12 del Estatuto Superior, por cuanto carece del requisito de "precisión" que exige esta norma constitucional, ya que cambia el régimen del Código Civil vigente aplicable a las "canteras", mediante un precepto exclusivamente

dimanante del campo minero, sin que el Congreso hubiera consagrado tal modificación en forma expresa en la ley habilitante. Al respecto es pertinente anotar lo siguiente:

Ciertamente dentro de los requisitos exigidos por dicho texto constitucional (Art. 76-12) se encuentran los de temporalidad y precisión. En consecuencia el Congreso cuando otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República debe señalarle el término dentro del cual puede ejercer tales atribuciones y los asuntos sobre los cuales puede dictar decretos con fuerza de ley.

La primera exigencia está cumplida en la ley de la cual forma parte la disposición acusada, pues en el artículo 1º se lee: "Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, *por el término de un (1) año, a partir de la promulgación de la presente ley*", y por lo tanto, no hay reparo constitucional por este aspecto.

En cuanto atañe a la "precisión", debe reiterarse que este término hace referencia a que las facultades que concede el legislador ordinario al Ejecutivo para que dicte decretos con fuerza de ley sobre alguna materia, deben ser "determinadas, específicas, fijas y detalladas". En el asunto bajo examen se autorizó al Presidente de la República para expedir un "Código de Minas" (Art. 1º), que debe comprender los diferentes aspectos que allí se enuncian, dentro de los cuales se halla el descrito en el numeral 1º (parcialmente acusado en este proceso) y que ordena lo siguiente:

"Reafirmar el principio de que el subsuelo, los depósitos, yacimientos minerales y las minas contenidas en el suelo o subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Dentro de este concepto quedan incluidas las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas".

Al leer este numeral del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, se advierte que el Congreso dio cabal cumplimiento al requisito de "precisión" a que alude el artículo 76-12 de la Carta, por cuanto determinó en forma clara y expresa cuáles eran los asuntos que debían incluirse dentro del nuevo estatuto de minas que se autorizó expedir. No cabe duda de que la voluntad del legislador ordinario fue la de que en el nuevo Código de Minas se consagrara que los bienes descritos pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, sin que se perjudiquen los derechos constituidos a favor de terceros, con lo cual entendió sanamente contenerse dentro de la materia que le era propia y no adentrarse en otra que le fuese ajena.

Además, el hecho de que en la ley habilitante no se haya formulado la posibilidad de que se modificaba el Código Civil, lo cual se explica por lo dicho, y si tal hubiese llegado a ser el caso, no tornaría tampoco las facultades señaladas en "imprecisas" como lo afirman los demandantes, pues como lo ha sostenido esta Corporación en varias oportunidades "no es necesario que en las facultades se haya determinado la clase de legislación que el Presidente puede afectar cuando las ejerza" (sentencia 6 de 20 de febrero de 1981). Debe agregarse que la autorización para expedir un Có-

digo sobre determinada materia, conlleva la de adoptar todas las disposiciones que la regulen, como también la de derogar, reformar o modificar la legislación preexistente que eventualmente toque con otras y sea necesario afectar, pues el ordenamiento jurídico es un sistema unificado de normas que se entrelazan y unen en forma íntima, coordinada y coherente y no existen rígidamente aisladas y separadas.

Por estas razones no halla la Corte que la disposición acusada parcialmente sea contraria a lo dispuesto en el artículo 76-12 del estatuto superior.

2. Infracción de los artículos 202 y 30 de la Carta:

Sobre este punto señalan los demandantes que el aparte impugnado del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987 es violatorio de los cánones constitucionales citados, por cuanto dentro de los bienes que pertenecen a la Nación, y que se encuentran enumerados en el artículo 202, no aparecen las "canteras" ni los "materiales de construcción y pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas".

Para poder dilucidar este planteamiento es necesario, en primer término, transcribir el mandato contenido en el artículo 202 de la Constitución Nacional y proceder al análisis de cada uno de sus numerales para determinar si dentro de su texto se incluyen los bienes citados.

Dice el artículo 202:

"Pertenecen a la República de Colombia:

1. Los bienes, rentas, fincas, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886.

2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización.

3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas".

Pues bien, como es sabido, a partir de la Constitución de 1886, la Nación se reconstituyó en forma de república unitaria (artículo 1º), y se modificó el sistema federal que imperaba desde 1858, por lo cual desaparecieron los estados soberanos que tenían sus propios bienes. En consecuencia, siendo la Nación el único soberano, era necesario que se establecieran cuáles eran los bienes, rentas, obligaciones, etc., que le pertenecían con el fin de organizar su hacienda, así como la de las entidades descentralizadas que se crearon, lo cual se hizo en los artículos 184 y 202 de la Carta.

Al prescribir el numeral 1º del artículo 202 de la Constitución vigente que pertenecen a la República los bienes que tuviera la "Unión Colom-

biana'' en abril 15 de 1886, quedaron plenamente definidos cuáles eran éstos, por cuanto ''Unión Colombiana'' era el nombre que tenía la Nación en 1863 y ''como esta Constitución determinó lo que pertenecía entonces a la República era claro, que en la sola designación que se hacía de la Unión Colombiana quedaba comprendido todo lo pasado, según la situación de hacienda existente el día en que se sancionaba la nueva Constitución'' (José Ma. Samper. ''Derecho Público Interno''. 1982, Pág. 616).

En efecto, en la Constitución de 1863 aparecían en los artículos 28, 29 y 30 los ''bienes y cargas de la Unión'', y era así como se hablaba de la deuda interior y exterior, los créditos, etc. El artículo 30 prescribía:

''Los bienes, derechos y acciones, las rentas y contribuciones que pertenecieron por cualquier título al Gobierno de la extinguida Confederación Granadina, y últimamente al de los Estados Unidos de Nueva Granada, corresponden al Gobierno de los Estados de Colombia, con las alteraciones hechas o que se hagan por actos legislativos especiales.

Las tierras baldías de la Nación hipotecadas para el pago de la deuda pública no podrán aplicarse sino a este objeto, o cederse a nuevos pobladores, o darse como compensación y auxilio a las empresas para la apertura de nuevas vías de comunicación''.

Ahora, para poder determinar cuáles eran los bienes de la Confederación Granadina hay que remitirse á la Constitución de 1858, en la cual se encontraban descritos en el artículo 6º así:

''Artículo 6º Son bienes de la Confederación:

1. Todos los muebles e inmuebles que hoy pertenecen a la República.

2. Las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas, cuya adjudicación caduque.

3. Las vertientes saladas que hoy pertenecen a la República.

4. Las minas de esmeralda y de sal gema, estén o no en tierras baldías.

5. Todos los créditos activos reconocidos a favor de la República o que se reconozcan a favor de la Confederación.

6. Los derechos que se reservó en el ferrocarril de Panamá''.

— Numeral 2º del artículo 202 de la Carta:

En este numeral se describen otros bienes que también pertenecen a la Nación, como son los baldíos, las minas y salinas que pertenecían a los Estados, aclarando la disposición que lo son sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización.

Aquí solamente se refirirá la Corte a lo relativo a minas que es el punto que interesa para esta decisión y para hacerlo es pertinente efectuar un ligero recuento de los regímenes existentes antes de expedirse la Constitución de 1886.

Legislación española:

Desde muy lontano, en el año de 1263, los reyes se reservaron el dominio de todas las mineras, sin hacer ninguna excepción, como se lee en la Ley 11, Título 28, Partida 3ª "las reudas de los puertos et de las *mineras* pertenecen a los reyes".

Posteriormente, en el ordenamiento de Alcalá se expresó que: "Todas las minas de plata, oro y plomo, y *de cualquier otro metal, de cualquier cosa que sea,* en nuestro señorío Real, pertenecen a Nos; por ende ninguno sea osado de las labrar sin nuestra especial licencia y mandato". (Ley 2, Tít. 13, Libro 6 R).

En el ordenamiento de Birbiesca en 1387 se estableció el derecho de los súbditos en la explotación de las minas de la Corona, pues se dispuso "es nuestra merced que de aquí adelante todas las dichas personas y otra cualesquiera de los dichos nuestros Reinos puedan buscar y catar y cavar en sus tierras y heredades las dichas mineras de oro y plata, y azogue, de estaño y de piedras y de otros metales, y que los puedan otros buscar y cavar en otros cualquier lugares, no haciendo perjuicios unos a otros en las cavar y buscar haciendo con licencia de su dueño" (Ley II. Novísima Recopilación).

En el año de 1559, durante la conquista ya, Felipe II revocó cualquier derecho o merced concedida anteriormente para la explotación de las minas y ordenó "primeramente reducimos, resumimos e incorporamos en Nos y en nuestra Corona y patrimonio todos los mineros de oro y plata y azogue de estos nuestros reinos en cualesquier partes y lugares que sean y se hallen en Realengos de Señoría o Abadengos, agora sea en lo público, concejil y baldío, o en heredamientos y partes y suelos de particulares... y queremos que los dichos *mineros estén y sean desde luego de la dicha nuestra Corona y Patrimonio*".

En razón de este ordenamiento se presentaron algunas confusiones al efectuar la interpretación de esta orden, ya que algunos consideraron que como se habían incorporado al patrimonio real las minas de oro, plata y azogue, debía entenderse, con argumento contrario, que las demás quedaron excluidas del dominio de la Corona. Esta Corporación en sentencia de su Sala de Negocios Generales de 29 de agosto de 1963, consideró que esto no era así, puesto que "después de referirse a la 'facultad de buscar minar en las heredades propias y ajenas, y de beneficiarlas' con derecho a la tercera parte de ese beneficio, dada por Don Juan I en Birbiescas, en 1387 (Nov. Recp. Lib. IX, Tít. XVIII, L. II) y de expresar que a pesar de dicha facultad 'a lo que por experiencia se ha visto y ve, son pocas las minas que se han descubierto y labrado, y descubren y labran; y aun dizque algunos, que tienen noticia de mineras ricas y de provecho, las tienen encubiertas, y las no quieren descubrir ni manifestar', ordenó el Rey Felipe en 1559: 'primeramente reducimos, resumimos e incorporamos en Nos y en nuestra Corona y Patrimonio todos los mineros de oro y plata y azogue destos nuestros reinos, en cualesquiera partes y lugares que sean y se hallen Realengos de Señorío o Abadengo, ahora sea en lo público, concejil o baldío o en heredamiento y partes y suelos de particulares, no embargantes las

mercedes que por Nos o por los reyes nuestros antecesores se hayan hecho (...); y por otras causas que a ello nos mueven, las revocamos y anulamos y damos por ningunas y queremos que nos dichos mineros estén y sean desde luego (sin otro acto de aprehensión o posesión) de la dicha nuestra Corona y Patrimonio, según y como por leyes de estos reinos y antiguo fuero y derecho nos pertenece' (Nov. Recp. Lib. IX, Tít. XVIII, L. III)" y continúa la Corte diciendo: "... el texto de esta ley no ofrece duda sobre que ella no se propuso hacer una excepción, respecto de las minas de oro, plata y azogue, a un sistema vigente que consagrase como regla general la de que las minas accedían al terreno donde se hallaban, por lo que pertenecían al dueño del suelo, sino que por el contrario, proclama el principio de que 'por antiguo fuero y derecho' pertenecían a la Corona, para en él fundar la revocación de mercedes otorgadas con anterioridad y restituir los respectivos yacimientos al real tesoro, en atención a que tales mercedes habían resultado infructuosas para el fin de que con ellas se había propuesto el Soberano, lo mismo que las facilidades que para buscarlas, catarlas y beneficiarlas había dado el Rey Don Juan en 1387. Partía así Felipe II del principio de que las minas formaban parte del patrimonio real, para reincorporar a él las de oro, plata y azogue que de él habían salido sin provecho".

Este régimen, por supuesto, persistió en la República después de la independencia como lo señala el artículo 188 de la Constitución de 1821, mientras no fuese contrario al nuevo ordenamiento y por ello el artículo 1º de la Ley 13 de 1825 enlistó las normas que debían observarse, dentro de las cuales estaban las del llamado derecho indiano.

De conformidad, la ley del 4 de agosto de 1823, ordenó obrar conforme a lo ordenado "en los Títulos 9º y 10 de las ordenanzas de Minería de la Nueva España a lo que en lo sucesivo se mandare".

El 24 de octubre de 1829 se dictó en Quito el decreto de Minería del Libertador, en cuyo artículo 1º se estableció: "Conforme a las leyes las minas de cualquier clase corresponden a la República...", es decir, se persistió en el dominio sobre el subsuelo que venía del derecho anterior, y en este mismo estatuto se creó el sistema de la adjudicación para que los particulares pudieran explotar las minas con la condición de hacerlo antes de la expedición del título. Las minas que se dejaren de trabajar durante un año, quedaban desiertas o despobladas y cualquiera podría pretender nuevamente su adjudicación.

Estas normas, con algunas modificaciones o adiciones no esenciales, rigieron hasta el 22 de mayo de 1858, cuando se expidió la Carta Política de la Confederación Granadina. Adviértese que conforme a la legislación que hasta aquí se ha analizado todas las minas ya se encontraran en terrenos baldíos o de propiedad privada, pertenecían exclusivamente a la Corona o a la República, según la época.

Legislación Nacional de 1858 a 1886 (antes de la expedición de la Constitución).

Durante el régimen de la Confederación Granadina (1858) ésta se reservó el dominio de las minas de esmeraldas, vertientes saladas y sal

gema, como también los baldíos. El resto del patrimonio mineral quedó como patrimonio de los Estados soberanos sometidos a su legislación, situación que se prolongó con la Constitución de 1863, según se lee en su artículo 30.

La Ley 13 de 1868 reservó para la República "la propiedad de las minas y depósitos de carbón, situados en terrenos baldíos, o que por cualquier título le pertenezcan...", siempre que dichos terrenos estén situados en los sitios que allí se enunciaban y se dispuso también que "dichas minas o depósitos no se entenderán vendidos o adjudicados con los terrenos y serán beneficiados por cuenta de la República en virtud de contratos ..." (Art. 1º).

La Ley 29 de 1873 extendió la reserva de la Nación a todas las minas de carbón, como a los depósitos de guano, y otros abonos semejantes que estuvieren en terrenos baldíos.

La Ley 106 de 1873, denominada Código Fiscal, prescribió en su artículo 1116: "La República se reserva la propiedad de las minas y depósitos de carbón, así como también las de guano y cualquier otro abono semejante que se encuentre en los terrenos baldíos de la Nación o en los que por otro título distinto le pertenezcan".

El artículo 1117 *ibidem* señaló: "Dichas minas o depósitos no se entenderán vendidos ni adjudicados con los terrenos, y serán beneficiados por cuenta de la República, a virtud de los contratos que al efecto celebre el poder ejecutivo".

Por su parte el artículo 1126 *ibidem* preceptuó: "Las minas de cobre, de hierro y otros metales no preciosos, las de azufre y demás no expresadas en este título, que se descubran en terrenos baldíos de propiedad nacional, son también de la Unión, y sobre explotación, arrendamiento, adjudicación, etc., se aplicarán las disposiciones análogas contenidas en los capítulos anteriores y en el Código de Fomento".

Legislación de cada uno de los Estados Soberanos:

Por ser este punto tan extenso, simplemente se resumirá lo más importante de cada una de ellas.

Estado de Antioquia: Las minas de metales no preciosos, con excepción del plomo, cobre, hierro, etc. y las demás sustancias minerales se atribuyeron al dueño del suelo. Y las minas reservadas por el Estado como son oro, plata, platino y cobre podían ser explotadas por el sistema de adjudicación.

Estado de Bolívar: Por haber adoptado la legislación del Estado de Antioquia quedó cobijado con los mismos ordenamientos. Por tanto, lo dicho para el Estado de Antioquia es aplicable al de Bolívar.

Estado de Boyacá: Todas las minas pertenecían al Estado, salvo las de esmeraldas y sal gema. También rigió el sistema de la adjudicación.

Estado del Magdalena: Se acogió al régimen del Estado de Cundinamarca, creando la reserva sobre "las minas de metales de toda clase". Rigió también el sistema de la adjudicación.

Estado de Santander: Aplicó la legislación de los Estados de Cundinamarca y Magdalena, reservándose el dominio de las piedras preciosas y las de metales de toda clase (excepto las esmeraldas) y atribuyó al dueño del terreno todas las demás. También acogió el sistema de la adjudicación.

Estado del Tolima: Acogió el régimen del Estado de Antioquia y se reservó además los yacimientos de "cinabrio". También siguió el sistema de la adjudicación.

Estado de Cundinamarca: Estableció de propiedad del Estado todas las minas de metales y piedras preciosas y las demás las dejó al dueño de la superficie. Acogió el sistema de la adjudicación.

Estado del Cauca: En principio declaró que todas las minas eran de su propiedad, pero concedía a los particulares el derecho de explotación en su beneficio, mediante el sistema de la concesión.

Aquí aparece un punto interesante para este análisis, por cuanto dicho Estado, en la Ley 66 de 1859, que luego fue modificada, hizo una clasificación de las sustancias minerales así: "Minas, Mineras y Canteras". Las minas eran los filones, capas o veneros de metales simples; los minerales de diamantes, carbón, fósil, azufre, betunes y ceras fósiles, etc. Las mineras comprendían las piedras que debían trabajarse a tajo abierto. *Y las canteras comprendían las piedras para labrar y las demás sustancias* no comprendidas en los dos grupos anteriores" ("Tratado teórico y práctico de derecho minero", Juan C. Molina, 1952).

El Estado de Panamá: Este se reservó todas las minas con "excepción de las de propiedad de la Nación y de las *canteras*" (Eustorgio Sarria, "Derecho de Minas", 1979).

De este período, a pesar de existir numerosas disposiciones sobre la materia minera, se puede concluir que todas las minas y depósitos minerales, con excepción de las enunciadas en el artículo 202-3 de la Constitución de 1886, resultan incorporadas al patrimonio de la República en el numeral 2º *ibidem,* salvo las que hubieren ingresado al patrimonio de los particulares como derecho adquiridos durante el período federal.

Con estas pautas se considera que ahora sí es posible interpretar el numeral 2º del artículo 202 de la Constitución de 1886, actualmente vigente. Como se dejó sentado al principio de estas consideraciones, en 1886 la República recobró el dominio de todas las minas que se encontraran en el territorio nacional, hubiesen pertenecido a los antiguos Estados o a los propietarios de terrenos, dejando claro está, plenamente definido que esto es sin perjuicio de los derechos constituidos en favor de terceros.

Para la definición de cuáles eran los derechos constituidos a favor de terceros, el principal escollo estribó en la interpretación de la parte final del artículo 1º del Código de Minas del Estado Soberano de Antioquia,

adoptado como legislación nacional después mediante Ley 38 de 1887, pues luego de respetar los derechos mineros de la Nación, y de reservar para el Estado las minas de oro, plata, platino y cobre, señaló que pertenecían al dueño del terreno, todas las demás de cualquier clase que sean, no comprendidas en los incisos anteriores.

Algunos encontraron que se había consagrado llanamente el principio de la accesión minera y que, por lo tanto, todos los yacimientos subyacentes habían sido adjudicados o entregados como propios a los dueños superficiarios, así hubiesen sido desconocidos en esos momentos y careciesen de titulación, al paso que otros pensaron que los derechos adquiridos requieren el establecimiento de una relación particular entre un sujeto y la mina individual, materia de su poderío y que la situación ha de ser subjetiva y concreta, establecida además de manera legítima, es decir, conforme a la legislación correspondiente, esto es, mediante la titulación respectiva.

Hacia la primera interpretación se inclinó el legislador y en el ordinal c) del artículo 4º del Código Fiscal de 1912, Ley 110, dijo que serían bienes nacionales "las minas distintas de las mencionadas en el artículo 202 de la Constitución y el aparte anterior de este artículo, como las de carbón, hierro, azufre, petróleo, asfalto, etc., descubiertas o que se descubran en terrenos baldíos y en los que con tal carácter hayan sido adjudicados con posterioridad al 28 de octubre de 1873 (fecha de vigencia del anterior Código Fiscal, se anota), sin perjuicio así mismo de los derechos adquiridos por personas naturales o jurídicas". Así se estableció también para el petróleo desde 1903, Ley 30, por obra del Código de Petróleos.

La segunda contó con el respaldo de la interpretación que se dio al espíritu de la nueva Constitución, que perseguía consolidar el patrimonio nacional y concentrar su hacienda, así como en algunas disposiciones de la dicha Ley 38 de 1887 que modificaron el Código de Minas al momento de incorporarlo, como el artículo 5º que decía:

"En donde quiera que la propiedad de las minas hubiere sido del propietario del suelo, hasta el día siete (7) de septiembre de mil ochocientos ochenta y seis, en que empezó a regir la Constitución, cada uno de esos propietarios tendrán por un año, que se contará desde la fecha de esta ley, un derecho preferente al de cualquiera otro individuo para buscar, catar y denunciar las minas que hubiere dentro de su heredad. Pasado un año, las minas que hubieren dentro de esas heredades serán denunciables por cualquiera como pueden serlo todas las demás conforme a la ley, con la excepción de que tratan los artículos 3º y 4º de esta ley".

Se decía, entonces, que el derecho al subsuelo había quedado reemplazado por un simple privilegio o prerrogativa "para buscar, catar y denunciar las minas" durante el lapso dicho, de manera tal que quienes lo hicieron adquirieron por ello, no como dueños del suelo, su título minero, pero lo perdieron del todo quienes omitieron esta actividad.

El artículo 4º igualmente, al hablar del dueño que lo había sido del subsuelo por haberlo sido del suelo y exigir su consentimiento para que otro denunciara tales minas cuando los predios estuviesen "cultivados o destinados a la cría o ceba de ganados", indicaba el mismo designio.

También se adujo en esa época, que la simple declaración abstracta de la ley de pertenecer al dueño del suelo o terreno las demás minas, apenas constituyó una mera expectativa y no un derecho adquirido. Esta fue la tesis insinuada por la Corte en su sentencia de 12 de junio de 1913, que declaró exequible el transcrito artículo 5º de la Ley 38 de 1887 y acogida por la sentencia que luego se cita.

En efecto, la Sala de negocios generales de esta Corporación, en sentencia de 29 de agosto de 1963 al analizar toda la legislación existente en el campo de minas concluyó lo siguiente con respecto a la situación vigente en ese momento:

"De esta suerte cabe afirmar que pertenecen al Estado las minas que con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1886 no habían sido descubiertas, encuéntrense en terrenos baldíos o en terrenos de propiedad privada adjudicados o enajenados por la Nación, con posterioridad a 1873; al dueño del suelo las situadas y descubiertas en terrenos salidos del dominio del Estado durante el período de la Confederación Granadina y de los Estados Unidos de Colombia, antes de 1873, y las que posteriormente han sido atribuidas al dueño del suelo por regulaciones especiales; y en general a los particulares las que han sido objeto de enajenación o concesión administrativa con arreglo a las prescripciones de la legislación minera".

— Numeral 3º del artículo 202 del Estatuto Superior:

No es necesario hacer mucho énfasis en esta norma, por cuanto además de no incluir los bienes materia de discusión en este proceso es tan claro su contenido que no admite interpretación diferente a la que resulta de leer su texto. En efecto, aquí se dispone que "las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional" pertenecen a la República de Colombia, salvo los derechos adquiridos sobre algunas de ellas, los cuales se refieren únicamente a "los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas" y en ningún caso admite posibles aplicaciones del principio de la accesión.

— *Constitucionalidad de la parte acusada del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987:*

Dicen los actores que esta norma amplió el contenido del artículo 202 de la Constitución Nacional, por cuanto allí no se encuentran las canteras ni los otros elementos que se enuncian en la disposición acusada.

Se dirá lo siguiente:

I. El suelo y el subsuelo.

De acuerdo con el recuento histórico hecho, no cabe la menor duda de que desde tiempos inmemoriales se han considerado diferentes el suelo y el subsuelo para efectos de su dominio, es decir, para establecer su titularidad y que en el derecho español, desde las épocas feudales, hasta el derecho indiano y luego en la República, siempre se observó esta diferencia con muy

pequeñas excepciones en el período federal, como se expuso. Este es un principio cardinal e incontrovertible que señala todo el derrotero que ha de seguir la estructuración del derecho minero y su interpretación.

En efecto, la Corte, en la mencionada sentencia de agosto 29 de 1963, dijo:

"De todo lo cual se deduce:

1. Que en el derecho histórico español rigió como principio general el de la división del suelo y el subsuelo minero y que las minas pertenecían a la Corona, quien las daba en concesión temporal para su beneficio, mediante el pago de una regalía.

2. Que eran del dominio privado, por excepción las que habían sido expresamente cedidas por el rey en ley, ordenanza o cédula o nominativamente en carta de enajenación o merced.

3. Que pertenecían al dueño del terreno las que el soberano no se había reservado en capitulación para el descubrimiento, conquista o población de nuevas tierras".

También dijo en sentencia de septiembre 13 de 1963:

"Reserva del subsuelo...

"Por último, no está por demás advertir que la adjudicación de las tierras realengas, bajo cualquiera de las formas mencionadas, solamente comprendía o se refería a la superficie, pero de ninguna manera al subsuelo, que se lo reservaron los soberanos españoles desde los primeros tiempos de la conquista".

El mismo Código Civil al dar definiciones y ejemplos y sentar algunas reglas en sus artículos 656, 659, 755, 843 y 2447, que se examinarán después a espacio, parte de la base cierta de que el dominio territorial y el subyacente son distintos y cada uno obedece a su propia preceptiva.

En la legislación más reciente, el artículo 28 del Decreto reglamentario 1275 de 1970, decía:

"La mina es un inmueble distinto del suelo en que está ubicado, aun cuando quien tenga derecho a explotarla sea dueño del suelo".

Por su parte, el precepto hoy vigente, Decreto-ley 2655 de 1988, Código de Minas, en su artículo 16, inciso final, enfatiza:

"El derecho emanado del título minero es distinto e independiente del que ampara la propiedad o posesión superficiarias, sean cuales fueren la época y modalidad de éstas".

Sin embargo, debe agregarse que hoy se considera que tanto el suelo como el subsuelo pueden ser mineros y quedar aquél absorbido por éste o

asimilado a él y que lo que importa no es la posición física o geográfica (superficiaria o subyacente) sino el contenido, la materia mineral o, como lo dice el Código de Minas, los recursos naturales no renovables.

II. Las canteras son minas:

En ocasiones se trata de demostrar una diferencia entre minas y canteras, pero siempre se llega a la conclusión de que éstas son especies de aquéllas, ligadas a cierto tipo de minerales y dotadas con una propia morfología, es decir, que exhiben características particulares sin excluirse de la clasificación genérica. Todas las canteras son minas pero no a la inversa.

En efecto, en general, las canteras se presentan en forma de rocas y éstas son formaciones sólidas de minerales específicos o "una masa o agregado mineral formado naturalmente que constituye una parte significativa de la corteza terrestre" (The American Heritage Dictionary). El carbón, por ejemplo, es una roca.

Es así como existen canteras de elementos calcáreos, silíceos, graníticos, etc., todos ellos de naturaleza mineral, pues consisten en materiales que tienen su propia consistencia física y composición química que están plenamente establecidas por las ciencias geológicas y se someten a los modelos que les corresponden, según sus números y pesos atómicos, puntos de fusión y ebullición, valencias, etc., en un todo de acuerdo con determinadas leyes naturales que las identifican e individualizan.

Ahora bien, las canteras, como las rocas, se han caracterizado por su morfología en razón de que generalmente son superficiarias, sólidas y de materiales pétreos, además de que por lo común sus productos se destinan a la construcción. Así se dice:

"Teniendo en cuenta que roca es 'todo mineral solidificado de la corteza terrestre formado por la asociación de minerales cristalinos o amorfos que presentan carácteres homogéneos' y que las arenas y piedras comunes que se encuentran en las canteras no son más que rocas o fragmentos rocosos, caracterizados porque las partes están generalmente sueltas, necesariamente ha de concluirse que una cantera es una mina en la que se encuentran determinados minerales utilizables en la construcción" (Alvaro Ortiz M., "Derecho de Minas", Capítulo II, página 22, inédito).

Sin embargo, esto no siempre es así, pues a veces existen formas aluviales, otras veces hay algunos grados de disgregación y, en fin en cuanto a su uso, los tienen también en la metalurgia, la electrónica, la cosmetología y otras aplicaciones industriales, en todos los cuales casos se trata de conglomerados de minerales, es decir, de minas. Por los dichos motivos de morfología y uso, la tradición y la legislación positiva han restringido el significado amplio de cantera que es el geológico, y lo contraen a acepciones más reducidas.

Así, por ejemplo, los Decretos reglamentarios 1275 de 1970, artículo 33 y 2182 de 1972, artículo 6º, decían: "Para los efectos de este artículo, se entiende por cantera únicamente los depósitos de piedra común, arena y cascajo destinados a la construcción".

El actual Código de Minas, Decreto 2655 de 1988, a su turno amplió este concepto de cantera y la definió como "el sistema de explotación a cielo abierto para extraer de él rocas o minerales no disgregados, utilizados como materiales de construcción" (Art. 112), los cuales define como "las rocas y materiales pétreos generalmente usados como agregados en la fabricación de bloques y piezas de concreto, morteros, pavimentos y otras formas similares como elementos de las construcciones..." (Art. 109), además de que en el artículo 4º se refiere a "las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral...".

También en el derecho antiguo la cantera era una forma de mina, parte del subsuelo que pertenecía a la Corona o al Estado, según se vio:

"Este derecho de la corona sobre las minas se había de interpretar con tal amplitud que se extendía también a las 'canteras i caleras' y a los yacimientos de minerales de menor valor como el cobre, plomo, i estaño, aluminio, azufres, i otros semejantes" (Juan de Solórzano. "Derecho Indiano", citado por Eustorgio Sarria y Mauricio Sarria B. "Derecho de Minas", 1979, Pág. 34).

Se tiene, además, que el propio Código Civil, lejos de contradecir este concepto, lo reafirma, pues si bien habla de minas y canteras, no lo hace en sentido excluyente o disyuntivo, la diferencia apenas por su contenido (metales para las minas y piedras para las canteras) y, en todo caso las somete al mismo régimen.

Entonces, no es de extrañar que tratándose de minas de características especiales, su manera de explotación puede ser diferente, como en efecto lo fue durante la vigencia de la Ley 51 de 1942 y del Decreto 2811 de 1974 (Código de los Recursos Naturales), en cuanto a que, por ejemplo, no eran ni son denunciables ni adjudicables, y se laboraban por licencia de las autoridades entonces competentes, lo cual se acompasa bien con el principio de que distintos minerales, como las piedras preciosas en comparación con los energéticos, se someten cada uno a un distinto régimen de explotación; pero los principios generales, y especialmente la titularidad de los yacimientos, depósitos, formaciones y criaderos, son iguales. Aún más, hoy el sistema de explotación es igual para la mediana y gran minería de las canteras y "para los demás minerales concesibles" (Código de Minas, artículo 114).

Por último, sin necesidad de citarlas, son muchas las sentencias de esta misma Corporación y del Consejo de Estado que se refieren a canteras, especialmente calizas, como la ya dicha de agosto 29 de 1963.

Se concluye de lo dicho que las canteras son verdaderas minas que se gobiernan por las reglas atinentes a éstas en ausencia de normas especiales.

III. No hay título minero por accesión civil.

También importa dilucidar el tema de si puede existir título minero, así sea sobre alguna especie de mina, por el modo de la accesión civil.

a) El término "accesión" se ha utilizado en lo relativo a minas en forma simplemente aproximativa y, aunque goza de un respaldo tradicional,

no es exacto por cuanto deriva más bien del principio romano, según el cual "qui dominus est soli dominus est coeli et inferorum" que de aquel otro de igual origen de cuya conformidad "accesorium sequitur principale": esto se debe, en efecto, a que en tal derecho, aunque parcialmente modificado a finales del imperio, no se consideraban como diferentes el suelo y el subsuelo, de manera que el uno pudiera juntarse por accesión al otro, sino como un solo todo o unidad que, por sus proyecciones, se prolongaba hacia el cielo y también hacia el centro de la tierra;

b) La accesión civil, en efecto, como modo de adquirir el dominio, esto es, tomada en su verdadero sentido, perseguía solucionar otros problemas, a saber, el de determinar la titularidad sobre bienes de distintos dueños que se juntan, para lo cual se acudió al pensamiento de que la propiedad de lo principal determina la de lo accesorio; se trata, entonces, de explicar cómo se gana el dominio de cosas ajenas, y por ello, como lo explican los autores, solamente la llamada accesión continua que acontece cuando se juntan cosas de distinto señorío, es verdadera accesión y no lo es la discreta, que tiene lugar cuando la cosa propia produce frutos naturales o civiles; en este último evento se está frente al desarrollo natural del derecho de dominio sobre la cosa y se trata, en consecuencia, de un efecto de uno de los atributos de la propiedad como es el *jus fruendi* (V. Valencia Zea, Manresa y Navarro, etc.). Las cosas fructifican para su dueño. "De acuerdo con el Código francés los frutos naturales y civiles de las cosas, son efectos y modificaciones de la propiedad, y por lo mismo no se adquieren en virtud de un título especial. Puede decirse que forman con las cosas un conjunto que debe pertenecer al propietario. En nuestro concepto, según los principios aceptables en la materia, el derecho de propiedad comprende necesariamente los frutos de ésta" (Fernando Vélez, "Estudio de Derecho Civil Colombiano", Tomo III, Pág. 26).

En el caso de las minas no hay verdaderos frutos sino productos, porque su fructificación consiste precisamente en su disminución y desmedro hasta extinguirse, ya que en ello radica su aprovechamiento. No hay, entonces, verdadera accesión de los materiales a la mina y que aquellos se adquieran por ese modo, sino que lo que se presenta es un fraccionamiento paulatino de la cosa que, por supuesto, es del mismo *domine;* cuando no lo es, como en la minería de subsistencia, barequeo y mazamorreo, la apropiación de los materiales separados sin apropiación concomitante de la mina, se efectúa por ocupación y no por accesión. Si se insistiese, pese a lo dicho, en que dada la definición legislativa de este modo de adquirir el dominio, la cual habla no solamente de los productos de los bienes, sino también de lo que a ellos se junta, habría que tener en cuenta que, aún en tal raciocinio, lo que se diría que se junta a la mina son sus materiales y no aquella al suelo. No hay, pues, verdadera accesión del subsuelo al suelo, sino, en tal planteamiento, de los materiales a la mina.

También debe tenerse en cuenta que la verdadera accesión no solamente pretende resolver el problema de cosas ajenas que se juntan, sino que además exige un hecho sobreviniente que las junte, como en el aluvión, la avulsión, etc., o un acto que cumpla iguales efectos, como en la especificación, lo cual no ocurre con la propiedad minera con respecto a la superficial.

Entonces, hablar de accesión en derecho minero para explicar la vinculación del título del terreno al de lo subyacente, es hacer uso latísimo del término, aunque sea tradicional y ello solamente ocurre cuando, como en casos que se han relatado, la ley expresamente otorga ese dominio como una de las posibles variantes de la forma y criterio para determinar un título específicamente minero.

Además, tomada la accesión en el sentido lato y tradicional enunciado, vale la pena agregar que si de hacer seguir lo accesorio a lo principal se trata, hoy aparece claro que lo principal es la mina y lo accesorio es el suelo, no solamente porque los adelantos tecnológicos y la importancia económica así lo indican, sino también porque la subordinación física y práctica del suelo a la explotación minera, que puede ocuparla y generalmente la deja asolada y yerma, es un hecho indudable.

c) Aclarado lo anterior y descartada la accesión civil como modo de adquirir el dominio de las minas, debe decirse en primer término que en ningún otro precepto o institución define el Código Civil la titularidad de ellas ni de las canteras, que igualmente lo son, según lo visto. Dicho estatuto se limita a dar algunas definiciones y reglas, así como ejemplos, que no definen ese título y que, por el contrario, suponen la existencia previa de un título específicamente minero, teniendo en cuenta, especialmente que el suelo y el subsuelo son distintos y que el dueño de la mina o quien la explote, tiene solamente el dominio útil, según la misma ley. El Código Civil en ningún momento define la titularidad minera.

El examen de las disposiciones de este estatuto así lo demuestra:

1. El artículo 656 se limita a definir los bienes inmuebles por naturaleza y a dar como ejemplos de ellos las tierras y minas, separándolas. Nada dice sobre su dominio.

2. El artículo 659 define los muebles por anticipación, como lo son "los productos de los inmuebles y las cosas accesorias a ellos" y da como casos de esta hipótesis "la tierra o arena de un suelo" y "los metales de una mina y las piedras de una cantera", de manera que sujeta a estos productos al régimen de los muebles "para el efecto de constituir un derecho sobre dichos productos o cosas a otra persona que el dueño", en abstracto, pero sin definir quién es el dueño de la mina o de la cantera, sino antes bien, suponiendo tal título.

3. El artículo 755, en desarrollo de lo anterior, se limita a prescribir en qué momento se entiende hecha la tradición de "piedras, frutos pendientes u otras cosas que forman parte del predio" a los que el tercero tiene derecho aparte del derecho del dueño del inmueble. Tampoco define la titularidad de la mina o cantera, sino que la supone.

4. El artículo 843 regula los derechos del usufructuario sobre las minas y canteras que sean materia de esta institución para decir que puede explotarla si está en actual laboreo y que "no será responsable de la disminución de productos que a consecuencia sobrevenga, con tal que la mina o cantera no se inutilice o desmejore por culpa suya", regla de indudable

importancia y pertinencia para armonizar el caso con la definición y los principios del usufructo que lo harían dudoso, al menos en principio. Además, como es propio de esta institución y lo pregona en su artículo 824 *ibidem*, "el usufructo supone dos derechos coexistentes: el del nudo propietario y el del usufructuario" y es de notar que la disposición en comento se refiere a los derechos de éste y para nada se ocupa de los de aquél, ni de la fuente de su derecho, que es el verdadero dominio minero.

5. El artículo 2447 es del siguiente tenor:

"La hipoteca sobre un usufructo, o sobre minas y canteras no se extiende a los frutos percibidos, ni a las sustancias minerales, una vez separadas del suelo".

Regla que es útil para determinar los derechos del acreedor hipotecario, que es armónica con las anteriores y que, como ellas, no confiere título minero sino que lo supone.

Finalmente, en este punto, es preciso decir como argumento de máxima importancia que si de estos artículos se pretende concluir, contra toda evidencia, que las canteras son de propiedad privada, lo mismo habría que afirmar con respecto a las minas, pues, como acaba de verse, el régimen civil es exactamente igual para ambas y es obvio que tal afirmación sería absurda;

d) De todo lo anterior fluye prístina la aseveración de que toda mina, y las canteras lo son, exige un título específicamente minero. Además, téngase en cuenta que "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general", según la regla primera del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 y que solamente cuando tengan la misma generalidad o especialidad prefiere el Código Civil al Código de Minas, según la regla segunda *ibidem*.

e) Por todo lo anterior, la Corte respetuosa pero firmemente discrepa de la siguiente tesis del Consejo de Estado:

"La legislación colombiana no define el concepto de canteras. Pero el Código Civil en los artículos 659, 755, 843 y 2447 distingue las minas de piedras y canteras sobre la base de que considerar a éstas como accesorios del suelo y pertenecientes, por lo mismo, al dueño del fundo. Por consiguiente, las canteras se rigen por el principio de la accesión" (Concepto de la Sala de Consulta, Nov. 24, 1980 y auto de súplica de la Sección Primera de agosto 12, 1988, expediente número 555).

IV. Conclusión:

La Corte define, entonces, que las canteras, en su más amplio sentido y en el más restringido que les da la legislación, son minas que están sometidas a la legislación especial que para éstas existe y que su titularidad radica en la Nación, salvo los derechos adquiridos que tal legislación ha de respetar por imperativo constitucional, pero de cuya suficiencia, como están hoy consagrados, no puede ahora ocuparse por razones obvias, pues no está dentro del asunto *sub examine* ni éste exige su análisis.

V. En lo que respecta con los depósitos de materiales de construcción, ciertamente resultan aplicables los anteriores planteamientos, pues debe recordarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 677 del Código Civil "los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público de los respectivos territorios. Exceptúanse las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad...", por lo cual están dentro del numeral 1º del artículo 202 de la Constitución, como bienes de la Unión Colombiana.

Este precepto se ha ratificado muchas veces, así:

El Decreto 2811 de 1974 —Código de Recursos Naturales— en su artículo 99 "requiere permiso la extracción por particulares, de materiales de arrastre de los cauces o lechos de las corrientes o depósitos de aguas, como piedra, arena y cascajo...".

El artículo 80 del mismo decreto establece: "Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles...".

En el artículo 83, se dice: "Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

a) El alveo o cauce natural de las corrientes;

b) El lecho de los depósitos de aguas naturales;

c) Las playas marítimas, fluviales y lacustres;

d) Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

e) Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;

f) Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas".

En el Decreto 1541 de 1978, reglamentario del Código de Recursos Naturales, Decreto 2811 de 1974, se consagra en el artículo 5º cuáles son las aguas de uso público y allí se encuentran los ríos, todas las aguas que corran por cauces naturales o artificiales derivadas de un cauce natural; los lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, las que están en la atmósfera, las corrientes y depósitos de aguas subterráneas; las lluvias, todas las demás, siempre y cuando no nazcan y mueran dentro del mismo predio.

Como se puede apreciar, las aguas de uso público, los ríos y las playas siempre han pertenecido a la Nación, aun en la época federal, cuando nunca fueron dejadas al dominio privado. Por tanto, no vulnera el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987 en la parte acusada, norma constitucional alguna y así se declarará, pues si esta materia de aguas estaba regulada por las normas del Código Civil y del Código de Recursos Naturales, bien puede el legislador ya sea ordinario o extraordinario modificarlas, derogarlas, adicionarlas, etc., pues se dé su competencia dictar códigos y reformar sus disposiciones, como lo autoriza la ley en análisis.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Viceprocurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, en la parte demandada, esto es, en las locuciones "los depósitos, yacimientos minerales" y la frase "dentro de este concepto quedan incluidas las canteras y los demás depósitos materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas".

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández,* con salvamento de voto; *Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento,* con salvamento de voto; *Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta,* con salvamento de voto; *Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo,* salvamento de voto; *Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero,* con salvamento de voto; *Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra,* con salvamento de voto; *Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados: *José Alejandro Bonivento Fernández, Eduardo García Sarmiento, Pedro Lafont Pianetta, Héctor Marín Naranjo, Alberto Ospina Botero y Rafael Romero Sierra.*

Los motivos de nuestro disentimiento con el fallo aprobado por la Corte, consisten:

a) Se sostiene en el fallo, o al menos se deja entrever, como idea generalizada, que en el antiguo derecho español los reyes se reservaron el derecho de señorío sobre la totalidad de las minas y, por ende, no funcionó la forma de la accesión como adquisición de las minas. No obstante lo que se dispuso en los ordenamientos de Alcalá y de Birbiesca, también rigió el principio de la accesión, o sea, del subsuelo al suelo, al haberse establecido que "las minas que se hallan en las tierras del Rey son del Rey, las que están en tierras del señorío son del Señor; las minas que están en tierras de la abadía son del Abad";

b) Se afirma igualmente en el fallo que durante el período federal (1858 a 1886), la legislación sobre minas dictada por los diferentes Estados soberanos acogió "el sistema de adjudicación", siendo que buena parte del

patrimonio minero se atribuyó su dominio al particular, propietario de las tierras, por el sistema de la accesión, como aconteció con el Estado soberano de Antioquia al prescribir su Código de Minas, que luego fue adoptado para toda la República, según la Ley 38 de 1887 que, salvo las minas de oro, plata, platino, cobre, esmeraldas y sal gema, pertenecían al dueño del terreno todas las demás minas "de cualquier clase que sean, no comprendidas en los incisos anteriores" (Art. 1º);

c) Que la adquisición del dominio de buena parte de patrimonio minero por el sistema de la accesión, por el particular, durante el período federal, también fue consagrado legislativamente en los Estados soberanos de Bolívar, Magdalena, Cauca y Cundinamarca y no por "el sistema de la adjudicación", como se afirma en el fallo;

d) Que tanto la doctrina como la jurisprudencia han sostenido que algunas minas fueron adquiridas por los particulares por el sistema de la accesión, apoyándose precisamente en el período legislativo de los Estados Soberanos y, concretamente, en la forma como éstos legislaron en el punto, en ese entonces;

e) Que así las cosas y ante la circunstancia de haber adquirido los particulares algunas minas durante el régimen federal por el sistema de la accesión, el constituyente de 1886, en procura de dejar a salvo los derechos constituidos en favor de aquéllos, estableció en el artículo 202 que pertenecen a la República de Colombia las minas que pertenecían a los Estados Soberanos, pero "sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización" (artículo 202, ordinal 2º de la Constitución Nacional);

f) Que en pos de esta tradición legislativa, y aún la más reciente, no desconoce sino, por el contrario afirma y declara que algunas minas fueron adquiridas por los particulares por el sistema de la accesión, como lo ponen de presente la Ley 20 de 1969 y el actual Código de Minas, o sea, el Decreto 2655 de 1988, así la conservación del señorío sobre las minas que se adquirieron en época pretérita, por dicha forma o sistema, las someta a determinadas exigencias legales;

g) Que por el hecho de que la forma de la accesión en la adquisición minera haya perdido vigor y, por ende, no sea de recibo actualmente, esta circunstancia no descarta que otrora sí permitió a los particulares la adquisición de algunas minas, por dicho sistema o institución que, entre otras cosas remonta su origen al derecho romano, fundado en el principio de que las minas accedían al dominio del derecho superficiario o del suelo;

h) Se afirma categóricamente en la sentencia que toda cantera es mina, para justificar la constitucionalidad de la parte de la norma acusada en cuanto sirve para *reafirmar* el concepto de que "las canteras y demás depósitos de materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas" pertenecen a la Nación. En verdad, el constituyente de 1886 en ningún momento quiso incluir entre los bienes de dominio de la República de Colombia las canteras, y mucho menos asimilarlas con las minas. No había razón para hacerlo. Ya el Código civil permitía y permite la distinción entre unas y otras. Basta con leer los artículos 659, 843 y 2447 de dicha obra para las precisiones debidas.

Así, por ejemplo, el primero de los mentados dice que se reputan muebles la arena de un suelo, los metales de una mina y las piedras de una cantera; el artículo 843 consagra que "si la cosa es fructuaria comprende minas y canteras en actual laboreo..." y el 2447 dispone que "la hipoteca sobre un usufructo, o sobre minas y canteras...". Es decir, había ya, desde 1873, cuando se incorporó el Código Civil de la Unión, claridad sobre los dos vocablos jurídica y gramaticalmente, para separarlos: el empleo siempre de la conjunción y, que resulta relevante en la distinción, puesto que absurdo sería que, so pretexto de regular una misma situación jurídica, hubiese empleado al mismo tiempo ambos vocablos;

i) Que no se puede acudir, para desentrañar la noción de cantera a textos distintos a los que el propio legislador ha consagrado en todos los tiempos, aun en los actuales, con el Código de Minas producto de la ley habilitante (57 de 1987). El artículo 6º del Decreto 2182 de 1972, enseñaba que por cantera se entiende los depósitos de piedra común, arena y cascajo destinados a la construcción. ¿Y acaso esas clases de depósito son minas? O como lo hacía antes la Ley 51 de 1942, que autorizaba a los municipios para conceder permisos para la explotación de canteras, areneras y elaboración de materiales de construcción. Mas aún: como define el mismo Código de Minas vigente, expedido precisamente de conformidad con la ley de autorizaciones, las canteras como "las rocas y materiales usados como agregados en la fabricación de bloques y piezas de montero, pavimentos y otras formas similares como elementos de las construcciones". No es posible entonces, refundir las dos palabras en un mismo concepto;

j) No hay duda, pues, que al definirse que las canteras son minas inmediatamente quedaron aquéllas como pertenecientes a la Nación no por virtud del mandato constitucional sino como consecuencia de la llamada reafirmación de un reconocimiento legal introducido en la norma acusada y por el juzgamiento de constitucionalidad definido en la sentencia;

k) Lo que procedía, por consiguiente, es la declaratoria de inexequibilidad de la parte de la norma acusada por agraviar el artículo 202 de la Constitución Nacional.

José Alejandro Bonivento Fernández, Eduardo García Sarmiento, Pedro Lafont Pianetta, Héctor Marín Naranjo, Alberto Ospina Botero, Rafael Romero Sierra.

ESTADO DE SITIO

Resumen. Las agrupaciones para el crimen son manifestaciones evolucionadas de la delincuencia organizada que contribuyen a agravar el deterioro del orden público y por consiguiente permiten tratamiento jurídico mediante decretos legislativos.

Constitucional el Decreto 1194 de 1989.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 43.

Referencia: Expediente número 1978 (295-E.).

Revisión constitucional del Decreto 1194 de junio 8 de 1989, "por el cual se adiciona el Decreto legislativo número 180 de 1988, para sancionar nuevas modalidades delictivas por requerirlo el restablecimiento del orden público".

Magistrado sustanciador: *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada según Acta número 24.

Bogotá, D. E., 13 de julio de 1989.

I. Antecedentes

En cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República hizo llegar a la Corte el Decreto legislativo número 1194 de 1989, al día siguiente de su expedición, para la revisión de su constitucionalidad.

Concluido el procedimiento que indica el Decreto 432 de 1969 para la revisión oficiosa de los decretos legislativos, procede la Corte a adoptar la decisión correspondiente.

II. El decreto en revisión

Su texto literal es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1194 DE 1989
(junio 8)

Por el cual se adiciona el Decreto legislativo 180 de 1988, para sancionar nuevas modalidades delictivas, por requerirlo el restablecimiento del orden público.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

Considerando:

Que mediante Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

Que el Decreto legislativo 180 de 1988, "por el cual se complementan algunas normas del Código Penal y se dictan otras disposiciones conducentes al restablecimiento del orden público", define como delito la participación en grupos de sicarios o de organizaciones terroristas;

Que los acontecimientos que vienen ocurriendo en el país, han demostrado que existe una nueva modalidad delictiva consistente en la comisión de actos atroces por parte de grupos armados, mal llamados paramilitares, constituidos en escuadrones de la muerte, bandas de sicarios, grupos de autodefensa o de justicia privada, cuya existencia y acción afectan gravemente la estabilidad social del país, las cuales deben reprimirse para lograr el restablecimiento del orden y la paz públicos;

Que mediante los Decretos legislativos 813, 814 y 815 de 1989, el Gobierno Nacional dictó medidas conducentes a reprimir la existencia y acción de estos grupos, pero se hace necesario fortalecer estas medidas con la tipificación penal de nuevas conductas antisociales, que permita sancionar especialmente a aquellas personas que incurran en estas modalidades delictivas;

Que, en consecuencia, es necesario complementar el Decreto 180 de 1988, denominado Estatuto de Defensa de la Democracia;

Que la Comisión Asesora y Coordinadora de las acciones contra los grupos armados dedicados a las actividades delictivas anteriormente mencionadas, creada por el Decreto legislativo 813 de 1989, en desarrollo de la función establecida en el numeral 5º, del artículo 2º del citado Decreto, ha sugerido al Gobierno Nacional la adopción de las medidas contenidas en este Decreto, para reprimir este tipo de asociaciones delictivas;

Que la declaratoria del actual estado de sitio tuvo como causa la acción de grupos armados que atentan contra el orden público y que las normas contenidas en este Decreto están orientadas a combatir la existencia y la acción de una modalidad específica de estos grupos armados,

"DECRETA:

"Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quien promueva, financie, organice, dirija, fomente o ejecute actos tendientes a obtener la formación o ingreso de personas a grupos armados de los denominados comúnmente escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares, será sancionado por este solo hecho con pena de prisión de veinte (20) a treinta (30) años y multa de cien (100) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales.

"Artículo 2º La persona que ingrese, se vincule, forme parte o a cualquier título pertenezca a los grupos armados a que se refiere el artículo anterior, será sancionada, por este solo hecho, con pena de prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de la sanción que le corresponda por los demás delitos que cometa en ejercicio de esa finalidad.

"Artículo 3º El que instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares para el desarrollo de las actividades delictivas de los grupos anteriormente mencionados, incurrirá en prisión de quince (15) a veinte (20) años y en multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales.

"Artículo 4º Cuando las conductas descritas en el presente Decreto sean cometidas por miembros activos o retirados de las Fuerzas Militares o de Policía Nacional o de organismos de seguridad del Estado, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

"Artículo 5º Los tipos penales previstos en este Decreto serán investigados y juzgados por los jueces y tribunales competentes para conocer de los delitos tipificados en el Decreto legislativo 180 de 1988 y con sujeción al mismo procedimiento establecido.

"Artículo 6º Los tipos penales previstos en este Decreto, adicionan y modifican transitoriamente los contemplados en el Código Penal y en las normas que lo adicionan y reforman.

"Artículo 7º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, se aplica a los delitos cometidos desde su vigencia y suspende las normas que le sean contrarias.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 8 de junio de 1989.

VIRGILIO BARCO

"El Ministro de Gobierno, Encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Raúl Orejuela Bueno.

"El Ministro de Relaciones Exteriores,

Julio Londoño Paredes.

"El Ministro de Justicia,

Guillermo Plazas Alcid.

"El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Luis Fernando Alarcón Mantilla.

"El Ministro de Defensa Nacional,

Gral. *Manuel Jaime Guerrero Paz.*

"El Ministro de Agricultura,

Gabriel Rosas Vega.

"El Ministro de Salud,

Eduardo Díaz Uribe.

"El Ministro de Desarrollo Económico,

Carlos Arturo Marulanda.

"El Ministro de Minas y Energía,

Oscar Mejía Vallejo.

"El Ministro de Educación Nacional,

Manuel Francisco Becerra Barney.

"El Ministro de Comunicaciones,

Carlos Lemos Simmonds.

"La Ministra de Obras Públicas y Transporte,

Luz Priscila Ceballos Ordóñez".

III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Según el informe de la Secretaría General de esta Corporación, el término de fijación en lista "transcurrió en silencio". Esto es, sin que ningún ciudadano se hiciera presente para impugnar o defender la constitucionalidad del decreto *sub examine.*

IV. LA PROCURADURÍA

El Jefe del Ministerio Público en concepto número 1454 de julio 5 de 1989, expresa su criterio sobre el decreto materia de la revisión así:

1º Las previsiones relativas a la transitoriedad del decreto y la suspensión de las disposiciones legales "armonizan con el mandato del inciso 2º del artículo 121 de la Constitución Nacional".

2º En el Decreto 1194 se esgrime como circunstancia sobreviniente "la existencia de una nueva modalidad delictiva" y aunque "no comparte la tesis de la 'conexidad sobreviniente' en materia de la legislación de emergencia, acepta la constitucionalidad de decretos como el analizado en razón de la reiterada jurisprudencia de la honorable Corte Suprema de Justicia en sentido contrario".

3º La creación de nuevas figuras delictivas, la modificación parcial del Código Penal vigente y el señalamiento de penas privativas de la libertad, son legítimo desarrollo de las facultades de que queda investido el Presidente durante el estado de sitio y aunque considera que "las normas revisadas no constituyen propiamente un modelo en la descripción de tipos penales, no violan el principio de tipicidad contenido en los artículos 23, 26 y 28 de la Carta Política".

No obstante, considera que, al juez pueden presentársele algunas dificultades para la integración de los "tipos penales en blanco", los cuales se establecen, en este caso, con referencia a "normas extrapenales" que tiene que ver con los conceptos de "escuadrones de la muerte", "bandas de sicarios" o "grupos de justicia privada equivocadamente denominados paramilitares", pues se pregunta: "¿Cuáles serían los criterios para la calificación de estos grupos? ¿El número de sus integrantes? ¿Su ubicación geográfica? ¿Las modalidades y formas de acción? ¿La clase de armas utilizadas? ¿Su orientación 'política' o 'ideológica'?".

"Sin embargo —agrega— como lo reconoce la doctrina penal, la sola naturaleza del tipo penal en blanco no puede confundirse con la ausencia de tipicidad. No se encuentra por ello, a pesar de los defectos formales una violación del principio constitucional de legalidad o de reserva".

4º Encuentra el artículo 5º acorde con el orden constitucional, pues el Gobierno en ejercicio de las facultades del artículo 121 de la Constitución puede asignarle a los juzgados "ya existentes el conocimiento de los tipos penales a que hace referencia este Decreto".

Con fundamento en lo anterior, el Procurador considera que el Decreto 1194 de 1989 es exequible.

V. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

Según lo previene el artículo 214 que establece la guarda de la integridad de la Carta, en concordancia con el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, a la Corte le compete decidir sobre la constitucionalidad del Decreto 1194 de 1989, por ser legislativo de estado de sitio.

b) *Los requisitos formales.*

El decreto en revisión fue dictado por el Gobierno en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Carta y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, mediante el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional. Lleva la firma del Presidente y la de los trece (13) Ministros del Despacho.

Su vigencia está condicionada a la duración del actual estado de sitio, suspende las disposiciones legales incompatibles con sus preceptos y su aplicación está circunscrita a los delitos que se cometan con posterioridad a su vigencia, según lo disponen sus artículos 1º y 7º. Satisface así el decreto, las exigencias señaladas en los incisos 2º y 3º del artículo 121 de la Carta.

c) *Conexidad.*

Conforme lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, la legitimidad de las medidas dictadas por el Gobierno al amparo del régimen de excepción exige que éstas guarden relación de conexidad con la situación generadora de la conmoción interna que se pretende remediar y estén orientadas a enervar la situación de anormalidad.

En orden a la revisión de este aspecto, ha de tenerse en cuenta que las medidas adoptadas para reprimir las asociaciones delictivas se apoyaron fundamentalmente en:

"Que los acontecimientos que vienen ocurriendo en el país, han demostrado que existe una nueva modalidad delictiva consistente en la comisión de actos atroces por parte de grupos armados, mal llamados paramilitares, constituidos en escuadrones de la muerte, bandas de sicarios, grupos de autodefensa o de justicia privada, cuya existencia y acción afectan gravemente la estabilidad social del país, las cuales deben reprimirse para lograr el restablecimiento del orden y la paz públicos".

Y, en el propósito de fortalecer lo dispuesto en los Decretos legislativos números 813, 814 y 815 de 1989 para combatir "la existencia y acción de estos grupos" con "la tipificación penal de nuevas conductas antisociales".

De otra parte, advierte la Corte que en el Decreto 1038 de 1984 que declaró la perturbación del orden público el Gobierno invocó entre los hechos determinantes de la conmoción interior los siguientes:

"Que en diversos lugares del país han venido operando *grupos armados* que han atentado contra el régimen constitucional, mediante lamentables hechos de perturbación del orden público y suscitando ostensible alarma en los habitantes;

"...;

"Que con posterioridad a la expedición del Decreto 615 de 1984, han tenido lugar asaltos a poblaciones por obra de *grupos armados,* entre ellos los ocurridos sobre Acevedo en el Departamento del Huila, Corinto en el Departamento del Cauca, Sucre y Jordán Bajo en el Departamento de Santander, Giraldo en el Departamento de Antioquia y Miraflores en la Comisaría del Guaviare;

"Que por la acción persistente de *grupos antisociales* relacionados con el narcotráfico, viene perturbándose gravemente el normal funcionamiento de las instituciones en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas y en la economía nacional;

"...

"Que en general hechos de violencia provocados por las circunstancias antes mencionadas han ocasionado sensibles bajas del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía, lo mismo que víctimas en la población civil" (subraya la Corte).

Así las cosas, es claro que el contenido normativo del Decreto 1194 de 1989 está ligado causalmente a los hechos o fenómenos que determinaron la implantación del estado de sitio en todo el territorio nacional, en cuanto está dirigido a combatir la existencia y acción de los grupos armados denominados comúnmente "escuadrones de la muerte", "bandas de sicarios" o de "justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares".

Sin duda, estas agrupaciones para el crimen son manifestaciones evolucionadas de la delincuencia organizada que contribuyen a agravar el deterioro del orden público y por consiguiente permiten tratamiento jurídico mediante decretos legislativos cuyas disposiciones propendan a su eliminación como en este caso, a través de la penalización de las conductas dirigidas a su conformación y preparación.

Por lo demás cabe recordar, que el decreto en revisión adiciona el Decreto legislativo número 180 de 1988, que también había sido adicionado por el Decreto número 2499 de 1988, en virtud de los cuales se expidieron medidas dirigidas a combatir la acción delictiva de los referidos grupos armados, y la Corte halló que guardaban la conexidad debida por:

"... constituir las llamadas circunstancias o motivaciones sobrevinientes que la Corte ha aceptado como justificativas de la expedición de nuevas regulaciones de orden público, sin que sea necesario producir ningún nuevo decreto que las fundamente" (sentencia número 10 de marzo 27 de 1989 M. P. Doctor Fabio Morón Díaz).

d) *Contenido del decreto.*

"Como lo ha señalado la Corte en oportunidades anteriores, el principio de la legalidad punitiva, consagrado en los artículos 23, 26 y 28 de la Constitución rige en todo tiempo, aún en épocas de alteración del orden público, por ello el Ejecutivo, investido de legislador de excepción, al dictar normas en materia penal debe actuar con estricta sujeción a los postulados superiores que lo informan.

Ha admitido la Corte como incuestionable que, durante el régimen de excepción y para conjurar la crisis política, al Gobierno le está permitido erigir nuevas conductas como delito o contravención, reestructurar las existentes y establecer el tratamiento punitivo y procesal que debe dárseles sin rebasar el marco constitucional correspondiente.

Bajo estas premisas pasa la Corte a analizar y decidir sobre la constitucionalidad de las normas del Decreto número 1194 de 1989.

El artículo 1º establece nuevos tipos penales que se sancionan severamente. Se describen como conductas ilícitas, las de promover, financiar, organizar, dirigir y fomentar grupos armados con fines criminales o ejecutar actos tendientes a lograr su formación o el ingreso a ellos, que la norma define como 'escuadrones de la muerte', 'bandas de sicarios' o de 'justicia privada', para integrar el tipo penal.

El artículo 2º consagra como delito el solo hecho de vincularse o formar parte de uno de los grupos mencionados, sin necesidad de la producción de ningún resultado, en forma similar a como la legislación ordinaria regula el concierto para delinquir.

El artículo 3º define como ilícito penal la conducta consistente en instruir, entrenar en tácticas o procedimientos militares o equipar para el desarrollo de sus actividades delictivas, a los grupos armados mencionados.

El artículo 4º contempla como circunstancia de agravación punitiva la realización de las conductas descritas en los artículos antes relacionados, por miembros activos o retirados de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, o de los organismos de seguridad del Estado, dada la especial gravedad que reviste la comisión del delito por las personas a quienes corresponde preservar el orden público y brindar protección y seguridad a la ciudadanía, para lo cual han recibido el debido adiestramiento.

Encuentra la Corte que los preceptos reseñados no quebrantan ningún precepto superior, pues con carácter excepcional y transitorio particularizan nuevas conductas ilícitas y le señalan las penas correspondientes, con el fin de reprimir comportamientos especialmente nocivos para la tranquilidad y seguridad de la comunidad, que es el interés prevalente que define la orientación de las medidas de excepción''.

Aunque las normas hacen referencia a conceptos extrajurídicos que integran el tipo penal, no por ello puede hablarse de ambigüedad en su descripción, pues envuelven una idea que hace objetivable la conducta, de fácil intelección para el juez y aun para el común de la gente.

En efecto, las agrupaciones con fines criminales instaladas en el cuadro social, para desarticular el orden público, como lo indica la acepción común de las palabras que los definen, desarrollan actividades contra la vida e integridad de las personas. Los ''escuadrones de la muerte'' toman su denominación de las organizaciones que operaron en el Brasil especializadas en el asesinato de delincuentes comunes o militantes políticos opuestos al régimen militar. Las expresiones ''bandas de sicarios'' hacen inequívoca alusión a las asociaciones armadas de homicidas asalariados y los grupos de ''justicia privada'' se arrogan la potestad de ajusticiar a las personas según su personal criterio, desconociendo que la justicia es una función pública y como tal privativa del Estado que se ejerce conforme a los principios fundamentales del estado de derecho y las leyes que los desarrollan.

No se advierte fundamento en las inquietudes del Procurador, por cuanto es evidente que para la tipificación de la conducta es indiferente

el sitio en que operen estos grupos, la ideología que los anime, las modalidades o formas de acción o la clase de armas que utilicen.

El artículo 5º se ocupa de señalar el juez competente, que para el caso, son los jueces de orden público (Decreto legislativo número 474 de 1988) y de disponer que la aplicación de las sanciones deberá hacerse con sujeción al procedimiento que establece el Decreto 180 de 1988, que la Corte halló en su oportunidad, acorde con el régimen constitucional. (Sentencia número 21 de marzo 3 de 1988, M. P. Fabio Morón Díaz).

Ningún reparo puede hacerse al contenido de los artículos 6º y 7º del decreto pues se limitan a señalar la modificación temporal de los tipos penales referidos en el Código Penal, fijar su vigencia y determinar la suspensión de las disposiciones legales que sean contrarias a sus preceptos.

No advierte la Corte que el decreto revisado sea contrario a ningún precepto de la Constitución Nacional.

VI. Decisión

En mérito de 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,

Resuelve:

Declarar CONSTITUCIONAL el Decreto número 1194 de junio 8 de 1989, "por el cual se adiciona el Decreto 180 de 1988, para sancionar nuevas modalidades delictivas, por requerirlo el restablecimiento del orden público".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

FORMACION DE LA LEY. PROMULGACION DE LA LEY

Resumen. La voluntad del Congreso de aprobar en su integridad la Convención Universal sobre derecho de autor, revisado en París el 24 de julio de 1971, es inequívoca.

Exequible **la Ley 48 de 1975.**

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 44.

Referencia: Expediente número 1911.

Acción de inexequibilidad contra la Ley 48 de 1975, "por la cual se autoriza la adhesión de Colombia a los siguientes instrumentos internacionales 'Convención Universal sobre Derecho de Autor', sus Protocolos I y II, revisada en París el 24 de julio de 1971, y se aprueba la 'Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas, Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión, hecha en Roma el 26 de octubre de 1961' ".

Actores: Germán Cavelier y Ernesto Cavelier.

Magistrado sustanciador: *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada según Acta número 25.

Bogotá, D. E., 27 de julio de 1989.

I. Antecedentes

Haciendo uso de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, los ciudadanos Germán Cavelier y Ernesto Cavelier solicitan ante la Corte la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 48 de 1975, por considerarla contraria al ordenamiento constitucional.

Cumplidos los trámites propios de los procesos de constitucionalidad que se inician por vía de acción y obtenido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre el fondo de la petición incoada.

II. La ley acusada

Su texto literal es como sigue:

«LEY NUMERO 48 DE 1975
(diciembre 12)

Por medio de la cual se autoriza la adhesión de Colombia a los siguientes instrumentos internacionales: "Convención Universal sobre Derecho de Autor", sus Protocolos I y II, revisada en París el 24 de julio de 1971 y se aprueba la "Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas, Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión", hecha en Roma el 26 de octubre de 1961.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1º Apruébase la adhesión de Colombia a los siguientes instrumentos internacionales: "Convención Universal sobre Derecho de Autor, sus Protocolos I y II", revisada en París el 24 de julio de 1971 y la "Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas, Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión", hecha en Roma el 26 de octubre de 1961, y que a la letra dicen:

Convención Universal sobre Derecho de Autor Revisada en París el 24 de julio de 1971

Los Estados contratantes, animados por el deseo de asegurar en todos los países la protección del derecho de autor sobre las obras literarias, científicas y artísticas, convencidos de que un régimen de protección de los derechos de autor adecuado a todas las naciones y formulado en una convención universal, que se una a los sistemas internacionales vigentes sin afectarlos, contribuirá a asegurar el respeto de los derechos de la personalidad humana y a favorecer el desarrollo de las letras, las ciencias y las

artes, persuadidos de que tal régimen universal de protección de los derechos de los autores facilitará la difusión de las obras del espíritu y una mejor comprensión internacional.

Han resuelto revisar la Convención Universal sobre Derecho de Autor firmada en Ginebra el 6 de septiembre de 1952 (denominada de ahora en adelante como "la Convención de 1952") y, en consecuencia, han convenido lo siguiente:

ARTICULO 1º

Cada uno de los Estados contratantes se compromete a adoptar todas las disposiciones necesarias a fin de asegurar una protección suficiente y efectiva de los derechos de los autores o de cualesquiera otros titulares de estos derechos, sobre las obras literarias, científicas y artísticas, tales como los escritos, las obras musicales, dramáticas y cinematográficas y las de pintura, grabado y escultura.

ARTICULO 2º

1. Las obras publicadas de los nacionales de cualquier Estado contratante, así como las obras publicadas por primera vez en el territorio de tal Estado, gozarán, en cada uno de los otros Estados contratantes, de la protección que cada uno de esos Estados conceda a las obras de sus nacionales publicadas por primera vez en su propio territorio, así como de la protección especial que garantiza la presente Convención.

2. Las obras no publicadas de los nacionales de cada Estado contratante gozarán, en cada uno de los demás Estados contratantes, de toda la protección que cada uno de estos Estados conceda a las obras no publicadas de sus nacionales, así como de la protección especial que garantiza la presente Convención.

3. Para la aplicación de la presente Convención todo Estado contratante puede, mediante disposiciones de su legislación interna, asimilar a sus propios nacionales toda persona domiciliada en ese Estado.

ARTICULO 3º

1. Todo Estado contratante que, según su legislación interna, exija como condición para la protección de los derechos de los autores el cumplimiento de formalidades, tales como depósito, registro, mención, certificados notariales, pago de tasas, fabricación o publicación en el territorio nacional, considerarán satisfechas tales exigencias para toda obra protegida de acuerdo con los términos de la presente Convención, publicada por primera vez fuera del territorio de dicho Estado por un autor que no sea nacional del mismo si, desde la primera publicación de dicha obra, todos sus ejemplares, publicados con autorización del autor de cualquier otro titular de sus derechos, llevan el símbolo O.

Parágrafo 1º del presente artículo, en lo que se refiere al segundo período de protección, así como a los períodos sucesivos.

ARTICULO 4º

1. La duración de la protección de la obra se regirá por la ley del Estado contratante donde se reclame la protección, de conformidad con las disposiciones del artículo 2º y con las contenidas en el presente artículo.

2. a) El plazo de protección para las obras protegidas por la presente Convención no será inferior a la vida del autor y veinticinco años después de su muerte. Sin embargo, aquellos Estados contratantes que, en la fecha de entrada en vigor en su territorio de la presente Convención hayan limitado este plazo para ciertas categorías de obras, a un período calculado a partir de la primera publicación de la obra tendrán la facultad de mantener tales excepciones o de extenderlas a otras categorías. Para todas estas categorías, la duración de la protección no será inferior a veinticinco años a contar de la fecha de la primera publicación;

b) Todo Estado contratante que, en la fecha de entrada en vigor de la presente Convención de su territorio, no calcule la duración de la protección basándose en la vida del autor, podrá calcular desde la primera publicación de la obra, o dado el caso, desde su registro anterior a la publicación; la duración de la protección no será inferior a veinticinco años a contar desde la fecha de la primera publicación o, dado el caso, desde el registro anterior a la publicación;

c) Si la legislación de un Estado contratante otorga dos o más plazos de protección consecutivos, la duración del primer plazo no podrá ser inferior a uno de los períodos mínimos que se han especificado en los apartados a) y b) anteriores.

3. Las disposiciones del párrafo 2 no se aplican a las obras fotográficas, ni a las de artes aplicadas. Sin embargo, en los Estados contratantes donde se hallen protegidas las obras fotográficas y, como obras artísticas, las artes aplicadas, la duración de la protección para tales obras no podrá ser inferior a diez años.

4. a) Ningún Estado contratante estará obligado a proteger una obra durante un plazo mayor que el fijado, para la clase de obras a que pertenezca por la ley del Estado del cual es nacional el autor, cuando se trate de una obra no publicada, y, en el caso de una obra publicada, por la ley del Estado contratante donde ha sido publicada por primera vez;

b) Para la aplicación de lo dispuesto en el apartado a), si la legislación de un Estado contratante otorga dos o más períodos consecutivos de protección, la duración de la protección concedida por dicho Estado será igual a la suma de todos los períodos. Sin embargo, si por una razón cualquiera una obra, determinada no se halla protegida por tal Estado durante el segundo período, o alguno de los períodos sucesivos, los otros Estados contratantes no están obligados a proteger tal obra durante este segundo período o los períodos sucesivos.

5. Para la aplicación del párrafo 4, la obra de un nacional de un Estado contratante, publicada por primera vez en un Estado no contratante, se considerará como si hubiera sido publicada por primera vez en el Estado contratante del cual es nacional el autor.

6. Para la aplicación del mencionado párrafo 4, en caso de publicación simultánea en dos o más Estados contratantes, se considerará que la obra ha sido publicada por primera vez en el Estado que conceda la protección más corta. Será considerada como publicada simultáneamente en varios países toda obra que haya aparecido en dos o más países dentro de los treinta días a partir de su primera publicación.

CAPITULO 4º bis

1. Los derechos mencionados en el artículo 1º comprenden los fundamentales que aseguran la protección de los intereses patrimoniales del autor, incluso el derecho exclusivo de autorizar la reproducción por cualquier medio, la representación y ejecución públicas y la radiodifusión. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán a las obras protegidas por la presente Convención, en su forma original o en cualquier forma reconocible derivada del original.

2. No obstante, cada Estado contratante podrá establecer en su legislación nacional excepciones a los derechos mencionados en el párrafo 1º del presente artículo, siempre que no sean contrarias al espíritu ni a las disposiciones de la presente Convención. Sin embargo, los Estados que eventualmente ejerzan esa facultad deberán conceder un nivel razonable de protección efectiva a cada uno de los derechos que sean objeto de esas excepciones.

ARTICULO 5º

1. Los derechos mencionados en el artículo 1º comprenden el derecho exclusivo de hacer, de publicar y de autorizar que se haga y se publique la traducción de las obras protegidas por la presente Convención.

2. Sin embargo, cada Estado contratante podrá restringir en su legislación nacional el derecho de traducción para los escritos, pero sólo ateniéndose a las disposiciones siguientes:

a) Si, a la expiración de un plazo de siete años a contar de la primera publicación de un escrito, la traducción de este escrito no ha sido publicada en una lengua de uso general en el Estado contratante, por el titular del derecho de traducción o con su autorización, cualquier nacional de ese Estado contratante podrá obtener de la autoridad competente de tal Estado una licencia no exclusiva para traducirla en dicha lengua y publicarla;

b) Tal licencia sólo podrá concederse si el solicitante, conforme a las disposiciones vigentes en el Estado donde se presente la solicitud, demuestra que ha pedido al titular del derecho la autorización para hacer y publicar la traducción, y que después de haber hecho las diligencias pertinentes no pudo localizar al titular del derecho u obtener su autorización. En las mismas condiciones se podrá conceder igualmente la licencia si están agota-

das las ediciones de una traducción ya publicada en una lengua de uso general en el Estado contratante;

c) Si el titular del derecho de traducción no hubiere sido localizado por el solicitante, éste deberá transmitir copias de su solicitud al editor, cuyo nombre aparezca en los ejemplares de la obra y al representante diplomático o consular del Estado del cual sea nacional el titular del derecho de traducción cuando la nacionalidad del titular de este derecho es conocida, o al organismo que pueda haber sido designado por el gobierno de ese Estado. No podrá concederse la licencia antes de la expiración de un plazo de dos meses desde la fecha del envío de la copia de la solicitud;

d) La legislación nacional adoptará las medidas adecuadas para asegurar al titular del derecho de la traducción una remuneración equitativa y de acuerdo con los usos internacionales, así como el pago y el envío de tal remuneración, y para garantizar una correcta traducción de la obra;

e) El título y el nombre del autor de la obra original deben imprimirse así mismo en todos los ejemplares de la traducción publicada. La licencia sólo será válida para la publicación en el territorio del Estado contratante donde ha sido solicitada. La importación y la venta de los ejemplares en otro Estado contratante serán posibles si tal Estado tiene una lengua de uso general idéntica a la cual ha sido traducida la obra, si su legislación nacional permite la licencia y si ninguna de las disposiciones en vigor en tal Estado se opone a la importación y a la venta; la importación y la venta en todo Estado contratante en el cual las condiciones precedentes no se apliquen se reservarán a la legislación de tal Estado y a los acuerdos concluidos por el mismo. La licencia no podrá ser cedida por su beneficiario;

f) La licencia no podrá ser concedida en el caso de que el autor haya retirado de la circulación los ejemplares de la obra.

ARTICULO 5º bis

1. Cada uno de los Estados contratantes considerados como país en vías de desarrollo, según la práctica establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, podrá en el momento de su ratificación, aceptación o adhesión a esta Convención o, posteriormente, mediante notificación al Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (denominado de ahora en adelante como "el Director General"), valerse de una o de todas las excepciones estipuladas en los artículos 5º ter y 5º quater.

2. Toda notificación depositada de conformidad con las disposiciones del párrafo 1º surtirá efecto durante un período de diez años a partir de la fecha en que entre en vigor la presente Convención, o durante la parte de ese período de diez años que quede pendiente en la fecha del depósito de la notificación, y podrá ser renovada total o parcialmente por nuevos períodos de diez años cada uno si, en un plazo no superior a quince ni inferior a tres meses anterior a la fecha de expiración del decenio en curso, el Estado contratante deposita una nueva notificación en poder del Director General.

Podrán depositarse también por primera vez notificaciones durante nuevos decenios de conformidad con las disposiciones del presente artículo.

3. A pesar de lo dispuesto en el párrafo 2, un Estado contratante que deje de ser considerado como país en vías de desarrollo, según los define el párrafo 1º, no estará facultado para renovar la notificación que depositó según lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 y, retire oficialmente o no la notificación, dicho Estado no podrá invocar las excepciones previstas en los artículos 5º ter y 5º quater al terminar el decenio en curso o tres años después de haber dejado de ser considerado como país en vías de desarrollo, según la que sea posterior de esas dos fechas.

4. Los ejemplares de una obra ya producidos en virtud de las excepciones previstas en los artículos 5º ter y 5º quater podrán seguir en circulación hasta su agotamiento, después de la expiración del período para el cual dichas notificaciones en los términos del presente artículo han tenido efecto.

5. Cada uno de los Estados contratantes que haya hecho la notificación prevista en el artículo 13 para la aplicación de la presente Convención a determinados países o territorios, cuya situación pueda considerarse como análoga a la de los Estados a los que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo, podrá también, en lo que se refiere a cualquiera de esos países o territorios, cursar una notificación relativa a las excepciones establecidas en el presente artículo y a su renovación. Durante el tiempo en que surta efecto dicha notificación, podrán aplicarse las disposiciones de los artículos 5º ter y 5º quater a esos países o territorios. Todo envío de ejemplares desde dicho país o territorio al Estado contratante será considerado como una exportación en el sentido de los artículos 5º ter y 5º quater.

ARTICULO 5º ter

1. a) Cada uno de los Estados contratantes a los que se aplica el párrafo 1 del artículo 5º bis podrá sustituir el plazo de siete años estipulado en el párrafo 2 del artículo 5º por un plazo de tres años o por un plazo más largo establecido en su legislación nacional. Sin embargo, en el caso de una traducción en una lengua que no sea de uso general en uno o más países desarrollados, partes en la presente Convención o sólo en la Convención de 1952, el plazo de tres años será sustituido por un plazo de un año;

b) Cada uno de los Estados contratantes a los que se aplica el párrafo 1 del artículo 5º bis podrá, con el asentimiento unánime de los países desarrollados que sean Estados partes en la presente Convención o sólo en la Convención de 1952 y en los que sea de uso general la misma lengua, en el caso de una traducción en esa lengua, sustituir el plazo de tres años previsto en el apartado a) anterior por otro plazo que se determine en virtud de ese acuerdo, pero que no podrá ser inferior a un año. Sin embargo, el presente apartado no se aplicará cuando la lengua de que se trate sea el español, el francés o el inglés. La notificación de ese acuerdo se comunicará al Director General;

c) Sólo se podrá conceder la licencia si el peticionario, de conformidad con las disposiciones vigentes en el Estado donde se presente la solicitud, demuestra que ha pedido la autorización al titular del derecho de traducción o que, después de haber hecho las diligencias pertinentes por su parte, no pudo localizar al titular del derecho u obtener su autorización. En el momento de presentar su solicitud, el peticionario deberá informar al Centro Internacional de Información sobre Derechos de Autor creado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, o a todo centro nacional o regional de intercambio de información considerado como tal en una notificación depositada a ese efecto en poder del Director General por el gobierno del Estado en el que se suponga que el editor ejerce la mayor parte de sus actividades profesionales;

d) Si el titular del derecho de traducción no hubiere sido localizado, el peticionario deberá transmitir, por correo aéreo certificado, copias de la solicitud al editor, cuyo nombre figure en la obra y a todos los centros nacionales o regionales de intercambio de información mencionados en el apartado c). Si la existencia de tal centro no ha sido notificada, el peticionario enviará también copia al Centro Internacional de Información sobre Derecho de Autor, creado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

2. a) La licencia no se podrá conceder en virtud del presente artículo antes de la expiración de un nuevo plazo de seis meses (en el caso de que pueda obtenerse al expirar un plazo de tres años) y de un nuevo plazo de nueve meses (en el caso de que pueda obtenerse al expirar un plazo de un año). El nuevo plazo empezará a correr ya sea a partir de la fecha en que se pida la autorización para hacer la traducción mencionada en el apartado c) del párrafo 1º, o bien, si la identidad o la dirección del titular del derecho de traducción son desconocidas, a partir de la fecha de envío de las copias de la solicitud de licencia mencionadas en el apartado d) del párrafo 1);

b) No se podrá conceder la licencia si ha sido publicada una traducción durante dicho plazo de seis o nueve meses por el titular del derecho de traducción o con su autorización.

3. Todas las licencias que se conceden en virtud del presente artículo serán exclusivamente para uso escolar, universitario o de investigación.

4. a) La licencia no será válida para la exportación sino sólo para la publicación dentro del territorio del Estado contratante en que se haya presentado la solicitud;

b) Todos los ejemplares publicados al amparo de una licencia concedida según lo dispuesto en el presente artículo, llevarán una nota en el idioma correspondiente, advirtiendo que el ejemplar sólo se pone en circulación en el Estado contratante que haya concedido la licencia; si la obra lleva las indicaciones a que se refiere el párrafo 1 del artículo 3º, los ejemplares así publicados llevarán esas mismas indicaciones;

c) La prohibición de exportar prevista en el apartado a) anterior no se aplicará cuando un organismo estatal u otra entidad pública de un Es-

tado que haya concedido, con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo, una licencia para traducir una obra a un idioma que no sea el español, el francés o el inglés, envíe a otro país ejemplares de una traducción realizada en virtud de dicha licencia, a condición de que:

i) Los destinatarios sean nacionales del Estado contratante que concede la licencia u organizaciones que agrupen a tales personas;

ii) Los ejemplares sean destinados exclusivamente a un uso escolar, universitario o de investigación;

iii) El envío de dichos ejemplares y su ulterior distribución a los destinatarios no tengan ningún fin lucrativo, y

iv) Entre el país al que se envían los ejemplares y el Estado contratante se concierte un acuerdo, que será comunicado al Director General, por uno cualquiera de los gobiernos interesados, a fin de permitir la recepción y la distribución o una de estas dos operaciones.

5. Se tomarán disposiciones a nivel nacional para que:

a) La licencia prevea una remuneración equitativa en consonancia con las normas y porcentajes aplicables a las licencias libremente negociadas entre personas de los dos países interesados;

b) Se efectúe el pago y el envío de la remuneración. Si existe una reglamentación nacional en materia de divisas, las autoridades competentes harán todo lo posible para que el envío se realice en divisas convertibles o en su equivalente, recurriendo a los mecanismos internacionales.

6. Toda licencia concedida por un Estado contratante, de conformidad con el presente artículo, dejará de ser válida si una traducción de la obra en el mismo idioma y esencialmente con el mismo contenido que la edición a la que se concedió la licencia es publicada en dicho Estado por el titular del derecho de traducción o con su autorización, a un precio análogo al usual en el mismo Estado para obras similares. Los ejemplares editados antes de que la licencia deje de ser válida podrán seguir siendo puestos en circulación hasta su agotamiento.

7. Para las obras compuestas principalmente de ilustraciones, sólo se podrá conceder una licencia para la traducción del texto y la reproducción de las ilustraciones si se han cumplido también las condiciones del artículo 5º quater.

8. a) También se podrá conceder una licencia para la traducción de una obra protegida por la presente Convención, publicada en forma impresa o en formas análogas de reproducción, para ser utilizada por un organismo de radiodifusión que tenga su sede en el territorio de un Estado contratante al que se aplique el párrafo 1 del artículo 5º bis, tras la presentación en dicho Estado de una solicitud por el citado organismo, siempre que:

i) La traducción haya sido realizada a partir de un ejemplar hecho y adquirido de conformidad con la legislación del Estado contratante;

ii) La traducción se utilice sólo en emisiones que tengan un fin exclusivamente docente o para dar a conocer informaciones científicas destinadas a los expertos de una rama profesional determinada;

iii) La traducción se destine exclusivamente a los fines enunciados en el inciso ii) anterior, mediante emisiones efectuadas legalmente para destinatarios en el territorio del Estado contratante, incluyendo grabaciones visuales o sonoras realizadas lícita y exclusivamente para esa emisión;

iv) Las grabaciones sonoras o visuales de la traducción sólo pueden ser objeto de intercambios entre organismos de radiodifusión que tengan su sede social en el territorio del Estado contratante que hubiere otorgado una licencia de este género;

v) Ninguna de las utilizaciones dadas a la traducción tenga fines lucrativos;

b) Siempre que se cumplan todos los requisitos y condiciones enumerados en el apartado a), se podrá conceder así mismo una licencia a un organismo de radiodifusión para la traducción de cualquier texto incorporado o integrado en fijaciones audiovisuales preparadas y publicadas con la única finalidad de dedicarlas a fines escolares y universitarios;

c) A reserva de lo dispuesto en los apartados a) y b), las demás disposiciones del presente artículo serán aplicables a la concesión y ejercicio de dicha licencia.

9. A reserva de lo dispuesto en el presente artículo, toda licencia concedida en virtud de éste se regirá por las disposiciones del artículo 5º y continuará rigiéndose por las disposiciones del artículo 5º y por las del presente artículo, incluso después del plazo de siete años estipulado en el párrafo 1 del artículo 5º. De todos modos, una vez expirado este plazo, el titular de esta licencia podrá pedir que se sustituya por otra, regida exclusivamente por las disposiciones del artículo 5º.

ARTICULO 5º quater

1. Cada uno de los Estados contratantes a que se refiere el párrafo 1 del artículo 5º bis, podrá adoptar las siguientes disposiciones:

a) Si al expirar: i), el período fijado por el apartado c), contado desde la primera publicación de una determinada edición de una obra literaria, científica o artística a que se refiere el párrafo 3º; o ii) un período, más largo fijado por la legislación del Estado, no se han puesto en venta ejemplares de esa edición en el Estado de que trate, por el titular del derecho de reproducción o con su autorización, para satisfacer las necesidades tanto del público como de los fines escolares y universitarios, a un precio análogo al usual en dicho Estado para obras similares, cualquier nacional de este Estado podrá obtener de la autoridad competente una licencia no exclusiva para publicar la edición a ese precio o a un precio inferior, con objeto de utilizar para fines escolares y universitarios. Sólo se podrá conceder la licencia si el peticionario, según el procedimiento vigente en el Estado de que se trate, demuestra que ha pedido al titular del derecho autorización para publicar la obra y que, a pesar de haber puesto en ello la debida dili-

gencia, no ha podido encontrar al titular del derecho u obtener su autorización. En el momento de presentar su solicitud, el peticionario deberá informar al Centro Internacional de Información sobre Derecho de Autor, creado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura o a todo centro nacional o regional de intercambio de información mencionado en el apartado d);

b) Se podrá así mismo conceder la licencia en las mismas condiciones si, durante un plazo de seis meses, no se ponen en venta en dicho Estado ejemplares autorizados de la edición de que se trate, para responder a las necesidades del público o a las de los fines escolares y universitarios, a un precio análogo al usual en ese Estado para obras similares;

c) El período a que se refiere el apartado a) será de cinco años. No obstante:

i) Para las obras de ciencias exactas y naturales y de tecnología, este período será de tres años;

ii) Para las obras del dominio de la imaginación, como las novelas, las obras poéticas, dramáticas y musicales, y para los libros de arte, este período será de siete años;

d) Si el titular del derecho de reproducción no hubiere sido localizado, el peticionario deberá transmitir, por correo aéreo certificado, copias de la solicitud al editor cuyo nombre figure en la obra y a todos los centros nacionales o regionales de intercambio de información considerados como tales en la notificación que el Estado —en el que se suponga que el editor ejerce la mayor parte de sus actividades profesionales— haya comunicado al Director General. A falta de tal notificación, se enviará también copia al Centro Internacional de Información sobre Derecho de Autor creado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. No se podrá conceder la licencia antes de que haya expirado el plazo de tres meses a contar de la fecha de envío de la copia de la solicitud.

e) En el caso de que la licencia pueda obtenerse al expirar el período de tres años, sólo podrá concederse en virtud del presente artículo:

i) A la expiración de un plazo de seis meses a contar desde la solicitud de la autorización mencionada en el apartado a), o bien, si la identidad o la dirección del titular del derecho de reproducción son desconocidas, a partir de la fecha de envío de las copias de la solicitud de licencia mencionadas en el apartado d), y

ii) Si durante este plazo no se hubieran puesto en circulación ejemplares de la edición en las condiciones estipuladas en el apartado a);

f) El nombre del autor y el título de la obra de esa determinada edición habrán de estar impresos en todos los ejemplares de la reproducción publicada. La licencia no será válida para la exportación sino sólo para la publicación dentro del territorio del Estado contratante en que se haya presentado la solicitud. La licencia no podrá ser cedida por el beneficiario;

g) La legislación nacional adoptará las medidas pertinentes para garantizar la reproducción fiel de la edición de que se trate;

h) No se concederá una licencia con el fin de reproducir y publicar una traducción de una obra, en virtud del presente artículo, en los siguientes casos:

i) Cuando la traducción de que se trate no haya sido publicada por el titular del derecho de autor ni con su autorización;

ii) Cuando la traducción no esté en una lengua de uso general en el Estado que concede la licencia.

2. Se aplicarán las siguientes disposiciones a las excepciones establecidas en el párrafo 1 del presente artículo:

a) Todos los ejemplares publicados al amparo de una licencia concedida con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo llevarán una nota en el idioma correspondiente, advirtiendo que el ejemplar sólo se pone en circulación en el Estado contratante para el que se pidió la licencia. Si la obra lleva las indicaciones a que se refiere el párrafo 1 del artículo 3º, los ejemplares llevarán esas mismas indicaciones;

b) Deberán tomarse disposiciones a nivel nacional para que:

i) La licencia prevea una remuneración equitativa en consonancia con las normas y porcentajes aplicables a las licencias libremente negociadas entre personas de los dos países interesados;

ii) Se efectúe el pago y el envío de la remuneración. Si existe una reglamentación nacional en materia de divisas, las autoridades competentes harán todo lo posible para que el envío se realice en divisas convertibles o en su equivalente, recurriendo a los mecanismos internacionales;

c) Cada vez que se pongan en venta en el Estado contratante, por el titular del derecho de reproducción o con su autorización, ejemplares de una edición de una obra, para responder a necesidades del público o de los fines escolares y universitarios, a un precio análogo al usual en ese Estado para obras similares, toda licencia concedida de conformidad con el presente artículo dejará de ser válida si la edición está hecha en el mismo idioma y tiene esencialmente el mismo contenido que la edición publicada al amparo de la licencia. Podrán seguir circulando y distribuyéndose hasta su agotamiento los ejemplares editados antes de que la licencia deje de ser válida;

d) La licencia no podrá ser concedida en el caso de que el autor haya retirado de la circulación todos los ejemplares de la edición.

3. a) A reserva de lo dispuesto en el apartado b), las disposiciones del presente artículo se aplicarán exclusivamente a las obras literarias, científicas o artísticas publicadas en forma de edición impresa o en cualquier otra forma análoga de reproducción;

b) Las disposiciones del presente artículo se aplicarán también a la reproducción en forma audiovisual de fijaciones lícitas audiovisuales que incluyen obras protegidas por la presente Convención, así como a la traducción de todo texto que las acompañe a una lengua de uso general en el Estado que concede la licencia; a condición, en todos los casos de que tales fijaciones audiovisuales hayan sido concebidas y publicadas con el exclusivo objeto de utilizarlas para los fines escolares y universitarios.

ARTICULO 6º

Se entiende por "publicación", en los términos de la presente Convención, la reproducción de la obra en forma tangible a la vez que el poner a disposición del público ejemplares de la obra que permitan leerla o conocerla visualmente.

ARTICULO 7º

La presente Convención no se aplicará a aquellas obras, o a los derechos sobre las mismas, que en la fecha de la entrada en vigor de la presente Convención en el Estado contratante donde se reclama la protección, hayan perdido definitivamente la protección en dicho Estado contratante.

ARTICULO 8º

1. La presente Convención, que llevará la fecha del 24 de julio de 1971, será depositada en poder del Director General y quedará abierta a la firma de todos los Estados contratantes de la Convención de 1952, durante un período de ciento veinte días a partir de la fecha de la presente Convención. Será sometida a la ratificación o a la aceptación de los Estados signatarios.

2. Cualquiera Estado que no haya firmado la presente Convención podrá adherirse a ella.

3. La ratificación, la aceptación o la adhesión se efectuarán mediante el depósito de un instrumento a tal efecto dirigido al Director General.

ARTICULO 9º

1. La presente Convención entrará en vigor tres meses después del depósito de doce instrumentos de ratificación, de aceptación o de adhesión.

2. En lo sucesivo la Convención entrará en vigor, para cada Estado, tres meses después del depósito de su respectivo instrumento de ratificación, de aceptación o de adhesión.

3. La adhesión a la presente Convención de un Estado que no sea parte en la Convención de 1952, constituirá también una adhesión a dicha Convención; sin embargo, si el instrumento de adhesión se deposita antes de que entre en vigor la presente Convención, ese Estado podrá condicionar su adhesión a la Convención de 1952 a la entrada en vigor de la presente Convención. Una vez que haya entrado en vigor la presente Convención, ningún Estado podrá adherirse solo a la Convención de 1952.

4. Las relaciones entre los Estados partes en la presente Convención y los Estados que sólo son partes en la Convención de 1952, están regidas por la Convención de 1952. Sin embargo, todo Estado que sólo sea parte en la Convención de 1952 podrá declarar, mediante una notificación depositada ante el Director General, que admite la aplicación de la Convención

de 1971 a las obras de sus nacionales o publicadas por primera vez en su territorio por todo Estado parte en la presente Convención.

ARTICULO 10

1. Todo Estado contratante se compromete a adoptar, de conformidad con su Constitución, las medidas necesarias para asegurar la aplicación de la presente Convención.

2. Queda entendido que en la fecha de entrada en vigor para un Estado de la presente Convención, ese Estado deberá encontrarse, con arreglo a su legislación nacional, en condiciones de aplicar las disposiciones de la presente Convención.

ARTICULO 11

1. Se crea un Comité Intergubernamental con las siguientes atribuciones:

a) Estudiar los problemas relativos a la aplicación y funcionamiento de la Convención Universal;

b) Preparar las revisiones periódicas de esta Convención;

c) Estudiar cualquier otro problema relativo a la protección internacional del derecho de autor, en colaboración con los diversos organismos internacionales interesados, especialmente con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas y la Organización de los Estados Americanos;

d) Informar a los Estados partes en la Convención Universal sobre sus trabajos.

2. El Comité se compondrá de representantes de dieciocho Estados partes en la presente Convención o sólo en la Convención de 1952.

3. El Comité será designado teniendo en cuenta un justo equilibrio entre los intereses nacionales sobre la base de la situación geográfica, la población, los idiomas y el grado de desarrollo.

4. El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Director de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, o sus representantes, podrán asistir a las reuniones del Comité con carácter consultivo.

ARTICULO 12

El Comité Intergubernamental convocará conferencias de revisión, siempre que lo crea necesario o cuando lo pidan por lo menos diez Estados partes.

ARTICULO 13

1. Todo Estado contratante podrá, en el momento del depósito del instrumento de ratificación, de aceptación o de adhesión, con posterioridad, declarar, mediante notificación dirigida al Director General, que la presente Convención es aplicable a todos o parte de los países o territorios, cuyas relaciones exteriores ejerzan, y la Convención se aplicará entonces a los países o territorios designados en la notificación, a partir de la expiración del plazo de tres meses previsto en el artículo 9º. En defecto de esta notificación, la presente Convención no se aplicará a esos países o territorios.

2. Sin embargo, el presente artículo no deberá interpretar en modo alguno como tácito reconocimiento o aceptación por parte de alguno de los Estados contratantes de la situación de hecho de todo territorio en el que la presente Convención haya sido declarada aplicable por otro Estado contratante en virtud del presente artículo.

ARTICULO 14

1. Todo Estado contratante tendrá la facultad de denunciar la presente Convención, revisada en su propio nombre, o en nombre de todos o de parte de los países o territorios que hayan sido objeto de la notificación prevista en el artículo 13. La denuncia se efectuará mediante notificación dirigida al Director General. Esta denuncia constituirá también una denuncia de la Convención de 1952.

2. Tal denuncia no producirá efecto sino respecto al Estado, país o territorio, en nombre del cual se haya hecho, y solamente doce meses después de la fecha en que la notificación se haya recibido.

ARTICULO 15

Toda diferencia entre dos o varios Estados contratantes, respecto a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención, que no sea resuelta por vía de negociación, será llevada ante la Corte Internacional de Justicia para que ésta decida, a menos que los Estados interesados convengan otro modo de solucionarla.

ARTICULO 16

1. La presente Convención será redactada en francés, inglés y español.

Los tres textos serán firmados y harán igualmente fe.

2. Se redactarán textos oficiales de la presente Convención en alemán, árabe, italiano y portugués, por el Director General después de consultar a los gobiernos interesados.

3. Todo Estado contratante, o grupo de Estados contratantes, podrá hacer redactar por el Director General, y de acuerdo con éste, otros textos en las lenguas que elija.

4. Todos estos textos se añadirán, como anexos, al texto firmado de la presente Convención.

ARTICULO 17

1. La presente Convención no afectará en nada a las disposiciones del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, ni al hecho de pertenecer a la Unión creada por este Convenio.

En aplicación del párrafo precedente, aparece una declaración como anexo del presente artículo. Esta declaración forma parte integrante de la presente Convención para los Estados ligados por el Convenio de Berna el 1º de enero de 1951, o que hayan adherido a él ulteriormente. La firma de la presente Convención por los Estados arriba mencionados implica al mismo tiempo la firma de la mencionada declaración, y su ratificación, aceptación o adhesión por esos Estados, significa a la par la de la declaración y de la presente Convención.

ARTICULO 18

La presente Convención no deroga las convenciones o acuerdos multilaterales o bilaterales sobre derecho de autor que se hallan o puedan hallarse en vigor exclusivamente entre dos o más repúblicas americanas. En caso de divergencia, ya sea entre las disposiciones de cualquiera de dichas convenciones o acuerdos existentes, de una parte, y las disposiciones de esta Convención de otra, o entre las disposiciones de esta Convención y las de cualquiera otra nueva Convención o acuerdo que se concierte entre dos o más repúblicas americanas, después de la entrada en vigor de la presente Convención, prevalecerá entre las partes la Convención o acuerdo redactado más recientemente. Los derechos adquiridos sobre una obra en cualquier Estado contratante en virtud de convenciones y acuerdos existentes con anterioridad a la fecha en que esta Convención entre en vigor en tal Estado, no serán afectados por la misma.

ARTICULO 19

La presente Convención no deroga las convenciones o acuerdos multilaterales o bilaterales sobre derecho de autor vigentes entre dos o más Estados contratantes. En caso de divergencia entre las disposiciones de una de dichas convenciones o de esos acuerdos, y las disposiciones de esta Convención, prevalecerán las disposiciones de esta última. No serán afectados los derechos adquiridos sobre una obra en virtud de convenciones o acuerdos en vigor en uno de los Estados contratantes con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Convención en dicho Estado. El presente artículo no afectará en nada las disposiciones de los artículos 17 y 18.

ARTICULO 20

No se permitirán reservas a la presente Convención.

ARTICULO 21

1. El Director General enviará copias debidamente autorizadas de la presente Convención a los Estados interesados, así como al Secretario General de las Naciones Unidas para que las registre.

2. También informará a todos los Estados interesados del depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación o adhesión, de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención y de las notificaciones previstas en el artículo 14.

Declaración anexa relativa al artículo 17.

Los Estados miembros de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (denominada de ahora en adelante "La Unión de Berna"), signatarios de la presente Convención, deseando estrechar sus lazos mutuos sobre la base de la mencionada Unión y evitar todo conflicto que pudiera surgir de la coexistencia del Convenio de Berna y de la Convención Universal sobre Derecho de Autor: reconociendo la necesidad temporal de algunos Estados de ajustar su grado de protección del Derecho de Autor a su nivel de desarrollo cultural, social y económico, han aceptado, de común acuerdo, los términos de la siguiente declaración:

a) A reserva de las disposiciones del apartado b), las obras que, según el Convenio de Berna, tenga como país de origen un país que se haya retirado de la Unión de Berna, después del 1º de enero de 1951, no serán protegidas por la Convención Universal sobre Derecho de Autor en los países de la Unión de Berna;

b) Cuando un Estado contratante sea considerado como país en vías de desarrollo, según la práctica establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y haya depositado en poder del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en el momento de retirarse de la Unión de Berna, una notificación en virtud de la cual se considere en vías de desarrollo, las disposiciones del apartado a) no se aplicarán durante todo el tiempo en que dicho Estado pueda, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5º bis, acogerse a las excepciones previstas por la presente Convención;

c) La Convención Universal sobre Derechos de Autor no será aplicable en las relaciones entre los Estados ligados por el Convenio de Berna, en lo que se refiere a la protección de las obras que, de acuerdo con dicho convenio de Berna, tengan como país de origen uno de los países de la Unión de Berna.

Resolución relativa al artículo 11.

La Conferencia de Revisión de la Convención Universal sobre Derecho de Autor, habiendo examinado los problemas relativos al Comité Intergubernamental previsto por el artículo 11 de la presente Convención, a la que va anexa la presente Resolución, resuelve lo siguiente:

1. En sus comienzos, el Comité estará formado por los representantes de los doce Estados miembros del Comité Intergubernamental creado en virtud del artículo 11 de la Convención de 1952 y de la resolución anexa a dicho artículo, junto con los representantes de los siguientes Estados: Argelia, Australia, Japón, México, Senegal, Yugoslavia.

2. Los Estados que no sean parte en la Convención de 1952 y no se hayan adherido a esta Convención antes de la primera reunión ordinaria del Comité después de la entrada en vigor de esta Convención, serán reemplazados por otros Estados designados por el Comité en su primera reunión ordinaria, de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 11.

3. En cuanto entre en vigor la presente Convención, el Comité previsto en el párrafo 1 se considerará constituido de conformidad con el artículo 11 de la presente Convención.

4. El Comité celebrará una reunión dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente Convención. En lo sucesivo el Comité celebrará una reunión ordinaria por lo menos una vez cada dos años.

5. El Comité eligirá un presidente y dos vicepresidentes. Aprobará su reglamento ateniéndose a los siguientes principios:

a) La duración normal del mandato de los representantes será de seis años, quedando entendido que un tercio de los primeros mandatos expirará al finalizar la segunda reunión ordinaria del Comité que seguirá a la entrada en vigor de la presente Convención, otro tercio al finalizar la tercera reunión ordinaria, y el tercio restante al finalizar la cuarta reunión ordinaria;

b) Las disposiciones reguladoras del procedimiento, según el cual el Comité llenará los puestos vacantes, el orden de expiración de los mandatos, el derecho a la reelección y los procedimientos de elección se basarán sobre un equilibrio entre la necesidad de una continuidad en la composición y la de una rotación de la representación, así como sobre las consideraciones mencionadas en el párrafo 3 del artículo 11.

Formula el voto de que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura se encargue de la Secretaría del Comité. En fe de lo cual, los infrascritos, que han depositado sus plenos poderes, firma la presente convención, en la ciudad de París, el día veinticuatro de julio de 1971, en ejemplar único.

PROTOCOLO 1

Anejo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971, relativo a la aplicación de la Convención a las obras de apátridas y refugiados.

Los Estados partes en el presente Protocolo, que también lo son de la Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971 (denominada de ahora en adelante como "La Convención de 1971"), han aceptado las siguientes disposiciones:

1. Los apátridas y los refugiados que tengan su residencia habitual en un Estado contratante serán, para los efectos de la Convención de 1971, asimilados a los nacionales de ese Estado.

2. a) El presente Protocolo se firmará y se someterá a la ratificación, aceptación o adhesión como si las disposiciones del artículo 8º de la Convención de 1971 se aplicaran al mismo;

b) El presente Protocolo entrará en vigor, para cada Estado, en la fecha del depósito del instrumento de ratificación, aceptación o adhesión del Estado interesado o en la fecha de entrada en vigor de la Convención de 1971 con respecto a tal Estado, de acuerdo con la fecha que sea posterior;

c) La entrada en vigor del presente Protocolo para un Estado que no sea parte en el Protocolo 1 anejo a la Convención de 1952 entraña la entrada en vigor del Protocolo antes citado para dicho Estado.

En fe de lo cual, los infrascritos, estamos debidamente autorizados para ello, firman el presente Protocolo.

Firmado en la ciudad de París, el día veinticuatro del mes de julio de 1971, en español, francés e inglés, siendo igualmente auténticos los tres textos, en una sola copia, la cual será depositada en poder del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. El Director General enviará copias certificadas a los Estados signatarios y al Secretario General de las Naciones Unidas para su registro.

PROTOCOLO 2

Anejo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971, relativo a la aplicación de la Convención a las obras de ciertas organizaciones internacionales.

Los Estados partes en el presente Protocolo, y que, son partes igualmente en la Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971 (denominada de ahora en adelante como "La Convención de 1971"), han adoptado las disposiciones siguientes:

1 a) La protección prevista en el párrafo 1 del artículo 2º de la Convención de 1971 se aplicará a las obras publicadas por primera vez por las Naciones Unidas, por las instituciones especializadas ligadas a ellas, o por la Organización de los Estados Americanos;

b) Igualmente el párrafo 2 del artículo 2º de la Convención de 1971 se aplicará a dichas organizaciones e instituciones.

2 a) El Protocolo se firmará y se someterá a la ratificación, aceptación o adhesión como si las disposiciones del artículo 8º de la Convención de 1971 se aplicaran al mismo;

b) El presente Protocolo entrará en vigor para cada Estado en la fecha del depósito del instrumento de ratificación, aceptación o adhesión del Estado interesado o en la fecha de entrada en vigor de la Convención de 1971, con respecto a tal Estado, de acuerdo con la fecha que sea posterior.

En fe de lo cual los infrascritos estando debidamente autorizados para ello, firman el presente Protocolo.

Firmado en la ciudad de París, el día veinticuatro del mes de julio de 1971 en español, francés e inglés, siendo igualmente auténticos los tres textos, en una sola copia, la cual será depositada en poder del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. El Director General enviará copias certificadas a los Estados signatarios y al Secretario General de las Naciones Unidas para su registro.

Copia certificada conforme y completa del ejemplar original de la Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971, del Protocolo 1 anejo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971, relativo a la aplicación de la Convención a las obras de apátridas y refugiados y del Protocolo 2 anejo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971, relativo a la aplicación de la Convención a las obras de ciertas organizaciones internacionales.

París, 20, 2. 1973.

La Directora de la Oficina de Normas Internacionales y Asesoría Jurídica de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura,

Bárbara Ruige.

Es fiel reproducción fotostática del original que reposa en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Jefe de la División de Asuntos Jurídicos, Ministerio de Relaciones Exteriores,

Jorge Sánchez Camacho.

Bogotá, D. E., noviembre veintiocho (28) de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión.

Los Estados contratantes, animados del deseo de asegurar la protección de los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, de los productores de fonogramas y de los organismos de radiodifusión.

Han convenido:

ARTICULO 1º

La protección prevista en la presente Convención dejará intacta y no afectará en modo alguno a la protección del derecho de autor sobre las obras literarias y artísticas. Por lo tanto ninguna de las disposiciones de la presente Convención podrá interpretarse en menoscabo de esa protección.

ARTICULO 2º

1. A los efectos de la presente Convención se entenderá por "mismo trato que a los nacionales" el que conceda el Estado contratante en que se pida la protección, en virtud de su derecho interno:

a) A los artistas intérpretes que sean nacionales de dicho Estado: con respecto a las interpretaciones o ejecuciones realizadas, fijadas por primera vez o radiodifundidas en su territorio;

b) A los productores de fonogramas que sean nacionales de dicho Estado con respecto a los fonogramas publicados o fijados por primera vez en su territorio;

c) A los organismos de radiodifusión que tengan su domicilio legal en el territorio de dicho Estado con respecto a las emisiones difundidas desde emisoras situadas en su territorio.

2. El "mismo trato que a los nacionales", estará sujeto a la protección expresamente concedida y a las limitaciones concretamente previstas en la presente Convención.

ARTICULO 3º

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por:

a) "Artista Intérprete o ejecutante", todo actor, cantante, músico, bailarín u otra persona que represente un papel, cante, recite, declame, interprete o ejecute en cualquier forma una obra literaria o artística;

b) "Fonograma", toda fijación exclusivamente sonora de los sonidos de una ejecución o de otros sonidos;

c) "Productor de fonogramas", la persona natural o jurídica que fija por primera vez los sonidos de una ejecución u otros sonidos;

d) "Publicación", el hecho de poner a disposición del público, en cantidad suficiente, ejemplares de un fonograma;

e) "Reproducción", la realización de uno o más ejemplares de una fijación;

f) "Emisión", la difusión inalámbrica de sonidos o de imágenes y sonidos para su recepción por el público;

g) "Retransmisión", la emisión simultánea por un organismo de radiodifusión de una emisión de otro organismo de radiodifusión.

REPUBLICA DE COLOMBIA BIBLIOTECA

ARTICULO 4º

Cada uno de los Estados contratantes otorgará a los artistas intérpretes o ejecutantes el mismo trato que a sus nacionales, siempre que se produzca una de las siguientes condiciones:

a) Que la ejecución se realice en otro Estado contratante;

b) Que se haya fijado la ejecución o interpretación sobre un fonograma protegido en virtud del artículo 5º;

c) Que la ejecución o interpretación no fijada en un fonograma sea radiodifundida en una emisión protegida en virtud del artículo 6º.

ARTICULO 5º

1. Cada uno de los Estados contratantes concederá el mismo trato que a los nacionales a los productores de fonogramas, siempre que se produzca cualquiera de las condiciones siguientes:

a) Que el productor del fonograma sea nacional de otro Estado contratante (criterio de la nacionalidad);

b) Que la primera fijación sonora se hubiere efectuado en otro Estado contratante (criterio de la fijación);

c) Que el fonograma se hubiere publicado por primera vez en otro Estado contratante (criterio de la publicación).

2. Cuando un fonograma hubiere sido publicado por primera vez en un Estado no contratante, pero lo hubiere sido también, dentro de los 30 días subsiguientes, en un Estado contratante (publicación simultánea), se considerará como publicado por primera vez en el Estado contratante.

3. Cualquier Estado contratante podrá declarar, mediante notificación depositada en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, que no aplicará el criterio de la publicación o el criterio de la fijación. La notificación podrá depositarse en el momento de la ratificación, de la aceptación o de la adhesión, o en cualquier otro momento; en este último caso, sólo surtirá efecto a los seis meses de la fecha de depósito.

ARTICULO 6º

Cada uno de los Estados contratantes concederá igual trato que a los nacionales a los organismos de radiodifusión, siempre que se produzca alguna de las condiciones siguientes:

a) Que el domicilio legal del organismo de radiodifusión esté situado en otro Estado contratante;

b) Que la emisión haya sido transmitida desde una emisora situada en el territorio de otro Estado contratante.

2. Todo Estado contratante podrá, mediante notificación depositada en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, declarar que sólo protegerá las emisiones en el caso de que el domicilio legal del organismo de radiodifusión esté situado en el territorio de otro Estado contratante y de que la emisión haya sido transmitida desde una emisora situada en el territorio del mismo Estado contratante. La notificación podrá hacerse en el momento de la notificación, de la aceptación o de la adhesión, o en cualquier otro momento; en este último caso, sólo surtirá efecto a los seis meses de la fecha de depósito.

ARTICULO 7º

1. La protección prevista por la presente Convención en favor de los artistas intérpretes o ejecutantes, comprenderá la facultad de impedir:

a) La radiodifusión y la comunicación al público de sus interpretaciones o ejecuciones para las que no hubieren dado su consentimiento, excepto cuando la interpretación o ejecución utilizada en la radiodifusión o comunicación al público constituya por sí misma una ejecución radiodifundida o se haga a partir de una fijación;

b) La fijación sobre una base material, sin su consentimiento, de su ejecución no fijada;

c) La reproducción, sin su consentimiento, de la fijación de su ejecución:

i) Si la fijación original se hizo sin su consentimiento;

ii) Si se trata de una reproducción para fines distintos de los que habían autorizado;

iii) Si se trata de una fijación original hecha con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15 que se hubiera reproducido para fines distintos de los previstos en este artículo.

2. 1.—Corresponderá a la legislación nacional del Estado contratante donde se solicite la protección, regular la protección contra la retransmisión, la fijación para la difusión y la reproducción de esa fijación para la difusión, cuando el artista intérprete o ejecutante haya autorizado la difusión.

2. Las modalidades de la utilización por los organismos radiodifusores de las fijaciones hechas para las emisiones radiodifundidas, se determinarán con arreglo a la legislación nacional del Estado contratante en que se solicite la protección.

3. Sin embargo, las legislaciones nacionales a que se hace referencia en los apartados 1 y 2 de este párrafo no podrán privar a los artistas intérpretes o ejecutantes de su facultad de regular, mediante contrato, sus relaciones con los organismos de radiodifusión.

ARTICULO 8º

Cada uno de los Estados contratantes podrá determinar, mediante su legislación, las modalidades según las cuales los artistas intérpretes o ejecu-

tantes estarán representados para el ejercicio de sus derechos, cuando varios de ellos participen en una misma ejecución.

ARTICULO 9º

Cada uno de los Estados contratantes podrá, mediante su legislación nacional extender la protección a artistas que no ejecuten obras literarias o artísticas.

ARTICULO 10

Los productores de fonogramas gozarán del derecho de autorizar o prohibir la reproducción directa o indirecta de sus fonogramas.

ARTICULO 11

Cuando un Estado contratante exija, con arreglo a su legislación nacional, como condición para proteger los derechos de los productores de fonogramas, de los artistas intérpretes o ejecutantes, o de unos y otros, en relación con los fonogramas, el cumplimiento de formalidades, se considerarán éstas satisfechas si todos los ejemplares del fonograma publicado y distribuido en el comercio, o sus envolturas, llevan una indicación consistente en el símbolo P acompañado del año de la primera publicación, colocados de manera y en sitio tales que muestren claramente que existe el derecho de reclamar la protección. Cuando los ejemplares o sus envolturas no permitan identificar al productor del fonograma o a la persona autorizada por éste (es decir, su nombre, marca comercial u otra designación apropiada), deberá mencionarse también el nombre del titular de los derechos del productor del fonograma. Además, cuando los ejemplares o sus envolturas no permitan identificar a los principales intérpretes o ejecutantes, deberá indicarse el nombre del titular de los derechos de dichos artistas en el país en que se haga la fijación.

ARTICULO 12

Cuando un fonograma publicado con fines comerciales o una reproducción de ese fonograma se utilicen directamente para la radiodifusión o para cualquier otra forma de comunicación al público, el utilizador abonará una remuneración equitativa y única a los artistas intérpretes o ejecutantes o a los productores de fonogramas, o a unos y otros. La legislación nacional podrá, a falta de acuerdo entre ellos, determinar las condiciones en que se efectuará la distribución de esa remuneración.

ARTICULO 13

Los organismos de radiodifusión gozarán del derecho de autorizar o prohibir:

a) La retransmisión de sus emisiones;

b) La fijación sobre una base material de sus emisiones;

c) La reproducción:

i) De las fijaciones de sus emisiones hechas sin su consentimiento;

ii) De las fijaciones de sus emisiones, realizadas con arreglo a lo establecido en el artículo 15, si la reproducción se hace con fines distintos a los previstos en dicho artículo;

d) La comunicación al público de sus emisiones de televisión cuando éstas se efectúen en lugares accesibles al público mediante el pago de un derecho de entrada. Corresponderá a la legislación nacional del país donde se solicite la protección de este derecho determinar las condiciones del ejercicio del mismo.

ARTICULO 14

La duración de la protección concedida en virtud de la presente Convención no podrá ser inferior a veinte años, contados a partir:

a) Del final del año de la fijación, en lo que se refiere a los fonogramas y a las interpretaciones o ejecuciones grabadas en ellos;

b) Del final del año en que se haya realizado la actuación en lo que se refiere a las interpretaciones o ejecuciones que no estén grabadas en un fonograma;

c) Del final del año en que se haya realizado la emisión, en lo que se refiere a las emisiones de radiodifusión.

ARTICULO 15

1. Cada uno de los Estados contratantes podrá establecer en su legislación excepciones a la protección concedida por la presente Convención en los casos siguientes:

a) Cuando se trate de una utilización para uso privado;

b) Cuando se hayan utilizado breves fragmentos con motivo de informaciones sobre sucesos de actualidad;

c) Cuando se trate de una fijación efímera realizada por un organismo de radiodifusión por sus propios medios y para sus propias emisiones;

d) Cuando se trate de una utilización con fines exclusivamente docentes o de investigación científica.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, todo Estado contratante podrá establecer en su legislación nacional y respecto a la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, de los productores de fonogramas y de los organismos de radiodifusión, limitaciones de la misma naturaleza que las establecidas en tal legislación nacional con respecto a la protección del derecho de autor sobre las obras literarias y artísticas. Sin

embargo, no podrán establecerse licencia o autorizaciones obligatorias sino en la medida en que sean compatibles con las disposiciones de la presente Convención.

ARTICULO 16

1. Una vez que un Estado llegue a ser parte en la presente Convención, aceptará todas las obligaciones y disfrutará de todas las ventajas previstas en la misma. Sin embargo, un Estado podrá indicar en cualquier momento, depositando en poder del Secretario General de las Naciones Unidas una notificación a este efecto:

a) En relación con el artículo 12:

i) Que no aplicará ninguna disposición de dicho artículo;

ii) Que no aplicará las disposiciones de dicho artículo con respecto a determinadas utilizaciones;

iii) Que no aplicará las disposiciones de dicho artículo con respecto a los fonogramas, cuyo productor no sea nacional de un Estado contratante.

iv) Que, con respecto a los fonogramas, cuyo productor sea nacional de otro Estado contratante; limitará la amplitud y la duración de la protección prevista en dicho artículo en la medida en que lo haga ese Estado contratante con respecto a los fonogramas fijados por primera vez por un nacional del Estado que haga la declaración; sin embargo, cuando el Estado contratante del que sea nacional el productor no conceda la protección al mismo o a los mismos beneficiarios que el Estado contratante que haga la declaración, no se considerará esta circunstancia como una diferencia en la amplitud con que se concede la protección;

b) En relación con el artículo 13, que no aplicará la disposición del apartado d) dicho artículo. Si un Estado contratante hace esa declaración, los demás Estados contratantes no estarán obligados a conceder el derecho previsto en el apartado d) del artículo 13 a los organismos de radiodifusión, cuya sede se halle en aquel Estado.

2. Si la notificación a que se refiere el párrafo 1 de este artículo se depositare en una fecha posterior a la del depósito del instrumento de ratificación, de aceptación o de adhesión, sólo surtirá efecto a los seis meses de la fecha de depósito.

ARTICULO 17

Todo Estado, cuya legislación nacional en vigor el 26 de octubre de 1961 conceda protección a los productores de fonogramas, basándose únicamente en el criterio de la fijación, podrá declarar, depositando una

notificación en poder del Secretario General de las Naciones Unidas al mismo tiempo que el instrumento de ratificación, de aceptación o de adhesión, que sólo aplicará, con respecto al artículo 5º, el criterio de la fijación y con respecto al párrafo 1, apartado a), incisos iii) y iv) del artículo 16 ese mismo criterio en lugar del criterio de la nacionalidad del productor.

ARTICULO 18

Todo Estado que haya hecho una de las declaraciones previstas en los artículos 5º (párrafo 3), 6º (párrafo 1) o 17 podrá, mediante una nueva notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, limitar su alcance o retirarla.

ARTICULO 19

No obstante cualesquiera otras disposiciones de la presente Convención, una vez que un artista intérprete o ejecutante haya consentido en que se incorpore su actuación en una fijación visual o audiovisual, dejará de ser aplicable el artículo 7º.

ARTICULO 20

1. La presente Convención no entrañará menoscabo de los derechos adquiridos en cualquier Estado contratante con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Convención en ese Estado.

2. Un Estado contratante no estará obligado a aplicar las disposiciones de la presente Convención a interpretaciones, ejecuciones o emisiones de radiodifusión realizadas, ni a fonogramas grabados con anterioridad a la entrada en vigor de la Convención en ese Estado.

ARTICULO 21

La protección otorgada por esta Convención no podrá entrañar menoscabo de cualquier otra forma de protección de que disfruten los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión.

ARTICULO 22

Los Estados contratantes se reservan el derecho de concertar entre sí acuerdos especiales, siempre que tales acuerdos confieran a los artistas intérpretes o ejecutantes, a los productores, de fonogramas y a los organis-

mos de radiodifusión derechos más amplios que los reconocidos por la presente Convención o comprendan otras estipulaciones que no sean contrarias a la misma.

ARTICULO 23

La presente Convención será depositada en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. Estará abierta hasta el 30 de junio de 1962 a la firma de los Estados invitados a la Conferencia Diplomática sobre la Protección Internacional de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión, que sean parte en la Convención Universal sobre Derechos de Autor o Miembros de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.

ARTICULO 24

1. La presente Convención será sometida a la ratificación o a la aceptación de los Estados firmantes.

2. La presente Convención estará abierta a la adhesión de los Estados invitados a la conferencia señalada en el artículo 23, así como a la de cualquier otro Estado miembro de las Naciones Unidas, siempre que ese Estado sea parte en la Convención Universal sobre Derechos de Autor o Miembro de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.

3. La ratificación, la aceptación o la adhesión se hará mediante un instrumento que será entregado, para su depósito, al Secretario General de las Naciones Unidas.

ARTICULO 25

1. La presente Convención entrará en vigor tres meses después de la fecha del depósito del sexto instrumento de ratificación, de aceptación o de adhesión.

2. Ulteriormente, la Convención entrará en vigor, para cada Estado, tres meses después de la fecha del depósito de su instrumento de ratificación, de aceptación o de adhesión.

ARTICULO 26

1. Todo Estado contratante se compromete a tomar, de conformidad con sus disposiciones constitucionales, las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la presente Convención.

2. En el momento de depositar su instrumento de ratificación, de aceptación o de adhesión, todo Estado debe hallarse en condiciones de aplicar, de conformidad con su legislación nacional, las disposiciones de la presente Convención.

ARTICULO 27

1. Todo Estado podrá, en el momento de la ratificación, de la aceptación o de la adhesión, o en cualquier momento ulterior, declarar, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, que la presente Convención se extenderá al conjunto o a uno cualquiera de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable, a condición de que la Convención Universal sobre Derecho de Autor o la Convención Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas sean aplicables a los territorios de que se trate. Esta notificación surtirá efecto tres meses después de la fecha en que se hubiere recibido.

2. Las declaraciones y notificaciones a que se hace referencia en los artículos 5º (párrafo 3), 6º (párrafo 1), 17 o 18 podrán ser extendidas al conjunto o a uno cualquiera de los territorios a que se alude en el párrafo precedente.

ARTICULO 28

1. Todo Estado contratante tendrá la facultad de denunciar la presente Convención ya sea en su propio nombre, ya sea en nombre de uno cualquiera o del conjunto de los territorios señalados en el artículo 27.

2. La denuncia se efectuará mediante comunicación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto doce meses después de la fecha en que se reciba la notificación.

3. La facultad de denuncia prevista en el presente artículo no podrá ejercerse por un Estado contratante antes de la expiración de un período de cinco años a partir de la fecha en que la Convención haya entrado en vigor con respecto a dicho Estado.

4. Todo Estado contratante dejará de ser parte en la presente Convención desde el momento en que no sea parte en la Convención Universal sobre Derecho de Autor ni miembro de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.

5. La presente Convención dejará de ser aplicable a los territorios señalados en el artículo 27 desde el momento en que también dejen de ser aplicables a dichos territorios la Convención Universal sobre Derechos de Autor y la Convención Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.

ARTICULO 29

1. Una vez que la presente Convención haya entrado en vigor durante un período de cinco años, todo Estado contratante podrá, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la convocatoria de una conferencia con el fin de revisar la Convención. El Secretario General notificará esa petición a todos los Estados contratantes. Si en el plazo de seis meses después de que el Secretario General de las Naciones Unidas hubiese enviado la notificación, la mitad por lo menos de los Estados contratantes le dan a conocer su asentimiento a dicha petición, el Secretario General informará de ello al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, al Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y al Director de la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, quienes convocarán una conferencia de revisión en colaboración con el Comité Intergubernamental previsto en el artículo 32.

2. Para aprobar un texto revisado de la presente Convención será necesaria la mayoría de dos tercios de los Estados que asistan a la conferencia convocada para revisar la Convención; en esa mayoría deberán figurar los dos tercios de los Estados que al celebrarse dicha conferencia sean partes en la Convención.

3. En el caso de que se apruebe una nueva Convención que implique una revisión total o parcial de la presente, y a menos que la nueva Convención contenga disposiciones en contrario:

a) La presente Convención dejará de estar abierta a la ratificación, a la aceptación o a la adhesión a partir de la fecha en que la Convención revisada hubiere entrado en vigor;

b) La presente Convención continuará en vigor con respecto a los Estados contratantes que no sean partes en la Convención revisada.

ARTICULO 30

Toda controversia entre dos o más Estados contratantes sobre la interpretación o aplicación de la presente Convención que no fuese resuelta por vía de negociación será sometida, a petición de una de las partes en la controversia, a la Corte Internacional de Justicia con el fin de que ésta resuelva, a menos que los Estados de que se trate convengan otro modo de solución.

ARTICULO 31

Salvo lo dispuesto en los artículos 5º (párrafo 3), 6º (párrafo 2), 16 (párrafo 1) y 17, no se admitirá ninguna reserva respecto de la presente Convención.

ARTICULO 32

1. Se establecerá un Comité Intergubernamental encargado de:

a) Examinar las cuestiones relativas a la aplicación y al funcionamiento de la presente Convención, y

b) Reunir las propuestas y preparar la documentación para posibles revisiones de la Convención.

2. El Comité estará compuesto de representantes de los Estados contratantes, elegidos teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa. Constará de seis miembros si el número de Estados contratantes es inferior o igual a doce, de nueve si ese número es mayor de doce y menor de diecinueve, y de doce si hay más de dieciocho Estados contratantes.

3. El Comité se constituirá a los doce meses de la entrada en vigor de Convención, previa elección entre los Estados contratantes, en la que dado uno de éstos tendrá un voto y que será organizada por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Director de la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, con arreglo a normas que hayan sido aprobadas previamente por la mayoría absoluta de los Estados contratantes.

4. El Comité elegirá su Presidente y su Mesa. Establecerá su propio reglamento, que contendrá, en especial, disposiciones respecto a su funcionamiento futuro y a su forma de renovación. Este reglamento deberá asegurar el respeto del principio de la rotación entre los diversos Estados contratantes.

5. Constituirán la Secretaría del Comité los funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas designados, respectivamente, por los directores generales y por el director de las tres organizaciones interesadas.

6. Las reuniones del Comité, que se convocarán siempre que lo juzgue necesario la mayoría de sus miembros, se celebrarán sucesivamente en las sedes de la Oficina Internacional del Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.

7. Los gastos de los miembros del Comité correrán a cargo de sus respectivos gobiernos.

ARTICULO 33

1. Las versiones española, francesa e inglesa del texto de la presente Convención serán igualmente auténticas.

2. Se establecerán además textos oficiales de la presente Convención en alemán, italiano y portugués.

ARTICULO 34

1. El Secretario General de las Naciones Unidas, informará a los Estados invitados a la Conferencia señalada en el artículo 23 y todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, al Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y al Director de la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas:

a) Del depósito de todo instrumento de ratificación, de aceptación o de adhesión;

b) De la fecha de entrada en vigor de la presente Convención;

c) De todas las notificaciones, declaraciones o comunicaciones previstas en la presente Convención; y

d) De todos los casos en que se produzca alguna de las situaciones previstas en los párrafos 4 y 5 del artículo 28.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas informará así mismo al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, al Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y al Director de la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas de las peticiones que se le notifiquen de conformidad con el artículo 29, así como de toda comunicación que reciba de los Estados contratantes con respecto a la revisión de la presente Convención.

En fe de lo cual, los que suscriben, debidamente autorizados al efecto, firman la presente Convención.

Hecho en Roma el 26 de octubre de 1961, en un solo ejemplar en español, en francés y en inglés. El Secretario General de las Naciones Unidas remitirá copias certificadas conformes a todos los Estados invitados a la Conferencia indicada en el artículo 23 y a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, al Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y al Director de la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.

Es fiel copia tomada del original que reposa en la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Jorge Sánchez Camacho, Jefe de la División de Asuntos Jurídicos.

Bogotá, D. E., noviembre veintiocho (28) de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Rama Ejecutiva del Poder Público.

Presidencia de la República.

Bogotá, D. E., diciembre de 1974.

Aprobado, Sométase a la consideración del Congreso Nacional, para los efectos constitucionales.

Alfonso López Michelsen.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Indalecio Liévano Aguirre.

Es fiel reproducción fotostática de la "Convención Universal sobre Derecho de Autor, sus Protocolos 1º y 2º, revisada en París el 24 de julio de 1971" y de la "Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión", cuyos textos reposan en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Bogotá, D. E., julio de 1975.

El Jefe de la División de Asuntos Jurídicos,

Jorge Sánchez Camacho.

Artículo 2º Esta Ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a los veintiséis días del mes de noviembre de mil novecientos setenta y cinco.

El Presidente del honorable Senado,

Gustavo Balcázar Monzón.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Alberto Santofimio Botero.

El Secretario General del honorable Senado,

Amaury Guerrero.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Ignacio Laguado Moncada.

República de Colombia - Gobierno Nacional.

Bogotá, D. E., 12 de diciembre de 1975.

Publíquese y ejecútese.

Alfonso López Michelsen.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Indalecio Liévano Aguirre».

III. Razones de la demanda

Según los demandantes la ley acusada viola los artículos 85, 86 y 120-2, por las razones siguientes:

Centran el motivo de la acusación en que la aprobación y publicación de la Ley 48 de 1975, fueron irregulares, por cuanto no se transcribió íntegramente el tratado por ella aprobado, puesto que "se suprimió la parte final del inciso primero (1º) del artículo 2º, así como los incisos segundo (2º), tercero (3º), cuarto (4º), y la parte inicial del inciso quinto (5º) del mismo artículo 3º, quedando mutilado y sin sentido el artículo 3º de la Convención".

Señalan que "es evidente que la supresión de una parte importante de la Convención Universal sobre Derechos de Autor, ocurrió en el Congreso en el momento de aprobar la mencionada Convención. Esto se desprende del texto mismo de la Convención, comparado con el texto de la ley aprobatoria, así como de los antecedentes legislativos de la Ley 48 de 1975".

Para demostrar su afirmación comparan el texto del artículo 3º de la Convención con el texto publicado en el "Diario Oficial", y argumentan que "la publicación de la ley debe contener todo su texto, todas y cada una de sus palabras o signos", aunque la Constitución no lo exija expresamente así "por ser ello obvio".

Agregan que los tratados una vez aprobados por el Congreso requieren de la ratificación del Presidente para que "valgan en lo internacional" y de la promulgación para que "tengan vigencia en lo interno", pues de lo contrario no puede exigirse su cumplimiento. Además indican que la publicidad de los actos oficiales es de la esencia de los sistemas republicanos de gobierno, ya que posibilita el control sobre los actos oficiales y protege al individuo contra las arbitrariedades del Estado.

De la omisión anotada derivan los demandantes la violación de las normas constitucionales que citan, por considerar que "al proceso de perfeccionamiento de la ley le falta el último segmento que es el de la promulgación de su texto completo".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

Mediante oficio número 1422 de abril 27 de 1989 el Jefe del Ministerio Público rindió concepto, en el cual se opone a la pretensión de los demandantes, pues encuentra que la ley impugnada no quebranta la Constitución Política.

Como cuestión previa al análisis de fondo el Procurador hace una reseña de las sentencias que marcan la evolución de la jurisprudencia de la Corte respecto a su competencia para decidir sobre la inexequibilidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos, desde la de 1914, hasta la del 25 de junio de 1987 y se refiere a las posiciones doctrinarias más relevantes en torno al tratamiento que debe darse a los conflictos que surjan entre tratados internacionales y las constituciones de los Estados.

Con base en las pruebas allegadas al expediente sobre los trámites que antecedieron a la expedición de la ley acusada y luego de comparar el texto enviado por la Presidencia de la República a la Dirección de la Imprenta Nacional para su promulgación, con el que le fuera remitido por la Presidencia del Senado para la sanción presidencial, manifiesta el Procurador que "no existe ninguna modificación o supresión entre uno y otro, así como tampoco con el que fue presentado por el Gobierno al Congreso; por el contrario —dice— su contenido es idéntico".

Finalmente advierte que "el hecho de que el Gobierno hubiese presentado para autorización legislativa un convenio, cuyo texto no se hallaba completo, en manera alguna implica quebranto de norma constitucional".

V. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

Desde su sentencia de Sala Plena de diciembre 12 de 1986, la Corte reivindicó la competencia para conocer de las demandas de inexequibilidad contra leyes aprobatorias de tratados públicos cuando la acusación se refiera a vicios que puedan afectar la validez formal de la ley, como el que se plantea en esta ocasión, toda vez que como lo señaló la Corte y es oportuno reiterarlo:

"... En este supuesto la ley lejos de ser manifestación de la voluntad soberana del legislador, es un mero 'conato' de tal expresión y por tanto, mantiene su autonomía o separación del pacto internacional al que apuntaba, y puede ser juzgada (de inconstitucionalidad), frente al derecho interno sin que ello implique intervención de la Corte en un terreno que pertenece a la órbita del derecho internacional; sin que se pronuncie sobre el *tratado* que por ese motivo no ha nacido a la vida del derecho interno".

Además, con apoyo en los fallos de inexequibilidad proferidos contra los Actos legislativos números 2 de 1977 y 1 de 1979 y los artículos 3º y 4º del Acto legislativo número 1 de 1981, por vicios en su formación, reiteró lo siguiente:

"... La violación de los procedimientos constitucionales es grave para el orden jurídico, y las normas de la Constitución que los consagran buscan proteger la identidad misma del Estado, ordenar su funcionamiento básico, lo cual como es lógico, incide en la protección de los derechos de los asociados".

Con base en este claro criterio jurisprudencial ratificado en las sentencias de febrero 12 y junio 25 de 1987, se procede a examinar la impugnación de inconstitucionalidad que se formula contra la Ley 48 de 1975.

b) *Proceso de formación de la ley acusada.*

El proyecto de la ley cuestionada fue presentado ante la plenaria del Senado de la República el 4 de septiembre de 1975, por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Indalecio Liévano Aguirre.

Junto con la exposición de motivos en que el Ministerio explicó la conveniencia e importancia de vincular a Colombia como parte en las convenciones multilaterales de París y Roma; presentó al Congreso fotocopia de buena parte de la Convención Universal de Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971, al final de la cual se lee: "Es fiel reproducción fotostática del original que reposa en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores", seguida de la firma y sello del Jefe de la citada oficina (folio 110, anexo Nº 2).

Así mismo, aneja a la exposición de motivos aparece copia, esa sí completa, de la Convención Internacional sobre la protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión que finaliza con la inscripción "Es fiel copia tomada del original que reposa en la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores", con la firma y sello del Jefe de esa oficina (folio 134, anexo Nº 2).

Bajo la radicación "Proyecto de ley número 63/75", la Presidencia del Senado dio curso a la iniciativa ministerial, ordenando su publicación en los "Anales del Congreso" y su reparto a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, la cual, conforme a la Ley 17 de 1970, expedida en desarrollo del artículo 72 de la Constitución Nacional, es la "correspondiente comisión" a que alude el numeral 2º del artículo 81 de la Constitución Nacional para dar primer debate a los proyectos de ley, por ser la encargada de conocer de todos los relacionados con la política internacional.

La Comisión Segunda Constitucional Permanente repartió el proyecto al Senador Edmundo López Gómez, quien rindió ponencia favorable y fue aprobado por la Comisión el 6 de noviembre de 1975, según lo certifica su Presidente, quien ordenó pasarlo al Senado para que siguiera su trámite (folio 142, anexo Nº 2).

En la sesión plenaria del Senado de la República, efectuada el 13 de noviembre de 1975, fue aprobado en segundo debate el Proyecto de ley número 63 de 1975 y al día siguiente se envió a la Cámara de Representantes.

En esta última Corporación el proyecto fue radicado bajo el número 133 de 1975. La Comisión Segunda Constitucional Permanente le impartió aprobación "por unanimidad y sin modificación" el 19 de noviembre de 1975 (folio 56, anexo Nº 2).

La plenaria de la Cámara de Representantes dio segundo debate al proyecto y lo aprobó en la sesión del 26 de noviembre de 1975 (folio 58, anexo Nº 1). Le correspondió rendir ponencia para los dos debates correspondientes al Representante Héctor Charry Samper.

Mediante oficio número 243 de diciembre 4 de 1975 el Presidente del Senado, doctor Gustavo Balcázar Monzón, envió al Presidente de la República, doctor Alfonso López Michelsen el Proyecto de ley 63/75 (Senado) y 133/75 (Cámara) con todos sus antecedentes para la sanción ejecutiva informándole de su aprobación en los debates constitucionales, cuyas fechas se anotaron anteriormente (folio 3, anexo Nº 2).

El 12 de diciembre de 1975 el Gobierno le impartió la sanción convirtiéndolo en ley y ordenando su publicación y ejecución.

El análisis del trámite a que fue sometida la ley impugnada en este proceso, indica que se cumplieron a cabalidad los requisitos que exige el artículo 81 para que un proyecto se convierta en ley, a saber:

"Artículo 81. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"1º Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva.

"2º Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión permanente de cada Cámara, salvo lo dispuesto en el artículo 80.

"3º Haber sido aprobado en cada Cámara, en segundo debate.

"4º Haber obtenido la sanción del Gobierno.

"El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento.

"Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente.

"Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de la Comisión o del Gobierno. Si la decisión de la Comisión fuere improbada por mayoría absoluta de votos de la Cámara correspondiente, el proyecto pasará a otra Comisión permanente para que decida sobre él en primer debate".

La promulgación de la ley, único aspecto cuestionado en la demanda, aunque es también una exigencia de ineludible cumplimiento en nuestro estado de derecho, según se desprende del análisis sistemático de los artículos 85, 86, 89 y 120-2 de la Carta Política, no apunta a la formación de la ley, por no ser requisito de existencia, sino de exigibilidad y aplicabilidad, ya que su objeto no es otro que el de hacerla conocer de los ciudadanos, pues nadie puede ser obligado a cumplir deberes que no conoce o a abstenerse de hacer lo que no sabe que le está vedado.

Importa señalar que esta Corporación ha precisado claramente que:

"Las operaciones denominadas sanción y promulgación, palabra ésta equivalente en derecho colombiano a publicación, son distintas. Por la primera finaliza el período de expedición de la ley y se da fe de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes (Arts. 86, 87 y 90 C. N.). La segunda es un hecho independiente, posterior a la voluntad soberana del Congreso, que debe llevar a cabo el Gobierno a la mayor brevedad, con el objeto de hacerla conocer del público (Arts. 85, 118-7 y 120-2 C. N.). Pero ello no impide como acaba de verse, que su eficacia comience desde que se cumple el acto ejecutivo de su sanción". (Sentencia de junio 3 de 1976).

En el caso que ocupa la atención de la Corte, la ley aprobada por el Congreso y sancionada por el Ejecutivo fue promulgada en la edición número 34.472 del "Diario Oficial" del 21 de enero de 1976.

Cuando corría el término para que la Sala Constitucional aprobara el proyecto de decisión que habría de ser sometido a consideración de la Sala Plena, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante oficio número 038983 de mayo 5 de 1989, a fin de completar la documentación remitida por oficio número 037804 de febrero 28 de 1989, envió fotocopia auténtica de los textos oficiales de los pactos internacionales que fueron aprobados por la ley impugnada y reiteró la afirmación hecha en la primera comunicación, según la cual, Colombia no ha adherido a los Protocolos 1º y 2º a pesar de haber sido aprobados por la Ley 48 de 1975.

El cotejo del texto oficial de la Convención Universal sobre Derecho de Autor con el del texto enviado por el Gobierno al Congreso para su aprobación, indica que les asiste razón a los demandantes cuando afirman se suprimió la parte final del inciso 1º y los incisos 2º, 3º, 4º y la parte inicial del inciso 5º del artículo 3º que literalmente dicen:

"Acompañado del nombre del titular del derecho de autor y de la indicación del año de la primera publicación; el símbolo, el nombre y el año deben ponerse de manera y en tal lugar que muestren claramente que el derecho de autor será reservado.

"2. Las disposiciones del párrafo 1 no impedirán a ningún Estado contratante el someter a ciertas formalidades u otras condiciones, para asegurar el goce o ejercicio del derecho de autor, a las obras publicadas por primera vez en su territorio o a las obras de sus nacionales donde quiera que sean publicadas.

"3. Las disposiciones del párrafo 1 no impedirán a ningún Estado contratante el exigir a quien reclame ante los tribunales que cumpla, al promover la acción, con reglas de procedimiento, tales como el ser asistido por un abogado en ejercicio en ese Estado, o el depósito por el demandante de un ejemplar de la obra en litigio en el tribunal, en una oficina administrativa, o en ambos. Sin embargo, el hecho de no haber cumplido con esas exigencias no afectará a la validez del derecho de autor, ni ninguna de ellas podrá ser impuesta a un nacional de otro Estado contratante, si no se imponen a los nacionales del Estado donde la protección se reclama.

"4. En cada Estado contratante deben arbitrarse los medios legales para proteger, sin formalidades, las obras no publicadas de los nacionales de los otros Estados contratantes.

"5. Si un Estado contratante otorga más de un único período de protección, y si el primero es de una duración superior a alguno de los mínimos de tiempo previstos en el artículo 4º de la presente Convención, dicho Estado tiene la facultad de no aplicar el" (...).

De tal suerte que el texto oficial de esta Convención (la Universal sobre Derecho de Autor), que reposa en el archivo de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores (Fl. 210 anexo 2), no coincide en todas sus partes con el que tuvo el Congreso a su disposición para estudio y aprobación ni con el publicado como ley en el "Diario Ofi-

cial'' respectivo. Sin embargo, dichas irregularidades no alcanzan a viciar de inconstitucionalidad la ley cuestionada, como pasa a verse.

Las leyes aprobatorias de tratados públicos, a las que se les ha reconocido carácter especial, condicionan la validez y perfeccionamiento de dichos acuerdos que suscriba el Gobierno. A través de ellas el Congreso ejerce control político sobre tales convenios internacionales aprobándolos o improbándolos en su integridad, pues no le es dado hacer formulaciones normativas nuevas o distintas de las pactadas o adoptadas autónomamente por el Presidente. Por ello, resulta indispensable para su legítima aprobación e incorporación al derecho interno que el órgano legislativo haya tenido ocasión de conocer y discutir el texto del acuerdo que suscribió o adoptó el Jefe del Estado, por ser ese el contenido de la ley.

A pesar de ello, dada esa especial característica, lo anterior no significa que la omisión de la publicación del texto o parte de él en los ''Anales del Congreso'', a que se refiere el numeral 1º del artículo 81 de la Carta, genere vicio de inconstitucionalidad en la formación de la ley, siempre que en dicha publicación se identifique en forma precisa el instrumento sometido a consideración del órgano legislativo y haya estado a su disposición, pues, se insiste, la competencia del Congreso se circunscribe a aprobar o improbar el tratado.

En el caso que ocupa la atención de la Corte, según la exposición de motivos que el Ministro de Relaciones Exteriores, presentó la plena identificación del instrumento que en ella y en las ponencias correspondientes se hizo y la existencia del texto certificado del mismo al alcance de cualquier congresista acucioso, la voluntad del Congreso de aprobar en su integridad la Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971 es inequívoca, así no hubiese existido en la publicación interna el texto completo de la misma.

El cargo formulado a la Ley 48 de 1975, por este aspecto, no es de recibo; como igualmente no lo es por la publicación incompleta en el ''Diario Oficial'', toda vez que, como se precisó, dicho acto no es parte del proceso de formación de la ley.

Decisión

En mérito de las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el señor Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Declárase EXEQUIBLE la Ley 48 de 1975, en cuanto hace al cargo formulado en la demanda.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

INCIDENTE DE NULIDAD

Resumen. No es admisible la solicitud formulada por el ciudadano Germán Cavelier sobre la nulidad del proceso número 1100 y de la sentencia de febrero 13 de 1984.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 45.

Referencia: Expediente número 1987.

Incidente de nulidad del proceso de constitucionalidad número 1100.

Actor: Germán Cavelier.

Magistrado sustanciador: *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada según Acta número 25.

Bogotá, D. E., 27 de julio de 1989.

El ciudadano Germán Cavelier formula ante esta Corporación incidente de nulidad para que se invalide la actuación surtida dentro del proceso de constitucionalidad número 1100, incluida la sentencia de exequibilidad proferida por la Sala Plena el trece (13) de febrero de 1984, por haberse dictado esta decisión sin solicitar previamente al Tribunal Andino de Justicia, la interpretación prejudicial de las normas de derecho comunitario andino "envueltas en el proceso".

Considera el ciudadano impugnante que en razón de la omisión señalada se configuran las siguientes causales de nulidad:

"1. Falta de jurisdicción para interpretar las normas del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena.

"2. Adelantamiento del proceso en presencia de causa supralegal de suspensión del proceso, originada en el Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

"3. Pretermisión íntegra de la instancia de interpretación prejudicial obligatoria ante el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena".

Pues manifiesta que, según lo dispone el inciso 2º de la cláusula XXVIII del Tratado que creó el Tribunal Andino de Justicia, aprobado por la Ley 17 de 1980, la interpretación prejudicial, además de ser obligatoria, debía solicitarse de oficio por la Corte, dado que las sentencias en materia de constitucionalidad son definitivas y en el ordenamiento interno no está prevista la posibilidad de revisarlas, ni de interponer contra ellas recurso ordinario o extraordinario.

Para resolver se considera:

"El artículo 214 de la Constitución Política por virtud del cual se atribuye a la Corte la guarda de la integridad de la Constitución prevé que a ella le compete decidir 'definitivamente' sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos dictados por el Gobierno en desarrollo de las facultades que le otorgan los artículos 76-11-12 y 80 de la Carta, cuando sean acusados por los ciudadanos.

En consonancia con la preceptiva constitucional el artículo 1º del Decreto 41 de 1971 que modificó el artículo 34 del Decreto 432 de 1969, dispone: "La sentencia proferida en asuntos de constitucionalidad será publicada al día siguiente al de su fecha. Cumplida dicha formalidad *el fallo quedará ejecutoriado, deberá cumplirse* y comunicarse al Gobierno por conducto del Ministro o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente (subraya la Corte).

Pretende el peticionario se declare la nulidad del proceso número 1100 que esta Corporación tramitó conforme a lo previsto en el Decreto 432 de 1969 y decidió mediante Sentencia número 7 de febrero 13 de 1984 la cual quedó ejecutoriada conforme a lo previsto en la disposición transcrita, por no otorgar la ley ningún recurso contra ella, luego cualquier recurso o incidente propuesto después de dicha ejecutoria es extemporáneo y por tanto, improcedente.

Así lo exige la seguridad jurídica y la estabilidad de las decisiones, toda vez que la acción de inexequibilidad tiene características propias que la distinguen de las demás acciones judiciales, por estar dirigida a mantener la prevalencia del orden constitucional y no a definir la controversia de derechos privados.

Esta Corporación ha rechazado sistemáticamente los recursos y nulidades que se han intentado contra decisiones suyas ejecutoriadas y proferidas en ejercicio del control de constitucionalidad (Vid. providencias de octubre 30 de 1970, *Gaceta Judicial* número 2338 Bis, Pág. 363 y septiembre 12 de 1974, *Gaceta Judicial* 2390 y 2391, Pág. 382).

En tales condiciones y dado que el incidente propuesto lo fue tiempo después de la ejecutoria del fallo, deberá ser rechazado".

Con base en las consideraciones precedentes, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional,

RESUELVE:

"No es ADMISIBLE la solicitud formulada por el ciudadano Germán Cavelier sobre la nulidad del Proceso número 1100 y de la sentencia de febrero 13 de 1984".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

FORMACION DE LA LEY

Resumen. Las supresiones en el texto de un proyecto de ley, que no afecten la integridad de lo aprobado, por no dirigirse a partes de artículos, no deben repetir el procedimiento ya verificado, pues este último resulta constitucionalmente innecesario.

Exequible la Ley 61 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 46.

Referencia: Expediente número 1902.

Acción de inexequibilidad contra la Ley 61 de 1987, "por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones".

Actor: Germán Eduardo Gutiérrez.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.*

Aprobada según Acta número 25.

Bogotá, D. E., 27 de julio de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano Germán Eduardo Gutiérrez, en ejercicio de la acción pública que establece el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó escrito de demanda en el que pide a esta Corporación que declare la inexequibilidad de la Ley 61 de 1987, "por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones".

Por reunir los requisitos previstos en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, se admitió la demanda, se decretaron unas pruebas y se ordenó dar traslado del expediente correspondiente al Despacho del señor Procurador General de la Nación.

II. Disposición acusada

«LEY 61 DE 1987
(diciembre 30)

Por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

"DECRETA:

Artículo 1º Son empleados de libre nombramiento y remoción, los siguientes:

a) Los Ministros, Jefe de Departamento Administrativo, Viceministro, Subjefe de Departamento Administrativo, Secretario General, Consejero Asesor, Director General, Superintendente, Superintendente Delegado, Jefe de Unidad Administrativa Especial, Secretario Privado, Jefe de Oficina y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección;

b) En los establecimientos públicos: los del Presidente, Director o Gerente y Rector; los de Vicepresidente, Subdirector o Subgerente, Vicerrector y Decano; los de Secretario General, Secretario de la Junta y Secretario Privado; los de Asesor, Consejero, Jefe de División y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección; además los que señalen en los estatutos orgánicos de dichas entidades;

c) Los empleos de los Despachos de los Ministros, de los Jefes de Departamento Administrativo, de los Viceministros y de los Presidentes, de los Directores o Gerentes de establecimientos públicos, de los Rectores, de los Vicerrectores y de los Decanos de las Universidades;

d) Los empleos de la Presidencia de la República;

e) Los empleos del servicio exterior de conformidad con las normas que regulan la carrera diplomática y consular;

f) Los de la Dirección General de Aduanas;

g) Los de la Dirección General de Impuestos y los del Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

h) Los de agente secreto y detective;

i) Los empleados públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado, y

j) Los de tiempo parcial.

Son de carrera los demás empleos no señalados como de libre nombramiento y remoción.

El Gobierno dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, establecerá las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de los funcionarios a que hacen referencia los literales f) y g) del inciso 1º de este artículo, así como las situaciones administrativas en que pueda encontrarse dicho personal.

Artículo 2º El retiro del servicio por cualquier causa implica el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo en el caso de cesación por motivo de supresión del empleo. Cuando un funcionario de Carrera Administrativa toma posesión de un empleo distinto del que es titular sin haber cumplido el proceso de selección o de un encargo de libre nombramiento y remoción para el cual no fue comisionado, perderá sus derechos de carrera.

Artículo 3º El nombramiento del funcionario escalafonado en carrera deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora cuando dentro del mismo año calendario haya obtenido dos (2) calificaciones no satisfactorias de servicios.

Cuando se trate de declarar la insubsistencia del nombramiento de un funcionario escalafonado deberá oírse previamente el concepto de la respectiva Comisión de Personal.

La declaración de insubsistencia que con fundamento en ella se decretó deberá ser adoptada mediante providencia motivada. Contra esta providencia procede el recurso de reposición en el efecto suspensivo, con el cual se entiende agotada la vía gubernativa.

Artículo 4º La provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción se hará por nombramiento ordinario.

La provisión de los empleos de carrera se hará, previo concurso por nombramiento en período de prueba o por ascenso y por nombramiento provisional cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado por concurso, según lo dispongan los reglamentos y exclusivamente por necesidades del servicio.

El nombramiento provisional no podrá tener una duración superior a cuatro (4) meses, salvo cuando se trate de proveer empleos cuyo titular se encuentre en comisión de estudios, o cuando el Consejo Superior del Servicio Civil lo prorrogue a solicitud debidamente motivada de la entidad interesada. En el acto en el que se disponga la prórroga se establecerá el término máximo de la duración de la misma, que no podrá exceder de cuatro (4) meses. En ningún caso podrá haber más de una prórroga, ni hacerse nombramiento provisional a un empleado que haya ingresado a la Carrera Administrativa.

Artículo 5º Al entrar en vigencia esta ley, los empleados que estén desempeñando un cargo de Carrera sin que se encuentren inscritos en la misma, deberán acreditar, dentro del año inmediatamente siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos en el manual de requisitos expedido por el Gobierno Nacional o en los decretos que establezcan equivalencias de dichos requisitos, según el caso. Acreditados tales requisitos a sus equivalentes tendrán derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la Carrera Administrativa.

Si el cargo que se desempeña no estuviere incluido en el manual de requisitos, el período se extenderá por seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que el Gobierno lo incluya, para lo cual éste tendrá un término de doce (12) meses a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley.

Artículo 6º Los empleados que no acrediten poseer los requisitos para el desempeño del cargo, dentro de los términos señalados en el artículo anterior, quedarán como de libre nombramiento y remoción, pero si continúan al servicio del mismo organismo sin solución de continuidad podrán solicitar su inscripción en la Carrera cuando demuestren poseer los requisitos para el cargo que están desempeñando en el momento en que acrediten dicho cumplimiento.

Sin embargo los empleados que tengan cinco o más años de servicio a la entidad, tendrán derecho a solicitar su inscripción en la Carrera siempre que para el ejercicio de las funciones del empleo que desempeñan no se exija título profesional correspondiente a una carrera reglamentada.

Artículo 7º Todo funcionario inscrito en la Carrera Diplomática y consular podrá solicitar dentro del término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de esta Ley la reclasificación de su escalafón, teniendo en cuenta los cargos de carrera que haya desempeñado desde su ingreso al Ministerio, el cumplimiento de los requisitos sobre tiempo de servicio señalado en el artículo 8º de esta Ley y la alternación de que trata el artículo 32 del Decreto-ley 2016 de 1968.

Artículo 8º La Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y consular tendrá en cuenta la siguiente escala de tiempo mínimo de servicio en cargos de carrera, para la reclasificación a que se refiere el artículo anterior.

Como Embajador, después de veintitrés (23) años.

Como Ministro Plenipotenciario, después de veinte (20) años.

Como Ministro Consejero, después de diecisiete (17) años.

Como Consejero, después de catorce (14) años.

Como Primer Secretario, después de ocho (8) años.

El tiempo mínimo de servicio a que se refiere esta escala se reducirá en tres (3) años para los funcionarios que acrediten título universitario a nivel doctoral o de licenciatura otorgado por una universidad reconocida por el Estado.

Para la reclasificación a la categoría de Embajador los funcionarios inscritos deberán haber servido en cargos de Embajador o Ministro Plenipotenciario, o sus equivalentes, por no menos de tres (3) años y a la categoría de Ministro Plenipotenciario en cargos de Ministro Plenipotenciario o Ministro Consejero o sus equivalentes, por no menos de tres (3) años.

Artículo 9º Igualmente y dentro del plazo señalado en el artículo 7º de esta Ley, los funcionarios con categoría diplomática que en la fecha de la vigencia de la presente Ley prestaren sus servicios en el Ministerio o en el exterior y que no estuvieren escalafonados en la Carrera Diplomática y Consular podrán solicitar su inscripción en la misma de acuerdo con las siguientes normas:

a) Como Ministro Consejero, después de un mínimo de diecisiete (17) años de servicio en cargos de carrera;

b) Como Consejero, después de un mínimo de catorce (14) años de servicio en cargos de carrera;

c) Como Primer Secretario, después de un mínimo de ocho (8) años de servicio en cargos de carrera;

d) Como Segundo Secretario, después de un mínimo de cinco (5) años de servicio en cargos de carrera, y

e) Como Tercer Secretario, después de un mínimo de tres (3) años de servicio en cargos de carrera.

Parágrafo 1º Para la inscripción en los grados de Ministro Consejero o Primer Secretario, será requisito indispensable que el funcionario haya prestado un mínimo de tres (3) años de servicio en la planta interna del Ministerio en cargos de carrera; este lapso se reducirá a dos (2) años para la inscripción en los grados de segundo y tercer Secretario.

Parágrafo 2º El tiempo mínimo de servicio a que se refiere la escala establecida en el presente artículo se reducirá en tres (3) años para los funcionarios que acrediten título universitario a nivel doctoral o de licenciatura de una universidad reconocida por el Estado, pero la aplicación de esta prerrogativa en ningún caso exime o disminuye los períodos obligatorios de permanencia en la planta interna del Ministerio.

Artículo 10. Para ser inscritos como Primero, Segundo y Tercer Secretario, además de los requisitos establecidos en el artículo anterior, los funcionarios deberán presentar ante un jurado designado al efecto por el Instituto Colombiano de Estudios Internacionales exámenes orales y escritos de las siguientes materias:

Historia Diplomática de Colombia.

Derecho Internacional Americano.

Derecho Internacional Público y Privado, y francés o inglés.

Artículo 11. Para ser inscritos como Consejero o Ministro Consejero los funcionarios deben someterse a las pruebas orales y escritas a que se refiere el artículo anterior y presentar una tesis sobre el tema de la Polí-

tica Internacional de Colombia en ese momento, que señale el Instituto Colombiano de Estudios Internacionales.

Artículo 12. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación, modifica y adiciona los Decretos-ley 2400 y 3074 de 1968 y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el artículo 22 de la Ley 13 de 1984.

Dada en Bogotá, D. E., a los... días del mes de... de mil novecientos ochenta y siete (1987).

El Presidente del honorable Senado de la República, Pedro Martín Leyes Hernández, el Presidente de la honorable Cámara de Representantes, César Pérez García, el Secretario General del honorable Senado de la República, Crispín Villazón de Armas, el Secretario General de la honorable Cámara de Representantes, Luis Lorduy Lorduy.

República de Colombia - Gobierno Nacional.

Bogotá, D. E., 30 de diciembre de 1987.

Publíquese y ejecútese,

VIRGILIO BARCO.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Julio Londoño Paredes.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Diego Younes Moreno».

III. LA DEMANDA

1. *Normas constitucionales que se estiman violadas.*

Para el actor la ley acusada viola los artículos 16 y 81, numeral 3º de la Constitución Nacional.

2. *Concepto de la violación.*

Son dos los argumentos principales en que el actor fundamenta su demanda y que se resumen enseguida:

a) Después de señalar el trámite surtido en las Cámaras por el proyecto que terminó en la sanción de la Ley 61 de 1987, el actor sostiene que la supresión de 46 artículos, verificada en el segundo debate en el Senado de la República, vicia de inconstitucionalidad la citada norma, pues con ello se alteró la esencia de lo ya aprobado. Señala que el citado proyecto debió regresar a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes para dar cumplimiento a lo ordenado por el numeral 3º del artículo 81 de la Constitución, lo que no ocurrió en el caso que señala. En su opinión, la aprobación impartida no se verificó en los términos señalados por la Carta, que

exige para que un proyecto sea ley, el haber sido aprobado en segundo debate en cada Cámara;

b) Manifiesta que en su concepto, algunas de las disposiciones de la Ley 61 de 1987, resultan contrarias a lo establecido por el artículo 16 de la Carta, en lo referido a la igualdad de los individuos ante la ley, porque dispone para el Ministerio de Hacienda y, en especial para algunas de las direcciones en que está organizado, que sus empleados sean de libre nombramiento y remoción, mientras que en otras lo sean de Carrera Administrativa. Señala que resulta incompatible con el espíritu de la norma que estima violada el que la ley establezca para unos mismos cargos, tratamiento diferencial sin fundamento alguno, valorando de forma aislada grupos o sectores de trabajadores en un trato discriminatorio que es inconstitucional.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

El Jefe del Ministerio Público, en concepto de 18 de abril del año en curso, solicita a esta Corporación que declare que la ley acusada en esta oportunidad es exequible.

Sus consideraciones son las que siguen, en resumen:

1. Del estudio de todos los pasos que surtió el proyecto que se convirtió en la Ley 61 de 1987, debe concluirse que éste cumplió con las exigencias previstas por el artículo 81 de la Carta Política; en este sentido señala que "...cuando el proyecto regresó al Senado para decidir sobre las modificaciones introducidas por la Cámara de Representantes, se votó y aprobó la supresión de 46 artículos del texto que había sido aprobado en primero y segundo debates en ambas Cámaras; después de tal eliminación, el proyecto con el texto aprobado y con su nueva numeración, fue remitido a la Cámara para que se pronunciara sobre las supresiones hechas por el honorable Senado (Fl. 86, Cuaderno Sección Leyes); si la Cámara no se pronunció expresamente, sino sobre la exclusión de uno de los artículos, debe entenderse que aceptó las restantes".

Advierte, además, que las supresiones ordenadas por el Senado respecto de algunos de los textos aprobados por la Cámara de Representantes, no implica que los demás que hoy forman la ley se hayan sustraído a los debates que exige la Constitución.

2. En su opinión no aparece disposición reglamentaria en las Cámaras que exija un trámite especial para el caso de las supresiones, como las ocurridas con la tramitación del proyecto que se convirtió en la Ley 61 de 1987.

Además, en caso de que pudiese aplicarse cualquier otra norma reglamentaria por vía de analogía, su desconocimiento no comportaría vicio de inconstitucionalidad alguno, sino desconocimiento de una previsión meramente legal.

3. Respecto de la infracción que señala el actor sobre el artículo 16 de la Constitución Nacional, el Procurador General de la Nación observa que la igualdad de que trata el citado texto de la Carta no es, en ningún caso, la igualdad absoluta ni matemática, sino la igualdad ante la ley.

Su Despacho no encuentra que se haya violado la Carta porque la ley haya ordenado que se exceptúe de la Carrera a los empleados de las dependencias del citado ministerio, por cuanto ello se hizo atendiendo las especiales condiciones, calidad y trascendencia de las labores que cumplen, en razón del elevado volumen de los recursos públicos que se manejan y de lo delicado de sus funciones, circunstancias que hacen necesario que para tales áreas de la administración se provea un estatuto especial, con particulares normas sobre ingreso, ascenso, estabilidad y remoción.

V. Consideraciones de la Corte

Primera: *La competencia.*

Esta Corporación es competente para conocer de la acusación formulada contra la Ley 61 de 1987, por tratarse de una ley de la República, conforme a lo dispuesto por la atribución segunda del artículo 214 de la Constitución Nacional.

Segunda: *El cargo por violación al artículo 81 de la Carta.*

—Con el fin de determinar si asiste o no razón al actor en cuanto hace al primer cargo que formula, se tiene que el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 61 de 1987, según las pruebas aportadas es el siguiente:

a) Conforme consta en la publicación de los "Anales del Congreso" número 18, año XXVIII de marzo 15 de 1985, el proyecto de la ley que se examina fue presentado en el Senado de la República por el Gobierno mediante iniciativa del señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Oscar Salazar Chaves, radicado bajo el número 5 y repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República. El citado proyecto, publicado de conformidad con el numeral 1º del artículo 81 de la Carta, constó, de 88 artículos y de la correspondiente exposición de motivos;

b) En el ejemplar de "Anales del Congreso" número 37, año XXVIII, de abril 11 de 1985, aparece publicada la ponencia para primer debate presentada por el Senador Arismendi Mora Perdomo, así como el correspondiente texto del pliego de modificaciones al proyecto original del Gobierno. En éste el articulado se reduce a 54 y se advierten múltiples modificaciones al mismo;

c) El día 13 de mayo de 1985, la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República impartió su aprobación en *primer debate a todo* el articulado del proyecto, con excepción del artículo 25, según la ponencia y de conformidad con observaciones de la comisión en sesiones del 17 de

abril y 9 de mayo. Se introdujeron modificaciones a los artículos 11, 17 y 43, y se cambió el título del proyecto, el cual fue aprobado con 59 artículos (cuaderno Nº 3 de pruebas, folio 491);

d) En la edición de "Anales del Congreso" del miércoles 15 de mayo de 1985, aparece publicada la ponencia para *segundo debate* del Proyecto número 05 de 1985, suscrita por el Senador Arismendi Mora Perdomo. El proyecto consta también de 59 artículos;

e) En la sesión plenaria del Senado de la República se aprobó en *segundo debate* todo el texto del proyecto presentado por el Senador Mora Perdomo que ya había sido aprobado en la Comisión Séptima de esa Cámara con 59 artículos (cuaderno Nº 3 de pruebas, folios 181 y 182);

f) En la edición de "Anales del Congreso" número 187 del año XXVIII, páginas 14 y siguientes, aparece publicada *la ponencia para primer debate* en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes en la que, además, se incluye el pliego de modificaciones sobre los artículos 2º, 26, 27, 29, 31 y 32 del proyecto que viene del Senado de la República. Como ponente actuó el señor Representante Tulio Cuevas;

g) En la sesión del 20 de noviembre de 1985, la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes impartió *aprobación en primer debate* al Proyecto de ley número 18E Cámara, 5 Senado de 1985, "por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones", con las modificaciones que aparecen en la ponencia y con otras que se presentan en el curso del debate sobre los artículos 28, 29 y 37 del proyecto (cuaderno Nº 3 de pruebas, folios 220 y 221).

El texto definitivo del proyecto de ley aparece publicado en la edición de "Anales del Congreso" del 22 de noviembre de 1985, páginas 3 a 5, y en él se consignan las modificaciones advertidas y aprobadas; el proyecto publicado también consta de 59 artículos;

h) Como aparece en la constancia firmada por el señor Presidente de la Cámara de Representantes y por el señor Secretario de la misma, "en la sesión plenaria de diciembre 3 de 1985, fue aprobado el texto del Proyecto de ley número 18E de 1985, en los mismos términos que lo hizo la Comisión Séptima de esta Corporación" (cuaderno Nº 2 de pruebas, folio 137 vuelto).

La ponencia para segundo debate fue presentada por el señor Representante Tulio Cuevas y aparece publicada en la edición de "Anales del Congreso" número 191 del viernes 22 de noviembre de 1985, en las páginas 1 a 5 (cuaderno Nº 1 de pruebas), consta de 59 artículos y así fue aprobada;

i) Después de su remisión por la Cámara de Representantes al Senado de la República, el proyecto aprobado con modificaciones fue sometido a ratificación en la Comisión Séptima del Senado de la República, en donde se le impartió la aprobación correspondiente.

En efecto, como consta en certificación firmada por los señores Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República, el Proyecto de ley número 18E de 1985, remitido por el señor Presidente de la Cámara de Representantes, "para que siga su curso legal",

fue repartido a esta Comisión, allí discutido y últimamente aprobado el día 11 de diciembre de 1985, sin modificaciones.

En esta oportunidad es designado como ponente, para segundo debate, el Senador Arismendi Mora Perdomo (Cfr., cuaderno Nº 2 de pruebas, folio 88); luego el proyecto pasó a la Plenaria del Senado para que se le diera el debate debido;

j) El día 10 de septiembre de 1986, el proyecto citado fue devuelto por la Plenaria del Senado de la República a la Comisión de donde le llegó remitido, con el fin de "...procurar un diálogo político sobre algunos aspectos de la Carrera Administrativa que no están contemplados en el proyecto..." (cuaderno Nº 2 de pruebas, folio 78).

Este acto de devolución fue aprobado por la Sesión Plenaria del Senado de la República en su sesión del 9 de septiembre de 1986, en atención a la proposición suscrita con tal fin por varios senadores.

Durante el resto del período legislativo ordinario de 1986, la Comisión Séptima del Senado de la República no dio trámite al debate pedido, y éste se verificó sólo hasta el año siguiente, es decir en la legislatura de 1987.

k) El día 28 de julio de 1987, fue designado como ponente para el *primer debate* en la Comisión Séptima del Senado de la República el Senador Raúl Orejuela Bueno; el ponente cumplió su encargo, rindió su informe y, además, propuso "a los honorables miembros de la Comisión Séptima del Senado, se dé primer debate al proyecto de ley, 'por la cual se establecen las normas que regulan la administración del personal civil y demás servidores que prestan sus servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y se dictan disposiciones sobre el régimen de Carrera Administrativa' y como consecuencia de dicho debate se aprueben los artículos 2º, 13, 16, 18, 42, 49, 50, 52, 53, 54 y 59 del referido proyecto y se supriman los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 55, 56, 57 y 58 del mismo; igualmente, que se establezca que el nuevo orden del articulado del proyecto que sería de 11 artículos, quede así: El artículo 2º como artículo 1º, el artículo 13 como artículo 2º, el artículo 16 como artículo 3º, el artículo 18 como artículo 4º, el artículo 42 como artículo 5º, el artículo 49 como artículo 6º, el artículo 50 como artículo 7º, el artículo 52 como artículo 8º, el artículo 53 como artículo 9º, el artículo 54 como artículo 10 y el artículo 59 como artículo 11".

La anterior proposición fue aprobada parcialmente previa su discusión en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el día 10 de diciembre de 1987, según consta en la certificación firmada por los señores Presidente, Vicepresidente y Secretario de la citada comisión, que aparece en el folio 62 vuelto del cuaderno número 2 de pruebas del expediente.

La comisión debatió la proposición transcrita en las sesiones de los días 3, 4, 10 y 11 de noviembre de 1987, según consta en el certificado citado y en los folios 47 y 48 del cuaderno número 2 de pruebas, y aprobó lo que a continuación se transcribe:

"Senado de la República. Comisión Séptima Constitucional Permanente. Bogotá, D. E., noviembre 3 de 1987. En sesión de la fecha y después de aprobar la proposición con que termina el informe de la ponencia la Secretaría da lectura al texto definitivo del proyecto. Sometido a consideración fue aprobada la supresión de los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 55, 56, 57, 58. La Secretaría da lectura a los artículos 2º, 13, 16, 18, 42, 49, 50, 52, 53, 54, 59, propuestos en la ponencia para ser aprobados y sometidos a consideración se acordó votar artículo por artículo. Se lee el artículo 2º del texto que queda como artículo 1º del proyecto, pero por haberse desintegrado el quórum, se declara un receso hasta las tres de la tarde.

Reanudada la sesión la Secretaría da lectura nuevamente al artículo 2º del texto definitivo, que queda como artículo 1º del proyecto, siendo aplazada su discusión. Leído el artículo 13 del texto definitivo, segundo del proyecto, es aprobado sin modificaciones. Leído el artículo 16 del texto definitivo, 3º del proyecto, puesto en consideración es aprobado.

Senado de la República. Comisión Séptima Constitucional Permanente. Bogotá, D. E., noviembre 4 de 1987. Reanudada la discusión del proyecto se lee el artículo 2º, primero del proyecto y es aprobado a excepción de los ordinales f) y g), que son aprobados por seis votos afirmativos uno negativo de la U. P. Leído el artículo 18 del texto definitivo, cuarto del proyecto, puesto en consideración es aprobado. Leído el artículo 42 es aplazada su discusión. Leído el artículo 49 del texto definitivo, octavo del proyecto, puesto en consideración es aprobado. Leídos los artículos 50, 52, 53, 54 y 59 del texto definitivo, noveno, décimo, undécimo, duodécimo y decimotercero respectivamente del proyecto, puestos en consideración son aprobados sin modificaciones. La Presidencia declara un receso.

Terminado el receso se reanuda la sesión y se aplaza nuevamente la discusión del artículo 42.

Senado de la República. Comisión Séptima Constitucional Permanente. Bogotá, D. E., noviembre 10 de 1987. En la sesión de la fecha se reanuda la discusión del artículo 42 y la Secretaría da lectura al mencionado artículo del texto definitivo, quinto del proyecto, puesto en consideración es aprobado sin modificaciones. El honorable Senador Iván Marulanda Gómez, presenta la siguiente proposición: 'Reábrase la discusión de los artículos 43 y 44 del Proyecto de ley 05 Senado 18E Cámara, *por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones.* Puesta en consideración es aprobada. Se reabre la discusión de los artículos 43 y 44 del texto definitivo, sexto y séptimo del proyecto, puestos en consideración, son aprobados sin modificaciones'.

Senado de la República. Comisión Séptima Senado. Bogotá, D. E., noviembre 11 de 1987. En sesión de la fecha es leído el título del texto definitivo, puesto en consideración es aprobado. Preguntada la Comisión si quiere que este proyecto tenga segundo debate contesta afirmativamente y es nombrado ponente para segundo debate el honorable Senador Raúl Orejuela Bueno. Consta en las Actas números 9, 10, 11 y 12.

El Presidente,

Antonio Maya Copete.

El Vicepresidente,

Guillermo Vélez Urreta.

La Secretaria,

Leonor G. de Suárez".

Copia auténtica de las actas correspondientes se encuentra en el cuaderno número 3 de pruebas en los folios 15 a 73.

l) En la edición de "Anales del Congreso" del viernes 20 de noviembre de 1987, aparece publicada la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 18E Cámara 1985 y 05 Senado 1985, "por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones", junto con el texto definitivo del proyecto de ley correspondiente que está integrado por 13 artículos. La citada ponencia advierte, entre otras consideraciones, que "conforme la ponencia presentada por el suscrito a la Comisión Séptima del Senado y al debate y aprobación dados en el seno de la misma, se propone a esta honorable Corporación legislativa se aprueben los artículos del proyecto que se relacionan a continuación y, por ende el resto del articulado quede suprimido: 2º, 13, 16, 18, 42, 43, 44, 49, 50, 52, 53, 54 y 59" (cuaderno del expediente, folios 47 y 48);

m) Como aparece en las ediciones de "Anales del Congreso" números 164, 166 y 168 de 1987, el proyecto de ley fue incluido en el orden del día de la Sesión Plenaria del Senado de la República del jueves 10 de diciembre de ese año y en ella discutido y aprobados doce de los trece artículos que lo componían, en atención a que se negó la aprobación al artículo 5º (cuaderno Nº 3 de pruebas, folios 2 a 6; cuaderno principal del expediente, folios 45 y 53);

n) El texto definitivo del proyecto aprobado en el Senado de la República aparece publicado en la página 1 de la edición número 166 de "Anales del Congreso" del viernes 11 de diciembre de 1987; también se encuentra dicho texto en el cuaderno número 2 de pruebas en los folios 14 y siguientes. El Presidente del Senado remitió el 11 de diciembre de 1987, al Presidente de la Cámara de Representantes el citado proyecto para que siga su curso legal y reglamentario (Cfr., cuaderno 2 de pruebas, folio 13);

o) El 15 de diciembre de 1987, en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes "...fue considerada y aprobada la Proposición número 255, con la cual se acepta la supresión del artículo 5º, efectuada por el Senado de la República al Proyecto de ley número 18E/85 Cámara (Senado 5/85)...".

La citada proposición es la que se transcribe literalmente:

"La Cámara de Representantes en sesión de la fecha considera y acepta la supresión del artículo 5º, efectuada al Proyecto de ley número 18E/85 Cámara (Senado 5/85), 'por la cual se establecen las normas que regulan la administración del personal civil y demás servidores que prestan sus servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y se dictan disposiciones sobre el régimen de Carrera Administrativa', en sesión ple-

naria del honorable Senado y en consecuencia solicita que esta iniciativa continúe su trámite legal y reglamentario hasta convertirse en ley de la República.

Firmado: *Luis Gonzalo Marín,* Presidente Comisión Séptima; *Telésforo Pedraza''*;

p) El señor Presidente del Senado remitió el 17 de diciembre de 1987, el texto del proyecto al señor Presidente de la República para su sanción ejecutiva, la que se verificó el día 30 del mismo mes, correspondiéndole el número 61 de ese año.

Esta ley fue promulgada el día 31 de diciembre de 1987 en el ''Diario Oficial'' número 38.171, páginas 7 y 8;

q) El texto de la ley sancionada y publicada es idéntico en su redacción y contenido al de los artículos 2º, 13, 16, 18, 43, 44, 49, 50, 52, 53, 54 y 59 del texto aprobado en *primer debate* en la sesión del 20 de noviembre de 1985, por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, así como a los mismos del texto aprobado en *segundo debate* en la plenaria de esa Corporación en la sesión del 3 de diciembre de ese año; se advierte que el articulado aprobado en la Cámara comprende además de los que aparecen en la ley, otros tantos más hasta llegar a 59.

Además, el texto definitivo de la ley es también idéntico en su redacción y contenido al de los artículos 2º, 13, 16, 18, 43, 44, 49, 50, 52, 53, 54 y 59 del proyecto que llegó de la Cámara y que son aprobados en las sesiones de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República en los días 3, 4, 10 y 11 de noviembre de 1987. En esta oportunidad también se aprobó el artículo 42 del proyecto de 59 artículos que llegó de la Cámara de Representantes y que en la nueva numeración ocupó el número 5.

Por último, se tiene que el texto definitivo de la Ley 61 de 1987, es también idéntico en su redacción y contenido al de los artículos aprobados en segundo debate en la sesión plenaria del Senado de la República, celebrada el día jueves 10 de diciembre de 1987 en la que se suprimió el artículo 5º (antes 42), del proyecto.

Así las cosas, corresponde a la Corte determinar si el trámite descrito comporta o no violación al artículo 81 de la Carta, porque se tiene establecido lo siguiente:

a) Que el articulado que forma parte de la Ley 61 de 1987, fue aprobado en todos los debates exigidos por la Constitución, tanto en las comisiones como en las plenarias de las cámaras legislativas, y que en su trámite se cumplió con las publicaciones debidas;

b) Que el proyecto originalmente propuesto por el Gobierno fue objeto de modificaciones, supresiones y adiciones relacionadas con la materia del mismo, que es la de la regulación de la Carrera Administrativa, hasta la sesión de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, del 20 de noviembre de 1985;

c) Que no obstante las múltiples variaciones que sufrió el proyecto originalmente presentado por el Gobierno, en lo que toca al contenido de los

artículos, como a la numeración de los mismos, desde cuando la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes impartió aprobación en primer debate al Proyecto de ley 18E Cámara, 05 Senado (59 artículos), se encuentran formando parte del mismo los que ahora forman la ley que se acusa, y que a partir de este acto se ordenaron meras supresiones al articulado;

d) Que en el transcurso del trámite del proyecto no aparece acumulación alguna con otros, ni que se hayan discutido ni votado conjuntamente proyectos acumulados;

e) Que existe identidad entre el texto de la ley y el de los mismos de los artículos aprobados en primero y segundo debates en la Cámara de Representantes y en primero y segundo debates en el Senado de la República;

f) Que la materia del proyecto de ley no es de aquellas que señala el artículo 79 de la Carta como de iniciativa exclusiva del Gobierno.

"En consecuencia, desde el punto de vista del trámite exigido por la Carta, no aparece vicio alguno de inconstitucionalidad en la ley que se examina.

Como se observa, el proyecto modificado por el ponente designado originalmente, una vez aprobado en primero y segundo debates por el Senado de la República, fue también objeto de modificaciones en la Cámara de Representantes, en donde siguió su curso en primer debate el 20 de noviembre de 1985, y luego ratificadas estas últimas modificaciones en segundo debate por la Plenaria de esta Corporación; por estas razones volvió en la legislatura de 1986, a la Comisión Séptima del Senado para lograr la aceptación de ésta, allí se le dio curso y aprobación a lo modificado en la Cámara.

Luego, aún en la legislatura de 1986, el proyecto fue devuelto a la Comisión Séptima del Senado por la Plenaria para que se revisara por ésta; aquí se produjeron las supresiones advertidas y la ratificación de lo restante. En este estado pasó nuevamente a la Plenaria del Senado donde se ratificó lo aprobado y suprimido del proyecto modificado en la Cámara.

Aunque el actor estima que las supresiones ordenadas por el Senado de la República, debían ser objeto de nuevo debate en la Cámara, e insiste en confundir dicho acto con el de modificaciones, lo cierto es que el trámite ordenado por la Carta como procedimiento para la formación de la ley se cumplió en el caso que se examina, ya que el texto de los artículos de la ley fue definitivamente aprobado en todos los actos necesarios, o sea en primeros y segundos debates en cada Cámara, y que lo que ocurrió en el Senado fue que se ordenaron supresiones de artículos y no modificaciones a éstos".

Las supresiones en el texto de un proyecto de ley, que no afecten la integridad de lo aprobado, por no dirigirse a partes de artículos, lo que ocurrió con los que forman la Ley 61 de 1987, no deben repetir el procedimiento ya verificado, pues éste resulta constitucionalmente innecesario.

Así, la Corte en fallo reciente ratificó esta solución en la sentencia de junio 23 de 1988, en relación con la Ley 23 de 1987. En el citado fallo esta Corporación advirtió:

"En relación con las supresiones mencionadas, ordenadas por el Senado de la República, la Corte considera al igual que el señor Procurador General de la Nación, que éstas por sí mismas no acarrean inconstitucionalidad, pues se trata naturalmente, del ejercicio de las funciones parlamentarias propias de un órgano legislativo bicameral. Además queda establecido que no se introdujeron artículos nuevos al proyecto, sino que se estudiaron y aprobaron en la Comisión Tercera Constitucional Permanente y en la Plenaria del Senado, los mismos artículos aprobados en los dos debates de la Cámara, salvo los adicionados que fueron objeto de supresión por las razones que aparecen expuestas por el ponente en su estudio para el mencionado primer debate. En el caso en estudio el rechazo de unas normas aprobadas primeramente por una de las Cámaras, no requiere la devolución del proyecto para un nuevo estudio a la misma Cámara, porque la eventual negativa de ésta entrabaría el trámite del proyecto de ley" (sentencia Nº 67. M. P. Fabio Morón Díaz).

Ahora bien, aunque el actor no lo indica en forma expresa, la Corte entiende que también debe despejar cualquier duda respecto de la competencia del Congreso para introducir modificaciones a los proyectos de ley presentados por el Gobierno o por miembros de las mismas Cámaras. En este sentido también se ratifica la jurisprudencia de la Corte en cuanto que se señala que las modificaciones introducidas a los proyectos durante los debates no acarrearán en sí mismas vicio de constitucionalidad alguno en las leyes adoptadas, ya que el inciso 4º del artículo 79 de la Carta da expresa autorización a tales actos, salvo lo dispuesto en el artículo 80.

Entonces la función legislativa no puede quedar reducida a la simple aprobación o improbación sin reparo o modificación de lo debatido; si así fuese perdería toda razón doctrinaria e institucional la corporación legislativa y el procedimiento constitucional previsto para el trámite de adopción de proyectos de ley por las Cámaras. En lo que insiste la Corte es en estimar que las modificaciones de los proyectos deben ser adoptadas en cada Cámara, en primero y segundo debates, para hacer que el texto de lo sancionado sea idéntico al texto de lo aprobado en cada debate, en las Cámaras. De no ocurrir lo que se advierte se rompería con el principio de la identidad en el texto, lo que se desprende de lo señalado por el artículo 81 de la Constitución Nacional, pues ello generaría vicios de inconstitucionalidad en la ley que llegare a ser sancionada.

Pero además, como el actor también insiste en señalar la existencia de vicios por violación a los reglamentos de las Cámaras, debe su formación, en el caso de infracción a las citadas reglas internas, sólo en los precisos casos en que la Carta hace expresa remisión a los mismos, para la determinación del procedimiento legislativo; cuando esto último no ocurre no puede alegarse, como lo hace el actor, violación a la Carta.

En este sentido, el artículo 81 de la Carta remite a los reglamentos de las Cámaras para efectos de determinar la forma de acumulación de proyectos y para determinar los eventos en los que procede la celebración de primero y segundo debates en el mismo día. Como no se aprecia que ninguno de estos eventos haya ocurrido, debe la Corte desestimar el cargo formulado.

Tercera: *Los literales f) y g) del artículo 1º de la Ley 61 de 1987.*

En atención al segundo cargo formulado, la Corte entiende que aun cuando el actor no lo señaló con exactitud, debe contraerse en el estudio de este cargo, a los literales f) y g) del artículo 1º de la Ley 61 de 1987, en atención a que de todo lo acusado son estos literales los únicos que establecen la hipótesis normativa objeto de este reproche por inconstitucionalidad.

En efecto, sólo los literales f) y g) del artículo 1º que se acusa, excluyen a determinados funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de las normas de la Carrera Administrativa, pues establecen que los empleos en la Dirección General de Aduanas, en la Dirección General de Impuestos y los del Centro de Información y Sistemas del citado Ministerio, son de libre nombramiento y remoción, mientras los de las otras direcciones generales (Crédito Público, Tesorería, Presupuesto, Servicios Administrativos), sí quedan bajo aquellas regulaciones en atención al inciso 2º del citado artículo 1º, que dice: "...son de Carrera los demás empleos no señalados como de libre nombramiento y remoción".

Así las cosas, la Corte debe reiterar su jurisprudencia en la que ha sostenido que la igualdad de que trata el artículo 16 de la Carta es la igualdad ante la ley, no la igualdad fáctica o de hecho y que aquélla no es ni puede ser la igualdad absoluta ni matemática.

Al respecto se tiene que el artículo 62 de la Carta, en concordancia con los artículos 5º, 6º y 7º del Plebiscito de 1957, autorizan al legislador para establecer la Carrera Administrativa, y que ésta comprende fundamentalmente las condiciones de acceso, ascenso por mérito o antigüedad, retiro o despido de los empleados y funcionarios públicos, con la advertencia de que en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de Carrera Administrativa o su destitución o promoción.

La Corte encuentra que bien puede el legislador establecer que dentro del mismo organismo administrativo existan empleos que queden comprendidos dentro de la Carrera Administrativa, y otros que se sometan al régimen del libre nombramiento y remoción, mucho más si se tiene en cuenta que es la ley la que puede decretar dicho régimen, siempre que no se invadan los fueros administrativos que la Carta reserva al Presidente de la República, al Congreso, y a los demás órganos del Poder Público con capacidad nominadora.

La Carrera Administrativa es un instrumento legislativo de naturaleza fundamentalmente técnica, que está concebido para disponer que el funcionamiento de la administración pública atienda a criterios de idoneidad, eficiencia y continuidad; se trata en consecuencia, de permitir que el Estado cuente con reglas que le permitan escoger y mantener dentro de sus cuadros al personal capacitado que requiere para lograr los fines de la gestión oficial y del servicio público en los que está comprometido el interés general. Así las cosas, la Carrera Administrativa atiende a la tecnificación de la labor pública antes que a los intereses de tal o cual grupo de empleados,

y el propósito constitucional que traduce es el de la comunidad en general frente a la administración, correspondiéndole al legislador determinar su existencia y disponer su normación sin que esté obligado a establecerla para todos los cargos de la administración de igual posición dentro del marco de aquélla.

Son razones que debe discernir el legislador en su función constitucional propia, las que le conducen a establecer que un grupo de empleos sea o no de Carrera Administrativa, o que esté sometido al régimen del libre nombramiento y remoción como ocurre en el caso de los literales f) y g) del artículo 1º de la Ley 61 de 1987. Por lo tanto, y en atención a que no se establece distinción alguna que afecte el principio de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, también habrá de declararse la conformidad de los citados literales con la Constitución.

Decisión

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

Resuelve:

"Primero: Declarar EXEQUIBLE la Ley 61 de 1987, "por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones", en cuanto en su formación se cumplieron los requisitos a que se refiere el cargo formulado en la demanda.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES por los demás aspectos los literales f) y g) del numeral 1º del artículo 1º de la misma ley".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

DERECHO DE PROPIEDAD

Resumen. La función social de la propiedad privada lo que supone es que ésta se halla protegida y garantizada por la Carta y que el propietario tiene el deber de contribuir con su ejercicio y provecho al bienestar social. Código de Minas.

Exequibles los artículos 2º, 3º 4º, 7º, 15 en la parte acusada; 109, inciso 1º, 110, 111, 112 y 113 del Decreto 2655 de 1988. Y estése a lo resuelto en la sentencia número 42 de julio 13 de 1989.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 47.

Referencia: Expediente número 1912.

Acción de inexequibilidad contra el artículo 1º (parcialmente) de la Ley 57 de 1987, y los artículos 2º, 3º, 4º, 7º, 15 inciso 2º, numeral 3º, punto 1.3 e inciso 5º, 109, inciso 1º, 110, 111, 112 y 113 del Decreto 2655 de 1988. Código de Minas.

Actores: Clara Inés Gómez, Germán Cavelier y Ernesto Cavelier.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.*

Aprobada por Acta número 26.

Bogotá, D. E., 3 de agosto de 1989.

I. Antecedentes

Los ciudadanos Clara Inés Gómez, Germán Cavelier y Ernesto Cavelier, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la

Constitución Nacional, piden a esta Corporación que declare que el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987 y los artículos 2º; 3º; 4º; 7º; 15 inciso 2º numeral 3º punto 1.3, e inciso 5º; 109 inciso 1º; 110, 111, 112 y 113 del Decreto 2655 de 1988, son inexequibles.

Se admitió la demanda y se ordenó la práctica de unas pruebas y el traslado correspondiente al Despacho del señor Procurador General de la Nación.

Como se han cumplido todos los trámites previstos para este tipo de acciones por la Constitución Nacional y el Decreto 432 de 1969, procede la Corte Suprema de Justicia a proferir fallo en este asunto.

II. Normas acusadas

"LEY 57 DE 1987
"(diciembre 24)

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir el Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados, para dictar normas de carácter tributario, cambiario y otras disposiciones, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, por el término de un (1) año, a partir de la promulgación de la presente Ley, para expedir un Código de Minas que comprenderá los recursos no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales. Se exceptuarán de dicho Código los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso. El Código de Minas regulará íntegramente la materia y constituirá un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento, que metódica y sistemáticamente organizadas, habrá de comprender los siguientes aspectos:

"1. Reafirmar el principio de que el subsuelo, *los depósitos, yacimientos minerales* y las minas contenidas en el suelo o subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. *Dentro de este concepto quedan incluidas las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas.* '...' (se subraya lo acusado)".

«DECRETO NUMERO 2655 DE 1988
(diciembre 23)

Por el cual se expide el Código de Minas.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 57 de 1987 y consultada la comisión asesora que ella misma estableció,

DECRETA :

"*Código de Minas.*

"...

"Artículo 2º *Campo de aplicación.* Este Código regula las relaciones entre los diversos organismos y entidades estatales, las de los particulares entre sí y con aquellos, en lo referente a la prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, transformación, transporte, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales no renovables que se encuentren en el suelo o en el subsuelo, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada. Se exceptúan los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso, que se regulan por las normas especiales sobre la materia.

"Artículo 3º *Propiedad de los recursos naturales no renovables.* De conformidad con la Constitución Política, todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible. En ejercicio de esa propiedad podrá explorarlos y explotarlos directamente a través de organismos descentralizados, o conferir a los particulares el derecho de hacerlo, o reservarlos temporalmente por razones de interés público, todo de acuerdo con las disposiciones de este Código.

"Lo dispuesto en el presente artículo se aplica sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta excepción sólo comprende las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, debidamente perfeccionadas y que antes del 22 de diciembre de 1969, fecha en que entró a regir la Ley 20 de ese mismo año, hubieren estado vinculadas a yacimientos descubiertos y que conserven su validez jurídica.

"Artículo 4º *Propiedad de los materiales pétreos.* También pertenecen a la Nación, en forma inalienable e imprescriptible y con iguales atribuciones a las señaladas en el artículo anterior, las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas. Quedan a salvo igualmente, las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, de quienes en su calidad de propietarios de los predios de ubicación de dichas canteras, las hubieren descubierto y explotado antes de la vigencia de este Código.

"...

"Artículo 7º *Declaración de utilidad pública o interés social.* Declárase de utilidad pública o de interés social la industria minera en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición,

aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización. Por tanto podrán decretarse por el Ministerio de Minas y Energía, a solicitud de parte legítimamente interesada, las expropiaciones de bienes y derechos necesarios para su ejercicio o su eficiente desarrollo.

"Podrán de igual modo, decretarse expropiaciones de las minas o del suelo o subsuelo mineros así como de las canteras, cuando en uno u otro caso se requiera integrar tales bienes o derechos a una explotación de gran minería de importancia básica para la economía del país y cuyo titular sea una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional.

"...

"Artículo 15. *Definición de pequeña, mediana y gran minería.* Para la definición de pequeña, mediana y gran minería se adopta como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado período de tiempo. De la capacidad instalada de extracción de materiales dependen las inversiones, el valor de la producción, el empleo, el grado de mecanización de la mina y demás aspectos de orden técnico, económico y social.

"*Con base en este concepto se fijan los valores máximos y mínimos que deben enmarcar la pequeña, mediana y gran minería en explotaciones a cielo abierto y subterráneas para cuatro (4) grupos de minerales o materiales, a saber:*

"...

"*1.3. Materiales de construcción.*

"*Pequeña minería, hasta 10.000 metros cúbicos por año.*

" *Mediana minería, entre 10.000 y 150.000 metros cúbicos por año.*

"*Gran minería, mayor de 150.000 metros cúbicos por año.*

"...

"*Cuando se llegare a presentar la eventualidad de explotaciones subterráneas de materiales de construcción, se tomarán los valores dados por el grupo 2.3 otros* (se subraya lo acusado).

"...

"Artículo 109. *Materiales de construcción.* Para los efectos de este Código, se denominan materiales de construcción las rocas y materiales pétreos generalmente usados como agregados en la fabricación de bloques y piezas de concreto, morteros, pavimentos y otras formas similares, como elementos de las construcciones. Dichos materiales tendrán por sí mismos tal denominación aún en los casos en que su destino y uso efectivo no sea el aquí mencionado.

"...

"Artículo 110. *Clasificación de las explotaciones.* Las explotaciones de materiales de construcción deberán ser clasificadas como de pequeña, mediana y gran minería, en la oportunidad y forma que señala el presente Código.

"Artículo 111. *Sistemas de explotación.* La explotación de materiales de construcción por cantera o de arrastre en los lechos de los ríos y vegas

de inundación, en proyectos de pequeña minería se podrá adelantar mediante licencia especial de explotación.

"En el otorgamiento de esta licencia se preferirá a los propietarios de los terrenos riberanos de los ríos y vegas de inundación y a los de los terrenos de ubicación de las canteras, según el caso.

"Para obtener la licencia especial, el interesado deberá presentar en formulario breve y simplificado de fácil diligenciamiento, el proyecto de trabajos e inversiones.

"Artículo 112. *Cantera.* Para los efectos anteriores se entiende por cantera el sistema de explotación a cielo abierto para extraer de él rocas o minerales no disgregados, utilizados como materiales de construcción.

"Artículo 113. *Materiales de arrastre.* Materiales de arrastre son los materiales pétreos desintegrados en tamaños de gravas y arenas, que se extraen de los lechos de los ríos, quebradas y vegas de inundación. En el reglamento se establecerán las características físicas y químicas de las gravas y arenas aquí mencionadas" ».

III. La demanda

a) *Normas que se estiman violadas.*

En concepto de los actores, las disposiciones acusadas resultan contrarias a los artículos 30 y 202, 76-12 y 118-8 de la Carta Fundamental;

b) *Concepto de la violación.*

Los actores fundamentan su demanda con base en las siguientes consideraciones:

1. Advierten que todas las normas que acusan infringen los artículos 30 y 202 de la Constitución, puesto que desconocen que en el régimen jurídico-político colombiano, el constituyente dejó sentada con claridad la diferencia entre bienes de uso público, bienes de la Nación y bienes de propiedad particular, ordenando para cada grupo de éstos un tratamiento especial de garantías.

En efecto, afirma la demanda que el legislador no puede declarar que los recursos naturales no renovables, las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas, pertenecen a la Nación, sin violar el artículo 30 de la Carta que consagra el derecho de propiedad particular. Sostienen que las definiciones y clasificaciones de los materiales de construcción, de arrastre y canteras son por la misma razón, inconstitucionales. En su opinión, los citados bienes son objeto de apropiación particular como extensión de su propiedad sobre el suelo, ya que "no están incluidos por la Constitución dentro de los que conforman la propiedad

fiscal nacional''. Además, la propiedad pública que limita la propiedad privada, a la luz de lo dispuesto por el artículo 202 de la Carta no comprende la de los citados bienes, lo que hace inconstitucional que la ley ordene transformar en bienes fiscales, los que son objeto de apropiación privada.

Agregan que:

''El artículo 30 se viola doblemente, por cuanto no sólo desconoce la garantía de la propiedad privada, sino también la garantía de los derechos adquiridos. El artículo 4º del decreto impugnado, luego de establecer que también pertenecen a la Nación las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas, deja a salvo las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, solamente de quienes en su calidad de propietarios de los predios de ubicación de las canteras, las hubieran descubierto y explotado antes de la vigencia del dicho Código de Minas, pero en detrimento de quienes siendo propietarios no hicieron uso de sus facultades de dueños, porque su régimen no era el especial minero sino el común del derecho civil.

En efecto: los artículos 659, 755, 843 y 2447 del Código Civil en desarrollo de los artículos 30 y 202 de la Constitución, consideran que las canteras son accesorios del suelo y pertenecientes por tanto al dueño del fundo. Es obvio que la ley podía variar las modalidades de ejercicio de ese derecho. Pero resulta que la Ley 57 de 1987 y el Decreto 2655 de 1988 no están estableciendo simplemente condiciones para el ejercicio de la propiedad privada de las canteras, sino transformándolas en bienes fiscales. Transformación que no sólo operaría desde su vigencia, sino que pretenden hacerla retroactiva a 1969, cuando el artículo 3º del Decreto 2655 de 1988 declara aplicable a las canteras, como recursos naturales no renovables, el régimen de la Ley 20 de 1969 que era exclusivo para las minas.

''...''.

2. Por último, la demanda advierte que las normas acusadas desconocen lo señalado por los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta, ya que el Congreso no podía conceder facultades que no tiene como legislador ordinario, ni el ejecutivo ejercerlas en consecuencia.

IV. El Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación, en concepto fiscal distinguido con el número 1419 de abril 18 de 1989, solicita a esta Corporación que declare que las normas acusadas son exequibles, con excepción de la parte del artículo 3º del Decreto 2655 de 1988, que dice ''...y que antes del 22 de diciembre de 1969, fecha en que entró a regir la Ley 20 de ese mismo año, hubieren estado vinculados a yacimientos descubiertos y que conserven su validez jurídica'', que debe ser declarada inexequible.

Sus consideraciones son las que siguen, en resumen:

1. El numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, estableció que los depósitos y yacimientos minerales, así como las canteras, los demás depósitos de materiales de construcción y los pétreos de los lechos de los ríos, las aguas de uso público y las playas, pertenecen a la Nación, y reafirmó el principio de que por ello son inalienables e imprescriptibles, puesto que son bienes de uso público, cuya titularidad detenta aquella entidad.

Su concepto se fundamenta principalmente en lo dispuesto por el artículo 4º de la Carta que establece, como principio general, que el territorio con los bienes públicos que forman parte de él, pertenecen únicamente a la Nación, y en lo señalado en forma especial por el artículo 202 de la Codificación Superior, que se refiere "a los bienes que pertenecen a la República y establece una clasificación que no deja duda sobre el hecho de que de una parte tales bienes son de carácter fiscal, según enumeración taxativa (baldíos, minas, salinas) y su uso no corresponde a todos los habitantes y que la Nación ejerce sobre ellos su dominio, como los particulares lo ejercen sobre los bienes que les corresponde".

Sostiene que:

"Establecido lo anterior, podemos afirmar que las expresiones acusadas del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, tampoco vulneran el artículo 202 de la Constitución Nacional, puesto que no sólo se dejan a salvo los derechos constituidos a favor de terceros, como ya se dijo, sino que tales expresiones no tienen apoyo en lo regulado por el artículo 202 superior; su origen es el artículo 4º de la misma.

...".

2. Sostiene que en relación con lo establecido por los artículos 2º, 15, 109, 110, 111, 112 y 113 del Decreto 2655 de 1988, no puede predicarse infracción alguna a los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución Nacional, pues son normas que contienen meras definiciones comprendidas dentro de las materias para las que fue habilitado el ejecutivo por el artículo 1º de la Ley 57 de 1987.

3. En relación con los artículos 4º y 7º del mismo decreto, observa que existe plena conformidad con lo dispuesto por el artículo 30 de la Constitución Nacional, ya que el primero "ampara situaciones jurídicas, subjetivas y concretas de los propietarios de las canteras, que las hubieren descubierto y explotado antes de la vigencia de este Código", y el segundo, tiene pleno fundamento en el inciso 3º del mismo artículo 30 que autoriza al legislador para ordenar dicha declaración de utilidad pública sobre bienes o actividades privadas con el fin de permitir la expropiación, como sistema especial de adquisición del Estado dentro del concepto de intervención económica.

4. En cuanto al artículo 3º, observa el Ministerio Público que esta norma desarrolla la facultad señalada por el inciso 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987 y que no obstante deja a salvo los derechos constituidos a

favor de terceros, resulta inconstitucional la parte en la que se limita dicha protección a los derechos consolidados hasta antes del 22 de diciembre de 1969, ya que el artículo 30 de la Carta garantiza la retroactividad de la ley en relación con los derechos que hayan sido adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas. Recuerda que la Corte ha sostenido que "...una ley posterior al momento en que tuvieron nacimiento o en que quedaron constituidos (los derechos adquiridos), no puede borrar su existencia, desconocerlos a su titular, vulnerarlos en su esencia..." (sentencia de 17 de junio de 1970).

V. Consideraciones de la Corte

Primera: *La competencia.*

Esta Corporación es competente para conocer de la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con la atribución segunda del artículo 214 de la Carta, en atención a que lo acusado es parte de una ley de la República y de un decreto expedido con base en lo dispuesto por el artículo 76, numeral 12 del Estatuto Fundamental.

Segunda: *Cosa juzgada.*

En primer término encuentra la Corte que la parte acusada del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, ya fue objeto de estudio y decisión por la Sala Plena de esta Corporación, y que en fallo de 13 de julio de 1989, se encontró su conformidad con lo dispuesto por la Constitución Nacional, siendo declarado exequible en esa oportunidad.

Tercera: *El estudio de las normas acusadas del Código de Minas.*

En atención a lo señalado por los actores como normas violadas y como concepto de la violación señalada, procede esta Corporación a verificar si las normas acusadas resultan contrarias a lo dispuesto por los artículos 30 y 202, y además a los artículos 76 numeral 12, 118 numeral 8, de la Carta.

a) En relación con el artículo 2º que se acusa, la Corte encuentra que no existe violación a los citados artículos de la Constitución, ya que lo que se dispone por aquél es el señalamiento del campo de aplicación del Código de Minas, asunto que en sí mismo no comporta desconocimiento a la propiedad privada, ni alteración al régimen constitucional de los bienes de la República.

Se contrae esta norma a disponer que las restantes disposiciones del citado Código, regulan las relaciones entre los diversos organismos y sujetos partícipes en la actividad minera o de prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, transformación, transporte, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales no renovables que se encuentren en el suelo o en el subsuelo, incluidos los espacios marítimos de jurisdicción

nacional, comprendiendo los recursos de propiedad de la Nación como los de propiedad particular, según los diversos regímenes aplicables. Además, el Gobierno no fue autorizado para legislar sobre hidrocarburos, en la ley de facultades.

Hace especial exclusión en este punto de los hidrocarburos en estado líquido y gaseoso, en atención a que para la regulación de éstos la ley prevé normas especiales.

Esta disposición encuentra fundamento constitucional en lo dispuesto por el artículo 76, numerales 1º y 2º de la Constitución Nacional que entrega al Congreso la competencia para hacer las leyes y por medio de éstas la de interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes y la de expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, dentro de lo cual queda comprendida precisamente la que tiene que ver con la actividad minera y las relaciones que en ella se suscitan y desarrollan. Además, el artículo 1º de la Ley 57 de 1987, fue preciso en señalar la materia sobre la cual recaían las facultades extraordinarias conferidas, y expresamente señaló que éstas se entregaron al Ejecutivo para expedir un Código de Minas, que comprenda los recursos naturales no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales. También, la citada ley advierte que "el Código de Minas regulará íntegramente la materia y constituirá un cuerpo armónico de disposiciones metódicas y sistemáticamente organizadas".

Por estas razones, la Corte no encuentra reparo de constitucionalidad alguno en lo relacionado con el artículo 2º del Decreto 2655 de 1988, por los cargos formulados por los actores;

b) En relación con lo dispuesto por los artículos 15 en la parte acusada; 109 inciso 1º; 110; 112 y 113, esta Corporación reitera la interpretación que aparece consignada en el literal anterior en el sentido de señalar que éstas son disposiciones que para nada afectan los artículos 30, 202 y 76-12 y 118-8 de la Carta, puesto que se dirigen a establecer definiciones y clasificaciones propias de un código de la actividad minera, que bien puede expedir o reformar el legislador.

Los actores contraen el cargo señalado, a tratar de demostrar que, en las normas acusadas que en este literal se enumeran, aparecen disposiciones dirigidas a regular como minas, y por lo tanto sometidas al régimen legal y constitucional previsto para las mismas, los depósitos y explotaciones a cielo abierto y subterráneas de materiales de construcción, ya como canteras, ora como materiales de arrastre en los lechos de los ríos y vegas de inundación.

En este sentido advierten que dichos bienes de naturaleza no renovable y provenientes del suelo, son en todo caso objeto de apropiación privada por los particulares y regulados por el derecho privado, sin que se admita que, como tales, pertenecen a la Nación.

Esta Corporación resolvió en el fallo que se citó más arriba y relacionado con una parte del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, que las canteras están sometidas al régimen constitucional y legal previsto para las mismas, en los siguientes términos:

"En ocasiones se trata de demostrar una diferencia entre minas y canteras, pero siempre se llega a la conclusión de que éstas son especies de aquéllas, ligadas a cierto tipo de minerales y dotadas con una propia morfología, es decir, que exhiben características particulares sin excluirse de la clasificación genérica. Todas las canteras son minas pero no a la inversa.

"En efecto, en general, las canteras se presentan en forma de rocas y éstas son formaciones sólidas de minerales específicos o 'una masa o agregado mineral formado naturalmente que constituye una parte significativa de la corteza terrestre' (The American Heritage Dictionary). El carbón, por ejemplo, es una roca.

"Es así como existen canteras de elementos calcáreos, silíceos, graníticos, etc., todos ellos de naturaleza mineral, pues consisten en materiales que tienen su propia consistencia física y composición química que están plenamente establecidas por las ciencias geológicas y se someten a los modelos que les corresponden, según sus números y pesos atómicos, puntos de fusión y ebullición, valencias, etc., en un todo de acuerdo con determinadas leyes naturales que las identifican e individualizan.

"Ahora bien, las canteras, como las rocas, se han caracterizado por su morfología en razón de que generalmente son superficiarias, sólidas y de materiales pétreos, además de que por lo común sus productos se destinan a la construcción. Así se dice:

" 'Teniendo en cuenta que roca es *todo mineral solidificado de la corteza terrestre formado por la asociación de minerales cristalinos o amorfos que presentan caracteres homogéneos* y que las arenas y piedras comunes que se encuentran en las canteras no son más que rocas o fragmentos rocosos, caracterizados porque las partes están generalmente sueltas, necesariamente ha de concluirse que una cantera es una mina en la que se encuentran determinados minerales utilizables en la construcción'. (Alvaro Ortiz M., 'Derecho de Minas', Capítulo II, página 22, inédito).

"Sin embargo, esto no siempre es así, pues a veces existen formas aluviales, otras veces hay algunos grados de disgregación y, en fin en cuanto a su uso, los tienen también en la metalurgia, la electrónica, la cosmetología y otras aplicaciones industriales, en todos los cuales casos se trata de conglomerados de minerales, es decir, de minas. Por los dichos motivos de morfología y uso, la tradición y la legislación positiva han restringido el significado amplio de cantera que es el geológico, y lo contraen a acepciones más reducidas.

"Así, por ejemplo, los Decretos reglamentarios 1275 de 1970, artículo 33 y 2182 de 1972, artículo 6º, decían: 'Para los efectos de este artículo, se entiende por cantera únicamente los depósitos de piedra común, arena y cascajo destinados a la construcción'.

"El actual Código de Minas, Decreto 2655 de 1988, a su turno amplió este concepto de cantera y la definió como 'el sistema de explotación a cielo abierto para extraer de él rocas o minerales no disgregados, utilizados como materiales de construcción' (Art. 112), los cuales define como 'rocas y materiales pétreos generalmente usados como agregados en la fabricación de bloques y piezas de concreto, morteros, pavimentos y otras formas similares como elementos de las construcciones...' (Art. 109), además de que

en el artículo 4º se refiere a las 'canteras y los demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral...'.

"También en el derecho antiguo la cantera era una forma de mina, parte del subsuelo que pertenecía a la Corona o al Estado, según se vio:

" 'Este derecho de la Corona sobre las minas se había de interpretar con tal amplitud que se extendía también a las *canteras i caleras* y a los yacimientos de minerales de menor valor como el cobre, plomo i estaño, aluminio, azufre, i otros semejantes' (Juan de Solórzano. 'Derecho Indiano', citado por Eustorgio Sarria y Mauricio Sarria B. 'Derecho de Minas', 1979, Pág. 34).

"Se tiene, además, que el propio Código Civil, lejos de contradecir este concepto, lo reafirma, pues si bien habla de minas y canteras, no lo hace en sentido excluyente o disyuntivo, las diferencias apenas por su contenido (metales para las minas y piedras para las canteras) y, en todo caso las somete al mismo régimen.

"Entonces, no es de extrañar que tratándose de minas de características especiales, su manera de explotación puede ser diferente, como en efecto lo fue durante la vigencia de la Ley 51 de 1942 y del Decreto 2811 de 1974 (Código de los Recursos Naturales), en cuanto a que, por ejemplo, no eran ni son denunciables ni adjudicables, y se laboraban por licencia de las autoridades entonces competentes, lo cual se acompasa bien con el principio de que distintos minerales, como las piedras preciosas en comparación con los energéticos, se someten cada uno a un distinto régimen de explotación; pero los principios generales, y especialmente la titularidad de los yacimientos, depósitos, formaciones y criaderos, son iguales. Aún más, hoy el sistema de explotación es igual para la mediana y gran minería de las canteras y 'para los demás minerales concesibles' (Código de Minas, artículo 114).

"Por último, sin necesidad de citarlas, son muchas las sentencias de esta misma Corporación y del Consejo de Estado que se refieren a canteras, especialmente calizas, como la ya dicha de agosto 29 de 1963.

"Se concluye de lo dicho que las canteras son verdaderas minas que se gobiernan por las reglas atinentes a éstas en ausencia de normas especiales".

Y además agregó, en relación con los depósitos de materiales de construcción que son regulados en forma especial por las normas en examen, que:

"V. En lo que respecta con los depósitos de materiales de construcción, ciertamente resultan aplicables los anteriores planteamientos, pues debe recordarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 677 del Código Civil 'los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público de los respectivos territorios. Exceptúanse las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad...', por lo cual están dentro del numeral 1º del artículo 202 de la Constitución, como bienes de la Unión Colombiana.

"Este precepto se ha ratificado muchas veces, así:

"El Decreto 2811 de 1974 —Código de Recursos Naturales— en su artículo 99 'requiere permiso la extracción por particulares, de materiales de

arrastre de los cauces o lechos de las corrientes o depósitos de aguas, como piedra, arena y cascajo...'.

"El artículo 80 del mismo decreto establece: 'Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienable e imprescriptible...'.

"En el artículo 83 se dice: Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

"a) El alveo o cauce natural de las corrientes;

"b) El lecho de los depósitos de aguas naturales;

"c) Las playas marítimas, fluviales y lacustres;

"d) Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

"e) Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;

"f) Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas;

"En el Decreto 1541 de 1978, reglamentario del Código de Recursos Naturales, Decreto 2811 de 1974, se consagra en el artículo 5º cuáles son las aguas de uso público y allí se encuentran los ríos, todas las aguas que corran por cauces naturales o artificiales derivadas de un cauce natural; los lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, las que están en la atmósfera, las corrientes y depósitos de aguas subterráneas; las lluvias, todas las demás, siempre y cuando no nazcan y mueran dentro del mismo predio.

"Como se puede apreciar, las aguas de uso público, los ríos y las playas siempre han pertenecido a la Nación, aun en la época federal, cuando nunca fueron dejadas al dominio privado. Por tanto, no vulnera el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987 en la parte acusada, norma constitucional alguna y así se declarará, pues si esta materia de aguas estaba regulada por las normas del Código Civil y del Código de Recursos Naturales, bien puede el legislador ya sea ordinario o extraordinario modificarlas, derogarlas, adicionarlas, etc., pues es de su competencia dictar Códigos y reformar sus disposiciones, como la autoriza la ley en análisis" (sentencia de... de... de 1989. M. P.: doctor Jaime Sanín Greiffenstein).

De lo anterior, fluye que lo dispuesto por las normas *sub examine*, limitadas a señalar determinadas definiciones referidas a la pequeña, mediana y gran minería de materiales de construcción, de las canteras y de materiales de arrastre, queda comprendido dentro de las materias propias del Código de Minas, que autorizó expedir la Ley 57 de 1987.

Además, hecha la advertencia que aparece en el fallo que se cita, se reitera el principio, según el cual también queda comprendida dentro de la propiedad minera de la República, según lo previsto por la Carta y la ley, la que tiene aquélla sobre canteras y depósitos de materiales para construcción de origen mineral; por lo tanto, su regulación legal en los términos de las normas en examen tampoco comporta violación a los artículos 30 y 202 de la Constitución Política, ya que por virtud de la citada titularidad del derecho público en cabeza de la República, el legislador es también competente para señalar sus definiciones y para clasificar los sistemas de su explotación.

c) El artículo 111 que también se acusa, establece que la explotación de materiales de construcción de cantera o de arrastre en los lechos de los ríos y vegas de inundación, en proyectos de pequeña minería, o sea hasta 10.000 metros cúbicos por año, se podrá adelantar mediante el sistema de licencia especial; además se establece por esta norma el derecho de preferencia de los propietarios de los terrenos riberanos de los ríos y vegas de inundación y de los de ubicación de las canteras. Para la Corte esta disposición es consecuencia de la titularidad que tiene la Nación sobre las canteras y sobre los materiales pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas, en los términos de la sentencia citada, y por tanto, la ley, que es la manifestación de la voluntad de aquella entidad expresada en los términos previstos por la Carta, está en condiciones de señalar los sistemas que permiten la explotación o aprovechamiento de los citados bienes.

El sistema establecido en el artículo 111 del Código de Minas para la explotación de los materiales de arrastre y de las canteras no desconoce la propiedad particular ni la propiedad pública establecidas por la Constitución; por el contrario, lo que hace es reafirmar el carácter público de aquella titularidad y facilitar a los particulares un sistema administrativo que les permita aprovechar con autorización del titular, los mencionados bienes. La ley quiso que aquellos no se queden sin aprovechamiento y explotación, y para tal fin previó la existencia del "sistema de explotación por licencia" con preferencia de los propietarios de las riberas o de los terrenos, entre otros tantos sistemas que puede prever;

d) En relación con los artículos 3º y 4º del Código de Minas, la Corte también encuentra la conformidad debida con el texto de la Carta, en especial, en lo que toca con los artículos 30 y 202, 76-12 y 118-8 de la misma.

En efecto, el artículo 3º que se examina, en primer término establece que de conformidad con la Constitución Política, todos "los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo" pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible y que por tal virtud, ésta podrá explotarlos y explorarlos directamente a través de organismos descentralizados, o conferir a los particulares el derecho de hacerlo, e incluso llegar a reservarlos por razones de interés público, según lo prevé el mismo Código.

A este respecto, y de conformidad con la Constitución, esta Corporación interpreta el alcance de la norma y entiende que ésta se refiere a los bienes de carácter minero y que comprende yacimiento, criaderos, vetas, depósitos y formaciones de minerales, todo según lo dispuesto por el artículo 202 de la Carta, sin alcanzar a la propiedad superficiaria del suelo, la que sigue un régimen diferente de ésta.

Así, se interpreta la norma acusada en el sentido de que por razones de carácter técnico, el legislador tuvo necesidad de elaborar esta fórmula general comprensiva de otras formas de expresión de la propiedad minera, referidas y ligadas al concepto de minas que trae el artículo 202 de la Carta, y que indudablemente no se aparta de éste. Dentro del inciso 1º del artículo 3º que se analiza, la expresión "todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo", debe entenderse referida a las mencionadas manifestaciones técnica y jurídicamente reconocidas de la propie-

dad minera, que indudablemente atribuye la Carta a la Nación, sin desbordar aquel concepto.

Además, el artículo 3º que se analiza en este apartado, señala en forma que no deja duda, que aquellos bienes de naturaleza mineral comprendidos dentro del concepto constitucional de minas que trae el artículo 202 de la Carta, serán explorados y explotados por su titular que es la Nación, a través de organismos descentralizados o de particulares, conforme al derecho que se confiera para hacerlo, todo en ejercicio de la propiedad inalienable e imprescriptible que caracteriza aquella relación jurídica de carácter público.

Deja a salvo esta norma los derechos constituidos en favor de terceros sobre yacimientos descubiertos, siempre que comprendan situaciones jurídicas subjetivas y concretas, debidamente perfeccionadas antes de la vigencia de la Ley 20 de 1969, y que aún sean válidas a la luz de las disposiciones legales aplicables. Esta previsión guarda la debida relación jurídica que exige el artículo 30 de la Carta respecto de los derechos adquiridos por los particulares, con independencia del título, siempre que éste se halle amparado por su arreglo a las leyes civiles anteriores. Esta situación se comprende con mayor exactitud si se tiene en cuenta que la Ley 20 de 1969, reiteró la pertenencia de todas las minas a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros en su artículo 1º, y que en el artículo 3º dispuso que:

"Los derechos que tengan los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquiera otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito:

"a) Si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de esta Ley, los titulares del derecho no han *iniciado la explotación económica* de las minas respectivas, y

"b) Si *la explotación,* una vez iniciada, se suspende por más de un año" (subraya la Corte).

Precisamente la referencia a la fecha de vigencia de aquella ley es adoptada por el legislador en esta oportunidad, en atención a las previsiones legales que se establecieron con el fin de dar claridad al asunto de la propiedad minera y los derechos de explotación de las minas, sometidos en su evolución histórica a múltiples regulaciones generales y particulares, incluso de naturaleza judicial, que introdujeron en el ámbito del derecho público minero fórmulas ajenas a él, pero constitutivas de derechos adquiridos para la explotación económica, que no podían ser desconocidos por la ley posterior a la luz de lo previsto por el artículo 30 de la Carta.

Lo que la Ley 20 de 1969 hizo fue reafirmar el principio constitucional de la propiedad pública de la Nación sobre todas las minas y reconocer los derechos adquiridos por los particulares conforme a la Constitución en cuanto a la explotación económica de aquéllas, la que de no ejercerse conduce a la extinción de los mismos, según la norma transcrita. Por ello, la norma en examen no vulnera la Constitución en lo que toca a los derechos

adquiridos por los particulares con arreglo a las leyes civiles, según el artículo 30 de la Carta; todo lo contrario, reafirma el principio señalado, reitera la fórmula legal de 1969 y mantiene la regulación de garantía a los derechos adquiridos para la explotación económica privada de las minas, en las diversas formas que asumió a lo largo de la historia de nuestro orden jurídico.

Por último, el artículo 4º se dirige a dejar en claro y despejar dudas relacionadas con el asunto de la propiedad sobre las canteras y demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral y los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas, puesto que resulta evidente que en el decurso de la historia nacional de estas relaciones jurídicas, también se encuentran fórmulas de origen legal, judicial, administrativo y negocial, que permitieron entender en forma diversa la regulación constitucional, y consolidar derechos adquiridos que no pueden ser desconocidos por leyes posteriores.

El legislador, para despejar cualquier duda que sobre este particular pudiera dejar la Ley 20 de 1969, en el precepto en comento reafirma el principio de la propiedad de la Nación en relación con "canteras y demás depósitos de materiales de construcción mineral, los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas", a partir de la vigencia del Código que se expide; en esta forma los derechos que surgieron y se consolidaron en el interregno entre la Ley 20 de 1969 y el Código de Minas (Decreto 2655 de 1988), igualmente quedan a salvo, por voluntad del legislador.

Como la Corte, en el fallo que se cita en esta providencia, hizo énfasis en la interpretación que entiende que las canteras son también minas y que los depósitos de materiales de construcción de origen mineral y los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas, en cuanto bienes públicos, siempre han pertenecido a la Nación colombiana, corresponde en esta oportunidad declarar la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto 2655 de 1988, pues en nada contraviene lo dispuesto por los artículos 30 y 202 de la Carta.

Además, esta disposición también dejó a salvo los derechos adquiridos de explotación económica por el propietario del predio donde se halle ubicada la cantera, siempre que éste hubiese descubierto y explotado la misma, antes de la vigencia del citado Código y se configuren las situaciones jurídicas y concretas que señala el artículo 4º. Esta previsión corresponde al predicado que se encuentra en la norma anterior, respecto de la evolución jurídica nacional de las soluciones administrativas judiciales y contractuales, que han permitido la consolidación de derechos adquiridos de explotación económica sobre los citados bienes. Así, el legislador se dirige a permitir que los derechos adquiridos no sean vulnerados y a guardar la debida conformidad con el artículo 30 de la Carta Fundamental.

Por otra parte, también se tiene que los numerales 1º, 5º y 10 del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, confieren expresas facultades al Ejecutivo para expedir normas como los artículos 3º y 4º que se analizan, y por ello también se ajustan a lo dispuesto por los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta;

e) Por último, en relación con el artículo 7º que se acusa, se tiene que éste declara como de utilidad pública o de interés social la industria minera en sus diversas ramas y permite, en consecuencia, que el Ministerio de Minas y Energía adelante las expropiaciones de bienes y derechos necesarios para su ejercicio o desarrollo, a solicitud de parte interesada, en la hipótesis que prevé el inciso segundo, o sea para integrar minas del suelo o del subsuelo mineros y canteras a una explotación de gran minería de importancia básica para la economía del país y cuyo titular sea una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional.

"El artículo 30 de la Carta autoriza al legislador para ordenar dicha previsión, en atención a que es un instrumento que permite al Estado intervenir en el proceso productivo privado y en las manifestaciones de la actividad económica en las que estime necesaria la participación plena o parcial suya, con el fin de asegurar que la propiedad cumpla con la función social que le adscribe la Carta y que se le dé pleno empleo a los recursos humanos y naturales.

"Es evidente que aun cuando la Constitución y la ley hayan definido de tiempo atrás el carácter nacional y público de la propiedad de las minas y que ésta comprenda también la de las canteras como una de sus formas, los particulares participan con bienes que son suyos o que les han sido conferidos en diversas formas jurídicas, como derechos por el Estado en dicha actividad; por tanto nada se opone a que el legislador haga la declaración que hace la norma bajo examen y que se permita el desplazamiento de bienes y derechos privados necesarios para que la industria minera, en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización, se ejerza y desarrolle en forma eficiente.

"Esta Corporación ha señalado que los artículos 30 y 32 de la Constitución reconocen que la propiedad particular es una función social que implica obligaciones y que este derecho deberá ceder por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la ley, precisamente ante el interés general, todo dentro del principio, según el cual las libertades económicas de naturaleza privada se hallan limitadas por el interés común y por las competencias intervencionistas del Estado. Estas, según la misma Constitución tienen como fundamento básico la existencia de la propiedad privada o particular".

La función social de la propiedad privada lo que supone es que ésta se halla protegida y garantizada por la Carta y que el propietario tiene el deber social de contribuir con su ejercicio y provecho al bienestar social; por ello es que la norma *sub examine* se refiere a bienes y derechos particulares vinculados a la industria minera en sus distintos ramos y es a ellos a los que se dirige, con el fin de asegurar que aquélla cumpla con la utilidad pública y atienda el interés social definido por la ley.

El procedimiento para adelantar la mencionada actuación está previsto por los artículos 183 a 186 del mismo Código y debe dejar a salvo lo previsto por el Código de Procedimiento Civil, en lo relacionado con el proceso judicial correspondiente.

Esta norma permite a los particulares interesados y a las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, propietarios de una "explotación de gran minería de importancia básica para la economía del país", presentar la solicitud de expropiación al Ministerio de Minas y Energía sólo en los casos en que concurran los motivos de utilidad pública e interés social que se señalan; esta entidad una vez verificados los trámites administrativos que prevén los artículos 183 a 186 del mismo estatuto, puede ordenar la expropiación por virtud de resolución específicamente adoptada, con la cual se puede adelantar el citado procedimiento judicial exigido por la Constitución.

En este sentido la Corte encuentra que tampoco asiste razón a los actores y que la norma acusada se ajusta a lo dispuesto por los artículos 30 y 202 de la Carta.

Además, también aparece que no hubo desbordamiento o infracción a los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta, ya que la Ley 57 de 1987 previó en los numerales 7º y 8º del artículo 1º que dentro del Código de Minas que podía expedir el Ejecutivo, debían comprenderse los aspectos de la declaración de utilidad pública o de interés social de la industria minera y las normas correspondientes a la expropiación en materia de actividades mineras en los siguientes términos:

"7º Declarar de utilidad pública o de interés social la industria minera y las demás actividades a que se refiere el numeral 2º de este artículo.

"8º Adoptar las normas sustantivas y de procedimiento correspondientes a la expropiación en materia de actividades mineras y las indemnizaciones correspondientes".

Así las cosas, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del artículo 7º que se acusa.

Por el aspecto temporal del ejercicio de las facultades extraordinarias, se encuentra que el Decreto 2655 de diciembre 23 de 1988, fue expedido dentro del término de un año señalado por la Ley 57 de diciembre 24 de 1987.

Además, según consta en certificación aportada por la Secretaría General de la Presidencia de la República, la Comisión Asesora que debía ser consultada por el Gobierno, según lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley 57 de 1987, se reunió y cumplió con el encargo señalado y manifestó su conformidad con el proyecto a expedir por el Gobierno convertido en el Decreto 2655 de 1988, del que forman parte las normas acusadas.

Confrontados los artículos acusados del Código de Minas con las restantes disposiciones de la Carta Fundamental, la Corte no encuentra violación alguna a la Constitución y por tal razón habrá de declarar la exequibilidad de los mismos.

Decisión

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

RESUELVE:

"Primero. ESTÉSE A LO RESUELTO en la sentencia número 42 de julio 13 de 1989, en relación con las siguientes expresiones, declaradas exequibles, del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987: '...los depósitos, yacimientos minerales' y '...dentro de este concepto quedan incluidas las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas'.

"Segundo. Declarar EXEQUIBLES los artículos 2º; 3º; 4º; 7º; 15 en la parte acusada; 109 inciso 1º; 110; 111; 112 y 113 del Decreto 2655 de 1988 (diciembre 23), 'por el cual se expide el Código de Minas' ".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández,* con salvamento de voto; *Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento,* con salvamento de voto; *Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta,* con salvamento de voto; *Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo,* con salvamento de voto; *Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero,* con salvamento de voto; *Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra,* con salvamento de voto; *Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Juan Manuel Torres Fresneda; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

Salvamento de voto de los Magistrados José Alejandro Bonivento Fernández, Eduardo García Sarmiento, Pedro Lafont Pianetta, Héctor Marín Naranjo, Alberto Ospina Botero y Rafael Romero Sierra.

Deploramos separarnos nuevamente del criterio de la mayoría de la Sala Plena, por las razones que a continuación exponemos:

1. Con ocasión del juicio de inexequibilidad de los mismos apartes del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, que ahora se impugnan (expediente número 1897), nos separamos del criterio mayoritario de la Sala Plena aduciendo las razones que a renglón seguido se reproducen y que son igualmente fundadas para el presente caso.

Díjose en aquella ocasión:

"a) Se sostiene en el fallo, o al menos se deja entrever, como idea generalizada, que en el antiguo derecho español los reyes se reservaron el derecho de señorío sobre la totalidad de las minas y, por ende, no funcionó la forma de la accesión como adquisición de las mismas. No obstante lo que

se dispuso en los ordenamientos de Alcalá y de Birbiesca, también rigió el principio de la accesión, o sea, del subsuelo al suelo, al haberse establecido que 'las minas que se hallan en las tierras del Rey son del Rey, las que están en tierras del señorío son del Señor; las minas que están en tierras de la abadía son del Abad';

"b) Se afirma igualmente en el fallo que durante el período federal (1858 a 1886), la legislación sobre minas dictada por los diferentes Estados soberanos acogió 'el sistema de adjudicación', siendo que buena parte del patrimonio minero se atribuyó su dominio al particular, propietario de las tierras, por el sistema de la accesión, como aconteció con el Estado Soberano de Antioquia al prescribir su Código de Minas, que luego fue adoptado por toda la República, según la Ley 38 de 1887 que, salvo las minas de oro, plata, platino, cobre, esmeraldas y sal gema, pertenecían al dueño del terreno todas las demás minas 'de cualquier clase que sean no comprendidas en los incisos anteriores' (Art. 1º);

"c) Que la adquisición del dominio de buena parte de patrimonio minero por el sistema de la accesión, por el particular, durante el período federal, también fue consagrado legislativamente en los Estados Soberanos de Bolívar, Magdalena, Cauca y Cundinamarca y no por 'el sistema de la adjudicación', como se afirma en el fallo;

"d) Que tanto la doctrina como la jurisprudencia han sostenido que algunas minas fueron adquiridas por los particulares por el sistema de la accesión, apoyándose precisamente en el período legislativo de los Estados Soberanos y, concretamente, en la forma como éstos legislaron en el punto, en ese entonces;

"e) Que así las cosas y ante la circunstancia de haber adquirido los particulares algunas minas durante el régimen federal por el sistema de la accesión, el constituyente de 1886, en procura de dejar a salvo los derechos constituidos en favor de aquéllos, estableció en el artículo 202 que pertenecen a la República de Colombia las minas que pertenecían a los Estados Soberanos, pero 'sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización' (artículo 202, ordinal 2º de la Constitución Nacional);

"f) Que en pos de esta tradición legislativa, y aún la más reciente, no desconoce, sino por el contrario afirma y declara que algunas minas fueron adquiridas por los particulares por el sistema de la accesión, como lo ponen de presente la Ley 20 de 1969 y el actual Código de Minas, o sea, el Decreto 2655 de 1988, así la conservación del señorío sobre las minas que se adquirieron en época pretérita, por dicha forma o sistema, las someta a determinadas exigencias legales;

"g) Que por el hecho de que la forma de la accesión en la adquisición minera haya perdido vigor y, por ende, no sea de recibo actualmente, esta circunstancia no descarta que otrora sí permitió a los particulares la adquisición de algunas minas, por dicho sistema o institución que, entre otras cosas remonta su origen al derecho romano, fundado en el principio de que las minas accedían al dominio del derecho superficiario o del suelo;

"h) Se afirma categóricamente en la sentencia que toda cantera es mina, para justificar la constitucionalidad de la parte de la norma acusada

en cuanto sirve para *reafirmar* el concepto de que 'las canteras y demás depósitos de materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas' pertenecen a la Nación. En verdad, el constituyente de 1886 en ningún momento quiso incluir entre los bienes de dominio de la República de Colombia las canteras, y mucho menos asimilarlas con las minas. No había razón para hacerlo. Ya el Código Civil permitía y permite la distinción entre unas y otras. Basta con leer los artículos 659, 843 y 2447 de dicha obra para las precisiones debidas.

"Así, por ejemplo, el primero de los mentados dice que se reputan muebles la arena de un suelo, los metales de una mina y las piedras de una cantera; el artículo 843 consagra que 'si la cosa es fructuaria comprende minas y canteras en actual laboreo...' y el 2447 dispone que 'la hipoteca sobre un usufructo, o sobre minas y canteras...'. Es decir, había ya, desde 1873, cuando se incorporó el Código Civil de la Unión, claridad sobre los dos vocablos jurídica y gramaticalmente, para separarlos: el empleo siempre de la conjunción y, que resulta relevante en la distinción, puesto que absurdo sería que, so pretexto de regular una misma situación jurídica, hubiese empleado al mismo tiempo ambos vocablos;

"i) Que no se puede acudir, para desentrañar la noción de cantera a textos distintos a los que el propio legislador ha consagrado en todos los tiempos, aun en los actuales, con el Código de Minas, producto de la ley habilitante (57 de 1987). El artículo 6º del Decreto 2182 de 1972 enseñaba que por cantera se entiende los depósitos de piedra común, arena y cascajo destinados a la construcción. ¿Y acaso esas clases de depósito son minas? O como lo hacía antes la Ley 51 de 1942, que autorizaba a los municipios para conceder permisos para la explotación de canteras, areneras y elaboración de materiales de construcción. Mas aún: como define el mismo Código de Minas vigente, expedido precisamente de conformidad con la ley de autorizaciones, las canteras como 'las rocas y materiales usados como agregados en la fabricación de bloques y piezas de montero, pavimentos y otras formas similares como elementos de las construcciones'. No es posible entonces, refundir las dos palabras en un mismo concepto;

"j) No hay duda, pues, que al definirse que las canteras son minas inmediatamente quedaron aquéllas como pertenecientes a la Nación no por virtud del mandato constitucional, sino como consecuencia de la llamada reafirmación de un reconocimiento legal introducido en la norma acusada y por el juzgamiento de constitucionalidad definido en la sentencia".

2. Pero como ahora, el juicio de inexequibilidad se extiende también a los artículos 4º y 112 del Decreto 2655 de 1988, debemos reafirmar nuestra posición inicial, por cuanto por el primero se dejan a salvo las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, de quienes en calidad de propietarios de los predios de ubicación de las canteras, las hubieren descubierto y explotado antes de la vigencia del precitado decreto, y por el segundo se determina lo que debe entenderse por cantera, para los efectos del sistema de explotación de los materiales de construcción.

En efecto:

De conformidad con el artículo 4º del Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas) "también pertenecen a la Nación, en forma inalienable e impres-

criptible y con iguales atribuciones a las señaladas en el artículo anterior, las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas. Quedan a salvo igualmente, las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, de quienes en su calidad de propietarios de los predios de ubicación de dichas canteras, las hubieren descubierto y explotado antes de la vigencia de este Código".

Y al tenor del artículo 112 del mismo decreto, "para los efectos anteriores se entiende por cantera el sistema de explotación a cielo abierto para extraer de él rocas o minerales no disgregados, utilizados como materiales de construcción".

"La inclusión de tales preceptos en el actual Código de Minas destacan, en primer término, que por el hecho de que la accesión como modo de adquisición minera haya perdido vigor y, por ende, no sea de recibo actualmente, esta circunstancia no descarta que otrora sí se permitió a los particulares la adquisición de algunas minas, por dicho sistema o institución que, entre otras cosas remonta su origen al derecho romano, fundado en el principio de que las minas accedían al dominio del derecho superficiario o del suelo; y en segundo lugar, que es improcedente identificar la cantera con la mina, para extraer de la identidad de estos conceptos, una decisión de constitucionalidad respecto de los preceptos que regulan la primera, no por virtud del mandato constitucional, sino como consecuencia de la llamada reafirmación de un reconocimiento legal introducido en la norma primeramente acusada.

De tal suerte que lo que procedía en esta ocasión, como en la pretérita, es la declaratoria de inexequibilidad de la parte de la norma acusada por agraviar el artículo 202 de la Constitución Nacional, y consecuencialmente, de los artículos del Código Minero, que denunciados por el actor, gobiernan la materia concerniente a las canteras".

Fecha, *ut supra*.

José Alejandro Bonivento Fernández, Eduardo García Sarmiento, Pedro Lafont Pianetta, Héctor Marín Naranjo, Alberto Ospina Botero, Rafael Romero Sierra.

DERECHO DE DEFENSA

Resumen. Suspensión provisional en prevención. Es una medida preventiva o cautelar, que opera en forma autónoma e independiente de cualquier otro proceso y tiene como finalidad, evitar que se dicten actos definitivos inconstitucionales o ilegales. Código Contencioso Administrativo.

Inexequible **parcialmente el artículo 153 del Decreto 01 de 1984.**

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 48.

Referencia: Expediente 1922.

Norma acusada: artículo 153 del Decreto 01 de 1984, "suspensión provisional en prevención".

Demandante: José Eudoro Narváez Viteri.

Magistrados ponentes: *Jaime Sanín Greiffenstein, Jacobo Pérez Escobar.*

Aprobada por Acta número 27.

Bogotá, D. E., 10 de agosto de 1989.

I. Antecedentes

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 constitucional, el ciudadano José Eudoro Narváez Viteri, solicita a la Corte Suprema de Justicia que declare inexequible el artículo 153 del Decreto 01 de 1984 —Código Contencioso Administrativo— que consagra la figura de la suspensión provisional en prevención.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para esta clase de asuntos, procede la Corporación a emitir pronunciamiento de fondo.

II. Norma acusada

El siguiente es el texto de la disposición impugnada:

"DECRETO NUMERO 01 DE 1984
"(enero 2)

"Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la Comisión Asesora creada por el artículo 12 de la misma ley,

"Decreta:

"...

"Artículo 153. Suspensión provisional en prevención. La suspensión provisional procederá también:

"1. Contra actos preparatorios o de trámite cuando se dirijan a producir un acto definitivo inconstitucional o ilegal que no sería susceptible de ningún recurso.

"2. Contra los actos de ejecución cuando el definitivo no haya sido notificado legalmente, cuando los recursos interpuestos contra él no hayan sido resueltos ni siquiera en forma presunta o cuando las autoridades hayan impedido que se recurran.

"En este caso el proceso y la suspensión terminarán cuando se cumpla con los requisitos omitidos.

"La suspensión impedirá completar o ejecutar los actos definitivos.
"...".

III. La demanda

Considera el demandante que la norma acusada quebranta el derecho de defensa que consagra el artículo 26 de la Constitución Nacional "particularmente en lo que tiene que ver con el derecho de contradicción".

A continuación transcribe apartes de la sentencia de fecha 23 de marzo de 1988, de la Sección Primera del Consejo de Estado, para concluir que la regulación de la suspensión provisional en prevención "se encuentra por fuera de los cauces constitucionales, puesto que cuando la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, decide decretar la suspensión provisional en prevención de determinado acto administrativo preparatorio o de trámite por considerar que se dirige a producir un acto administrativo definitivo

inconstitucional o ilegal que no es susceptible de ningún recurso, esa determinación tiene la virtualidad jurídica de determinar o enervar el proceso instaurado, desconociendo de este modo los derechos de una de las partes en contienda, es decir, las garantías de la administración y por tal razón, se está asaltando y sorprendiendo su actividad en el curso del respectivo proceso, en el sentido de que no se le ha permitido ser oída y vencida en juicio, ni tampoco ha tenido la oportunidad de solicitar pruebas en favor de sus pretensiones, y de que las mismas se practiquen y discutan, lesionando, evidentemente el legítimo derecho de contradicción".

IV. Concepto del Ministerio Público

El Procurador General de la Nación al rendir la vista fiscal respectiva —oficio 1520 de 1989—, manifiesta que "el objetivo principal de esta figura (se refiere a la suspensión provisional en prevención) es evitar que se expida un acto que va a ser contrario a la Constitución o a la ley o con el cual se vulnera algunos derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos".

Y agrega que "el artículo 153 del Código Contencioso Administrativo no se puede estudiar en forma aislada, sino en relación con los restantes artículos del decreto del cual hace parte: es así como en los preceptos 155 y 181, numeral 2, consagran el recurso de apelación, y en el 183, el de súplica, los cuales pueden ser esgrimidos por los representantes de la administración o por el Ministerio Público, para defender las actuaciones suspendidas en prevención por la jurisdicción contenciosa administrativa; en estas condiciones, el legislador garantizó el derecho de defensa consagrado en las normas superiores precitadas, toda vez que la administración tiene asegurado el derecho de contradicción".

Por los motivos expuestos, solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada.

V. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

Como la norma acusada forma parte de un decreto expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades que le confirió la Ley 58 de 1982, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

b) *Facultades extraordinarias.*

Ciertamente, como lo advierten el demandante y el Procurador General de la Nación, el artículo 153 del Decreto 01 de 1984, que se acusa en este proceso, ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta entidad y es

así como mediante sentencia número 82 de 16 de agosto de 1984, se declaró exequible "pero únicamente en cuanto con su expedición no hubo extralimitación de la ley de facultades extraordinarias, ni por lo tanto violación de los artículos 76-12 ni 118-8 de la Carta".

De otra parte, observa la Corte, que mediante sentencia número 92 de 30 de agosto de 1984, esta Corporación declaró exequible la totalidad del Decreto 01 de 1984, "pero sólo en cuanto con su expedición se cumplieron los mandatos de los artículos 11 y 12 de la Ley 58 de 1982 en lo relativo a la debida composición y al debido funcionamiento de la Comisión Asesora del Gobierno para revisar el Código, así en lo correspondiente a la válida expedición de dicho decreto dentro del tiempo señalado en la citada ley, todo de conformidad con los artículos 76, ordinal 12, y 118, numeral 8º, de la Constitución".

Ahora bien, como en esta oportunidad se impugna la disposición por razones de fondo que no recibieron juzgamiento por las sentencias anteriores, cuyos efectos, si bien definitivos, son relativos y no excluyen el examen que hoy se pide, procede la Corporación al estudio de la demanda.

c) *La acusación.*

El único reparo constitucional que hace el actor contra la norma acusada es el de que viola el canon 26 de la Carta Política, por cuanto la suspensión provisional en prevención desconoce "los derechos de una de las partes en contienda" que para el caso serían las garantías de la administración "en el sentido de que no se le ha permitido ser oída y vencida en juicio, ni tampoco ha tenido la oportunidad de solicitar pruebas en favor de sus pretensiones, y de que las mismas se practiquen y discutan, lesionando evidentemente el legítimo derecho de contradicción".

d) *La institución jurídica de la suspensión en la Constitución colombiana.*

Este instituto jurídico de la suspensión provisional no es del todo nuevo en nuestra Carta Política, pues se inicia en la Constitución de 1886, en cuyo artículo 191 se disponía que "las Ordenanzas de las Asambleas son ejecutivas y obligatorias, mientras no sean suspendidas por el Gobernador o por la autoridad judicial" y en el artículo 192 se consagraba que "los particulares agraviados por actos de las Asambleas pueden recurrir al Tribunal competente; y éste, por pronta providencia, cuando se trate de evitar un grave perjuicio, podrá suspender el acto denunciado".

Igualmente dentro de las atribuciones del Gobernador (artículo 195-7) se encontraba la de suspender de oficio o a petición de parte agraviada las Ordenanzas de las Asambleas, dentro de cierto plazo y por motivos allí especificados.

De otra parte en el canon 151-5 se le asignaba a la Corte Suprema de Justicia la tarea de "decidir, de conformidad con las leyes, sobre la validez o nulidad de las ordenanzas departamentales que hubieren sido suspendidas por el Gobierno, o denunciadas ante los tribunales por los interesados como lesivas de derechos civiles".

Posteriormente el Acto legislativo número 3 de 1910 en sus artículos 63 y 64, al paso que suspendió la anulación gubernamental, extendió la aplicación de la suspensión provisional a los acuerdos de los Concejos Municipales y dispuso que: "Los acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados por la autoridad judicial" (Art. 63); y que "los particulares agraviados por actos de los Concejos Municipales podrán ocurrir al Juez, y éste por pronta providencia, suspenderá el acto denunciado por causa de inconstitucionalidad o ilegalidad" (Art. 64).

Luego vino el Acto legislativo número 1 de 1945, en cuyo artículo 85, que corresponde hoy al 192 de la Carta vigente, ordenó que "las Ordenanzas de las Asambleas y los Acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios, mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

Mediante este mismo acto legislativo (1 de 1945) en su artículo 42, se introduce en nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional la suspensión provisional para los actos de la administración, disposición que corresponde al artículo 193 de la Constitución vigente y que textualmente prescribe:

"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley".

Conforme a este mandato constitucional, la suspensión provisional procede contra todos los actos de la administración, sean definitivos, de trámite, de ejecución o preparatorios y de cualquier orden, es decir, nacionales, departamentales, municipales, intendenciales, comisariales, pues como se puede observar el constituyente no hizo distinción alguna y sólo dejó al legislador la facultad de señalar los casos en los cuales procede tal figura jurídica y los requisitos que deben cumplirse para su aplicación.

Este criterio también ha sido reiterado por el Consejo de Estado como pasa a verse:

"Puede agregarse, así mismo, que el artículo 193 de la Carta sienta el principio general de que todo acto administrativo, por el sólo hecho de serlo es susceptible de suspensión provisional y que el constituyente en este campo únicamente dejó a la ley el señalamiento de los motivos y requisitos para la procedencia de la medida; extremos que no pueden interpretarse hasta el punto de permitir excepciones que no trae la Constitución". (C. E., auto de febrero 25 de 1985).

e) *La suspensión provisional en el Decreto 01 de 1984.*

En desarrollo del citado artículo 193 de la Carta, el legislador reguló lo relativo a la suspensión provisional en los artículos 152 a 159 del Decreto 01 de 1984 —Código Contencioso Administrativo— y es así como estableció dos clases:

a) La suspensión provisional que podría denominarse "ordinaria", consagrada en el artículo 152, la cual procede contra actos administrativos definitivos y es accesoria de los procesos de nulidad o restablecimiento del derecho, y

b) La suspensión provisional "en prevención" a que alude el artículo 153, a la cual se pasa a hacer referencia en forma más amplia por ser objeto de la presente demanda.

f) *La suspensión provisional en prevención.*

Ciertamente, como se ha afirmado, esta institución jurídica constituye una innovación en el Derecho Administrativo Nacional, ya que no existía ninguna acción legal tendiente a evitar que se dicten actos definitivos, ilegales o inconstitucionales no recurribles o se ejecuten actos sin estar ejecutoriados y es así como surge la suspensión provisional en prevención, la cual tiene algunas semejanzas con el "amparo" mejicano y argentino y las "injunctions" inglesas y norteamericanas, pues estas acciones legales, al igual que la suspensión provisional en prevención, "persiguen adelantarse a la realización del acto injurídico, porque se considera que así se propende eficazmente a la protección de los derechos precaviendo la culminación de actuaciones ilegales" (sentencia de 10 de mayo de 1988, C. E. Secc. I).

La suspensión provisional en prevención, tal como está concebida en el artículo 153 del Decreto 01 de 1984, tiene características propias que la diferencian de la suspensión provisional "ordinaria", por cuanto, como su nombre lo indica, es una medida preventiva o cautelar, que opera en forma autónoma e independiente de cualquier otro proceso y tiene como finalidad, como ya se dijo: 1. Evitar que se dicten actos definitivos inconstitucionales o ilegales, contra los cuales no procede recurso alguno, o 2. Se pongan en ejecución actos definitivos que aún no pueden ejecutarse porque no se ha efectuado su notificación, no se han surtido los recursos ni siquiera en forma presunta, o las autoridades han impedido ejercerlos.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado; en efecto dijo en providencia de 10 de mayo de 1988 lo siguiente:

"Así entonces, la suspensión en prevención como independiente y autónoma que es, no puede estar sometida a otra acción principal, la de nulidad o la de restablecimiento del derecho y por lo mismo tampoco puede quedar subordinada al rito formal de las demandas en que se materializan una y otra...".

Adviértase que en el caso del numeral primero, se requiere que el acto definitivo no se haya expedido, por cuanto si ya se ha dictado no procede la suspensión provisional en prevención, pues lo que ella busca es precisamente evitar que se dicte éste por ser inconstitucional o ilegal. Igualmente se establece que contra el acto definitivo no procede ningún recurso. En este caso si prospera la suspensión provisional en prevención ya el acto definitivo no puede expedirse.

Valga traer a colación lo sostenido por el Consejo de Estado en proveído de 10 de mayo de 1988:

"Del mismo modo es dable sostener lógicamente porque existen las mismas razones, que suspendido un acto preparatorio o de trámite que va en camino de conducir a otro acto definitivo contrario al orden legal o constitucional, la administración quedará inhabilitada para expedir este último,

con lo cual se satisface cabal e íntegramente el cometido de la institución en comento. Resultará entonces superfluo y contrario al espíritu de la suspensión en prevención continuar con un proceso hasta su terminación en que se decidiera sobre la legitimidad o no del acto. Basta para el futuro con la ameritada suspensión".

En cambio en el numeral segundo, ya existe el acto definitivo, pero no se puede ejecutar porque falta cumplir alguna de las diligencias que allí se enuncian (notificación, resolución de recursos, etc.) y lo que aquí se pretende es impedir que se cumplan decisiones administrativas que no están ejecutoriadas o en firme, conforme a los artículos 62 y 64 que son armónicos con el 153 que se examina. La suspensión provisional en prevención y el proceso en este caso termina cuando se cumpla con los requisitos omitidos, según el mismo precepto y como es de lógica.

A pesar de que el constituyente autorizó en el artículo 193 de la Carta la procedencia de la figura jurídica de la suspensión provisional de los actos de la administración, sin tener excepción alguna, para lograr de esta manera la protección integral de la legalidad y de los derechos subjetivos, encuentra la Corte sin embargo, que dicha norma limitó los efectos en el tiempo que tal suspensión pueda tener, por cuanto no debe darse en forma definitiva. Esto quiere significar que toda suspensión provisional implica que luego de decretarse se adelante un proceso que conduzca a un pronunciamiento definitivo por parte de los jueces administrativos, ya que es de pura lógica que lo provisional no debe perpetuarse en el tiempo.

En el caso *sub examine* se tiene, conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 153 que se ha analizado, que la suspensión provisional en prevención allí autorizada es definitiva por así disponerlo la propia ley. Pues, debe tenerse en cuenta que el inciso final del artículo en comento dispone que "la suspensión impedirá completar... los actos definitivos", de donde se desprende que de no producirse el acto definitivo, mal puede ser impugnado mediante un proceso contencioso administrativo. Así lo reconoció el Consejo de Estado en la sentencia ya citada del 10 de mayo de 1988, cuando expresó, como quedó visto, que "resultará entonces superfluo y contrario al espíritu de la suspensión en prevención continuar con un proceso hasta su continuación en que se decidirá sobre la legitimidad o no del acto. *Basta para el futuro con la ameritada suspensión*" (subraya la Corte).

Entonces, de lo expuesto se concluye que es inconstitucional el numeral 1 del artículo 153 del Decreto 01 de 1984, y así habrá de declararse, junto con la parte del inciso final de dicho artículo antes transcrito, que lo complementa.

En cambio, no acontece lo mismo con el numeral 2 del artículo 153 acusado, por cuanto la norma allí contenida no contraviene lo dispuesto en el artículo 193 de la Carta, puesto que en él se prevé con nitidez, como ya se observó, que "en este caso el proceso y la suspensión terminarán cuando se cumpla con los requisitos omitidos", lo que hace que en esta hipótesis la suspensión sea realmente provisional como lo quiere la citada norma constitucional.

No obstante, considera el actor que la suspensión provisional en prevención tal como está consagrada en el citado artículo 153 del Decreto 01 de 1984, viola el artículo 26 del Estatuto Superior en lo que se relaciona con el derecho de defensa, especialmente lo atinente al derecho de contradicción. No lo cree así la Corte, pues, con relación al numeral 2 que queda vigente, basta tener en cuenta que este instituto jurídico de la suspensión provisional en prevención es una medida eminentemente precautelativa y que dada su finalidad requiere de reglamentación especial y diferente a la que regula los procesos ordinarios en la jurisdicción contencioso-administrativa; los altos fines propuestos y las modalidades propias de la hipótesis normativa respectiva, son las que justifican la forma como se ha regulado esta actuación procesal, la cual, por otro extremo, no se desarrolla en el vacío o sólo a su libre impulso, sino con base en la debida comprobación de los hechos y circunstancias que sirven de supuesto a su decisión. Además, el legislador le garantizó el derecho que tiene la administración a defenderse, cuando señala que contra la decisión de suspensión proceden los recursos que allí se mencionan y es esta la oportunidad que se da para que se controviertan las pruebas, se alleguen las que se consideren necesarias y se aduzcan los motivos de inconformidad.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, cuando afirma:

"El derecho de defensa se ampara suficientemente al concederse el recurso de súplica contra la providencia judicial que provee sobre la suspensión (Art. 154 del C. C. C.) y con ocasión del cual se expondrán las razones jurídicas que se tengan para pedir su información y para criticar también el acervo probatorio que se acompaña a la petición de suspensión y aportar el propio atinente a la cuestión controvertida..." (sentencia de 10 de mayo de 1988, Exp. 830. Dr. Simón Rodríguez R.).

En razón de lo anotado, considera la Corte que la norma acusada, en la parte descrita, no contraría mandato constitucional alguno y así lo declarará.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Jefe del Ministerio Público,

Resuelve:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 153 del Decreto 01 de 1984, en la parte que dice:

"La suspensión provisional en prevención. La suspensión provisional procederá también:

"1...

"2. Contra actos de ejecución cuando el definitivo no haya sido notificado legalmente, cuando los recursos interpuestos contra él no hayan sido resueltos ni siquiera en forma presunta o cuando las autoridades hayan impedido que se recurra. En este caso el proceso y la suspensión terminarán cuando se cumpla con los requisitos omitidos.

"La suspensión impedirá ... ejecutar los actos de definitivos".

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE en lo demás el artículo 153 del Decreto 01 de 1984.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

EXPROPIACION

Resumen. Es consecuencia de existir necesidades superiores de interés público o social reconocidas en la ley que la hagan aconsejable. Reforma Agraria.

Exequibles las normas demandadas de la Ley 30 de 1986.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 49.

Referencia: Expediente número 1905.

Acción de inexequibilidad contra los artículos 22, 24, ordinal 5º (parcialmente); 25 ordinales 1º (parcialmente) y 8º (parcialmente); 26 literal b), numerales 2º y 3º y parágrafos 1º y 2º de la Ley 30 de 1988.

Actor: José Gregorio Hernández Galindo.

Magistrado sustanciador: *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada según Acta número 28.

Bogotá, D. E., 17 de agosto de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano José Gregorio Hernández Galindo en ejercicio del derecho que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado a esta Corporación que declare inexequibles las normas de la referencia, por considerarlas contrarias al ordenamiento constitucional.

Mediante auto de febrero 15 de 1989 se admitió la demanda y se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien se declaró impedido

para conceptuar por haber participado en su calidad de Congresista en la expedición de la ley acusada. Aceptado el impedimento por la Sala Constitucional y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4-1 de la Ley 25 de 1974, se envió el expediente al Viceprocurador General de la Nación, quien rindió la vista fiscal correspondiente.

Procede la Corte a resolver la inexequibilidad impetrada, previas las siguientes consideraciones:

II. Normas acusadas

Son las que se transcriben a continuación junto con el acápite de la ley a que pertenecen.

"LEY 30 DE 1988
"(marzo 18)

"Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1ª de 1968 y 4ª de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República.

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"...

"Artículo 22. El artículo 55 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

"Artículo 55. Son susceptibles de adquisición por negociación directa y de expropiación para la realización de los fines de la reforma agraria, todos los inmuebles rurales, cuya adquisición sea necesaria para el desarrollo y ejecución de los programas y por los motivos previstos en la presente ley.

"El Incora podrá adquirir por negociación directa o por expropiación una porción o la totalidad de un predio.

"Sin perjuicio de lo dispuesto por los incisos anteriores ni de las atribuciones que la presente ley confiere al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, para determinar las zonas de reforma agraria, la ejecución de programas de adquisición de tierras por parte del Instituto se hará teniendo en cuenta, prioritariamente, los siguientes criterios indicativos: La utilización de las tierras baldías aptas para la explotación agropecuaria y fácilmente accesibles a los campesinos de la región respectiva; las ofrecidas voluntariamente en enajenación al Incora por sus propietarios y que reúnan las condiciones necesarias para la ejecución de los programas motivo de la adquisición; las arrendadas o dadas en aparcería y las demás que considere necesarias para la debida ejecución de sus programas, dando preferencia en la adquisición a aquellos predios en que la proporción del valor de los cultivos, mejoras útiles o necesarias y de los equipos vinculados a la explo-

tación sea, respecto del avalúo total, inferior a una vez el valor intrínseco de la tierra.

"...

"Artículo 24. El artículo 58 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

"Artículo 58. Adopción de programas regionales de reforma agraria y procedimientos de enajenación voluntaria. Para el cumplimiento de los fines y la ejecución de los programas de que trata la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, adquirirá las tierras y mejoras de propiedad privada de los particulares o de entidades de derecho público, observando el procedimiento de que trata la presente Ley.

"...

"5. *Negociación directa.* Una vez reunidos los elementos para la adquisición de predios el Incora formulará por escrito oferta de compra al propietario o propietarios de los fundos que se pretenda adquirir, ubicados dentro de la zona geográfica determinada por la resolución de que trata el numeral 1º de este artículo.

"El Incora podrá formular al propietario oferta de compra por la totalidad del predio o por una parte del mismo.

"...

"*La oferta de compra no es susceptible de ningún recurso en la vía gubernativa y será inscrita para que surta efectos ante terceros en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que se haya efectuado su comunicación personal, o al de su publicación, según el caso.*

"...

"*No habrá recurso alguno por la vía gubernativa ni procederán las acciones contencioso-administrativas, contra los actos* preparatorios, de trámite, *o de ejecución* expedidos por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria en desarrollo de las diligencias previstas en este artículo.

"... (Se subraya lo acusado).

"Artículo 25. El artículo 59 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

"Artículo 59. *Procedimiento de expropiación:*

"1. *Resolución de expropiación.* Si el propietario no aceptare expresamente la oferta, o se presumiere su rechazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá agotada la etapa de negociación directa y el Gerente General del Instituto, mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él.

"...

"*Contra la resolución que ordena adelantar la expropiación, que no será susceptible de suspensión provisional, no procederá ninguna acción contencioso-administrativa, pero podrá impugnarse su legalidad dentro del proceso de expropiación de conformidad con los procedimientos que la presente ley establece.*

"...

"8. *Impugnación* ...

"...

"No será admisible y el Tribunal rechazará de plano, la impugnación o el control de legalidad, de las razones de conveniencia u *oportunidad* de la expropiación (se subraya lo acusado).

"...

"Artículo 26. El artículo 61 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

"Artículo 61. Las tierras y mejoras que adquiera el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, las pagará de la siguiente manera:

"...

"b) El valor de las mejoras se pagará conforme a la escala progresiva que a continuación se indica:

"...

"2. Hasta el equivalente de los 300 salarios mínimos mensuales vigentes, se pagará un tercio de su valor como contado inicial y el saldo en tres contados anuales, iguales y sucesivos el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de perfeccionamiento de la tradición y entrega del bien al Instituto.

"3. Lo que exceda del equivalente a 500 salarios mínimos mensuales se pagará una sexta parte del valor como contado inicial y el saldo en tres contados anuales iguales y sucesivos el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de perfeccionamiento de la tradición y entrega del bien al Instituto.

"...

"Parágrafo 1º Sobre los saldos del precio o de la indemnización de que trata el literal b) de este artículo, se reconocerá un interés anual equivalente al 80% del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados, certificado por el DANE para los 6 meses inmediatamente anteriores, a cada vencimiento, pagadero por semestres vencidos.

"Parágrafo 2º Las obligaciones por capital e intereses a cargo del Instituto, de que trata el literal b) del presente artículo, gozarán de la garantía de la Nación, y podrán dividirse a solicitud del acreedor en varios títulos valores, que serán libremente negociables pero no podrán ser expedidos por sumas inferiores a $ 50.000.00. Los títulos así emitidos, en los que se indicarán el plazo, los intereses corrientes y moratorios, y demás requisitos establecidos por la ley comercial para los pagarés, serán recibidos por los intermediarios financieros, por su valor nominal, como garantía de créditos de fomento que dichas entidades otorguen para el establecimiento y ampliación de actividades o empresas agropecuarias o agroindustriales.

"Los intereses que pague el Instituto por concepto de deudas por el pago de tierras o mejoras y lo que devenguen los bonos de deuda pública, de que trata la presente ley, gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios.

"Los títulos de deber que expida el Incora deberán ser entregados al propietario enajenante a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la entrega del inmueble al Instituto, so pena de incurrir en mala conducta, sancionable con destitución, el funcionario responsable del retardo u omisión".

III. Fundamentos de la acusación

Considera el actor que las disposiciones que acusa vulneran los artículos 2º, 20, 26, 30, 55, 78-2, 141, 193 y 218 de la Constitución Política.

El concepto de violación sobre cada uno de los artículos, lo expresa así:

1º *Artículo 22 de la Ley 30 de 1988.*

Se refiere en primer término al artículo 55 de la Ley 135 de 1961, modificado por el 22 impugnado, para señalar que dicha norma establecía una clasificación de las tierras y con base en ella una escala de prioridades a la cual se debía sujetar el Incora para disponer la adquisición y expropiación de los inmuebles rurales.

Establecía que la dotación de tierras se haría utilizando primero las baldías y sometía a diverso tratamiento los predios rurales, según fueran incultos, inadecuadamente explotados o adecuadamente explotados; brindando especial protección a estos últimos en cuanto sólo podían ser adquiridos una vez agotadas las anteriores posibilidades y expropiados en los casos excepcionales señalados en su artículo 58.

Luego de puntualizar los principios que consagra el artículo 30 de la Constitución Nacional para garantía de la propiedad y los demás derechos adquiridos con justo título manifiesta: "Cuando la Carta dice que 'se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos' quiere significar que éstos, cuando han sido incorporados al patrimonio en forma definitiva bajo la vigencia de una ley y con los requisitos y modalidades que ella contemplaba, son inmodificables por leyes posteriores, las cuales no pueden tener efectos sino para el futuro. Pero la propiedad como derecho adquirido debe armonizarse con los otros conceptos ya señalados, o sea el interés público o social y la función social que entraña la misma propiedad. De donde surge como conclusión indubitable que todo derecho adquirido de propiedad que no esté en conflicto con el interés público o social y que desarrolle la función social, debe ser garantizado por el Estado y por las autoridades con una especial protección jurídica".

Y agrega: "La nueva norma, contenida en el artículo 22 de la Ley 30 de 1988 que aquí se demanda, prescinde en absoluto de toda distinción entre las tierras susceptibles de ser expropiadas para los fines de la Reforma Agraria y dio a todas idéntico tratamiento. Al hacerlo quebrantó de manera ostensible el artículo 30 de la Carta".

2º *Artículo 24 de la Ley 30 de 1988.*

Afirma que la oferta de compra hecha por el Incora y que debe registrarse en la Oficina de Instrumentos Públicos y Privados es una especie de gravamen que disminuye el valor auténtico del predio afectado y es por tanto un acto administrativo que reviste consecuencias que afectan al dueño del terreno, en la medida en que torna "precario" su derecho de propiedad.

Sin embargo, señala, la parte impugnada del artículo 24 le niega al propietario la posibilidad de impugnarlo por la vía gubernativa, desconociendo el derecho de defensa que garantiza el artículo 26 de la Constitución Nacional.

Igual concepto de violación puede aplicarse —dice— al inciso del artículo 24 que prohíbe recurrir por la vía gubernativa y demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los actos de ejecución expedidos por el Incora en desarrollo de las disposiciones de la Ley 30 de 1988, pues "el acto de ejecución, por su misma naturaleza, da lugar a consecuencias, a situaciones creadas que pueden ser lesivas para el propietario. Si ese acto de ejecución no es susceptible de recurso ni de acción alguna, puede llevar a una *vía de hecho* frente a la cual el particular quedaría indefenso".

Apoya el criterio anterior en la sentencia de la Corte de noviembre 15 de 1984 que declaró parcialmente inexequible el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo en cuanto sustrajo del control jurisdiccional los actos políticos por vicios de fondo, al establecer la procedencia de la acción sólo por vicios de forma.

3º *Artículo 25 de la Ley 30 de 1988.*

Plantea la inexequibilidad de las partes acusadas de este precepto, con fundamento en lo siguiente:

3.1. En cuanto excluye la posibilidad de que se suspenda provisionalmente la resolución que ordena adelantar la expropiación, es contrario al mandato del artículo 193 de la Constitución Nacional, que faculta a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender los actos administrativos por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, por tanto no puede interpretarse que el legislador esté autorizado para establecer "que ciertos *actos no podrán ser suspendidos provisionalmente* sino para *fijar los requisitos y motivos* para la suspensión" que "son actividades bien distintas".

Del cargo anterior deduce también el demandante la violación de los artículos 2º, 55, 78-2 y 218 de la Constitución Política.

3.2. En relación con la parte que sustrae del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la resolución que ordena adelantar la expropiación, considera válidos los argumentos que expuso al referirse al aparte acusado del artículo 24, que contiene igual previsión, pero referida a los actos de ejecución que dicte el Incora.

3.3. Considera que la norma cuestionada, en la medida en que autoriza rechazar de plano las impugnaciones o el control de legalidad de las resoluciones que ordenan adelantar la expropiación que se fundamenten en razones de oportunidad, es inconstitucional, ya que en este evento no es posible excluirlos del control de legalidad, puesto que si la expropiación ha sido decretada por fuera de la oportunidad que la ley señala, es ilegal y debe ser susceptible de los controles correspondientes, de lo contrario —dice— "cercena el derecho de defensa del propietario y como consecuencia de ello lesiona también el derecho de propiedad".

4º *Artículo 26 de la Ley 30 de 1988.*

Para la acusación de los apartes del artículo 26, toma en consideración el demandante, que la Constitución exige para los casos de expropiación no exceptuados expresamente (guerra y razones de equidad), que el propietario sea plenamente indemnizado y que la indemnización sea previa, esto es que se le coloque en la misma situación que precedió a la expropiación, para que no sufra lesión patrimonial alguna.

Con base en la anterior premisa concluye que lo dispuesto en el artículo 26 respecto a la forma de pago de las mejoras, no constituye indemnización previa sino posterior, pues si bien, se le retribuye con un contado inicial, éste no constituye resarcimiento pleno de los perjuicios sufridos por el expropiado por cuanto "el valor y utilidad patrimonial de la indemnización deben ser idénticos al del bien expropiado. De modo que el requisito constitucional de la indemnización previa se predica de toda y no de parte de ella. Deferir el pago de una porción de la indemnización, máxime si es mayor (en este caso las dos terceras partes) es por ello francamente inconstitucional".

Y agrega que, en el caso del precepto impugnado no es previa ni siquiera la entrega de "títulos de deber" que otorga el Estado a favor del particular, pues se ha dispuesto en el inciso 3º del parágrafo 2º del artículo 26 que éstos "deberán ser entregados a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la entrega del inmueble al Instituto".

Finalmente anota, que "el literal b) del artículo 26 en sus literales 2º y 3º y los parágrafos 1º y 2º de la misma norma por cuanto guardan íntima conexión con aquéllos, vulneran palmariamente el artículo 30 de la Constitución Política".

IV. Concepto del Viceprocurador General de la Nación

Mediante Oficio número 1426 de mayo 10 de 1989, el Viceprocurador General de la Nación emitió concepto en el que solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas, salvo las expresiones "...a más tardar dentro de los treinta días siguientes" contenidas en el artículo 26 que considera lesivas del ordenamiento superior.

Señala en primer término que la Ley 135 de 1961, contenía una serie de disposiciones que dificultaban la adquisición y expropiación de los inmuebles rurales, especialmente por la clasificación de las tierras y el orden de prioridades que establecía en su artículo 55. Considera además que la ley citada contemplaba mecanismos que hacían dispendioso el proceso de expropiación entre ellos, "la dualidad de procesos y jurisdicción" para conocer de las impugnaciones contra las resoluciones que los determinaban.

Por todo lo anterior, considera explicable que el legislador, para superar estos escollos y en orden al cumplimiento de los objetivos de la Reforma Agraria modificara lo dispuesto en el artículo citado, estableciendo que son susceptibles de adquisición directa y expropiación todos los inmuebles rurales.

Desestima el cargo de inconstitucionalidad por violación del artículo 30, por cuanto considera que el demandante parece olvidar que: "la función social de la propiedad se traduce en la legitimación de la limitación al ejercicio del derecho a la propiedad, al imponerse el cumplimiento de obligaciones individuales y especialmente sociales y simultáneamente, al garantizarse la propiedad adquirida con justo título, establece el artículo 30 Superior como mecanismo para privar de este derecho, la expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa".

Y prosigue "los objetivos sociales agrarios no pueden quedar condicionados a clasificaciones o a que sólo cierto tipo de tierras pueden ser materia de adquisición o expropiación, la problemática socio-económica, de suyo compleja y acentuada por la violencia como efecto de la inequitativa distribución de la propiedad rural, impone la adopción de soluciones inmediatas a través de mecanismos expeditos, como los implementados por la Ley 30 de 1988, para hacer viable en el menor tiempo posible la reforma y el encausamiento (sic) del orden público".

Considera que el artículo 24 en la parte impugnada no quebranta el derecho de defensa del propietario del inmueble que ha sido objeto de oferta de compra por parte del Incora, toda vez que ésta "no es más que un acto preparatorio de la negociación directa, manifestación unilateral del Estado que no crea situaciones jurídicas concretas, ni limita, ni extingue derechos de particulares, lo que en manera alguna se relaciona con el agotamiento de la vía gubernativa o trámites similares que exigieran el establecimiento de los recursos necesarios para tutelar y defender los derechos del propietario. Y respecto de la cual el afectado "puede manifestar su inconformidad o sencillamente rechazar la oferta de compra".

Se trata —dice— de una relación contractual impulsada por el Incora que supone un acuerdo con el propietario del bien, por lo que los actos orientados a su perfeccionamiento no pueden ser objeto de controversia judicial, precisamente, "por la celeridad que requiere la celebración de esta clase de negocios jurídicos".

Estima también infundada la tacha de inconstitucionalidad que se formula contra el artículo 25, ya que en su opinión, el artículo 193 de la Constitución Nacional no le impone al legislador la obligación de establecer

la suspensión provisional contra todos los actos administrativos, "sino lo faculta para determinar contra qué actos procede, así como los motivos y requisitos para solicitarla". Por tanto considera que, excluir la resolución que ordena adelantar la expropiación no lesiona el precepto superior citado, tanto más, cuando la competencia para conocer de cualquier litigio en relación con este acto le ha sido asignada al juez civil correspondiente.

En relación con la inadmisibilidad de las razones de oportunidad para recurrir o demandar la resolución que ordena adelantar el proceso de expropiación, estima "sano" el criterio del legislador, pues da la posibilidad al demandante de invocar "contra la resolución que la decretó las causales de nulidad establecidas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo" y es ineludible para el tribunal analizar las razones por las cuales se cuestiona la legalidad del acto, sin que para ello deba atender razones de oportunidad, "que sólo dilatarían la decisión correspondiente y transformarían la función controladora en valoraciones fácticas que no son de recibo en ésta".

Sobre la impugnación del artículo 26 conceptúa que como una parte del valor de las mejoras se da como contado inicial y el saldo en títulos valores se cumple con la cancelación integral de la indemnización, pues el pago en títulos valores extingue la obligación, según lo dispuesto en el artículo 882 del Código de Comercio, y señala que el actor al fundamentar la acusación "confunde el pago con la oportunidad en que se hace efectivo".

En apoyo de sus argumentos cita la sentencia de la Corte de diciembre 11 de 1964 sobre el sentido y alcance de las expresiones "indemnización previa".

Hace ver el Agente Fiscal que el numeral 16 del artículo 26, cuya validez no cuestiona el impugnante, ordena que el Tribunal al fijar el monto de la indemnización tenga en cuenta el valor comercial de los bienes expropiados para compensar económicamente al demandado por todo concepto. Por tanto concluye que "efectivamente la indemnización se decreta previamente y por la autoridad judicial, como lo ordena el artículo 30 de la Constitución Política".

Sin embargo, comparte la apreciación del actor, según la cual, el artículo 26 parcialmente acusado al ordenar que los "títulos de deber" que expida el Incora sean entregados al propietario a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la entrega del inmueble al Instituto, vulnera el artículo 30 de la Constitución que manda que la indemnización sea previa.

V. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

Por estar dirigida la demanda de inexequibilidad contra las disposiciones de una ley, la Corte es competente para conocer de ella, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución Nacional.

b) *Constitucionalidad del artículo 22 de la Ley 30 de 1988.*

En orden a definir la cuestión de fondo importa tener en cuenta que el artículo 30 de la Constitución, estimado vulnerado por la norma acusada, en su redacción actual corresponde al artículo 10 de la enmienda constitucional de 1936, la cual sobre la base de la protección a la propiedad privada y los derechos adquiridos con justo título declaró: "La propiedad es una función social que implica obligaciones", consagrando la concepción solidarista de la propiedad que impone a su titular ejercer el derecho dentro de los cauces del bien común. No debe olvidarse, sin embargo, que el carácter individualista y absoluto del derecho de dominio estaba ya atemperado desde la Constitución de 1886 por la primacía del interés general sobre el privado.

En consonancia con esta obligación impuesta al propietario se introdujo el concepto de "interés social" para que con fundamento en motivos de esta índole definidos por el legislador pudiese haber expropiación, la cual conforme a las normas fundamentales anteriores no procedía sino por razones de "utilidad pública"; idea que se circunscribía, sin tener esa connotación específica, a las vías de comunicación y en general a las obras públicas.

Ciertamente, como lo anota el demandante, las tierras sometidas a una explotación continua regular y adecuada cumplen una función social, pero no por ello deben considerarse excluidas de la posibilidad de ser expropiadas por razones de "interés social definidos por el legislador", porque puede darse el caso que existan razones superiores que no puedan satisfacerse cabalmente con el sentido social que los propietarios le den a su derecho por existir necesidades sociales de distinto orden al de generar empleo o aumentar los niveles de productividad, ya que en el caso de la ley de la reforma agraria no son éstos todos los objetivos a los cuales está orientada y que, como es bien conocido, no habían podido cumplirse dentro de los esquemas de la ley anterior.

Como lo recuerda el Viceprocurador, la clasificación de las tierras y el orden de prelación al cual debía ceñirse el Incora para adquirirlas, establecido en el artículo 55 de la Ley 135 de 1961, entorpeció en gran parte el cumplimiento de los objetivos y finalidades de bien común e interés social a que se dirigía la ley de la reforma agraria.

Por las razones señaladas a través de la Ley 30 de 1988, impugnada ahora parcialmente, buscó el legislador modificar el criterio inicial, estableciendo una fórmula que eliminó la clasificación de los predios rurales y el orden de prelación para adquirirlos, manteniendo incólume el objetivo de:

"Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y *dotar de tierras a los que no las posean,* con preferencia para quienes hayan de conducir directamente la explotación e incorporar a ésta su trabajo personal" (artículo 1º Ley 135/61). (Subraya la Corte).

A los anteriores principios que informaron la citada ley el legislador agregó, entre otros, los de:

"Promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la reforma agraria, en lo relacionado con *la redistribución de la propiedad de la tierra,* la modernización de las formas de producción y la dotación de infraestructura física y de servicios públicos a las áreas rurales" (artículo 1º, ordinal 7º de la Ley 30 de 1988). (Subraya la Corte).

En procura del desarrollo de los objetivos propuestos el legislador cambió las pautas iniciales que dificultaron su cumplimiento, por criterios orientadores o indicativos que le permitieran al Incora planificar las zonas de reforma, y la aplicación de políticas agrarias coherentes para resolver los conflictos sociales que se presentaban en el campo.

Así las cosas, resulta evidente que la norma impugnada encuentra justificación jurídica en la satisfacción integral del interés social al cual se halla condicionada la expropiación, sin que deba entenderse que de ella estén excluidas las tierras que cumplen alguna función social, ordenada genéricamente en la Constitución para todo derecho de propiedad.

El derecho de propiedad sobre bienes inmuebles que no cumpla función social, se extingue sin compensación alguna en beneficio del Estado, o prescribe en favor del poseedor como sanción por su inactividad o abandono, entre otras razones puntualizadas en sentencia de mayo 4 de 1989. La expropiación, por el contrario, no es sanción por ésta y otra causa, sino consecuencia de existir necesidades superiores de interés público o social reconocidas en la ley que la hagan aconsejable, caso en el cual la pérdida del bien está compensada con una indemnización que ordinariamente debe ser previa, según el mandato constitucional (ver sentencia de noviembre 6 de 1967).

Cabe señalar, de otra parte, que el actor en su cuestionamiento de la norma en referencia destaca el contraste de ésta frente a la legislación anterior donde la expropiación no era la regla general que pudiera afectar por igual a los inmuebles rurales existentes, poniendo de relieve un juicio de conveniencia legislativa ajeno, por su misma naturaleza, al de constitucionalidad que incumbe realizar a la Corte, esencialmente jurídico.

Observa la Corporación, además, que aun cuando el impugnador se refiere a los derechos adquiridos con justo título como objeto de tutela constitucional, no desarrolla el concepto de violación con esta óptica en la medida en que omite demostrar los efectos retroactivos de la regulación del precepto, se limita a sostener su carácter de "inmodificables por leyes posteriores", olvidando que de conformidad con el artículo 28 de la Ley 153 de 1887 si bien los derechos sobre las cosas adquiridas bajo una ley y en conformidad con ella, subsisten bajo el imperio de la posterior, "en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley".

De igual forma, aunque la norma acusada permite la expropiación de inmuebles rurales, sin distinción alguna, no por ello puede interpretarse que les da igual tratamiento, puesto que las diferencias fácticas son tenidas

en cuenta al momento de tasar el valor de la indemnización, toda vez que su cuantía será mayor para los predios adecuadamente explotados, que para los incultos o deficientemente productivos, pues en todo caso, la pérdida del derecho se retribuye sobre la base del valor comercial del inmueble más las mejoras e inversiones que se hubiesen realizado para su explotación y entonces su precio variará dependiendo de la categoría en que pueda ubicarse el fundo (artículo 24, numeral 4, literal a), Ley 30 de 1988).

No prospera entonces el cargo por violación del artículo 30 de la Constitución Nacional.

c) *Constitucionalidad de los apartes acusados del artículo 24 de la Ley 30 de 1988.*

En orden a la comprensión de lo acusado resulta conveniente analizar los apartes impugnados del artículo 24 dentro del contexto a que pertenecen y armonizarlos con las demás disposiciones de la ley para desentrañar su verdadero alcance y significado.

El artículo 24 en su conjunto se refiere a los programas de reforma agraria que deberá diseñar el INCORA en orden al cumplimiento de los fines previstos en el artículo 1º de la ley y, además, a la consecución de los objetivos de efectuar las reforestaciones y facilitar en las zonas rurales el riego avenado, el tránsito y el transporte, determinando la zona geográfica de incidencia, su objeto y los municipios escogidos para su ejecución y estableciendo los trámites a los cuales deberá sujetarse para adquirir tierras y mejoras de propiedad privada, en virtud de enajenación voluntaria; para lo cual deberá realizar diligencias en orden a la identificación de los predios, su aptitud y valoración debiendo contar para ello con la colaboración de los dueños, poseedores, tenedores, empleados y cualquier persona que se encuentre en el predio.

Deberá también practicarse avalúo por peritos teniendo en cuenta, como antes se dijo, el valor de la tierra, mejoras e inversiones.

Reunidos los elementos anteriores viene la etapa de negociación directa iniciada con la oferta de compra que formula el INCORA al propietario por la totalidad o parte del fundo y que la ley califica como acto preparatorio dentro de este procedimiento.

Si la oferta de compra no tiene recursos por la vía gubernativa se debe a no ser en estricto sentido un acto administrativo que defina derechos particulares o ponga fin a una actuación de la administración, sino un mero trámite de ésta, enderezado a concretar un negocio jurídico, pues no tiene la pretensión de resolver en el fondo la situación de la persona a la cual se dirige, ni vulnera su derecho de defensa dentro de las diligencias subsiguientes, en la medida en que ésta puede aceptar o rechazar la oferta, formular objeciones, solicitar la revisión de los avalúos, manifestar si ejerce el derecho de exclusión y, en fin, acordar con el Incora las condiciones de la negociación.

Cuestiona, además, el demandante que no se consagren recursos por la vía gubernativa y no procedan acciones contra los actos de ejecución que

expida el Incora en desarrollo de las diligencias que realice para la adquisición directa de inmuebles rurales.

Los actos "de ejecución" a que se refiere la norma, designados antitécnicamente como tales, en cuanto no están subordinados a uno principal que deba ejecutarse, tal como están concebidos en la disposición, se realizan con el fin de conseguir un acuerdo de voluntades con el propietario; como los que ordenan la revisión o actualización del avalúo y en general los enderezados a adelantar las diligencias necesarias para modificar las condiciones de la negociación, aceptadas por el Instituto, carentes de autonomía dentro de la etapa precontractual.

Por ello no resulta inconstitucional y sí lógico que el legislador haya previsto la ausencia de recurso por la vía gubernativa y la del control contencioso-administrativo dada la naturaleza, alcance y finalidad que los informa, de las cuales no pueden despojarse para estudiar su constitucionalidad.

No advierte la Corte que se configure la violación de los artículos 26 y 193 de la Constitución Nacional, porque según se anotó, los actos a que se refiere la norma están desprovistos del carácter de actos de ejecución, pues no son medidas que estén orientadas al cumplimiento de un acto administrativo, en la medida en que sólo cumplen la finalidad explícita en la ley de "desarrollar las diligencias" previstas en la disposición y que culminan en la celebración de un contrato de compraventa sobre un predio rural, o si la oferta es rechazada por el propietario o se presume su rechazo no hay lugar a la realización de ninguna actuación, pues ha terminado la etapa de negociación directa.

d) *Constitucionalidad de los apartes acusados del artículo 25 de la Ley 30 de 1988.*

El artículo parcialmente impugnado regula el procedimiento de la expropiación que comienza con la resolución del INCORA ordenando adelantar la expropiación del predio y los demás derechos reales constituidos sobre él; providencia contra la cual el afectado puede interponer recurso de reposición.

El actor tacha de inconstitucional el artículo 25, en cuanto dispone que la resolución que ordena adelantar la expropiación no es susceptible de suspensión provisional, ni de acción contencioso-administrativa, haciendo caso omiso de que la norma acusada a renglón seguido dispone: "Pero podrá impugnarse su legalidad dentro del proceso de expropiación, de conformidad con los procedimientos que la presente ley establece", lo cual merece analizarse detenidamente.

El artículo 193 de la Constitución Nacional faculta a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender los actos de la administración y defiere al legislador la potestad de señalar los requisitos y motivos conforme a los cuales pueden suspenderse.

El constituyente aquí permite al legislador establecer un control de los actos administrativos a través de la suspensión provisional y éste ha erigido las dos formas de suspensión conocidas, la provisional ordinaria del artículo 152 del Código Contencioso Administrativo y la provisional en prevención, del artículo 153 *ibidem*, pero en desarrollo de sus competencias que le otorga el artículo 76-2 de la Constitución Nacional bien puede introducir cambios a dichos ordenamientos legales e incluso señalar determinados actos administrativos no sujetos a dicho tipo de control. Lo que no puede hacer, ciertamente dentro de la concepción de Estado de derecho es establecer actos no sujetos a ninguna clase de control. Es el verdadero alcance del fallo de la Corte de noviembre 15 de 1984 (proceso 1227, M. P. Dr. Ricardo Medina Moyano), en que se apoya el actor.

En el caso presente, el examen detenido del precepto y su interpretación en armonía con las partes no impugnadas indican clara e inequívocamente el motivo por el cual el legislador determinó la improcedencia de la suspensión provisional, que no es otro distinto al procedimiento *sui generis* previsto para el control de legalidad de dicha resolución, el que es previo, definitivo e integral como se verá.

Se ha dispuesto que el propietario pueda impugnar la legalidad de la providencia mencionada dentro del proceso de expropiación por las causales señaladas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo dentro del término preclusivo del traslado de la demanda y que dicha impugnación se tramitará como un incidente. Por tanto, el tribunal administrativo deberá pronunciarse sobre la validez de la resolución en forma explícita y antes de proferir la sentencia de expropiación, al punto que si el acto está viciado de nulidad, deberá abstenerse de dictar el fallo y devolver la documentación al INCORA.

En este entendimiento es evidente que no es necesario prever la procedencia de la suspensión provisional porque, en su lugar, se ha ordenado decidir en forma definitiva sobre la legalidad de la resolución y antes de que produzca efectos jurídicos que afecten al titular del derecho de propiedad.

Por lo demás y según lo expuesto, es evidente que la acción contenciosa de nulidad queda subsumida dentro del proceso de expropiación que debe adelantar el tribunal administrativo que ejerza jurisdicción en donde se encuentre el inmueble. Sin que el hecho de no haberse previsto una acción autónoma para el control de legalidad comporte vicio de inconstitucionalidad.

Así las cosas, es también obvio que no tiene razón el actor cuando tacha de inconstitucional la atribución que se confiere al tribunal para rechazar de plano la impugnación contra la resolución que ordena adelantar la expropiación, por "razones de oportunidad", ya que esta expresión, si bien en principio puede suscitar equívoco, está sin duda referida al juicio de valor que pueda realizar el INCORA al dictarla y no a la oportunidad que establece la ley para proferirla dentro del término regular (artículo 25-1), pues si en este último supuesto la providencia no puede conciliarse con la ley (porque el predio no corresponda a la zona de reforma agraria, porque

no haya sido avaluado en la forma legal prevista, porque no se haya agotado la etapa de negociación directa, etc.), sería acusable por violación de la legalidad objetiva, según las normas que gobiernan su control.

e) *Constitucionalidad de los apartes acusados del artículo 26 de la Ley 30 de 1988.*

Modifica esta disposición lo que establecía la Ley 135 de 1961, en punto al pago de las tierras y mejoras por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

La invalidez de los preceptos impugnados la hace derivar el demandante del sistema de indemnización que se consagra para el pago de las mejoras, por considerar que el realizado en contados anuales sucesivos resulta contrario al mandato del artículo 30 superior que exige la indemnización previa y completa, ya que, además, se dispone que los títulos garantizadores de la deuda a cargo del INCORA se entreguen a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la transferencia del bien.

En efecto, las partes impugnadas del literal b) del artículo 26 establecen la forma como debe hacerse el pago de mejoras que deba cancelar el INCORA por los predios rurales adquiridos, determinando que una parte del valor se pagará de inmediato y el saldo en contados anuales sucesivos, respaldados por títulos con garantía de la Nación.

Como lo recuerda el Viceprocurador, la Corte ha precisado:

"El artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo, ni tampoco de contado.

"Y así mismo que:

"Indemnización previa es, primeramente, definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación, de modo que no haya, por una parte expropiaciones arbitrarias, y por otra, que el dueño pueda contar desde entonces con bienes o valores comerciales enajenables y ciertos, equivalentes al perjuicio causado" (sentencia de diciembre 11 de 1964).

Estos criterios jurisprudenciales serán el derrotero que habrá de seguirse para analizar la fórmula indemnizatoria consagrada en la ley. Para tal efecto, es preciso tener en cuenta que la parte de la indemnización que no se paga de contado, se satisface, con títulos de deber garantizados por la Nación o, a petición del acreedor, con títulos valores en los cuales, según las voces de la ley, debe determinarse el plazo, los intereses corrientes y moratorios y demás requisitos establecidos en la ley comercial para los pagarés. A la vez, se impone a los intermediarios financieros la obligación correlativa de recibirlos en garantía "por su valor nominal", lo cual indica que su beneficiario puede darlos en prenda o negociarlos cuando se los entregue el Instituto, o también optar por conservarlos y percibir los intereses que generan, que son el equivalente al 80% del incremento porcentual

del índice nacional de precios al consumidor para empleados, pagaderos por semestres vencidos.

De tal suerte que no queda irresoluta en forma previa ninguna parte del precio de la indemnización, pues "el saldo" se cancela en títulos valores convertibles en dinero, que son derechos patrimoniales (bienes), en la medida que el afectado con la sentencia de expropiación puede disponer de un instrumento ágil y seguro para procurarse el dinero que representa antes del vencimiento de la obligación.

En los antecedentes de la Ley 135 de 1961 se lee que "la indemnización, como es obvio, no requiere que sea en dinero efectivo porque de lo que se trata realmente es de una conversión de derechos patrimoniales específicos en su equivalente económico" ("Historia de las leyes", T. I. Pág. 118). Y está bien que así sea porque la expropiación no es un contrato, ni siquiera una venta forzada, sino un acto contra la voluntad del dueño pero en provecho público o social; "es —sostuvo la Corte en la providencia en cita— una figura esencialmente distinta de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño..., se satisface mediante una indemnización". Indemnizar es entonces compensar o sea, según la Academia de la Lengua, "*dar alguna cosa* o hacer un beneficio *en resarcimiento del daño,* perjuicio o disgusto *que se ha causado*" (subraya la Corte), y "la cosa se transforma jurídicamente en bien, al ingresar al patrimonio, siempre que ofrezca un valor económico", afirma José J. Gómez en su "Derecho Civil-Bienes" (Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1968, Pág. 7).

Así mismo, se considera por el demandante lesiva del artículo 30 de la Constitución Nacional, la parte que señala un plazo máximo de treinta días a partir de la entrega del inmueble para que el Instituto dé al "propietario enajenante" los títulos que expida para el pago de mejoras, erigiendo en falta disciplinaria sancionable con destitución, el retardo u omisión en el cumplimiento de la citada obligación.

En contra de la apreciación del demandante y del agente fiscal, halla la Corte que lo dispuesto no quebranta el artículo 30 superior, pues no se refiere a los títulos que expida el INCORA como compensación remuneratoria del daño que se deriva de la expropiación, sino a aquellos que representan la obligación monetaria a cargo de ese Instituto por enajenación voluntaria o directa de un predio rural.

Lo anterior se advierte del calificativo que da la ley al beneficiario del título de "propietario enajenante" (inciso 2º del parágrafo 2º del artículo 26), el cual no puede predicarse del expropiado, porque en este caso es la sentencia judicial la que confiere el traslado del dominio.

Por lo demás, compete al legislador determinar la responsabilidad a que quedan sujetos los funcionarios públicos, por omisión en el ejercicio de sus funciones, en desarrollo del artículo 20 de la Carta Fundamental.

No sobra recordar que la Corte, mediante sentencia de noviembre 3 de 1988 (Proceso Nº 1836) declaró exequible la Ley 30 de 1988, pero sólo

"en cuanto a su formación se refiere", dejando abierta la posibilidad de impugnarla nuevamente por razones de contenido, como las que acaban de analizarse y que exigen un pronunciamiento de fondo.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES el artículo 22 y los fragmentos impugnados de los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 30 de 1988.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera,* con salvamento de voto; *José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez Otálora,* con salvamento de voto; *Gustavo Gómez Velásquez,* con salvedad de voto; *Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero,* con salvamento de voto; *Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra,* con salvamento de voto; *Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein,* con salvedad de voto; *Juan Manuel Torres Fresneda; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

SALVAMENTO DE VOTO

Respetuosamente, los suscritos Magistrados nos apartamos de la sentencia número 49 de agosto 17 de 1989, por medio de la cual se desató el asunto 1905, en cuanto reconoció constitucionalidad a los apartes demandados del artículo 26 de la Ley 30 de 1989, ley de reforma agraria, ya que consideramos que la forma de pago de la indemnización que allí se consagra no la hace ni plena ni previa y, por lo tanto, viola doblemente la Carta Política.

En efecto, el actor discute la constitucionalidad de este precepto en cuanto dispone el pago de una indemnización que, en su sentir, no es plena, pues el interés que se reconoce —fijado en un 80% del aumento del índice de precios al consumidor para empleados— no alcanza a equivaler a la devaluación y, en consecuencia, no se conserva el valor nominal como igual al real que el expropiado en verdad recibe.

Lo anterior resulta cierto porque acontece que no son equiparables los índices de devaluación con los de aumento de precios que se tomen como

base, pues son dos medidas económicas diferentes, aunque interrelacionadas, de manera que no pueden tomarse a *priori* como de igual tamaño, fuera de que, al determinarse solamente una parte de este último guarismo, se deteriora aún más el valor real, como que queda incompleto. Además, en un país como éste, en vía de desarrollo, paciente que sufre de una crónica y estructural pérdida del poder adquisitivo del dinero, la tasa de interés ha de corresponder a una cifra que compense su merma y a otra que represente el lucro a que, como fruto civil, tiene vocación el uso por un tercero, en este caso el Estado, del dinero ajeno.

A ello se suma que los títulos valores que se reciben estarán sometidos a indudables fluctuaciones que no solamente se oponen a las características de la expropiación como condigna de una indemnización precisa, pues no se trata de un negocio especulativo, sino también a la certeza de una negociación, certeza que no existe, pues los títulos valores, que de por sí son teóricamente negociables, pueden o no ser negociados en la realidad.

De otro lado, hay también argumentos de carácter económico en cuanto a que la indemnización deba ser plena: En un país que se ha caracterizado generalmente por elevadas tasas de inflación, si se admite el pago diferido de la indemnización, el dueño del bien expropiado recibiría una indemnización inferior al valor de éste.

Efectivamente, aunque la suma *nominal* sea la misma, en términos *reales* será inferior en el porcentaje equivalente a la variación del índice de precios. Esta ha sido en el último año completo del orden del 29% si tomamos el plazo máximo de 8 años que autoriza la ley, teniendo en cuenta que el incremento de precios es geométrico, recibiría *realmente* 66,7% menos, o sea aproximadamente una tercera parte del valor real del inmueble, contrariándose el concepto mismo de "indemnización" que exige el artículo 30 de la Constitución Nacional, el cual como su propio nombre lo indica, persigue, que el dueño salga indemne, es decir, *sin daño,* de la expropiación.

Además, pensamos que la forma de pago instituida por este artículo no es previa, como lo exige la Constitución de manera terminante y pasa a demostrarse:

Es cierto que en sentencia de diciembre 11 de 1964 (*Gaceta Judicial* CIX, Nº 2274, Págs. 38 y ss.) la Corte declaró exequible el artículo 62 de la Ley 135 de 1961, llamada de reforma agraria de contenido similar al que hoy se examina y entonces dijo:

"El artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta *en efectivo,* ni tampoco de *contado*".

"...

"Créditos sin documento o con documento o bonos, son la contraprestación a cargo del Estado, previamente satisfecha, porque ingresan desde un principio al patrimonio del expropiado, realizando así el resarcimiento previo. La Carta no exige pago en dinero sino, simplemente, indemnización, para hacer de la expropiación un instrumento más ágil y adecuado al bien común. El Procurador, con razón que la Corte comparte, agrega que el artículo 1626 del Código Civil, dispone que 'el pago efectivo es la prestación

de lo que se debe', de manera que como la Carta no ha prescrito que se haya de pagar en numerario, no deja de efectuarse el pago efectivo porque se haga en otra clase de valores'' (Magistrado ponente: Julián Uribe Cadavid).

Pero un nuevo examen del punto debería haber llevado a la Corporación a una conclusión distinta que por su validez conceptual hace imprescindible que se apartara de la anterior jurisprudencia.

En efecto, que la entrega de pagarés contemplada en la disposición tachada no es pago, lo pregona ella misma, pues así lo reconoce al utilizar términos como ''pagará'', en futuro, el saldo del capital, así como el interés que ''vencerá'' dentro de determinados plazos, interés que se ''reconocerá'' conforme a cierta tasa. Es evidente y claro porque da en los ojos que el mismo considera que se ha creado una obligación a cargo del Estado, pero que ésta no se ha satisfecho, sino que se ''pagará'' después.

Que la indemnización sea previa requiere que sea anterior, antelada, precedente, que venga primero, como fácilmente se comprende y como lo afirman el diccionario de la lengua: ''previo, vía (del latín praevius) adj. Anticipado que va adelante o que sucede primero''. (20ª edición, 1984) y el entendimiento que a la locución le ha dado el propio legislador en los artículos 456-1 y 458 del Código de Procedimiento Civil que dicen:

''Artículo 456-1: 'Se entregarán al demandante los bienes expropiados; en el acta de la diligencia se insertará la parte resolutiva de la sentencia y se dejará testimonio de haberse consignado el monto de la indemnización'.

''Artículo 458. Entrega de la indemnización. Registradas la sentencia y el acta se entregará a los interesados su respectiva indemnización...''.

Es que ciertamente los títulos valores que se entregan tienen un cierto valor económico que entra sin dudas al patrimonio del tenedor, pero no es menos verdadero que —aparte de las consideraciones ya hechas sobre sus fluctuaciones e incertidumbre, que no deben olvidarse— ellos no redimen de ninguna manera la relación causal y originaria ni son una forma de pago sino apenas una modalidad para hacer constar obligaciones dinerarias que siguen vivas. Por eso, aunque el Código de Comercio, que es el estatuto que los estructura y al cual hay que mirar para saber su naturaleza, los contempla dentro de los bienes, los clasifica igualmente como documentos de contenido crediticio; lo primero, que sean bienes por su literalidad y autonomía, se justifica hoy por las necesidades del comercio que exigen formas especiales y expeditas de negociabilidad y para efectos de constituir sobre ellos gravámenes (prenda) o limitaciones (usufructo) o afectaciones (embargo y secuestro) y para su reivindicación; pero que lo segundo —que siguen siendo documentos de crédito— conserva su vigencia, se comprueba si se tiene en cuenta que todos ellos tienen como contenido la obligación dineraria impagada (Arts. 671-1, letra de cambio, 709-1 pagarés, 713-1 cheque).

Además, tales títulos valores no constituyen un pago definitivo y firme o puro y simple, según lo manda clara y expresamente el artículo 882 *ibidem:*

''La entrega de letras, cheques, pagarés y demás títulos valores de contenido crediticio, por una obligación anterior, valdrá como pago de éste

si no se estipula otra cosa; pero llevará implícita la condición resolutoria del pago, en caso de que el instrumento sea rechazado o no sea descargado de cualquier manera.

"Cumplida la condición resolutoria, el acreedor podrá hacer efectivo el pago de la obligación originaria o fundamental, devolviendo el instrumento o dando caución, a satisfacción del juez de indemnizar los perjuicios que pueda causarle la no devolución del mismo.

"Si el acreedor deja caducar o prescribir el instrumento la obligación originaria o fundamental se extinguirá así mismo; no obstante tendrá acción contra quien se haya enriquecido sin causa a consecuencia de la caducidad o prescripción. Esta acción prescribirá en un año".

De esta disposición se deducen varias consecuencias, adversas todas al parecer fiscal:

a) Que la negociación del instrumento no lo redime;

b) Que su creación y entrega no extinguen la relación causal o subyacente, la cual pervive mientras no se haga el pago efectivo del instrumento, y

c) Que el título valor no entraña de por sí un pago firme y definitivo, ya que está sometido a una condición resolutoria de que él en efecto sea descargado; a este respecto, y en síntesis, se ha dicho que el documento se crea y entrega *pro solvendo*, es decir, con miras al pago de la obligación dineraria que él incorpora, en su búsqueda y aseguramiento (mérito ejecutivo) pero no *pro soluto*, esto es, no como pago hecho ya de la misma.

Tampoco entraña la creación y entrega del título valor otra clase de extinción de la obligación fundamental, como sería la novación o sustitución de una relación de deber por otra que sería la única que tendría validez, pues así lo norma el artículo 643 del Código de Comercio al siguiente tenor:

"La emisión o transferencia de un título valor de contenido crediticio no producirá, salvo que aparezca de modo inequívoco intención en contrario de las partes, extinción de la relación que dio lugar a tal emisión o transferencia.

"La acción causal podrá ejercitarse de conformidad con el artículo 882".

De todo lo cual se sigue que la obligación surgida de la expropiación no ha quedado extinguida y por lo tanto no es previa.

De otra parte, hay que destacar la idea de que los perjuicios que deben pagarse al expropiado, constitutivos cabalmente de la indemnización que por esto se llama así, pueden serlo con cualquier otro bien al talante del legislador, pues no se puede imponer al acreedor que ineluctablemente reciba algo diferente a las especies que tienen poder liberatorio de curso forzoso que son las únicas que, por su propia definición, extinguen obligaciones pecuniarias. Fuera de esta verdad jurídica, piénsese en qué podría acontecer en la práctica si se sostiene lo contrario y fuese posible pagar estos perjuicios con otros bienes o activos patrimoniales, ya que habría que abrir el campo de la imaginación y prever formas más exóticas de pago como por ejemplo, armas de guerra en desuso, cajas de licores oficiales, mercancías incautadas como contrabando, etc., lo que, como se ve, es absurdo.

La Corte, en efecto, ha insistido en innumerables sentencias en que la indemnización no es un precio, al estilo de la compraventa, de manera que mal podría asimilarse a una permuta, y en que ella significa perjuicios en su doble comprensión de daño emergente y lucro cesante, a lo cual cabe añadir que en el sistema colombiano no hay manera diferente al numerario para pagar perjuicios y que menos se comprendería que la designación de la especie pagada fuese del talante *ad libitum* del deudor; así se desprende, por ejemplo, del artículo 495 del Código de Procedimiento Civil, que dice:

"Artículo 495: Ejecución por perjuicios. El acreedor podrá demandar desde un principio el pago de perjuicios por la no entrega de una especie mueble o de bienes de género distinto de dinero, o por la ejecución o no ejecución de un hecho, estimándolos y especificándolos bajo juramento si no figuran en el título ejecutivo, es una cantidad como principal, y otra como tasa de interés mensual, para que se siga la ejecución por suma líquida de dinero.

"También podrá el acreedor demandar dichos perjuicios en subsidio, para el caso de que el deudor no cumpla la obligación específica dentro del término o en la oportunidad que se le señale.

"Si en la demanda se pidiere únicamente el cumplimiento de la obligación de dar, de hacer o de no hacer, y el ejecutado no cumple el mandamiento ejecutivo, en el término que la ley o el juez señalen, el demandante podrá pedir dentro de los diez días siguientes que se libre la ejecución conforme a lo indicado en el inciso primero".

No olvidamos que el interés privado debe ceder ante el público ni que la propiedad tiene una función social, pero observamos que el mismo constituyente que estableció estos principios, ordenó que la indemnización fuese previa, de manera que por vía jurisdiccional no puede variarse lo que el Estatuto Superior preceptúa y esto se haría si en aras de lo primero se desechara lo segundo que es claro y terminante, fuera de que rompería imperdonablemente la coherencia de las normas y del sistema por ellas creado.

Tampoco se nos oculta que para los entes expropiantes es más cómoda la situación que les depara el artículo en examen que la que les impone la Constitución, y que a ellos les conviene más la primera que la última, pero, de una parte, el argumento, reducido *ad absurdum*, demuestra su inconsistencia, ya que en este orden de ideas habría que pensar que lo deseable sería que no hubiese ninguna indemnización, y de otra parte, es indispensable y perentorio tener en cuenta y nunca olvidar que la Constitución no solamente propende, como acaba de decirse, por el desarrollo y progreso de la comunidad —meta a todas luces deseable—, sino que también se pronuncia por la garantía de la propiedad privada, lo que hace en forma por demás clara al comparar ambos valores de manera que es el constituyente quien los ha sopesado y dado, después de ello, su decisión imperativa.

Fecha, *ut supra*.

Gustavo Gómez Velásquez, Jaime Sanín Greiffenstein, Rafael Baquero Herrera, Hernando Gómez Otálora, Rafael Romero Sierra, Alberto Ospina Botero.

IMPUESTO

Resumen. Dentro de la facultad impositiva del Estado, compete al Congreso solamente, "dictar las normas generales", esto es, establecer o fijar la nomenclatura y las tarifas que estime convenientes, mediante una ley especial denominada "cuadro" o "marco".

Exequible el artículo 95 de la Ley 75 de 1986.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 50.

Referencia: Expediente número 1908.

Acusación contra el artículo 95 de la Ley 75 de 1986. Impuesto a las importaciones. Leyes cuadros arancel de aduanas. Derechos de importaciones.

Actor: Roberto Meisel Lanner.

Magistrados ponentes: *Jaime Sanín Greiffenstein* y *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada según Acta número 30.

Bogotá, D. E., 24 de agosto de 1989.

I. Antecedentes

Entra a decidir la Corte Suprema de Justicia la demanda de inexequibilidad instaurada por el ciudadano Roberto Meisel Lanner en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional contra el artículo 95 de la Ley 75 de 1986, cumplidos como están los trámites establecidos por el Decreto 432 de 1969.

II. La norma demandada

La transcripción de la norma acusada, incluido su encabezamiento es como sigue:

"LEY 75 DE 1986
"(diciembre 23)

"*Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"...

"Artículo 95. Sin perjuicio de lo dispuesto en tratados internacionales, los gravámenes de que tratan los artículos 229 del Decreto 444 de 1967; 20 del Decreto 688 de 1967; 6º del Decreto 2366 de 1974; 14 de la Ley 2ª de 1976, numeral 37; 1º de la Ley 68 de 1983, y 9º de la Ley 50 de 1984, sustitúyense por un impuesto a las importaciones equivalente al dieciocho por ciento (18%) de su valor CIF.

"El impuesto contemplado en el inciso anterior será del cinco por ciento (5%) para la importación de fertilizantes o de sus materias primas, siempre y cuando en este último caso la importación sea realizada por entidades públicas o por empresas productoras de fertilizantes. Dicho impuesto será del diez por ciento (10%) para las siguientes importaciones:

"1. Premios y distinciones obtenidos en concursos o certámenes nacionales e internacionales de carácter científico, literario, artístico y deportivo, reconocidos por el Gobierno Nacional.

"2. Papel destinado a la impresión de periódicos o a la edición de libros y revistas de carácter científico o cultural.

"3. Libros y revistas de carácter científico o cultural clasificados por los códigos *Nabandina* 49.01.89.00 y 49.02.89.00 del Arancel de Aduanas.

"4. Bienes de capital clasificados por los siguientes códigos *Nabandina* del Arancel de Aduanas:

84.06.03.01, 84.21.01.00, 84.21.90.01, 84.21.90.05, 84.24.01.00, 84.24.02.00, 84.24.90.00, 84.25.01.00, 84.25.02.00, 84.25.03.01, 84.25.03.99, 84.25.04.00, 84.25.05.00, 84.25.90.01, 84.25.90.02, 84.25.90.11, 84.25.90.99, 84.26.00.00, 84.28.01.00, 84.28.02.00, 84.28.03.00, 84.28.90.00, 87.01.02.01, 88.02.02.01 y 88.03.02.01.

"5. Alimentos, que realice el Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, distintas de las indicadas en el numeral 4º del artículo siguiente de esta ley.

"Parágrafo 1. Ninguna mercancía podrá nacionalizarse, o ser despachada para consumo, sin el pago previo de este impuesto, salvo que su importación esté exenta del mismo por el artículo siguiente.

"Parágrafo 2. Por el término de dos años, contados a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, facúltase al Presidente de la República para reducir uniformemente, para todas las posiciones del Arancel de Aduanas el valor del impuesto previsto en este artículo, salvo que se trate de plaguicidas y de los principios activos para la preparación de los mismos con destino a ser utilizados en el sector agropecuario, en cuyo caso, podrá efectuarse una disminución independiente, de las demás posiciones del arancel.

"Parágrafo 3. La tasa de cambio para la liquidación de este impuesto será la misma que fije el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la liquidación de los demás derechos de aduana.

"...".

III. Razones de la demanda

En forma breve, el actor hace consistir el cargo en la violación del numeral 22 del artículo 76 de la Carta Política y al efecto explica:

"A partir de la reforma constitucional de 1968, al Congreso le quedó vedado el inmiscuirse en la modificación del Arancel de Aduanas, tarifas y demás disposiciones aduaneras.

"Es por ello que el artículo 76, ordinal 22 faculta al Congreso a otorgar al Ejecutivo, mediante leyes cuadros o leyes marcos, una amplia cobertura para que fije los aspectos fundamentales de nuestro comercio exterior, cambios, aranceles, tarifas, y demás disposiciones concernientes al comercio internacional".

Luego concluye:

"Fluye con meridiana claridad que si el Congreso Nacional se despojó con el artículo 76, ordinal 22 de su facultad de modificar las tarifas concernientes al régimen de aduanas, es evidente que el artículo 95 de la Ley 75 de 1986 no tiene soporte constitucional alguno, pues, el legislador perdió esa facultad y sólo mediante autorización al Ejecutivo, a través de la Ley Marcos (sic) ya aludida, se puede modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Luego, es inconstitucional el artículo acusado".

IV. Concepto fiscal

El Viceprocurador General de la Nación, en vista de que por las propias manifestaciones de impedimento fueron separados de su tarea por la Sala

Constitucional el Procurador anterior y el actual, dio su concepto mediante oficio número 1423 de 5 de mayo del presente año y conceptuó que debe accederse a la demanda y declararse la inexequibilidad precisamente por los motivos alegados.

Argumenta así:

"El establecimiento, modificación y variación del impuesto de aduanas y las tarifas correspondientes (arancel), corresponde hacerlo al Congreso Nacional y al Presidente de la República, de acuerdo con la delimitación de competencias prevista en los artículos 76-22, 120-22 y 205 de la Constitución Política. De tal suerte, que el Congreso expide la 'ley cuadro' en materia de régimen aduanero, y al Ejecutivo le compete modificar los aranceles, tarifas y dictar todas las disposiciones necesarias para la implementación-desarrollo de dicho régimen. En consecuencia, le está vedado al Congreso variar o modificar las tarifas de los aranceles aduaneros, por cuanto esta potestad está deferida con exclusividad al Presidente de la República con fundamento en la política de comercio exterior (interior y exterior) que se requiera para el efecto".

"...

"De la lectura y confrontación de la norma *sub lite* con los mandatos y atribuciones contenidos en los artículos 76-22, 120-22 y 205 de la Constitución Política y los de las normas subrogadas, se deduce que el legislador al expedir el artículo 95 de la Ley 75 de 1986, introdujo variaciones a las tarifas aduaneras o arancelarias, facultades que constitucional y legalmente corresponde ejercerlas al Presidente de la República, de conformidad con la 'ley cuadro' de aduanas (Ley 6ª de 1971). En consecuencia, el Congreso Nacional al aprobar la norma demandada invadió la órbita de competencias del Ejecutivo, pues le está vedado fijar o variar las tarifas aduaneras y solamente tiene competencia para dictar los principios o normas generales dentro de las cuales el Presidente de la República puede variar los porcentajes según las cambiantes circunstancias del comercio internacional, la necesidad de proteger la industria nacional, y demás objetivos de la política aduanera".

V. Consideraciones de la Corte

1º *Competencia.*

El artículo 214 de la Constitución Nacional da clara competencia a la Corte Suprema para conocer de esta acción, pues se trata de una ley de la República que ha sido debidamente acusada como inconstitucional por un ciudadano.

2º *El punto debatido.*

Se debate y la Corte debe decidir si el Congreso de la República era competente para expedir el artículo 95 de la Ley 75 de 1986 y, por lo tanto,

si no invadió la órbita de poderes que le fijó al Presidente la Constitución Nacional.

2.1. Al efecto es necesario establecer el significado de la norma mencionada y, decir, entonces, que ella sustituyó, consagrándolos como un impuesto a las importaciones, algunos gravámenes anteriores, así:

a) El gravamen establecido en el artículo 229 del Decreto 444 de 1967, consistente en un impuesto a las importaciones del 1½% CIF con destino al Fondo de Promoción de Exportaciones.

Esta disposición, a su turno, derogó las que consagraban los siguientes gravámenes:

— El establecido en el artículo 9º del Decreto 107 de 1957, dictado como estatuto del estado de sitio, que dispuso una carga impositiva sobre el "canje de 'certificados de cambio' por giros en moneda extranjera. Cada operación de canje causará un impuesto de giro del 10%..." y se refería, por lo tanto, a las exportaciones, como una medida sobre cambios, según él lo expresa.

— El ordenado por el Decreto 167 de 1957 que exenciona la exportación de bananos, pero deja vigentes otros impuestos sobre los minerales.

— El dispuesto por el Decreto 462 de 1951, dictado también en ejercicio de las facultades del artículo 121 de la Constitución Nacional, que grava el oro físico y la exportación de platino.

Igualmente, mantuvo la vigencia de los artículos 5º y 6º de la Ley 66 de 1942 que creó un gravamen sobre la exportación del café al disponer que los exportadores del grano debían vender a la Federación Nacional de Cafeteros un 6% de la cantidad que pretendían exportar a un precio fijo de $ 10.00 el saco de 62½ kilos, parte de cuyo producto, la suma de $ 4.00, se dedicaría a campañas sanitarias, mediante retención que de dicha cantidad haría la entidad mencionada. También conservó en vigencia el Decreto de estado de sitio número 1781 de 1944 que facultó a la Federación para liquidar en dinero o en especie el impuesto que se acaba de describir.

b) El gravamen establecido por el artículo 2º del Decreto 688 de 1967 que, en desarrollo del ordinal g) del artículo 1º de la Ley 6ª de 1967 —esto es, para sustituir el llamado diferencial cafetero—, del 1½% CIF sobre las importaciones y cuya destinación podía determinar el Gobierno;

c) El aumento del gravamen de que trata el artículo 229 del Decreto 444 de 1967, ya descrito, dispuesto por el Decreto 2366 de 1974 a la tasa del 3½% y luego, a partir del 1º de octubre de 1975, al 5%;

d) El gravamen creado por el artículo 14 de la Ley 2ª de 1976 en su numeral 37 consistente en un impuesto de timbre del 2% FOB sobre las facturas comerciales que habían de presentarse ante las autoridades aduaneras;

e) El aumento al 2% CIF del impuesto creado por el Decreto 688 de 1967, el cual ya se enunció, y que el artículo 2º del Decreto 2374 había convertido en recurso ordinario de la Nación, decretado por el artículo 1º de la Ley 68 de 1983;

f) El impuesto adicional a "todas las importaciones" a la tasa del 8% CIF con precisas exenciones, como los alimentos, fertilizantes, etc., creado por el artículo 9º de la Ley 50 de 1984.

Cabe destacar, entonces, que el artículo acusado, 95 de la Ley 75 de 1986, implantó un impuesto a las importaciones en sustitución de otros tributos anteriores que gravaban igualmente las importaciones en forma directa o, en el caso de las facturas comerciales, documentos expedidos y necesarios dentro de su trámite.

2.2. Bajo la denominación "Derechos de importación", señalados en el artículo 1º del Decreto 2666 de 1984, quedan comprendidos los dos tipos principales de gravámenes que recaen sobre la importación de mercancías, a saber:

a) "Los derechos de aduana", denominados también "Impuesto de nacionalización o gravamen arancelario", que son el impuesto *ad valorem* señalado a cada bien, según su posición en el Arancel de Aduanas, y

b) "Cualesquiera otros impuestos o contribuciones" que se perciban con motivo de la importación de mercancías, de conformidad con otras normas sobre la materia (como el impuesto del 1½% sobre el valor CIF de las importaciones, establecido en el Decreto 444 de 1967 con destino en un 5% a PROEXPO, y otros que absorve la norma impugnada).

La suma de estos gravámenes (a y b) es lo que debe pagar al Estado el interesado, según la declaración aduanera, diligenciada en los respectivos formularios, como "Derechos de importación" más el impuesto a las ventas (Decreto 3541 de 1983) que debe cancelarse previamente a la nacionalización de la mercancía.

2.3. La facultad impositiva del Estado, referida en el literal b) del numeral anterior y la del Decreto 3541 de 1983, las conserva en forma plena el Congreso a través de leyes comunes, como la que es objeto de revisión en este proceso.

Respecto a la señalada en el literal a) no ocurre lo mismo, pues dicho gravamen específico que señala el Arancel en la tarifa correspondiente, por mandato expreso de la Carta (artículo 205 en armonía con el 120-20), su *modificación* compete exclusivamente al Ejecutivo con "sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76".

Por manera que al Congreso le compete *solamente* "dictar las normas generales", esto es, *establecer* o *fijar* la nomenclatura y las tarifas que estime convenientes, mediante una ley especial denominada "cuadro" o "marco", en donde señala además, los objetivos para la variación y las condiciones para la validez y vigencia de las normas con fuerza de ley que expida el Ejecutivo como atribución *permanente* y *exclusiva* hasta cuando el Congreso derogue o cambie la ley marco respectiva, pero obviamente mediante una ley de la misma naturaleza.

Significa lo anterior que a partir de la Reforma Constitucional de 1968 este aspecto concreto de los derechos de importación constituye una de las materias compartidas entre Congreso y Ejecutivo, correspondiéndole

al primero exclusivamente la expedición de la ley marco, instrumento indispensable para que el Gobierno pueda actuar rápida y eficazmente en el manejo de este importante renglón de la política económica del Estado, dentro de la órbita propia de sus funciones. No le es, entonces, permitido al Congreso, una vez expedida la ley marco correspondiente, mediante leyes comunes hacer lo asignado por la Carta al Ejecutivo porque ello implicaría *duplicidad* de competencias, lo cual jamás estuvo en mente del constituyente por caótico, inconveniente y desestabilizador. Lo que quiso el reformador de 1968 fue delimitar con precisión diversas competencias respecto de una misma materia, dentro del principio de la colaboración armónica en la realización de los fines del Estado.

2.4. El impuesto señalado en el artículo 95 de la Ley 75 de 1986 es ciertamente un "impuesto a las importaciones" —pero de los referidos en el literal b) anteriormente citado— que se estableció en sustitución de otros de igual naturaleza, adicional al de aduanas que consagra el Arancel respectivo (Decreto 895 de 1980 y sus modificatorios); y, para su creación, el Congreso tenía la facultad impositiva ordinaria que le otorga la Carta (Art. 43). Tal naturaleza se infiere, por lo demás, del parágrafo tercero del artículo acusado.

La norma que se juzga aquí no altera o modifica posición arancelaria alguna, y si hace referencia a varias de ellas lo es únicamente para facilitar la determinación y el recaudo de la sobretasa referida. Es, por consiguiente, exequible y así habrá de decidirlo la Corte.

VI. Decisión

La Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el parecer fiscal,

RESUELVE:

Es EXEQUIBLE el artículo 95 de la Ley 75 de 1986.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein,* con aclaración de voto; *Juan Manuel Torres Fresneda; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

ACLARACIÓN DE VOTO

Con el debido respeto, el suscrito Magistrado se permite aclarar el voto que dio favorablemente a la constitucionalidad del artículo 95 de la Ley 75 de 1986 que se decidió mediante sentencia del 24 de agosto pasado en el expediente número 1908, pues la motivación que encuentra para llegar a esa conclusión es diferente. Al efecto transcribe lo que escribió inicialmente y que no fue acogido por la Sala Plena.

Cabe destacar, que el artículo acusado, 95 de la Ley 75 de 1986, implantó un impuesto a las importaciones en forma directa o, en el caso de las facturas comerciales, documentos expedidos y necesarios dentro de su trámite.

Aunque se ha pretendido hacer una diferencia entre distintos tipos de cargas económicas para catalogar algunas como impuestos de importación o sobre las importaciones, como las dichas, que seguirían la normatividad ordinaria, y gravámenes arancelarios, aranceles, derechos de aduanas, u otras nomenclaturas, que se acomodarían a la preceptiva especial de las leyes cuadros, el suscrito considera que para efectos constitucionales no existe tal distinción y que todos los tributos que se causen directa o indirectamente por la introducción al país de mercancías de origen extranjero, esto es, todos los impuestos y gravámenes sobre las importaciones se rigen por las reglas de los artículos 76-22, 120-22 y 205 de la Constitución Nacional, es decir, por el sistema de las dichas leyes marcos. Queda a salvo la validez de esa diferenciación para otros efectos, pues a nadie se oculta que en la interpretación del laberíntico sistema legal y reglamentario existente sobre tan compleja materia, ella puede ser útil y hasta necesaria, especialmente en punto a exenciones.

Esta afirmación referida a la Constitución encuentra apoyo en que no existe diferencia objetiva sustancial entre los aranceles o aduanas y los impuestos de importación que imponga un distinto tratamiento jurídico, ya que apenas sí podrá hallarse la circunstancia formal del nombre del tributo o del nombre del estatuto que los contiene o la necesidad, ciertamente no bien cumplida, pues ha llevado a la confusión, de hacer clasificaciones que debían aclarar en lugar de oscurecer la materia, como ha sucedido.

La tradición constitucional y legislativa corroboran este aserto. Así, el artículo 205 que habla de "la tarifa de aduanas" para someter su variación a la preceptiva dicha de las leyes cuadros estuvo precedido por un texto vigente desde el acto legislativo (Ley 24) de 1898 que indudablemente asimilaba la dicha tarifa de aduanas a los derechos de importación conforme al siguiente tenor:

"Artículo 1º Toda variación de la tarifa de aduanas que tenga por objeto disminuir los derechos de importación, comenzará a ser ejecutada noventa días después de sancionada la ley que la establezca, y la rebaja se hará por décimas partes en los diez meses subsiguientes. Si la variación tiene por objeto el alza de los derechos, ésta se verificará por terceras partes en los tres meses siguientes a la sanción de la ley".

A su turno, igual asimilación efectuó la Constitución de 1886 en los siguientes términos:

"Artículo 205. Ninguna variación en la tarifa de aduanas comenzará a ser ejecutada sino noventa días después de sancionada la ley que la establezca; y toda alza o baja en los derechos de importación se verificará por décimas partes en los diez meses subsiguientes".

Por donde se ve que la reforma constitucional, consagratoria del canon actual, quiso someter todo el régimen correspondiente a ese fenómeno al sistema dicho.

Igualmente, la Ley 79 de 1931, relativa al régimen de aduanas, estableció:

"La expresión derechos de aduana se aplica a todo derecho, emolumento, impuesto, contribución, gravamen, de cualquier clase que sea, y todo pago que se tase o se exija, directa o indirectamente sobre la importación o la exportación de mercancía a la República o fuera de ella, o en relación con dicha importación o exportación, lo mismo que a toda clase de estampillas, derechos de timbre, emolumentos o gravámenes que se exijan o se tasen con respecto a cualesquiera documentos requeridos para tal importación o exportación, o en cualquiera otra forma tuvieren relación con tales operaciones, que hayan de tasarse o cobrarse por la República, en cualquiera de sus oficinas, divisiones o subdivisiones administrativas, sea que se hayan de pagar dentro del territorio de la República o fuera de él.

"La palabra arancel se refiere a todas las leyes y tratados y a sus respectivos reglamentos e interpretaciones oficiales, en que se establezcan o señalen derechos de aduana".

Por otra parte, el Decreto 2666 de 1984, aunque reconoció que puede existir diferencia entre los términos, englobó dentro del concepto genérico de "derechos de importación y exportación" el específico de "derechos o impuestos de aduana", de esta manera:

"Artículo 1º ...'Derechos o impuestos de aduana. Son los gravámenes que figuren en el arancel de aduanas'. Derechos de importación y de exportación. Son los derechos de aduana y cualesquiera otros impuestos o contribuciones que se perciban con motivo de la importación o exportación de mercancías" (exceptuando las tasas por servicios y los impuestos a las ventas).

Finalmente, debe tenerse en cuenta, que el artículo 76-22 de la Constitución Nacional somete también al régimen dicho la regulación del cambio internacional y del comercio exterior, materias tan íntimamente ligadas a este tema y que acaban de confirmar la idea aceptada por el suscrito, pues ratifican el concepto de que el constituyente ha dispuesto la aplicación de este régimen a todo tipo de impuestos a las importaciones que indudablemente caben también en la esfera del comercio internacional.

Para avanzar en el análisis del tópico en examen es necesario conocer el texto de las disposiciones que lo regulan y que dicen:

"Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

"Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

"...

"22. Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

"...

"Modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas".

"Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

"...

"22. ...modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76".

"Artículo 205. Las variaciones en la tarifa de aduanas se decretarán por el Gobierno, de conformidad con las leyes que contempla el ordinal 22 del artículo 76 y entrarán en vigencia de acuerdo también con lo que prescriban dichas normas".

Estos preceptos, adoptados por la reforma constitucional de 1968, se inspiraron en las llamadas en derecho francés *lois cadres*, por lo cual se les denominó "leyes cuadros" o "leyes marcos", con las que se persiguió regularizar la situación difícil, confusa y aún caótica de la atribución constante de facultades extraordinarias y temporales del Congreso al Presidente, así como acomodar el ordenamiento jurídico a las exigencias perentorias de acción rápida y eficaz del Estado ante circunstancias siempre variables a ritmo veloz y a veces impredecibles. Por todo ello, se reservó el Congreso la expedición de las normas generales que sirvieran de marco permanente al Presidente para, entre otras cosas, como se vio, "modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas", así como también para "reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio", que era atribución exclusiva del Congreso conforme al artículo 76-14 anterior, y "organizar el crédito público", que también lo era de acuerdo con el artículo 76-18 *ibidem*, y "regular el cambio internacional y el comercio exterior".

Por lo demás, es dable señalar la doctrina que concibe las leyes de que se trata como estatutos que definen metas a las que debe llegar el Gobierno y le traza las pautas, orientaciones, políticas generales o preceptos orgánicos a los que debe adecuarse para llegar a ellas, de manera que la concreción de las disposiciones y el acogimiento de las particularidades y detalles quedan librados a las ordenaciones ejecutivas, las cuales, se agrega, son en mucho diferentes a la facultad reglamentaria que por su naturaleza corresponde al Presidente conforme al ordinal 3º del artículo 120, ya que al paso que ésta se ejercita sólo en cuanto sea necesaria para obtener la debida ejecución de la ley que implementa, conservándose así dentro de la función administrativa, y sin poder limitarla o extenderla ni crear nuevas reglas, aquéllas completan, adicionan y culminan la formulación congresional, colmando el marco general dentro del cual y bajo cuyo sometimiento pueden disponer *ex novo* para regular hechos y actos de manera propiamente legislativa, esto es, en el sentido de mandar, prohibir, permitir y castigar en forma impersonal, abstracta y objetiva.

Pero la decisión del caso *sub examine* exige otra precisión, pues es necesario afirmar que la creación y establecimiento de los tributos, así como su tasación o tarifa y la determinación del respectivo régimen aún de los propiamente arancelarios, incluidos, entonces, todos los impuestos a las importaciones, como el que se juzga, siguen en primer término el sistema ordinario vigente, ya que, como se dejó visto, en punto de aranceles —entendidos en la forma amplia que se definió antes— la aplicación ya aceptada de los artículos 76-22, 120-22 y 205 constitucionales no choca con tal determinación, puesto que ésta es armónica con aquélla, según pasa a verse.

En efecto, el texto directo y claro de los artículos mencionados indica sin dudas que las normas generales que debe dictar el Congreso se expiden con el fin de que dentro de ellas el Presidente pueda únicamente "modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas" (artículos 76-22 y 120-22), esto es, para efectuar "las variaciones en la tarifa de aduanas" (artículo 205), ya que es bien sabido que "modificar" y "variar" implican necesariamente la alteración o cambio de lo preexistente y que algo debe estar establecido y vigente para que pueda ser modificado o variado. Este argumento, que es ciertamente exegético, tiene especial valor porque el texto de un precepto es el primer factor (artículos 27 y 28, C. C.), por lo demás ineludible, para conocer su significado y fijar su sentido. Obsérvese también que en esta parte de las disposiciones comentadas no se da competencia al Ejecutivo para "regular" la materia, ni otra semejante, como sí se hace respecto a los cambios internacionales y de comercio exterior, sino que se la restringe y reduce a "modificar" y "variar". El Congreso, en consecuencia, conserva la facultad de establecer y crear estos gravámenes y de regularlos, y el Presidente, con sometimiento a las normas generales de la ley especial que se haya dictado, puede exclusivamente modificarlos o variarlos.

De otro lado, no es posible negar que la función impositiva en nuestro ordenamiento jurídico pertenece al Congreso conforme a los siguientes cánones: el artículo 43, según el cual "en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones", el artículo 76 que le da la competencia para "establecer las rentas nacionales" (numeral 13) y para "decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija" (numeral 14); el artículo 206 que ordena que "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas" y el artículo 208 que somete al Congreso el presupuesto nacional, sin que pueda olvidarse, además, que esta función impositiva es la que dio origen y justificación al parlamento, lo cual contribuye a darle su cabal importancia.

A falta, entonces, de un texto expreso en contrario como ocurre en los casos de tiempo de no paz, hay que entender las normas de la Constitución en consonancia con este principio básico e interpretar cualquiera de sus partes en congruencia con él, como acaba de hacerse.

Por lo tanto, por medio de leyes comunes, el Congreso puede establecer y regular estos tributos y materias y el Gobierno, subordinado a las normas generales que aquél debe dictar por iniciativa de éste, puede modificarlos y variarlos luego, como consecuencia de que corresponde al Congreso "dictar

las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para ...modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas".

Así, no invadió el Congreso predios del Ejecutivo al dictar el artículo 95 de la Ley 75 de 1986, pero es obvio que el Presidente puede modificar o variar sus reglas dentro de las normas generales expedidas por medio de la ley cuadro respectiva.

Como se ve, si el suscrito Magistrado hubiese encontrado una diferencia nítida y básica entre los derechos de aduanas y otros impuestos o contribuciones a las importaciones, diferencia que estableciese una distinción objetiva en la estructura de estos gravámenes, como, por ejemplo, una clara separación entre los hechos generadores o alguna otra de esta índole de la esencia de las cargas, hubiese suscrito la sentencia también en su motivación, pero no ha ocurrido así y tal distinción la hinca la providencia comentada en una circunstancia meramente formal, a saber, si el tributo está o no establecido en un cierto estatuto que se llama "Arancel de Aduanas", como podría recibir cualquiera denominación, estatuto que por puro accidente resulta estar contenido en el Decreto 895 de 1980, y sus complementos y modificaciones; el firmante cree que no puede concluirse dando un tratamiento constitucional diferente a instituciones que tienen apenas esta diferenciación formal y ocasional, no estructural o de esencia.

Al efecto, en verdad, la sentencia traza apenas esta semblanza:

"a) 'Los derechos de aduana', denominados también 'Impuestos de nacionalización o gravamen arancelario', que son el impuesto *ad valorem* señalado a cada bien, según su posición en el Arancel de Aduanas, y

"b) 'Cualesquiera otros impuestos o contribuciones' que se perciban con motivo de la importación de mercancías, de conformidad con otras normas sobre la materia (como el impuesto del 1½% sobre el valor CIF de las importaciones, establecido en el Decreto 444 de 1967 con destino en un 5% a PROEXPO, y otros que absorve (sic) la norma impugnada)".

Por lo visto, aunque para los efectos de este juzgamiento el resultado es igual, para otros eventos los distintos planteamientos llevan a conclusiones diferentes, como es obvio.

Con el debido respeto y comedimiento,

Jaime Sanín Greiffenstein.

Fecha, *ut supra.*

Adhiero,

Gustavo Gómez Velásquez.

TECNICA LEGISLATIVA

Resumen. La promulgación de la ley, es un requisito para su exigibilidad, independientemente de los efectos temporales que ella disponga conforme a la Carta misma, sin que la ausencia de dicho acto afecte la constitucionalidad. "Ley aprobatoria de la Convención Internacional para la protección de la vida humana en el mar".

Exequible la Ley 8ª de 1980.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 51.

Referencia: Expediente número 1866.

Acción de inexequibilidad contra la Ley 8ª de 1980, aprobatoria de la Convención Internacional para la protección de la vida humana en el mar, de 1974 y del protocolo de 1978.

Actores: Germán Cavelier y Ernesto Cavelier.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.*

Aprobada por Acta número 30.

Bogotá, D. E., 24 de agosto de 1989.

I. Antecedentes

Los ciudadanos Germán Cavelier y Ernesto Cavelier presentaron ante esta Corporación escrito de demanda en el que solicitan que se declare la inexequibilidad de todo el texto de la Ley 8ª de 1980, "por medio de la cual

se aprueba la Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, firmada en Londres el 1º de noviembre de 1974, y el protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, firmado en Londres el 16 de febrero de 1978 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir a los mismos''.

Se admitió la demanda, se decretaron unas pruebas y se ordenó el envío del expediente al Despacho del señor Procurador General de la Nación, para lo de su concepto fiscal.

Cumplidos como se encuentran todos los trámites que corresponden a este tipo de acciones, procede la Corte Suprema de Justicia a proferir fallo de mérito en este asunto.

II. Texto de la ley acusada

Se transcribe en seguida el texto de la Ley 8ª de 1980:

''LEY 8ª DE 1980
'' (febrero 4)

''Por medio de la cual se aprueba la 'Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar', firmada en Londres el 1º de noviembre de 1974, y el Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, firmado en Londres el 16 de febrero de 1978 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir a los mismos.

''El Congreso de Colombia,

'' Decreta:

''Artículo 1º Apruébase la 'Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar', firmada en Londres el 1º de noviembre de 1974 y autorízase al Gobierno Nacional para adherir al mismo, cuyo texto es:

''...

''Rama Ejecutiva del Poder Público

''Presidencia de la República.

''Bogotá, D. E., septiembre 1978.

''*Aprobado.* Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

Julio César Turbay Ayala.

"El Ministro de Relaciones Exteriores,

Diego Uribe Vargas.

"Es el texto certificado de la 'Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar', firmada en Londres el 1º de noviembre de 1974, del cual reposa copia en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

"El Jefe de la División de Asuntos Jurídicos,

Humberto Ruiz Varela.

"Bogotá, D. E., ...

"Artículo 2º Apruébase el 'Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar', firmado en Londres el 16 de febrero de 1978, y autorízase al Gobierno Nacional para adherir al mismo, cuyo texto es:

"...

"Rama Ejecutiva del Poder Público

"Presidencia de la República.

"Bogotá, D. E., 10 de septiembre de 1978.

"*Aprobado.* Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

Julio César Turbay Ayala.

"El Ministro de Relaciones Exteriores,

Diego Uribe Vargas.

"Es el texto certificado del 'Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar', firmado en Londres el 16 de febrero de 1978, del cual reposa copia en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

"El Jefe de la División de Asuntos Jurídicos,

Humberto Ruiz Varela.

"Bogotá, D. E., ...

"Artículo 3º Esta Ley entrará en vigencia una vez cumplidos los requisitos establecidos en la Ley 7ª del 30 de noviembre de 1944, en relación con el Convenio y el Protocolo que por esta misma Ley se aprueba.

"Dada en Bogotá,...

"El Presidente del honorable Senado de la República,

Héctor Echeverry Correa.

"El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
Adalberto Ovalle Muñoz.

"El Secretario General del honorable Senado,
Amaury Guerrero.

"El Secretario General de la honorable Cámara,
Jairo Morera Lizcano.

"República de Colombia - Gobierno Nacional.

"Bogotá, D. E., 4 de febrero de 1980.

"Publíquese y ejecútese.
Julio César Turbay Ayala.

"El Ministro de Relaciones Exteriores,
Diego Uribe Vargas.

"El Ministro de Defensa Nacional,
General *Luis Carlos Camacho Leyva*".

III. La demanda

1. *Normas que se estiman violadas.*

Los actores señalan como normas que se dicen violadas, los artículos 85, 86 y 120, numeral 2º de la Constitución.

2. *Concepto de la violación.*

Los actores fundamentan su demanda en las consideraciones que siguen, en resumen:

a) El artículo 85 de la Constitución Nacional resulta violado en este caso porque la Ley 8ª de 1980, que aprobó la Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 y su Protocolo de 1978, no ha sido publicada debidamente, como quiera que el Presidente de la República por virtud de la citada disposición tiene la obligación de promulgar ambos instrumentos íntegramente, y lo que aparece en el texto de aquella ley no es ni la convención ni el protocolo sino la aprobación señalada y la autorización al Gobierno para adherir a los mismos.

Además, "el texto actual de dichos convención y protocolo no han sido promulgados por medio de su publicación en el 'Diario Oficial', única válida para hacer la promulgación que manda la Constitución";

b) En concepto de la demanda, el inciso 2º del artículo 86 de la Constitución resulta violado porque el Presidente de la República no promulgó dichos actos debidamente luego de su sanción; además, también resultó violado el numeral 2º del artículo 120 de la Carta, ya que la promulgación

o publicación fue incompleta al omitirse el texto de la norma internacional que se decía aprobar con dicha ley;

c) Concluye la demanda señalando que "la violación de la Constitución por el Presidente, al promulgar la ley dicha, afecta la constitucionalidad de ésta, pues al proceso de perfeccionamiento de tal ley le falta el último segmento que es el de la promulgación del texto completo".

IV. El Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación, en escrito de mayo 11 de 1989, distinguido con el número 1430, rindió el concepto fiscal de su competencia y en él solicita a la Corte Suprema de Justicia que declare que la Ley 8ª de 1980 es constitucional.

El Jefe del Ministerio Público, después de reproducir buena parte del concepto 1422 de abril 27 del presente año, emitido dentro del proceso número 1911 que se adelantó en esta Corporación, procede a fundamentar su solicitud con base en las consideraciones que siguen, en resumen:

a) En su concepto, el proyecto de ley que fue sancionado como Ley 8ª de 1980 fue presentado por dos Ministros del Gobierno Nacional, junto con la correspondiente exposición de motivos, no sufrió modificación alguna en los debates constitucionales y el contenido del mismo es idéntico al que se publicó en el "Diario Oficial".

El Ministerio Público considera que no asiste razón a los actores en cuanto afirman que los tratados una vez insertos en la ley y para ganar eficacia y vigencia en lo interno requieren de promulgación; en sentido contrario advierte que "si bien los artículos 85 y 120-2 de la Carta ordenan al Gobierno promulgar las leyes sancionadas, no condicionan la vigencia de las mismas a tal acto; en efecto, la reglamentación de la vigencia de las leyes está a cargo del legislador";

b) El Presidente de la República se ciñó cabalmente a lo dispuesto por los artículos 85, 86 y 120-2 de la Constitución, ya que la sanción y promulgación de la ley acusada se cumplió debidamente; en este sentido, el concepto fiscal advierte que la Ley 8ª de 1980 también se ajusta, en lo que corresponde a su vigencia a lo dispuesto por la Ley 7ª de 1944;

c) Concluye el Procurador indicando que "...el hecho de que el Gobierno hubiere presentado un proyecto de ley sin incluir los textos de los instrumentos internacionales que allí se adoptaban, no implica, para este Despacho, quebranto de norma constitucional alguna".

V. Consideraciones de la Corte

Primera: *La competencia.*

La Corte Suprema de Justicia en su fallo de diciembre 12 de 1986, señaló el alcance de su competencia en materia de control de constitucio-

nalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos, en el sentido de que el conocimiento y fallo de las demandas formuladas contra éstas por cualquier ciudadano, comprende las situaciones planteadas con base en eventuales infracciones a la Carta Fundamental por los aspectos formales o de trámite en la adopción de las citadas leyes, con independencia del momento en que sea presentada la demanda. Vale decir, en cualquier tiempo después de terminado el trámite y convertido el proyecto en ley, puede cualquier ciudadano formular demanda contra leyes aprobatorias de tratados públicos, relativas a eventuales vicios que pueden afectar la validez formal de aquéllas, como ocurre en el asunto que se atiende.

No obstante que el acto de Derecho Internacional, sea tratado, pacto, convención o protocolo, constituya un instrumento jurídico complejo por virtud de los actos que concluyen en su perfeccionamiento, conforme a las reglas aplicables en ese punto, la Corte ha reiterado la jurisprudencia que se advierte y ha señalado "que es competente para conocer de las demandas de inexequibilidad, *en cualquier tiempo,* contra las leyes aprobatorias de tratados internacionales cuando se refieran a los vicios de trámite en la formación de la ley", que es precisamente lo que se hace en este caso (sentencia de junio 25 de 1987, M. P.: Fabio Morón Díaz).

Con base en la anterior precisión, la Corte procede a examinar los cargos formulados contra la Ley 8ª de 1980, en lo que se relaciona con los vicios de trámite en el proceso de su formación.

Segunda. *Examen del trámite de la ley.*

Ahora bien, para despejar el reparo formulado por los actores, corresponde a la Corte verificar previamente si, por los aspectos del procedimiento constitucional previsto para la formación de las leyes en el artículo 81, la norma acusada se ajusta o no a la Carta, conforme al deber que incumbe a esta Corporación de ser guardiana de la integridad de aquélla.

El proyecto de ley, que fue sancionado como 8ª de 1980, fue presentado al Senado de la República el 10 de septiembre de 1979 por los señores Ministros de Relaciones Exteriores, Diego Uribe Vargas y de Defensa Nacional, Luis Carlos Camacho Leyva, junto con la correspondiente exposición de motivos y con copias auténticas en idioma español, del Convenio Internacional para la Protección de la Vida Humana en el Mar de 1974 y del Protocolo de 1978 relativo a la misma, rubricados por el señor Secretario General de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI).

Así, en relación con la Convención, se señala en la parte pertinente del proyecto:

"...

"Artículo 1º Apruébase la Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, firmada en Londres el 1º de noviembre de 1974 y autorízase al Gobierno Nacional para adherir al mismo, cuyo texto es:

"Rama Ejecutiva del Poder Público

"Presidencia de la República.

"Bogotá, D. E., septiembre de 1978.

"Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.) Julio César Turbay Ayala.

"El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Diego Uribe Vargas.

"Es el texto certificado de la 'Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar', firmada en Londres el 1º de noviembre de 1974, del cual reposa copia en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

(Fdo.) *Humberto Ruiz Varela,* Jefe de la División de Asuntos Jurídicos (Hay un sello)". (Subraya la Corte).

En igual forma aparece la firma del Presidente de la República en el caso del artículo 2º del proyecto de ley sobre el protocolo relativo a la Convención.

En la edición de "Anales del Congreso" del miércoles 19 de septiembre de 1979 (Año XXII, Nº 75, pp. 1114 y 1115), aparece publicado el texto del Proyecto de ley número 42 de 1979 que fue el que surtió el trámite que se reseña y se identifica en todas sus partes con el de la Ley 8ª de 1980. En esta publicación aparecen dos notas a los artículos 1º y 2º del proyecto que dicen:

"Nota: El texto de este Convenio debidamente impreso, reposa en la Secretaría General del Senado, para estudio y consulta de los señores parlamentarios y forma parte esencial de esta publicación". (Las subrayas son de la publicación).

El citado Proyecto número 42 de 1979, fue repartido el 10 de septiembre de ese año por la Presidencia del Senado de la República a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, en la que se repartió al Senador Norberto Morales Ballesteros, con el fin de darle el primer debate de rigor; éste se verificó el día 29 de octubre, siendo discutido el proyecto artículo por artículo y aprobado debidamente.

El día 13 de noviembre de ese año, el proyecto fue aprobado en segundo debate en la sesión plenaria del Senado de la República, y en él también actuó como ponente el Senador Morales Ballesteros.

Al día siguiente el proyecto se envió a la Cámara de Representantes, fue radicado bajo el número 137 de 1979 y repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de esa Corporación.

El día 28 de noviembre fue repartido el proyecto en comisión, correspondiéndole al Representante Carlos H. Morales. Esta célula legislativa

impartió aprobación en primer debate al proyecto el día 5 de diciembre de 1979.

En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del día 11 de diciembre de 1979, se dio segundo debate al proyecto de ley y en él actuó como ponente el Representante Carlos H. Morales.

El Presidente del Senado de la República envió para la sanción ejecutiva al Presidente de la República, el citado proyecto acompañado de todos sus antecedentes, informándole de las discusiones efectuadas y de la aprobación impartida en los debates constitucionales, cuyas fechas aparecen más arriba.

El 4 de febrero de 1980, el señor Presidente de la República sancionó el proyecto convirtiéndolo en ley y ordenó su publicación.

De lo visto se tiene que la ley que se acusa, cumplió con las exigencias constitucionales que establece el artículo 81 de la Carta, ya que el proyecto fue publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva, sufrió los debates en las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de cada Cámara y fue aprobado en segundos debates en las sesiones plenarias de las Cámaras, en días distintos.

Además, obran en el proceso copias autenticadas del documento de adhesión emitido por el Presidente de la República el 20 de agosto de 1980 y de la constancia internacional de haber sido recibido por el depositario el 31 de octubre de ese mismo año.

La cuestión formulada por los actores, se contrae como se vio, exclusivamente a presentar reparos de inconstitucionalidad contra la Ley 8ª de 1980 por el aspecto de la promulgación de la misma.

Se observa al respecto que la promulgación de la ley, asimilada en derecho colombiano a la publicación oficial de su texto, se encuentra establecida en los artículos 85, 86, 89 y 120-2 de la Constitución Nacional como un requisito para su exigibilidad, independientemente de los efectos temporales que ella disponga conforme a la Carta misma, y además como deber del Presidente de la República, sin que la ausencia de dicho acto afecte la constitucionalidad, en el punto de la formación de la ley, que conforme a lo dispuesto por el artículo 81 de la Carta, concluye con su sanción ejecutiva.

A este respecto la Corte señaló con claridad que:

"Las operaciones denominadas sanción y promulgación, palabra ésta equivalente en derecho colombiano a publicación, son distintas. Por la primera finaliza el período de expedición de la ley y se da fe de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes (Arts. 86, 87 y 90 C. N.). La segunda es un hecho independiente, posterior a la voluntad soberana del Congreso, que debe llevar a cabo el Gobierno a la mayor brevedad, con el objeto de hacerla conocer del público (Arts. 85, 118-7 y 120-2 C. N.). Pero ello no impide como acaba de verse, que su eficacia comience desde que se cumple el acto ejecutivo de su sanción" (sentencia de junio 3 de 1976).

"De otra parte, es evidente que dentro de la ley acusada, publicada en el *Diario Oficial* número 35457 de 14 de febrero de 1980, no aparece el texto ni de la Convención ni del Protocolo que se dice aprobar, y para cuya adhesión se 'autoriza' al Gobierno; empero, esto tampoco constituye violación alguna a la Carta por el aspecto del trámite previsto en ella para la formación de las leyes, en atención a que como ocurre en muchos otros casos de legislación nacional, la referencia e identificación nominal de la norma que se dice aprobar o adoptar, debe ser, como en el texto de la Ley 8ª de 1980, suficiente para entender que la voluntad del Congreso es precisamente la de aprobar aquel texto, conocido e identificable con exactitud por los datos que se establecen en forma indubitable.

Es necesario insistir en que a juicio de la Corte, en el caso bajo examen, el requisito constitucional de la publicación oficial del proyecto de ley que exige el artículo 81 de la Carta, se cumplió, como queda demostrado, aunque en aquélla no aparezca el texto de los instrumentos a los que el Presidente de la República impuso su aprobación al colocar libre y previamente su firma y someterlo a la aprobación del Congreso, con su identificación exacta e inequívoca.

En estas condiciones, es suficiente que en la publicación oficial del proyecto por el Congreso, los instrumentos internacionales sean identificables plenamente y con exactitud y que hayan estado a disposición de éste para su estudio, debate y aprobación, como ocurrió con los que aprueba la Ley 8ª de 1980. La función del Congreso señalada en el artículo 76, numeral 18 de la Constitución Nacional, que consiste en 'aprobar o improbar' los tratados o convenios que celebre el Gobierno con otros Estados o con entidades de derecho internacional, se cumple desde el punto de vista de los trámites y formalidades constitucionales previstos para la elaboración de las leyes en el Congreso, en especial con el de la publicación del proyecto de que trata el numeral 1º del artículo 81, cuando el texto del proyecto de ley por la que se adopta o incorpora un instrumento internacional, se publica oficialmente, siempre y cuando, claro está, que el tratado o convención 'celebrado' por el Gobierno sea identificable, sin duda alguna, con sus referencias nominales y temporales por los miembros del Congreso en el texto del proyecto tramitado, y por los gobernados en el de la ley en que concluye.

Este órgano puede en consecuencia impartir su aprobación o improbar el instrumento de que trate la voluntad expresada oficialmente por el Presidente de la República, en las referidas condiciones".

A este respecto la Corte Suprema de Justicia, en sentencia número 44 de julio 27 de 1989 (M. P. Dr. Dídimo Páez Velandia), se pronunció en los siguientes términos:

"...

"Las leyes aprobatorias de tratados públicos, a las que se les ha reconocido carácter especial, condicionan la validez y perfeccionamiento de dichos acuerdos que suscriba el Gobierno. A través de ellas el Congreso ejerce control político sobre tales convenios internacionales aprobándolos o improbándolos en su integridad, pues no le es dado hacer formulaciones

normativas nuevas o distintas de las pactadas o adoptadas autónomamente por el Presidente. Por ello, resulta indispensable para su legítima aprobación e incorporación al derecho interno que el órgano legislativo haya tenido ocasión de conocer y discutir el texto del acuerdo que suscribió o adoptó el Jefe del Estado, por ser ese el contenido de la ley.

"A pesar de ello, dada esa especial característica, lo anterior no significa que la omisión de la publicación del texto o parte de él en los 'Anales del Congreso', a que se refiere el numeral 1º del artículo 81 de la Carta, genere vicio de inconstitucionalidad en la formación de la ley, siempre que en dicha publicación se identifique en forma precisa el instrumento sometido a consideración del órgano legislativo y haya estado a su disposición, pues, se insiste, la competencia del Congreso se circunscribe a aprobar o improbar el tratado.

"En el caso que ocupa la atención de la Corte, según la exposición de motivos que el Ministro de Relaciones Exteriores presentó, la plena identificación del instrumento que en ella y en las ponencias correspondientes se hizo y la existencia del texto certificado del mismo al alcance de cualquier congresista acucioso, la voluntad del Congreso de aprobar en su integridad la Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971 es inequívoca, así no hubiese existido en la publicación interna el texto completo de la misma".

En consecuencia, el cargo formulado contra la Ley 8ª de 1980, por este aspecto, no prospera y por tanto la Corte procederá a declarar la exequibilidad correspondiente.

Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto fiscal,

Resuelve:

"Declárase EXEQUIBLE la Ley 8ª de 1980, en cuanto hace al cargo formulado en la demanda".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Resumen. No existe hoy diferencia jerárquica o de gradación entre los códigos y las leyes en sentido material, a que se refieren los numerales 1 y 2 del artículo 76 superior. Código de Minas.

Exequibles los artículos 246, 247, 248, 249, 250 y 255 del Decreto 2655 de 1988. Se inhibe para fallar sobre las demás normas demandadas.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 52.

Referencia: Expediente número 1933.

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 16 del artículo 1º de la Ley 57 de 1987 y los artículos 246 a 250 y 255 del Decreto 2655 de 1988, "por el cual se expide el Código de Minas".

Demandante: Edinson Ramón Agámez O.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.*

Aprobada por Acta número 30.

Bogotá, D. E., 24 de agosto de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano Edinson Ramón Agámez Ordosgoitia, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el ordinal 2º del artículo 214 de la Carta Fundamental, solicita a esta Corporación que declare inexequible el numeral 16 del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, los artículos

246 a 250 del Capítulo XXVI sobre Conservación del Medio Ambiente y el artículo 255 —parcialmente— del Decreto-ley 2655 de 1988, "por el cual se expide el Código de Minas".

II. Texto de las disposiciones acusadas

Se transcriben a continuación las normas demandadas subrayándose la parte acusada parcialmente:

"LEY 57 DE 1987
"(diciembre 24)

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir el Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados, para dictar normas de carácter tributario, cambiario y otras disposiciones, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, por el término de un (1) año, a partir de la promulgación de la presente Ley, para expedir un Código de Minas que comprenderá *los recursos naturales no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional,* incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales. Se exceptuarán de dicho Código los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso. El Código de Minas regulará íntegramente la materia y constituirá un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento, que metódica y sistemáticamente organizadas, habrá de comprender los siguientes aspectos:

"...

"16. Dictar las disposiciones sustantivas, de competencia y procedimiento sobre protección ambiental y ecológica en actividades mineras".

"DECRETO NUMERO 2655 DE 1988
"(diciembre 23)

"Por el cual se expide el Código de Minas.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 57 de 1987 y consultada la comisión asesora que ella misma estableció,

"DECRETA:

"*Código de Minas.*

"...

"*Capítulo XXVI. Conservación del medio ambiente.*

"Artículo 246. *Licencia ambiental.* Con la excepción contemplada en el artículo 168 de este Código, el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, o sea, la autorización para utilizar en los trabajos y obras de minería, los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en la medida en que sean imprescindibles para dicha industria, con la obligación correlativa de conservarlos o restaurarlos si ello es factible, técnica y económicamente.

"Artículo 247. *Exigencia de título minero.* La utilización de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en las actividades mineras de explotación por métodos subterráneos y de explotación, así como para el goce de las servidumbres, en ningún caso será permitida a quien no sea beneficiario de un título minero vigente.

"Artículo 248. *Vigilancia y control.* El Ministerio de Minas y Energía es el organismo competente para ejercer la vigilancia y control de la forma como se realicen la utilización, conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en las actividades mineras. Las demás autoridades de cualquier orden, deberán poner en conocimiento de ese despacho cualquier obra o labor minera que afecte dichos recursos o que implique el uso indebido de los mismos y tomarán las medidas preventivas provisionales a que estén facultadas por las leyes, para evitar y contrarrestar situaciones de peligro o daño a las personas y a los bienes públicos o privados que tal uso pueda causar.

"Artículo 249. *Coordinación con las autoridades.* El Ministerio, en la expedición de normas, instrucciones y órdenes tendientes a evitar o mitigar los daños que la actividad minera pueda causar a los recursos naturales renovables y del medio ambiente, obrará en permanente consulta y coordinación con las autoridades que por competencia general o por delegación, tienen a su cargo la administración y preservación de dichos recursos.

"El Ministerio tomará las providencias que eviten o mitiguen los daños mencionados en el presente artículo, de oficio o a solicitud de particulares o de otras autoridades y en coordinación con éstas.

"Artículo 250. *Declaración y estudio ambientales.* Con base en el informe final de exploración y el programa de trabajo e inversiones, el Ministerio determinará si es necesaria la presentación de un estudio de impacto ambiental y un plan de manejo de los recursos naturales no renovables y del medio ambiente, además de la declaración de impacto ambiental, todo de conformidad con este artículo.

"Para las explotaciones de pequeña minería se exigirá únicamente la declaración de impacto ambiental diligenciada en formulario simplificado

y breve que elaborará el Ministerio. De igual forma se procederá en general, para las explotaciones de mediana minería. Para algunas de éstas que por su especial naturaleza, sistemas de minería o ubicación, presenten efectos ambientales previsibles especialmente significativas, así como para las de proyectos de gran minería, será necesario presentar, además de la declaración de impacto ambiental, un plan de manejo periódicamente actualizado y fundamentado en un estudio ambiental. Estos deberán presentarse a más tardar dentro de los dos (2) primeros años del período de explotación.

"Artículo 255. *Medidas de conservación.* Corresponde al mismo despacho la adopción de normas, instrucciones, medidas y órdenes para que la explotación de los recursos mineros se lleve a cabo con el personal idóneo y por los sistemas y métodos geológicos mineros que garanticen el conocimiento real y científico de su potencial aprovechable y para que su explotación se adelante con estricta sujeción a las reglas técnicas que eviten el deterioro o agotamiento prematuro de los depósitos y yacimientos o el desperdicio de los minerales extraídos, *así como las que aseguren la conservación, y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, afectados por las actividades mineras*".

III. La demanda

En concepto del actor, las normas acusadas infringen los artículos 76-12 y 118-8 del Estatuto Fundamental.

A su juicio, el Presidente desbordó las precisas facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 57 de 1987, pues éstas le fueron conferidas "para expedir un Código de Minas" y en los preceptos impugnados éste legisló sobre los recursos naturales renovables y el medio ambiente, para lo cual no había sido facultado.

El demandante además alega que los artículos acusados contenidos en el Decreto-ley 2655, modifican disposiciones del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto-ley 2811 de 1974), así como las competencias del Instituto Nacional de Recursos Naturales —INDERENA—, previstas en aquél y en el Decreto-ley 2420 de 1968; por ello, además estima que las disposiciones demandadas en cuanto le atribuyen al Ministerio de Minas y Energía funciones propias del Inderena referidas a los recursos naturales renovables, crean una dicotomía de competencias que contraría las precitadas normatividades.

IV. El Ministerio Público

Mediante oficio número 1428 de mayo 11 de 1989, el señor Procurador General de la Nación emitió la vista fiscal de rigor.

a) *Artículo 1º, numeral 16 de la Ley 57 de 1987.*

En primer término, el Ministerio Público solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 1-16 de la ley de facultades extraordinarias número 57 de 1987, por ineptitud sustantiva de la demanda, toda vez que el actor no expresó las razones de la violación constitucional que aduce, con lo cual no cumplió con el requisito exigido por el numeral 3º del artículo 16 del Decreto 432 de 1969.

b) *Artículos 246 a 250 y 255 del Decreto-ley 2655 de 1988.*

Apartándose de los argumentos expuestos por el actor, la vista fiscal estima que la materia regulada en las disposiciones acusadas del Decreto-ley 2655 de 1968, encuadra cabalmente en el ámbito de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 57 de 1987 al Ejecutivo. Por ello solicita a la Corte declarar exequibles los preceptos impugnados con fundamento en las consideraciones siguientes:

1. El Ministerio Público expresa que "si bien es cierto que el artículo 1º de la Ley 57 de 1987, confirió facultades para expedir un Código de Minas que comprenderá los recursos naturales no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional no lo es menos que la misma norma en el numeral 16 consagró que tal codificación debía contener disposiciones sustantivas, de competencia y procedimiento sobre protección ambiental y ecológica en actividades mineras".

De la definición y alcance de los conceptos de "protección ecológica" y "protección ambiental", contenidos tanto en la ley de autorizaciones como en las disposiciones impugnadas se desprende que el contenido y materia de las normas acusadas, encaja dentro de las facultades otorgadas, ya que "forzoso es concluir que cuando se habla de protección ecológica y ambiental, se está haciendo referencia clara a protección de recursos naturales renovables; por ello, cuando la Ley 57 de 1987 estaba habilitando al Presidente para dictar, dentro del Código de Minas, disposiciones sustantivas, de competencia y procedimiento sobre protección ambiental y ecológica en actividades mineras, lo estaba autorizando para hacerlo frente a los recursos naturales renovables implicados en esas actividades", como lo confirma el análisis de las disposiciones demandadas del Decreto 2655 de 1988.

2. En cuanto a la supuesta invasión de la órbita del Código de Recursos Naturales por las disposiciones acusadas que alega el actor, advierte el Procurador que el parágrafo del artículo 1º de la ley habilitante indicó que "el Gobierno en uso de las facultades que se conceden en la presente ley, podrá derogar, reformar, subrogar todas las disposiciones anteriores que hayan sido expedidas en materias relacionadas o vinculadas, total o parcial, directa o indirectamente acerca de actividades mineras", con lo cual lo estaba autorizando a adoptar las medidas que se consagran en los artículos del Decreto 2655 que hoy se demanda.

A este mismo propósito, para concluir señala que el hecho de que los preceptos impugnados incidan sobre el Código de Recursos Naturales Reno-

vables no genera vicios de inconstitucionalidad, porque con ello no se transgrede norma alguna de la Carta.

V. Consideraciones de la Corte

1. *Competencia.*

Esta Corporación es competente para decidir definitivamente la demanda instaurada por dirigirse contra normas que hacen parte de un decreto-ley, expedido en ejercicio de las atribuciones de que trata el artículo 76-12 de la Carta Fundamental, conforme a la atribución segunda del artículo 214 *ibidem.*

2. *Inhibición para conocer de la acusación formulada contra el numeral 16 del artículo 1º de la Ley de Facultades Extraordinarias, 57 de 1987, por ineptitud sustantiva de la demanda.*

Como bien lo advierte el señor Procurador, aun cuando el actor ataca el numeral 16 del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, no formula acusación concreta en su contra.

En tales casos ha sostenido esta Corporación que "la admisión de una demanda no conduce necesariamente a un pronunciamiento de fondo, ya que bien puede inhibirse la Corte cuando a pesar de estar cumplidos los requisitos externos se encuentra que se ha omitido la exposición de las razones justificativas de la violación de la Carta" (fallos de agosto 28 de 1970, octubre 6 de 1981 y mayo 24 de 1982). Esto último solamente puede apreciarse con claridad al entrar a fallar, pues si se trata de hacerlo al decidir sobre la aceptación de la demanda, se correría el peligro de mal interpretarlo, máxime en casos como el presente, cuando son numerosos los preceptos acusados, lo cual presenta también el problema de escindir la demanda para aceptarla respecto de algunas normas y rechazarla en cuanto a otras.

En virtud de lo expuesto, como ha solicitado el señor Procurador, la Corte se inhibirá de decidir sobre la constitucionalidad del artículo 1-16 de la Ley 57 de 1987, por ineptitud formal de la demanda.

3. *Acusación contra el Capítulo VI. Conservación del medio ambiente, artículos 246 a 250 y contra el artículo 255 —parcialmente— del Decreto-ley 2655 de 1988.*

La acusación formulada por el actor en contra de los preceptos impugnados del Decreto 2655 de 1988, se contrae a dos cargos:

El primero consiste en el presunto desbordamiento de las facultades extraordinarias por haber legislado el Presidente sobre materia no com-

prendida dentro de la habilitación legislativa. El segundo radica en la modificación de normas del Código de Recursos Naturales Renovables. Procede la Corte a examinarlos en su orden.

a) *Extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias.*

La Corte no encuentra fundada esta acusación, pues el numeral 16 del artículo 1º de la ley de investidura es muy claro en cuanto faculta al Presidente de la República para "dictar las disposiciones sustantivas, de competencia y procedimiento sobre protección ambiental y ecológica en actividades mineras", lo cual concuerda con el parágrafo del artículo 1º de la misma ley, conforme al cual las facultades se extienden a derogar, reformar, subrogar todas las disposiciones anteriores que hayan sido expedidas en materias relacionadas o vinculadas, que versen *total o parcial, directa o indirectamente acerca de actividades mineras...*" (subraya la Corte).

Eso fue precisamente lo que hizo el Ejecutivo; así, el artículo 250 del Decreto-ley 2655 de 1988, acusado, exige "la presentación de un estudio de impacto ambiental y un plan de manejo de los recursos naturales no renovables y del medio ambiente, además de la declaración de impacto ambiental...".

Por su parte el artículo 248 del mismo decreto-ley encargó al Ministerio de Minas y Energía la vigilancia y control de la forma como se realicen la utilización, conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en *las actividades mineras* (subraya la Corte).

No se trata, pues, de que el Ministerio de Minas suplante a los demás organismos encargados de la preservación del medio ambiente y de la guarda de los recursos naturales renovables, como el INDERENA; su competencia se circunscribe, a vigilar esos aspectos *en cuanto incidan en ellos las explotaciones mineras,* que son de su jurisdicción. Tanto es ello así, que el artículo 249 exige que el "Ministerio, en la expedición de normas, instrucciones y órdenes tendientes a mitigar los daños que la *actividad minera* pueda causar a los recursos naturales renovables y del medio ambiente, obrará en permanente consulta y coordinación con las autoridades que por competencia general o por delegación, tienen a su cargo la administración y preservación de dichos recursos" (subraya la Corte).

Se observa, pues, que las disposiciones del Capítulo VI acusado del Decreto 2655 de 1988, buscan solamente el adecuado equilibrio que debe existir entre la explotación y exploración de los recursos mineros del suelo y el subsuelo nacional a que da derecho el título minero y la utilización racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que sean imprescindibles para el desarrollo de la actividad minera, a que da derecho la licencia ambiental que el primero lleva implícita conforme al artículo 246 del decreto (transcrito en la Sección II de esta sentencia), así como la protección de estos últimos derivada de la obligación correlativa impuesta por aquélla de conservarlos y restaurarlos.

Téngase en cuenta, que, como bien lo observa el Procurador, la protección ambiental y ecológica por definición está necesariamente referida a los

recursos naturales renovables y del medio ambiente, pues el objeto de aquélla es la preservación, conservación y restauración de éstos; por tanto, las disposiciones del Capítulo VI del Decreto 2655 de 1988, en cuanto reguladoras de dicha protección en las actividades mineras por necesidad han también de apuntar a éstos.

Mas adviértase, sin embargo, que los recursos naturales renovables, como tales, no son objeto de regulación en él.

Así las cosas, en criterio de la Corte, el Ejecutivo al expedir las disposiciones acusadas antes que exceder las facultades extraordinarias que le fueron conferidas, ejerció cabalmente la facultad de "dictar las disposiciones sustantivas, de competencia y procedimiento sobre protección ambiental y ecológica en actividades mineras" que el legislador ordinario le atribuyera en el numeral 16 del artículo 1º de la Ley 57 de 1987, con miras a que el Código de Minas regulara íntegramente la materia minera.

Por lo expuesto, no advierte la Corte desbordamiento alguno de las facultades extraordinarias concedidas y así habrá de declararlo.

b) *Modificación de normas del Código de Recursos Naturales Renovables.*

Finalmente expresa el actor que el Presidente de la República incurrió en exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues le atribuyó al Ministerio de Minas y Energía funciones propias del Instituto Nacional de Recursos Naturales —INDERENA— e incursionó en aspectos reglamentados en el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811 de 1974), cuyo Capítulo III, Sección I. De los Usos Mineros, artículos 146 y ss., contempla disposiciones a las cuales deben sujetarse las personas que pretendan realizar actividades mineras.

A este respecto se observa que no existe hoy diferencia jerárquica o de gradación entre los códigos y las leyes en sentido material, a que se refieren los numerales 1 y 2 del artículo 76 superior, en cuya virtud las últimas se subordinen a los primeros; por lo cual, los decretos-leyes que son leyes en sentido material, pueden modificar los códigos sin que con ello se extralimiten las facultades extraordinarias. Cosa distinta ocurría durante la vigencia de la reforma constitucional de 1945 y hasta la del Acto legislativo número 1 de 1968, cuando, desde el punto de vista meramente formal sí existía la diferencia, de que las leyes que fuesen códigos sólo podían formarse a iniciativa del Gobierno o mediante "adopción" por la respectiva comisión permanente de una de las dos Cámaras (Art. 10), y requerían de primer debate en día diferente en la misma y de mayoría especial (Art. 11). En consecuencia, como los códigos son leyes, bien puede el legislador extraordinario por medio de decretos-leyes modificar o reformar algunas de sus disposiciones, sin que ello implique de por sí, infracción a norma constitucional alguna.

Agréguese a lo anterior, lo dicho por esta Corporación en sentencia de agosto 23 de 1984 (M. P.: Dr. Ricardo Medina Moyano), citada en su concepto por el Ministerio Público:

"Dicha situación por el contrario, es una clara expresión de las relaciones existentes entre las diversas partes del orden jurídico nacional, el cual no se rompe por el hecho de que se hayan ido formando progresivamente los diversos códigos que lo integran. Por otra parte, por muchas que sean las diferencias que se puedan evidenciar en tal orden jurídico, este es uno solo y conforma un ente armónico y unitario que de acuerdo con el viejo simil kelseniano se integra piramidalmente en una única estructura y no en una serie de ellas.

"Por lo demás si tal orden jurídico tiene una base común, un punto de referencia unitario que es la propia Carta Política, es obvio deducir que todo él se encuentra imbricado y relacionado...

"No puede dejarse de lado que una de las finalidades atribuidas de antiguo al control de constitucionalidad es precisamente la de lograr la unidad del orden jurídico nacional, no la de romperla, todo ello a través de la guarda de la Carta Política, como punto máximo de convergencia de toda la legislación nacional".

Sentado lo anterior, observa la Corte que los artículos 246 a 248 y 250 del Decreto 2655 de 1988 constituyen concreción de la orientación general del Código de Recursos Naturales Renovables, en cuanto exigen la declaración de impacto ambiental y del estudio ambiental para obtener el título minero y con éste la licencia ambiental que lleva implícita la autorización para utilizar los recursos naturales renovables y del medio ambiente en actividades mineras, con la obligación de conservarlos y restaurarlos.

Del mismo modo, lo normado en los artículos acusados en lo relativo a la exigencia del título minero para que, en virtud de la licencia ambiental que lleva implícita, su beneficiario pueda utilizar los recursos naturales renovables y del medio ambiente en actividades mineras en la medida en que sean imprescindibles para dicha industria, coincide plenamente con lo dispuesto en el Libro 2º, Parte 1ª, Título V del Código de Recursos Naturales Renovables, cuyas normas *regulan de manera general los distintos modos y condiciones en que puede adquirirse por los particulares el derecho de usar los recursos naturales de dominio público,* según lo estipula su artículo 50 (subraya la Corte).

Colígese de lo anterior que se trata de disposiciones especiales posteriores que son perfectamente compatibles con el Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente a tal punto que bien puede afirmarse que las primeras son concreción específica, para las actividades mineras, de lo normado por vía general, para toda actividad, en el segundo.

Ahora bien, los artículos 248, 249 y 255 atribuyen competencia al Ministerio de Minas y Energía para la adopción de normas y para ejercer la vigilancia y control en materia de utilización, conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en las actividades mineras, según ya se examinó.

Por su parte, el artículo 305 del Código de Recursos Naturales Renovables y el artículo 253 del Decreto 1541 de 1978, reglamentario del primero, establecen que corresponde al INDERENA velar por el cumplimiento de

las disposiciones del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y de las demás normas legales sobre la materia, así como impartir las órdenes necesarias para la vigilancia y defensa de los recursos naturales renovables y del ambiente, en general.

Adviértase sin embargo, que no se trata de competencias excluyentes sino confluyentes que si bien están referidas a un área común de influencia, no se oponen sino que, por el contrario, se complementan ya que cada entidad las cumple en la esfera que le es propia, y dentro de las mismas disposiciones que el actor señala como modificadas, se prevé una labor coordinada entre ellas, particularmente en el propio artículo 248, según se indicó anteriormente.

Nótese, para concluir, cómo también el artículo 249 acusado reitera la existencia de competencias concurrentes en este campo a cargo de diversas autoridades cuando para efectos de expedir las normas, instrucciones y órdenes, tendientes a evitar o mitigar los daños que la actividad minera pueda causar a los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como de las que aseguren su conservación y restauración, por ello impone al Ministerio de Minas el deber de obrar *en permanente consulta y coordinación con las autoridades que por competencia general o por delegación, tienen a su cargo la administración y preservación de dichos recursos* una de las cuales es precisamente el INDERENA (subraya la Corte).

Súmese a lo dicho, que en este caso la competencia del Ejecutivo para modificar mediante el Código de Minas disposiciones preexistentes del Código de Recursos Naturales Renovables en lo referente a la protección ambiental y ecológica en actividades mineras fue expresamente prevista en el parágrafo del artículo 1º de la Ley de facultades 57 de 1987, como se deduce de su inequívoco y claro texto.

Por lo expuesto, concluye la Corte que tampoco le asiste razón al demandante en este otro cargo.

VI. Decisión

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Inhíbese de fallar sobre la constitucionalidad del artículo 1-16 de la Ley 57 de 1987, por ineptitud formal de la demanda.

2º Son exequibles los artículos 246, 247, 248, 249, 250 y 255 del Decreto 2655 de 1988, en cuanto no exceden las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Juan Manuel Torres Fresneda; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA

Resumen. Lo impugnado deberá tener entidad y autonomía normativa, por no encontrarse en una inescindible relación de dependencia con normas no demandadas.

Abstenerse de decidir sobre la constitucionalidad del artículo 327 del Decreto 095 de 1989.

Exequibles **los fragmentos acusados de los artículos 31, 40, 60, 61 y 62, 64, 116, 121, 124, 128, 138 y 208.** Inexequibles **las demás normas demandadas del mencionado decreto.**

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 53.

Referencia: Expediente número 1934.

Acción de inexequibilidad contra los artículos 31 parcialmente; 40 parcialmente; 60 parcialmente; 61 parcialmente; 62 parcialmente; 64 parágrafo 1º parcialmente; 71 parágrafo; 76; 77; 78; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 95; 96; 97; 98; 99; 100; 101; 116 parcialmente; 121 parcialmente; 124 parcialmente; 128 parcialmente; 138 parcialmente; 153; 154; 155; 156; 157; 158; 162; 163; 164; 169; 170; 176; 177; 183; 190; 193; 208 parcialmente; 225; 226; 227; 228; 229; 230; 231; 232; 233; 234; 239; 240; 241; 242 y 252 del Decreto número 095 de 1989.

Por el cual se reforma el Estatuto de Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.

Actores: José A. Pedraza Picón y Luz Beatriz Pedraza.

Magistrado sustanciador: *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada según Acta número 31.

Bogotá, D. E., 31 de agosto de 1989.

I. Antecedentes

Luego de haberse agotado el trámite señalado en el Decreto 432 de 1969 para los procesos de constitucionalidad y una vez obtenido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir la inexequibilidad propuesta contra las disposiciones de la referencia, por los ciudadanos José A. Pedraza Picón y Luz Beatriz Pedraza.

II. Normas acusadas

A continuación se transcribe el texto literal de las disposiciones acusadas. Los artículos que han sido objeto de impugnación parcial, se subrayan en lo pertinente.

«DECRETO NUMERO 0095 DE 1989
"(enero 11)

"*Por el cual se reforma el Estatuto de Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 05 de 1988.

"Decreta:

"...

"CAPITULO III.

"Del ingreso, formación y ascenso de los Oficiales y Suboficiales.

"Artículo 31. *Ingreso y ascenso.* El ingreso y ascenso de los Oficiales de las Fuerzas Militares se dispone por el Gobierno, *y el de los Suboficiales por los Comandos de las respectivas Fuerzas,* de acuerdo con las normas del presente Estatuto.

"Parágrafo. Para ingresar a las Fuerzas Militares como Oficial y Suboficial es condición ser soltero y colombiano por nacimiento.

"...

"Artículo 40. *Aspirantes a Oficiales o Suboficiales del Cuerpo Administrativo.* Los aspirantes a ingresar como Oficiales o Suboficiales del Cuerpo Administrativo, serán incorporados *mediante disposición del respectivo Comandante de Fuerza* y tendrán la calidad de alumnos, durante su permanencia en las Escuelas de Formación o en las Unidades autorizadas para realizar cursos de Suboficiales y devengarán una bonificación mensual igual al sueldo básico correspondiente a un Especialista Cuarto o a un Adjunto Segundo, según se trate de aspirantes a Oficiales o Suboficiales.

"...

"Artículo 60. *Ascenso a Coronel o Capitán de Navío.* Para ascender al grado de Coronel o Capitán de Navío, *el Gobierno escogerá libremente* entre los Tenientes Coroneles o Capitanes de Fragata que hayan cumplido las condiciones generales y especiales que este Estatuto determina.

"Parágrafo. Los Tenientes Coroneles y Capitanes de Fragata que no fueren diplomados como Oficiales de Estado Mayor, para ascender a Coronel o Capitán de Navío deberán presentar, sustentar y aprobar una tesis cuyo tema será impuesto por el Comando General de las Fuerzas Militares.

"Artículo 61. *Ascenso a Brigadier General o Contraalmirante.* Para ascender al grado de Brigadier General o Contraalmirante, el Gobierno *escogerá* libremente entre los Coroneles o Capitanes de Navío que hayan cumplido las condiciones generales y especiales que este Estatuto determina, que posean el título de Oficial de Estado Mayor y además, que hayan adelantado y aprobado el 'Curso de Altos Estudios Militares' en la Escuela Superior de Guerra de Colombia, de acuerdo con reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

"Artículo 62. *Ascenso de Generales y Oficiales de Insignia.* Para ascender a los grados de Mayor General o Vicealmirante y General o Almirante, el Gobierno *escogerá libremente* entre los Brigadieres Generales o Contraalmirantes y los Mayores Generales o Vicealmirantes que reúnan las condiciones generales y específicas que este Estatuto determina.

"...

"Artículo 64. *Requisitos mínimos para ascenso de Suboficiales.* Los Suboficiales de las Fuerzas Militares pueden ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior, cuando cumplan los siguientes requisitos mínimos:

"a) Acreditar buena disciplina y comportamiento durante el tiempo de servicio en el grado;

"b) Capacidad profesional, acreditada con las evaluaciones anuales reglamentarias y las calificaciones de los cursos y exámenes para ascenso establecidos por los respectivos Comandos de Fuerza;

"c) Tener el tiempo mínimo efectivo establecido para cada grado;

"d) Tiempo mínimo de servicio en tropas, o de embarco, de acuerdo con reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

"Parágrafo 1º Para ascender al grado de Sargento Mayor o su equivalente, *el respectivo Comando de Fuerza escogerá libremente* entre los Sargentos Primeros, Suboficiales Jefes y Suboficiales Técnicos Subjefes que reúnan las condiciones generales y específicas establecidas en el presente Decreto.

"Parágrafo 2º Para ascender al grado de Sargento Viceprimero de las Armas en el Ejército, de Infantería de Marina en la Armada y de Infantería de Aviación en la Fuerza Aérea, el Suboficial deberá aprobar con anterioridad un curso para adquirir una especialidad de combate.

"...

"TITULO III.

"De las asignaciones, subsidios, primas, traslados, comisiones, pasajes, viáticos y licencias.

"CAPITULO I.

"De las asignaciones, subsidios y primas.

"Artículo 71. *Asignaciones mensuales.* Las asignaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares serán las determinadas por las disposiciones legales vigentes.

"*Parágrafo. Los Oficiales Generales, de Insignia, los Coroneles y Capitanes de Navío percibirán por todo concepto, una asignación mensual conforme a las cuantías y porcentajes que fije el Gobierno, sobre la materia.*

"...

"Artículo 76. *Subsidio de alimentación.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, tendrán derecho a un subsidio mensual de alimentación en la cuantía que determinen las disposiciones vigentes.

"Parágrafo. El subsidio de alimentación de que trata el presente artículo es incompatible con la partida de alimentación consagrada en el artículo 83 del presente estatuto.

"Artículo 77. *Subsidio familiar.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, tendrán derecho al pago de un subsidio familiar que se liquidará mensualmente sobre el sueldo básico, así:

"a) Casados, el treinta por ciento (30%) más los porcentajes a que tenga derecho de acuerdo con el literal c) de este artículo;

"b) Viudos, con hijos habidos dentro del matrimonio, por los que, exista el derecho a devengarlo, el treinta por ciento (30%) más los porcentajes de que trata el literal c) del presente artículo, y

"c) Por el primer hijo el cinco por ciento (5%) y un cuatro por ciento (4%) por cada uno de los demás, sin que se sobrepase por este concepto el diecisiete por ciento (17%).

"Parágrafo. El límite establecido en el literal c) de este artículo no afecta a los Oficiales y Suboficiales que por razón de hijos nacidos con anterioridad al 31 de octubre de 1969, estuviesen disfrutando o tuviesen el derecho a disfrutar, de porcentajes superiores al diecisiete por ciento (17%), ya que en esa fecha tales porcentajes fueron congelados sin modificación.

"Artículo 78. *Disminución del subsidio familiar.* Disminuye por razón de los hijos así:

"a) Por muerte;

"b) Por matrimonio;

"c) Por independencia económica;

"d) Por haber llegado a la edad de 21 años.

"Parágrafo 1º Se exceptúan de lo contemplado en el literal d) cuando se compruebe que dependen económicamente del Oficial o Suboficial; las hijas célibes, los estudiantes hasta la edad de 24 años y los hijos inválidos, absolutos.

"Parágrafo 2º Para los efectos de este Estatuto se entiende por:

"Hija célibe: La que nunca ha contraído matrimonio.

"Estudiante: La persona que concurre regularmente a un centro de educación, capacitación o especialización, por períodos anuales o semestrales, durante todos los días académicos hábiles de cada una de las semanas comprendidas en dichos períodos con una intensidad de cuatro (4) horas diarias como mínimo.

"Dependencia económica: Aquella situación en que la persona no puede atender por sí misma a su congrua subsistencia, debiendo recurrir para ello al sostén económico que puede ofrecerle el Oficial o Suboficial del cual aparece como dependiente.

"Artículo 79. *Extinción del subsidio familiar.* El subsidio familiar se extingue por razón del cónyuge en los siguientes casos:

"a) Por muerte del cónyuge;

"b) Por cesación de la vida conyugal en los siguientes casos:

"1. Por declaración judicial de nulidad o inexistencia del matrimonio.

"2. Por sentencia judicial de divorcio, válida en Colombia.

"3. Por separación judicial de cuerpos.

"Parágrafo. Se ordenará la extinción cuando se presente alguno de los casos anteriores, siempre que no hubiere hijos a cargo, por los que exista el derecho a percibir el subsidio familiar.

"Artículo 80. *Descuento subsidio familiar.* La extinción del subsidio familiar tendrá efecto desde que se presente el hecho, en caso de muerte o desde la fecha de ejecutoria de la sentencia o fallo respectivo en los demás eventos; la disminución regirá a partir de la fecha en que se haya producido el hecho que la determina. En uno y otro caso, los interesados están en la obligación de dar el aviso correspondiente dentro de los noventa (90) días siguientes, si no lo hicieren, el Ministerio de Defensa ordenará el descuento de una suma igual al doble de lo que hubieren recibido en exceso.

"Artículo 81. *Prohibición pago doble subsidio familiar.* En ningún caso habrá lugar al reconocimiento de doble subsidio familiar. Cuando el cónyuge del Oficial o Suboficial preste sus servicios en el Ministerio de Defensa el subsidio familiar se reconocerá al cónyuge que perciba mayor asignación básica, si ésta fuere igual, recibirá el subsidio quien acredite mayor tiempo de servicio al Ministerio de Defensa.

"Parágrafo. El Oficial o Suboficial, cuyo cónyuge preste servicio en otra entidad oficial, para tener derecho al subsidio familiar pagado por el Ministerio de Defensa, deberá acreditar que su cónyuge ha renunciado a dicha prestación en la entidad en donde trabaja, mediante certificación expedida por esta última.

"Artículo 82. *Prima de actividad.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, tendrán derecho a una prima mensual

de actividad que será equivalente al treinta y tres por ciento (33%) del respectivo sueldo básico.

"Artículo 83. *Partida de alimentación.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que presten sus servicios en áreas donde se desarrollen operaciones militares para restablecer el orden público, o en otras específicamente determinadas por el Ministerio de Defensa, tendrán derecho a percibir una partida de alimentación igual a la que corresponda al personal de soldados.

"Parágrafo. También tendrá derecho a la partida de alimentación a que se refiere el presente artículo, los Oficiales y Suboficiales de la Armada Nacional, mientras se encuentren navegando en operaciones de patrullaje o similares.

"Artículo 84. *Prima de alojamiento en el exterior.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, casados o viudos con hijos que desempeñen comisiones permanentes en el exterior, tendrán derecho mientras cumplan la comisión; siempre y cuando lleven a su familia a residir a la nueva sede, a gozar de una prima mensual de alojamiento hasta del siete por ciento (7%) del sueldo básico correspondiente a su grado, liquidado en dólares a razón de un dólar por cada peso.

"Los Oficiales y Suboficiales solteros y los casados o viudos que no lleven su familia a la respectiva sede cuando desempeñen comisiones permanentes en el exterior, tendrán derecho a una prima de alojamiento hasta del cinco por ciento (5%) del sueldo básico correspondiente a su grado, que se pagará en dólares a razón de un dólar por cada peso.

"Parágrafo. El Ministerio de Defensa Nacional determinará el porcentaje de esta prima.

"Artículo 85. *Prima de antigüedad.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, a partir de la fecha en que cumplan quince (15) y diez (10) años de servicio respectivamente, tendrán derecho a una prima mensual de antigüedad que se liquidará sobre el sueldo básico, así:

"—Oficiales: A los quince (15) años, el diez por ciento (10%); por cada año que exceda de los quince (15), el uno por ciento (1%) más.

"—Suboficiales: A los diez (10) años, el diez por ciento (10%); por cada año que exceda de los diez (10) el uno por ciento (1%) más.

"Artículo 86. *Prima de bucería.* Los Oficiales y Suboficiales de la Armada Nacional que hayan obtenido patente que los acredite como buzos, tendrán derecho a una prima de bucería por hora o fracción mayor de cuarenta y cinco (45) minutos de buceo en actos del servicio, la cual se liquidará sobre el sueldo básico mensual así:

"a) Buzo maestro 6%;

"b) Buzo de primera clase: 5%;

"c) Buzo de segunda clase: 4%.

"El total de la prima de bucería no podrá sobrepasar el sueldo básico del Oficial o Suboficial.

"Artículo 87. *Prima de calor.* Los Oficiales y Suboficiales de la Armada Nacional que presten sus servicios en las dependencias del Departa-

mento de Ingeniería de Unidades de Flote, así como en el ramo de cocina del Departamento de Administración de las mismas unidades, tendrán derecho a una prima de calor del diez por ciento (10%) del sueldo básico mensual correspondiente a su grado. Esta prima es incompatible con la prima de submarinista de que trata el artículo 99 de este estatuto.

"Artículo 88. *Prima de comandos.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares a quienes se les otorgue el título de Comando Especial Terrestre en el Ejército, Comando Anfibio o de Selva en la Armada y Comando Especial Aéreo en la Fuerza Aérea y se desempeñen dentro de ellos, tendrán derecho a una prima equivalente al veinte por ciento (20%) del sueldo básico mensual correspondiente a su grado de acuerdo con reglamentación que expida el Gobierno.

"Artículo 89. *Prima de especialista.* Los Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo que adquieran una especialidad técnica mediante un curso cuya duración mínima sea de mil seiscientas (1.600) horas de clase o cuarenta y ocho (48) semanas de instrucción, tendrán derecho a una prima de especialista, equivalente al diez por ciento (10%) del sueldo básico mensual correspondiente a su grado, siempre y cuando se desempeñen en la respectiva especialidad.

"Los Suboficiales en los grados de Sargento Mayor, Suboficial Jefe Técnico y Suboficial Técnico Jefe, por el solo hecho de obtener estos grados, tendrán derecho a la prima de especialista.

"Parágrafo. A los Suboficiales de las Fuerzas Militares que con anterioridad a la vigencia del presente estatuto se les haya reconocido esta prima, se les continuará pagando en la forma que les fue decretada, siempre y cuando se desempeñen en la respectiva especialidad.

"Artículo 90. *Prima de Estado Mayor.* Los Oficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo con título de 'Oficial de Estado Mayor', tendrán derecho a una prima mensual de Estado Mayor correspondiente al veinte por ciento (20%) del sueldo básico.

"Artículo 91. *Prima de gastos de representación.* Los Oficiales Generales y los Oficiales de Insignia de la Armada, en servicio activo, tendrán derecho a una prima mensual de gastos de representación, correspondiente al treinta por ciento (30%) del sueldo básico.

"Parágrafo. También tienen derecho a los gastos de representación de que trata este artículo, los Oficiales que no siendo Generales o de Insignia desempeñen los cargos de Director de la Escuela Superior de Guerra, Director de Escuela de Formación de Oficiales, Comandante de División, Comandante de Brigada, Comandante de Fuerza Naval, Comandante de Comando Aéreo y Comandante de Unidad Táctica o su equivalente. El personal a que se refiere este parágrafo no tendrá derecho al cómputo de los gastos de representación en la asignación de retiro o pensión y demás prestaciones sociales.

"Artículo 92. *Prima de instalación.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo que sean trasladados o destinados en comisión permanente dentro del país y tengan por ello que cambiar de guarnición o lugar de residencia, tendrán derecho, si fueren casados o viu-

dos con hijos a su cargo, a una prima de instalación equivalente a un mes de los haberes correspondientes a su grado.

"Cuando el traslado o comisión permanente sean al exterior o del exterior al país, esta prima se pagará en dólares, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia.

"Esta prima se reconocerá cuando el Oficial o Suboficial lleve a su familia a la nueva guarnición o sitio donde haya sido trasladado. En casos especiales, cuando las exigencias del servicio impidan el traslado de la familia a la nueva guarnición, se reconocerá dicha prima aun cuando el Oficial o Suboficial no efectúe el traslado de aquélla.

"Parágrafo 1º Los Oficiales y Suboficiales solteros tendrán derecho a una prima de instalación equivalente a un sueldo básico correspondiente a su grado. Si el traslado o comisión permanente fuere al exterior, o del exterior al país, la prima se pagará de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

"Parágrafo 2º Cuando la prima que se deba pagar en dólares por traslado del exterior al país no sea situada oportunamente, el Oficial o Suboficial tendrá derecho al pago de ella en pesos colombianos, al tipo de cambio oficial vigente para la fecha de su llegada al país.

"Artículo 93. *Prima de navidad.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, tendrán derecho a percibir anualmente del tesoro público una prima de navidad equivalente a la totalidad de los haberes devengados en el mes de noviembre del respectivo año, de acuerdo con su grado o cargo.

"Parágrafo 1º Cuando los Oficiales o Suboficiales no hubieren servido el año completo, tendrán derecho al reconocimiento de la prima de navidad a razón de una doceava (1/12) parte por cada mes completo de servicio, liquidada con base en los últimos haberes devengados.

"Parágrafo 2º Cuando el Oficial o Suboficial se encuentre en comisión mayor de noventa (90) días en el exterior, la prima de navidad será pagada de conformidad con las disposiciones vigentes.

"Artículo 94. *Prima para oficiales del cuerpo administrativo.* A partir de la vigencia del presente Decreto, los Oficiales del Cuerpo Administrativo de las Fuerzas Militares cuando presten los servicios profesionales de su especialidad por tiempo completo, tendrán derecho a una prima mensual equivalente al cuarenta por ciento (40%) del sueldo básico correspondiente a su grado.

"Parágrafo 1º El reconocimiento de esta prima se hará por resolución del Ministerio de Defensa.

"Parágrafo 2º Se excluye de esta prima a los Oficiales que desempeñen cargos en la Justicia Penal Militar o en el Ministerio Público o devenguen remuneraciones especiales.

"Artículo 95. *Prima para Oficiales técnicos.* Los Oficiales Técnicos de la Fuerza Aérea que procedan del Escalafón de Suboficiales, tendrán derecho a una prima equivalente al quince por ciento (15%) del sueldo básico mensual correspondiente a su grado.

"Artículo 96. *Prima de orden público.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones militares para restablecer el orden público, tendrán derecho a una prima mensual de orden público equivalente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico. El Gobierno determinará las zonas y condiciones en que debe pagarse esta prima.

"Artículo 97. *Prima de salto.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que hayan sido instruidos como paracaidistas, tendrán derecho a una prima del salto equivalente a un quince por ciento (15%) del sueldo básico mensual correspondiente a su grado, porcentaje que se aumentará en un uno por ciento (1%) por cada veinte (20) saltos efectuados, hasta completar ciento veinte (120). De ciento veinte (120) saltos en adelante, sólo se computará el medio por ciento (½%) por cada veinte (20) saltos adicionales, sin que el total de la prima de salto en paracaídas pueda exceder del sueldo básico mensual correspondiente al grado.

"Parágrafo 1º Para tener derecho a la prima establecida en el presente artículo, se requiere efectuar por lo menos un salto mensual en paracaídas, desde una aeronave en vuelo. Este salto podrá sustituirse por dos (2) saltos desde la torre de entrenamiento, hasta un máximo de dos (2) meses consecutivos.

"Parágrafo 2º El Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares que como consecuencia del entrenamiento en paracaídas desde una aeronave en vuelo, ordenado por autoridad competente, se inhabilite físicamente para continuar saltando de acuerdo con concepto de la Sanidad Militar de la respectiva Fuerza y tenga contabilizados ciento veinte (120) saltos o más, tendrá derecho a seguir percibiendo esta prima, en el porcentaje que tenga reconocido, sin necesidad de efectuar salto alguno.

"Artículo 98. *Prima de servicio anual.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, tendrán derecho al pago de una prima de servicio anual equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de los haberes devengados en el mes de junio del respectivo año, la cual se pagará dentro de los quince (15) primeros días del mes de julio de cada año.

"Parágrafo 1º A quienes se encuentren en comisión del servicio en el exterior, la prima de que trata este artículo se les pagará en pesos colombianos, liquidada sobre los haberes que devengarían si estuviesen prestando sus servicios en la Guarnición de Bogotá.

"Parágrafo 2º Cuando el personal a que se refiere este artículo no haya servido el año completo, tendrá derecho al pago de esta prima, a razón de una doceava (1/12) parte por cada mes completo de servicio, liquidada con base en los haberes devengados en el último mes.

"Artículo 99. *Prima de submarinista.* Los Oficiales y Suboficiales de Armada Nacional durante el tiempo que presten sus servicios a bordo de submarinos como integrantes de su tripulación, tendrán derecho a una prima de submarinista del diez por ciento (10%) del sueldo básico correspondiente a su grado y un diez por ciento (10%) adicional mientras estén navegando.

"Artículo 100. *Prima de vacaciones.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, con la excepción consagrada en el

artículo 8º del Decreto 183 de 1975, tendrán derecho al pago de una prima vacacional equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los haberes mensuales por cada año de servicio, la cual se reconocerá para las vacaciones causadas a partir del 1º de febrero de 1975 y solamente por un período dentro de cada año fiscal.

"Parágrafo 1º Cuando el Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares, se encuentre en comisión en el exterior e hiciere uso de vacaciones, percibirá la prima referida en pesos colombianos, liquidada en las condiciones establecidas en el presente artículo.

"Parágrafo 2º De la prima de vacaciones se descontará el valor correspondiente a tres (3) días de sueldo básico, que ingresará al Fondo de Bienestar y Recreación del Ministerio de Defensa, el cual será utilizado de acuerdo a reglamentación que expida el mismo Ministerio.

"Parágrafo 3º La prima de vacaciones debe liquidarse en la nómina correspondiente al mes inmediatamente anterior a aquel en que los interesados vayan a disfrutar sus vacaciones anuales.

"Artículo 101. *Prima de vuelo.* Los Oficiales y Suboficiales de la Aviación del Ejército, los Oficiales de la Aviación Naval y Suboficiales de Mantenimiento Aeronáutico en la Armada, los Oficiales de Vuelo y Suboficiales Técnicos de la Fuerza Aérea en desempeño de sus funciones como tripulantes de aeronaves militares y otra clase de aeronaves al servicio de las Fuerzas Militares, siempre que comprueben haber volado durante un mínimo de cuatro (4) horas mensuales, percibirán una prima de vuelo equivalente al veinte por ciento (20%) del sueldo básico mensual correspondiente al respectivo grado, porcentaje que se aumentará en un uno por ciento (1%) por cada cien (100) horas de vuelo, hasta completar tres mil (3.000) horas. De tres mil (3.000) horas en adelante sólo se computará el medio por ciento (½%) por cada cien (100) horas adicionales, sin que el total de la prima de vuelo exceda del sueldo básico del Oficial o Suboficial.

"Los Oficiales Generales de vuelo de la Fuerza Aérea percibirán la prima de que trata el presente artículo, sin necesidad de cumplir con el requisito de horas mínimas de vuelo.

"Para los efectos de que trata este artículo, se computará doble las horas voladas en aeronaves turbo-reacción, siempre que éstas sean de combate o de entrenamiento de combate.

"...

"Artículo 116. *Licencia.* El Ministerio de Defensa Nacional y *los Comandantes de Fuerza podrán conceder licencias,* con justa causa, sin derecho a sueldo, al Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares, respectivamente, que así lo solicite, hasta por sesenta (60) días en el año. Esta licencia podrá prorrogarse hasta por treinta (30) días más y, en este caso el tiempo de la prórroga no se computará para los efectos de la actividad militar ni para el reconocimiento de prestaciones sociales.

"...

"TITULO IV.

"De la suspensión, retiro y separación.

"CAPITULO I.

"De la suspensión.

"Artículo 121. *Suspensión.* Cuando por autoridad competente se solicite la suspensión de funciones y atribuciones de un Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares, ésta se dispondrá por resolución ministerial para Oficiales *y por disposición del respectivo Comando de Fuerza para Suboficiales.*

"Parágrafo 1º Durante el tiempo de la suspensión el Oficial o Suboficial percibirá las primas y subsidios y el cincuenta por ciento (50%) del sueldo básico correspondiente. Si fuere absuelto o favorecido con sobreseimiento definitivo o con cesación de procedimiento, deberá reintegrársele el porcentaje del sueldo básico retenido.

"Parágrafo 2º Cuando la sentencia definitiva fuere condenatoria, las sumas retenidas en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo pasarán a formar parte de los recursos propios de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

"...

"CAPITULO II.

"Del retiro.

"Artículo 124. *Retiro.* Retiro de las Fuerzas Militares es la situación en que por disposición del Gobierno para Oficiales a partir del grado de Coronel o Capitán de Navío, o por resolución ministerial para los demás grados, *o del Comando de la respectiva Fuerza para Suboficiales,* unos y otros, sin perder su grado militar, cesan en la obligación de prestar servicio en actividad, salvo en los casos de reincorporación, llamamiento especial al servicio o movilización.

"Los retiros de Oficiales deberán someterse al concepto previo de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa, excepto cuando se trate de Oficiales Generales o de Insignia.

"Parágrafo. Los retiros por llamamiento a calificar servicios o por voluntad del Gobierno, para Oficiales, se dispondrán en todos los casos por decreto del Gobierno.

"...

"Artículo 128. *Retiro por llamamiento a calificar servicios o por voluntad del Gobierno.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares sólo podrán ser retirados por llamamiento a calificar servicios o por voluntad del Gobierno, *o voluntad del Comando de la respectiva Fuerza,* según el caso, después de haber cumplido quince (15) años o más de servicio, salvo lo dispuesto en el artículo 138 de este Decreto.

"...

"Artículo 138. *Llamamiento especial al servicio.* El Gobierno *y los Comandos de Fuerza respectivamente,* podrán llamar en forma especial al servicio a los Oficiales y Suboficiales retirados en forma temporal, en cualquier tiempo para fines de entrenamiento o para satisfacer necesidades

orgánicas de las Fuerzas o hacer frente a las exigencias de la seguridad nacional.

"Los Oficiales y Suboficiales que infringieren lo dispuesto en este artículo serán sancionados *por resolución motivada del respectivo Comandante de Fuerza* con multa que oscile de uno (1) a diez (10) sueldos básicos correspondientes al grado que ostenten al momento del llamamiento especial al servicio, descontable del sueldo de retiro o exigible por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de la acción penal correspondiente.

"Estos Oficiales y Suboficiales podrán ser retirados nuevamente, a juicio de la autoridad que efectuó el llamamiento, aunque no hayan cumplido quince (15) años de servicio.

"Parágrafo. Las personas naturales o jurídicas con las cuales se encuentren trabajando los Oficiales y Suboficiales a que se refiere este artículo en el momento de su llamamiento especial al servicio activo, están en la obligación de reincorporarlos a sus respectivos cargos dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su retiro. El llamamiento especial al servicio sólo suspende transitoriamente los contratos de trabajo.

"Además, de lo previsto en las leyes laborales, la contravención será sancionada por el Gobierno con multas de cinco (5) a diez 10) salarios mínimos legales mensuales por cada oficial o suboficial.

"...

"TITULO V.

"...

"CAPITULO II.

"Prestaciones por retiro.

"Artículo 153. *Liquidación prestaciones.* Al personal de Oficiales y Suboficiales que sea retirado del servicio activo bajo la vigencia de este Estatuto, se les liquidarán las prestaciones sociales sobre las siguientes partidas así:

"a) *Cesantía y demás prestaciones militares,* sobre:

"—Sueldo básico.

"—Prima de actividad en los porcentajes previstos en este Estatuto.

"—Prima de antigüedad.

"—Prima de Estado Mayor, en las condiciones indicadas en este Estatuto.

"—Doceava parte de la prima de navidad.

"—Prima de vuelo en las condiciones establecidas en este Decreto.

"—Gastos de representación para Oficiales Generales o de Insignia.

"—Subsidio familiar.

"b) *Asignaciones de retiro y pensiones,* sobre:

"—Sueldo básico.

"—Prima de actividad en los porcentajes previstos en este Estatuto.

"—Prima de antigüedad.

"—Prima de Estado Mayor, en las condiciones indicadas en este Estatuto.

"—Doceava parte de la prima de navidad.

"—Prima de vuelo en las condiciones establecidas en este Decreto.

"—Gastos de representación para Oficiales Generales o de Insignia.

"—Subsidio familiar, liquidado conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de este Estatuto, sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.

"Parágrafo. Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios, bonificaciones y compensaciones consagradas en este Estatuto, será computable para efectos de cesantías, asignaciones de retiro, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales.

"Artículo 154. *Cómputo prima de actividad.* A los Oficiales y Suboficiales que se retiren o sean retirados del servicio activo a partir de la vigencia del presente Decreto, para efectos de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales, la prima de actividad se les computará de la siguiente forma:

"—Para individuos con menos de quince (15) años de servicio, el quince por ciento (15%).

"—Para individuos con quince (15) o más años de servicio, pero menos de veinte (20), el veinte por ciento (20%).

"—Para individuos con veinte (20) o más años de servicio, pero menos de veinticinco (25), el veinticinco por ciento (25%).

"—Para individuos con veinticinco (25) o más años de servicio, pero menos de treinta (30), el treinta por ciento (30%).

"—Para individuos con treinta (30) o más años de servicio, el treinta y tres por ciento (33%).

"Artículo 155. *Reconocimiento prima de actividad.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y sus beneficiarios, en goce de asignación de retiro o pensión, cuyo retiro o separación haya ocurrido antes del 18 de enero de 1984 se les computará la prima de actividad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, en la forma que a continuación se expresa:

"—En la vigencia fiscal de 1990 hasta el dieciocho punto cinco por ciento (18.5%).

"—En la vigencia fiscal de 1991 hasta el veintidós punto cinco por ciento (22.5%).

"—En la vigencia fiscal de 1992 hasta el treinta y tres por ciento (33%).

"Parágrafo. Queda entendido que no habrá lugar a los reajustes establecidos en este artículo entre el 18 de enero de 1984 y las iniciaciones de las vigencias fiscales indicadas en esta norma.

"Artículo 156. *Cómputo partida subsidio familiar.* A partir de la vigencia del presente Decreto, la partida de subsidio familiar que se haya incluido o se incluya para la liquidación de las asignaciones de retiro y pensiones a que se refiere el literal b) del artículo 153 de este Estatuto, no sufrirá variaciones de ninguna especie. Tampoco habrá lugar a la inclusión y modificación de dicha partida por hechos ocurridos con posterioridad al retiro del Oficial o Suboficial.

"Lo anterior no obsta para que en cualquier tiempo se ordene la inclusión, el aumento, disminución o extinción de la partida de subsidio familiar como factor de liquidación de la respectiva asignación de retiro o pensión, cuando se compruebe que al Oficial o Suboficial se le venía considerando un porcentaje diferente al que legalmente le correspondía.

"Parágrafo. Para tener derecho a la inclusión de la partida de subsidio familiar en la liquidación de asignación de retiro o pensión, es requisito indispensable que el interesado compruebe que sostiene su hogar y que sus hijos no comprendidos en las causales de disminución dependen económicamente de él para efectos de sostenimiento y educación, de acuerdo con la reglamentación que dicte el Gobierno.

"Artículo 157. *Cesantía e indemnizaciones.* El Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares que durante la vigencia de este Decreto se retire o sea retirado del servicio activo por cualquier causa, tendrá derecho a que el tesoro público le pague, por una sola vez un auxilio de cesantía igual a un mes de haberes correspondientes a su grado por cada año de servicio o fracción de seis (6) meses o más, tomando como base las partidas señaladas en el literal a) del artículo 153, y a las indemnizaciones que legalmente le puedan corresponder liquidadas igualmente conforme al artículo 153 de este Decreto.

"Artículo 158. *Asignación de retiro.* Durante la vigencia del presente Estatuto, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que sean retirados del servicio activo después de quince (15) años, por llamamiento a calificar servicios o por voluntad del Gobierno o de los Comandos de Fuerza, según el caso, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, o por disminución de la capacidad psicofísica, o por incapacidad profesional, o por inasistencia al servicio por más de cinco (5) días sin tener causa justificada, o por conducta deficiente, y los que se retiren a solicitud propia después de los veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares se les pague una asignación mensual de retiro equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 153 de este Estatuto, por los quince (15) primeros años de servicio y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda a los quince (15), sin que el total sobrepase del ochenta y cinco por ciento (85%) de los haberes de actividad.

"Parágrafo 1º La asignación de retiro de los Oficiales y Suboficiales que durante la vigencia de este estatuto se retiren con treinta (30) o más años de servicio, será equivalente al noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas fijadas en el literal b) del artículo 153, liquidadas en la forma prevista en este mismo Decreto.

"Parágrafo 2º Los Oficiales y Suboficiales retirados antes del 17 de diciembre de 1968 con treinta (30) o más años de servicio, continuarán percibiendo la asignación de retiro reajustada al noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas que se incluyeron en cada caso para la respectiva asignación.

"...

"Artículo 162. *Liquidación de prestaciones de Oficiales Generales y de Insignia, Coroneles y Capitanes de Navío.* Las prestaciones sociales de los Oficiales Generales, de Insignia, Coroneles y Capitanes de Navío de las Fuerzas Militares serán liquidadas así:

"Sueldo básico: Será igual al porcentaje que como tal determinen las disposiciones legales vigentes que regulan esta materia.

"—Las partidas y porcentajes correspondientes señalados en los artículos 153 y 158 de este Estatuto.

"Artículo 163. *Cómputo prima de vuelo.* Para efectos de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales, la prima de vuelo solamente se liquidará a los Oficiales y Suboficiales de la Aviación del Ejército, a los Oficiales de Aviación Naval y Suboficiales de Mantenimiento Aeronáutico en la Armada y a los Oficiales de Vuelo y Suboficiales Técnicos de la Fuerza Aérea que tengan veinte (20) o más años de servicio y un mínimo de tres mil (3.000) horas de vuelo.

"Parágrafo. Quedan a salvo los derechos de los Oficiales Especialistas de la Fuerza Aérea que al entrar en vigencia el Decreto 3071 de 1968, tenían doce o más años de servicio, a quienes para fines de asignación de retiro y demás prestaciones sociales se les considerará la prima de vuelo con veinte (20) años de servicio y un mínimo de mil quinientas (1.500) horas de vuelo.

"Artículo 164. *Oscilación de asignación de retiro y pensiones.* Las asignaciones de retiro y las pensiones de que trata el presente Decreto se liquidarán tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de este Decreto. En ningún caso aquéllas serán inferiores al salario mínimo legal. Los Oficiales y Suboficiales o sus beneficiarios, no podrán acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga.

"Parágrafo. Para la oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones en el grado de Oficiales Generales y de Insignia, Coroneles y Capitanes de Navío, se tendrá en cuenta como sueldo básico, el porcentaje que como tal determinen las disposiciones legales vigentes que regulen esta materia, más las partidas señaladas en el artículo 153 de este Decreto.

"...

"Artículo 169. *Prescripción.* El derecho a reclamar las prestaciones sociales consagradas en este Estatuto prescribe a los cuatro (4) años, que se cuentan desde la fecha en que la respectiva prestación se hace exigible. El reclamo escrito recibido por entidad competente sobre el derecho o prestación determinada interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual. El derecho al pago de los valores reconocidos, prescribe en dos (2) años,

contados a partir de la ejecutoria del respectivo acto administrativo y pasarán a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

"Artículo 170. *Forma de pago de asignaciones de retiro y pensiones.* Las asignaciones de retiro y pensiones militares se pagarán por mensualidades vencidas durante la vida del agraciado y son compatibles con los sueldos provenientes del desempeño de empleos públicos, incluidos los correspondientes a la actividad militar por movilización o llamamiento colectivo al servicio.

"Las asignaciones de retiro y las pensiones militares son incompatibles entre sí y no son reajustables por servicios prestados a entidades de derecho público.

"Igualmente son incompatibles con las pensiones de invalidez o de retiro por vejez, pero el interesado puede optar por la más favorable.

"Las asignaciones de retiro y las pensiones militares son compatibles con las pensiones de jubilación e invalidez provenientes de entidades del derecho público.

"...

"CAPITULO IV.

"Prestaciones por incapacidad psicofísica.

"Artículo 176. *Disminución de la capacidad psicofísica.* Los Oficiales y Suboficiales que en el momento de su retiro del servicio activo presenten una disminución de la capacidad psicofísica determinada por la Sanidad Militar, tendrán derecho a que el tesoro público les pague:

"a) Una indemnización que fluctuará entre uno (1) y treinta y seis (36) meses de sus haberes, tomando como base las partidas señaladas en el literal a) del artículo 153 de acuerdo en el índice de lesión fijado en el respectivo reglamento, siempre y cuando no se les haya indemnizado en la forma prevista en el artículo 150 de este Decreto;

"b) El auxilio de cesantía y demás prestaciones que le correspondan en el momento del retiro;

"c) Mientras subsista la incapacidad a una pensión mensual liquidada con base en las partidas señaladas en el literal b) del artículo 153 de este Estatuto de acuerdo a lo siguiente:

"—El cincuenta por ciento (50%) de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determine una disminución del setenta y cinco por ciento (75%) de la capacidad psicofísica.

"—El setenta y cinco por ciento (75%) de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determine una disminución de la capacidad psicofísica que exceda del setenta y cinco por ciento (75%) y no alcance el noventa y cinco por ciento (95%).

"—El cien por ciento (100%) de dichas partidas cuando el índice de lesión fijado determine una disminución de la capacidad psicofísica igual o superior al noventa y cinco por ciento (95%).

"Parágrafo 1º Si la disminución de la capacidad fuere de hechos ocurridos en el servicio y por causa y razón del mismo, la indemnización de que trata el literal a) de este artículo se aumentará en la mitad.

"Parágrafo 2º Si la disminución de la capacidad fuere consecuencia de heridas en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional o en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público interno, la indemnización a que se refiere el literal a) del presente artículo se pagará doble.

"Artículo 177. *Incapacidad absoluta.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que sean retirados por incapacidad psicofísica absoluta y permanente o por gran invalidez, tendrán derecho:

"a) A recibir una pensión mensual equivalente al ciento por ciento (100%) de las partidas señaladas en el literal b) del artículo 153 de este Decreto, pagadera por el tesoro público;

"b) A que se les pague por el tesoro público, por una sola vez, la indemnización que corresponda a su lesión, determinada por la Sanidad Militar de acuerdo con el reglamento respectivo;

"c) Auxilio de cesantía y demás prestaciones correspondientes a su grado y tiempo de servicio.

"Parágrafo. Si la incapacidad absoluta o gran invalidez fueren consecuencia de hechos ocurridos en el servicio, y por causa o razón del mismo, la indemnización prevista en el literal b) de este artículo se aumentará en la mitad.

"...

"Artículo 183. *Extinción de pensiones.* A partir de la vigencia del presente Decreto, las pensiones que se otorguen por fallecimiento de un Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión militar, se extinguen para el cónyuge si contrae nuevas nupcias y para los hijos por muerte, matrimonio, independencia económica, o por haber llegado a la edad de veintiún (21) años, salvo las hijas célibes, los hijos inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años, cuando hayan dependido económicamente del Oficial o Suboficial.

"La extinción se irá decretando a partir de la fecha del hecho que la motive y por la cuota parte correspondiente.

"La porción del cónyuge acrecerá a la de los hijos y la de éstos entre sí, y a la del cónyuge. En los demás casos no habrá derecho a acrecimiento.

"Parágrafo 1º A partir de la vigencia de este Decreto, las hijas célibes que al entrar a regir el Decreto 3971 de 1968 se les extinguió o no consolidaron el derecho a disfrutar de pensión de beneficiarios por muerte de Oficiales o Suboficiales de las Fuerzas Militares y se encuentren actualmente en estado de celibato, tienen derecho al beneficio de transmisibilidad aquí consagrado siempre y cuando no estén percibiendo la sustitución pensional otros beneficiarios del causante, salvo los reconocimientos hechos con base en el Decreto 612 de 1977.

"Parágrafo 2º Las hijas célibes del personal de que trata el presente artículo a las cuales se les extinguió o no consolidaron el derecho a disfrutar

la pensión de beneficiarios durante el lapso comprendido entre el 17 de diciembre de 1968 y el 10 de julio de 1975, podrán adquirirlo cuando se extinga el derecho de todos los actuales beneficiarios, salvo los reconocimientos hechos con base en el Decreto 612 de 1977.

"...

"SECCION II.

"Prestaciones por muerte en retiro.

"Artículo 190. *Muerte en goce de asignación de retiro o pensión.* A la muerte de un Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares en goce de asignación de retiro o pensión, sus beneficiarios, en el orden y proporción establecidos en este Estatuto, tendrán derecho a una pensión mensual pagadera por el tesoro público o por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, equivalente en todo caso a la totalidad de la prestación de que venía gozando el causante.

"Así mismo, el cónyuge, los hijos hasta la edad de veintiún (21) o veinticuatro (24) años si fueren estudiantes, las hijas célibes, los inválidos absolutos cualquiera sea su edad, tendrán derecho a que el Gobierno les suministre asistencia médica, quirúrgica, odontológica, servicios hospitalarios y farmacéuticos, mientras disfruten de pensión decretada con base en los servicios del militar fallecido.

"Parágrafo. El Gobierno establecerá tarifas variables para la prestación de los servicios asistenciales a los beneficiarios de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, fallecidos en goce de asignación de retiro o pensión.

"...

"Artículo 193. *Sanciones por injustificada desaparición.* Si el Oficial o Suboficial apareciere en cualquier tiempo y no justificare su desaparición, tanto él como quienes hubieren recibido sueldos o las prestaciones por muerte si fuere el caso, tendrán la obligación solidaria de reintegrar al tesoro público las sumas correspondientes, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

"...

"CAPITULO IV.

"Del llamamiento, obligatoriedad y reintegro al trabajo de Oficiales y Suboficiales de la Reserva.

"Artículo 208. *Llamamiento.* El Gobierno *y los Comandos de Fuerza,* según el caso, podrán llamar al servicio, en cualquier tiempo, a los Oficiales y Suboficiales de la Reserva de las Fuerzas Militares, para fines de entrenamiento o maniobras o para hacer frente a las exigencias de la seguridad interior y exterior de la Nación.

"...

"TITULO VIII.

"Del trámite para el reconocimiento de prestaciones sociales.

"Artículo 225. *Procedimiento oficioso.* El reconocimiento de las prestaciones sociales a que tienen derecho los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares o sus beneficiarios, será tramitado oficiosamente por el

Ministerio de Defensa o por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, según el caso. Cuando las oficinas de personal no puedan producir de oficio las pruebas relacionadas en este título, corresponde allegarlas al interesado y si no existiere la prueba principal, será reemplazada por la prueba supletoria que admita la ley.

"Artículo 226. *Resoluciones del Ministerio de Defensa y documentación.* Las prestaciones sociales del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, en actividad o por causa de retiro o sus beneficiarios en caso de fallecimiento, y cuyo pago deba hacerse por el tesoro público, serán reconocidas mediante Resolución del Ministerio de Defensa, con base en los siguientes documentos:

"a) Hoja de servicios;

"b) Certificado de haberes percibidos por el interesado durante el último mes, sobre los cuales debe hacerse la liquidación correspondiente;

"c) Partidas de origen civil o eclesiástico, tomadas preferencialmente de la hoja de vida del Oficial o Suboficial;

"d) Cese militar del interesado;

"e) Certificado de supervivencia de los interesados, cuando el caso lo requiera;

"f) Certificado de aptitud psicofísica para retiro del interesado, o constancia de su inasistencia a la práctica de exámenes médicos, expedida por la sanidad respectiva;

"g) Fotocopia autenticada de la cédula de ciudadanía, de la tarjeta de identidad o constancia de encontrarse en trámite, correspondiente al interesado o a los beneficiarios, según el caso;

"h) Disposiciones que suspenden en el ejercicio de funciones y atribuciones y los que lo restablecen, cuando a ello haya lugar;

"i) Las demás pruebas que sean necesarias para el reconocimiento de prestaciones.

"Artículo 227. *Resoluciones de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.* El reconocimiento de asignaciones de retiro y pensiones de beneficiarios que corresponda a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, se hará con base en los documentos señalados en el artículo anterior, mediante resolución del Director General, contra la cual procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario.

"Artículo 228. *Expedientes.* Los documentos que se requieran para las reclamaciones de prestaciones sociales del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, serán expedidos en papel común, excepto la hoja de servicios, la cual se elaborará en papel de seguridad, pudiendo aceptarse los que produzcan equipos electrónicos o similares, siempre y cuando éstos sean refrendados con firmas autorizadas. A los interesados no se les podrá gravar con el cobro de copias, timbres, aranceles u otra clase de impuestos por este concepto.

"Artículo 229. *Hoja de servicios.* La hoja de servicios será elaborada de acuerdo con reglamentación del Ministerio de Defensa Nacional y expe-

dida por el Jefe de Personal, con la aprobación del respectivo Comandante de Fuerza.

"Artículo 230. *Liquidación tiempo de servicios.* El tiempo de servicios será liquidado computando trescientos sesenta (360) días por año, treinta (30) días por mes, el residuo si lo hubiere por días de servicio aumentando el tiempo que resulte de la aplicación del año laboral.

"Artículo 231. *Controversia de la reclamación.* Si se presentare controversia judicial entre los reclamantes de una prestación por causa de muerte, el pago de la cuota en litigio se suspenderá, hasta tanto no se decida judicialmente a qué persona corresponde el valor de esta cuota.

"Artículo 232. *Reconocimiento de deudas legalmente deducibles.* Si el beneficiario de una prestación no se presentare a reclamar dentro del año siguiente a la novedad fiscal de baja y existieren deudas legalmente deducibles, el Ministerio de Defensa procederá a reconocerla, previa solicitud escrita del acreedor.

"Artículo 233. *Trámite de expedientes.* Las secciones de Prestaciones Sociales de las Fuerzas conformarán sendos expedientes administrativos de prueba, para el reconocimiento de prestaciones sociales a cargo del tesoro nacional y de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, los cuales surtirán el siguiente trámite:

"a) Prestaciones a cargo del tesoro público.

"El expediente se enviará a la Secretaría General del Ministerio de Defensa para su estudio y resolución. Si la hoja de servicios no reuniere los requisitos legales, será devuelta por el Secretario General del Ministerio al respectivo Comando de Fuerza para su modificación;

"b) Prestaciones a cargo de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

"El expediente se enviará a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares para su estudio y resolución. Si la hoja de servicios no reuniere los requisitos legales, será devuelta por el Director General al respectivo Comando de Fuerza para su modificación.

"Parágrafo. Ejecutoriada la providencia administrativa, los expedientes se enviarán al archivo correspondiente.

"Artículo 234. *Suspensión de términos.* Los aspectos relacionados con suspensión de términos por vacancia o necesidades de tipo colectivo en las dependencias del Ministerio de Defensa encargadas del trámite y reconocimiento de las prestaciones sociales consagradas en este Decreto, serán reglamentados por el Ministerio de Defensa Nacional.

"...

"Artículo 239. *Cuota mensual de Oficiales y Suboficiales en goce de asignación de retiro y sus beneficiarios en goce de pensión.* Los Oficiales y Suboficiales en goce de asignación de retiro y sus beneficiarios en goce de pensión, contribuirán con destino a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, con una cuota mensual equivalente al cinco por ciento (5%) de la asignación de retiro o de la pensión respectivamente.

"Artículo 240. *Contribución al Fondo Asistencial de Pensionados del Ministerio de Defensa.* Los Oficiales y Suboficiales o sus beneficiarios en

goce de pensión pagadera por el tesoro público, contribuirán con un cinco por ciento (5%) del valor de la pensión, con destino al Fondo Asistencial de Pensionados del Ministerio de Defensa.

"Artículo 241. *Contribución con aumentos a la Caja de Retiro.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo y los que se encuentren en goce de asignación de retiro y sus beneficiarios en goce de pensión pagadera por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, contribuirán con destino a ésta con el monto del aumento de sus haberes, asignaciones o pensiones equivalentes a los siguientes treinta (30) días a la fecha en que se cause dicho aumento.

"Artículo 242. *Destino de los aportes.* Los aportes de que tratan los artículos 237, 238 y 240 se destinarán para capitalización y obligaciones de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, de acuerdo con las determinaciones que tome su Junta Directiva.

"...

"Artículo 252. *Inaplicabilidad de la Ley 4ª de 1976.* Por estar sometidos al régimen prestacional consagrado en este Estatuto y en las normas legales que lo adicionen o reformen, la Ley 4ª de 1976 no rige para los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en goce de asignación de retiro o pensión militar, ni para los exalumnos de las escuelas de formación en goce de pensión, ni para los beneficiarios de unos y otros.

"..."».

REPUBLICA DE COLOMBIA
Suprema de Justicia

II. Razones de la demanda

Consideran los demandantes que los preceptos que acusan violan los artículos 17, 30, 34, 39, 55, 62, 76-10-12, 118-8, 135, 153, 169 y 203 de la Constitución Nacional.

Plantean el concepto de la violación así:

1º Los artículos 31, 40, 61, 62 y 64, en las partes que son materia de la acción, consagran una "delegación indebida en el Comandante de la Fuerza, que es una categoría no prevista en la ley de autorizaciones".

2º Las disposiciones del Título III, artículos 71, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 193 son contrarios al ordenamiento constitucional, por cuanto dentro de las facultades para dictar los estatutos de carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional no encajan las de fijar condiciones monetarias y que, para realizar reformas salariales se requiere de "facultades especiales".

Citan a manera de ejemplo la Ley 77 de 1988 que confirió al Gobierno la potestad de señalar sueldos y primas al personal del ramo de la defensa nacional, la cual, según los actores, es la que ha debido utilizar el Gobierno para dictar disposiciones como las que acusan.

Consideran además, que el artículo 78 al establecer qué debe entenderse por hijas célibes, estudiantes y dependencia económica, excede las facultades que recibió el Presidente de la ley por cuanto estos conceptos "no pueden ser materia de definición dentro de la carrera militar o de policía" ya que, "pertenecen especialmente a valoraciones culturales de connotaciones extrajurídicas" y las facultades dadas no permiten regulaciones distintas a las específicas de "ingreso", "ascenso" y condiciones de obediencia y subordinación de las disciplinas militares y "en fin lo que es propio de los menesteres de la capacitación profesional de la persona que adopta estas obligaciones y deberes al servicio de la Nación".

3º Los artículos 31, 116, 121 y 124 son acusados en cuanto "subdelegan en los Comandantes de Fuerza las facultades de conceder licencias, ordenar la suspensión de funcionarios y despachar medidas para el retiro de los Suboficiales".

4º Los artículos 40, 64 parágrafo 1º, 128, 138, 140 y 208, en cuanto atribuyen al Comando de la respectiva Fuerza la facultad de escoger libremente al personal para ascensos, llamarlo a calificar servicios y disponer el ingreso de aspirantes a oficiales y suboficiales, violan el artículo 135 de la Carta que "señala que solamente pueden delegarse aquellas funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, por medio de leyes en donde la delegación sea expresamente señalada".

Y advierten que, "los comandos de fuerza" son una categoría que no está definida en la ley de autorizaciones, ni en ningún otro estatuto legal, salvo la Ley 102 de 1944, cuyas reparticiones orgánicas no se ajustan a las actuales y al hacerlo "está creando orgánicamente una autoridad que requiere para su institucionalización ley expresa, en los términos del artículo 76-10 de la Constitución".

5º Los artículos 153, 154, 155, 156, 157, 158, 162, 163, 164, 170, 190, 193, 176, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, en cuanto se refieren al régimen prestacional de los oficiales y suboficiales, vulneran los artículos 76-10-12, 118-8 y 55 de la Constitución Nacional por extralimitación de las facultades extraordinarias toda vez que, la misma Ley 5ª de 1988 artículo 1º literal b) hace la distinción entre el régimen de prestaciones y el estatuto disciplinario para las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa".

6º Atacan el artículo 183 por cuanto establece "un régimen especialísimo de extinción de pensiones" que no corresponde al desarrollo de las facultades extraordinarias, ya que "no es parte ínsita en el régimen de carrera militar" y por ello viola los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta.

Además consideran que tal regulación viola los derechos adquiridos a las pensiones, cuando prescribe que éstas se extinguen para el cónyuge que contrae nuevas nupcias, para los hijos por el matrimonio y cuando adquieren independencia económica; causal esta última que consideran los demandantes también lesiva de los artículos 39 y 17 de la Constitución, por condicionar la libertad de escoger profesión u oficio "que implica ingreso

pecuniario y remuneración'' y conduce a la prohibición del trabajo que está instituida como una obligación social.

De otra parte, señalan, se viola la prohibición consagrada en el artículo 193 de la Constitución Nacional de ''privar a los militares de sus grados, honores y pensiones'', pues lo que se predica de éstos debe predicarse también de quienes los sustituyen en sus derechos, lo que consideran además claramente confiscatorio ''de lo que fue una propiedad privada adquirida con justo título y con arreglo a la ley''.

7º Los artículos 239, 240, 241 y 242 —dicen— son violatorios de los artículos 76-12, 118-8, 30 y 17 de la Constitución Nacional, porque establecen cargas tributarias sin facultades para ello y afectan ''la integridad patrimonial de la pensión que es un salario diferido'', ya que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares es un organismo de la administración pública y su sostenimiento no puede cargarse a quienes gozan de una asignación de retiro o a sus beneficiarios.

8º El artículo 169 quebranta los artículos 30, 34, 76-12, 55 y 118-8 de la Constitución Nacional por consagrar un despojo de los derechos patrimoniales adquiridos y reconocidos conforme a la ley, por cuanto ordena que pasen a formar parte de los fondos de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares las prestaciones sociales no reclamadas y su contenido no corresponde al ejercicio de las facultades otorgadas.

9º El artículo 252 que excluye la aplicación de la Ley 4ª de 1976 es disposición que consideran extraña a la carrera militar y por tanto el Presidente extralimitó las facultades extraordinarias al expedirla, con violación de los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución Nacional.

10. Finalmente, respecto de los artículos 60, 61, 62 y 64, en cuanto permiten que el Gobierno escoja libremente los oficiales de grado de Teniente Coronel en adelante para conferirles acenso a categorías superiores; contraría el mandato del artículo 169 de la Constitución Nacional y las facultades de la Ley 5ª de 1988, porque son ''la negación misma de la noción jurídica y legal de la carrera militar'' ya que la selección de los aspirantes no puede ser arbitraria si éstos llenan los requisitos legales exigidos para ascender.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

El Jefe del Ministerio Público concluye su concepto solicitando a la Corte proferir las siguientes decisiones sobre las normas impugnadas:

''1. Que se declare inhibida para decidir sobre la exequibilidad de los artículos 60, 61, 62, parágrafo 1º del 64, 116, 138 y 227.

''2. Que son exequibles los artículos 71, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 162, 163, 164, 170, 176, 177, 190, 193, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 233 y 234, únicamente por facultades.

"3. Que son exequibles los artículos 31, 40, 121, 124, 128, 169, 183, 208 y 252".

Los fundamentos de su petición pueden resumirse así:

La decisión inhibitoria que impetra respecto de los artículos 60, 61, 62 y el parágrafo 1º del 64, 116 y 138 la sustenta en que la demanda "adolece de proposición jurídica incompleta" y aunque considera que el citado instituto es una exigencia desproporcionada al proceso constitucional, por tratarse de una acción ciudadana y los demandantes "estar en libertad de plantear la presunta infracción en los términos que la conciban", deduce, con fundamento en apartes de las sentencias de 1º de marzo de 1984 y 8 de julio de 1980, que al parecer "están excluidas las demandas sobre expresiones o frases que contengan las normas acusadas".

Y agrega, "si bien no es dable predicar en este caso la ocurrencia del fenómeno comentado, debe solicitarse a la Corte se inhiba de examinar dichas normas por cuanto ha debido demandarse la totalidad de su texto y no una expresión de las mismas, ya que los términos no son por sí solos inconstitucionales".

En cuanto se refiere al artículo 227 acusado, el fallo inhibitorio se apoyaría en que los demandantes no exponen las razones por las cuales se violan preceptos superiores.

Luego de transcribir en lo pertinente la ley de facultades extraordinarias y la sentencia de esta Corporación de marzo 3 de 1987 en que se precisó el alcance de las facultades para expedir un código y reformar un estatuto, manifiesta que al expedir las normas acusadas el Presidente de la República no extralimitó las atribuciones otorgadas por la ley, puesto que estaba "debidamente revestido de la facultad de reformar los estatutos, tanto de Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, como los de capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de dicho personal, como en los casos previstos por los artículos 176, 190, 225, por citar algunos ejemplos".

Desestima el cargo conforme al cual el Ejecutivo necesitaba de autorización especial para fijar remuneraciones por considerar que los demandantes incurren en confusión, toda vez que las disposiciones cuestionadas "hablan de condiciones salariales, concepto abstracto, general y diferente al de 'escalas de remuneración' materia esta última de contenido económico que por ende entraña modificaciones sujetas a las variaciones que la política monetaria exige. De otra parte debe tenerse en cuenta que la ley señala el régimen general de prestaciones sociales (en este caso el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso), mientras que los reconocimientos pertinentes, de acuerdo a la escala salarial, está a cargo del Gobierno pero en ejercicio de la atribución que es propia del Presidente de la República y que le es conferida por el artículo 120-21 de la Constitución Nacional".

En cuanto a la facultad para regular las incapacidades de que tratan los artículos 176 y 177 acusados, considera que ella fluye del literal e)

del artículo 1º de la Ley 5ª de 1988, por lo cual "ningún reparo constitucional puede hacerse en este aspecto".

Con referencia a los artículos 31, 40, 61, 62 y 64 que se acusan por indebida delegación en los Comandantes de Fuerza advierte que "estaba habilitado plenamente el Ejecutivo para regular lo concerniente a la Carrera de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, lo que no entrañaba que toda la tarea de ingreso y ascenso de dichos oficiales debiera cumplirse en forma personal por el Gobierno. Por ende, no encuentra el Despacho que los mencionados artículos vulneren los preceptos 76-12 y 118-8 de la Constitución Nacional, como lo alegan los demandantes".

Considera que el artículo 193 se adecua a la ley de facultades por cuanto las previsiones sobre extinción de pensiones "son de carácter legal y no constitucional".

Señala que los artículos 239, 240, 241 y 242 al fijar una contribución para la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares no infringe los artículos 17 y 30 de la Constitución, porque "si bien el primero de ellos tutela el trabajo y el segundo, los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, debe tenerse en cuenta que tales cuotas o contribuciones deducibles de la pensión o asignación de retiro vendrían a redundar en beneficios para los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y sus beneficiarios, al incrementarse el patrimonio de tales entes, lo que permitiría realizar inversiones en materia de seguridad social y familiar".

Sin embargo, las considera inconstitucionales, porque el Ejecutivo invadió la órbita de las atribuciones propias del legislativo al imponer contribuciones, ya que, en su sentir, dicha facultad es privativa e indelegable del Congreso y no pueden por tanto ser decretadas en ejercicio de facultades extraordinarias por más precisas y temporales que ellas sean.

Al cargo que se formula contra el artículo 169 por violación del artículo 30 de la Constitución Nacional responde el Procurador diciendo que, las normas que regulan la prescripción de las prestaciones sociales no reclamadas no son inconstitucionales, haciendo suyos los criterios expuestos por la Corte en el fallo de junio 29 de 1988, mediante el cual se decidió la exequibilidad de un precepto de similar contenido.

Halla igualmente que el artículo 252 se aviene al ordenamiento constitucional, puesto que el ejercicio legítimo de las facultades extraordinarias puede comportar la derogatoria de las normas que sean contrarias a su existencia.

V. Consideraciones de la Corte

1ª *Competencia.*

La Corte es el juez competente para decidir sobre la exequibilidad de las normas acusadas, por pertenecer a un decreto dictado por el Presidente

en desarrollo de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 76-12 de la Carta, según lo previene el artículo 214 *ibidem*.

2ª *La petición de fallo inhibitorio de la Procuraduría.*

El Procurador plantea la tesis de la proposición jurídica incompleta, para solicitar a la Corte que se inhiba de fallar sobre la constitucionalidad de las partes impugnadas de los artículos 60, 61, 62, 64 parágrafo 1º, 116 y 138, por interpretar, con base en las sentencias de esta Corporación de marzo 1º de 1984 y julio 8 de 1980, donde se precisó el alcance de los fallos inhibitorios por proposición jurídica incompleta, que al parecer están excluidas las demandas sobre frases o expresiones de una disposición.

Señala el Procurador que "no es dable predicar en este caso el fenómeno comentado" y sin embargo, inexplicablemente, opta por pedir a la Corte que se abstenga de decidir sobre los artículos parcialmente acusados.

Precisamente, las sentencias en que apoya su petición el colaborador fiscal indican lo contrario, esto es, la posibilidad de decidir demandas cuando ellas se dirijan contra partes de un precepto, a condición de que lo impugnado tenga entidad y autonomía normativas, por no encontrarse en una inescindible relación de dependencia con aspectos "no impugnados que condicionen su significado, su vigencia, su validez o su eficacia".

Para desvirtuar la apreciación del Procurador basta citar la sentencia de marzo 30 de 1989, mediante la cual la Corte declaró exequible la palabra "sustituir" que había sido acusada sin atacar las demás partes del artículo 6º del Decreto 999 de 1989, al cual pertenece.

En el caso que ocupa la atención de la Corte, los artículos han sido acusados en cuanto señalan que el Gobierno o el Comandante de Fuerza "escogerá libremente"; aunque son solo fragmentos de un artículo tienen sentido completo y entidad normativa, pues por sí solos indican la facultad que confieren de escogencia, voluntaria e independiente, dados determinados supuestos; un proceso de selección en donde sólo cuenta la discrecionalidad de quien lo hace.

Así las cosas, el contenido de las partes cuestionadas es revisable frente a la ley de facultades y a las normas constitucionales con sujeción a las cuales debieron expedirse por integrar una proposición jurídica completa, por tanto, respecto de los artículos citados, la decisión será de mérito.

Iguales consideraciones caben respecto de las partes cuestionadas de los artículos 116 y 138, en cuanto la glosa se dirige a las facultades que se confieren a los Comandos de Fuerza para conceder licencias, para el retiro de suboficiales; llamar al servicio en forma temporal a los suboficiales retirados y sancionar a quienes no acudan al llamamiento, el cual se hace con fines de entrenamiento, o para satisfacer necesidades de organización de las Fuerzas Militares o garantizar la atención de la seguridad nacional.

En cambio, como lo solicita el Procurador, la Corte se abstendrá de decidir sobre la constitucionalidad del artículo 227, por cuanto los deman-

dantes no expresan la razón por la cual quebranta el ordenamiento constitucional.

3ª *Las facultades extraordinarias.*

Importa tener en cuenta que la Ley 5ª de 1988, en cuyo desarrollo se dictaron las disposiciones objeto de la acción, precisó el ámbito temporal y material de las facultades concedidas así:

"LEY 5ª DE 1988
"(enero 12)

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia,

"DECRETA:

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

"a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así: Modificación del Vicariato castrense de acuerdo con la Constitución Apostólica, expedida por la Santa Sede; organización de la Subsecretaría de la Policía como dependencia de la Secretaría General para coordinar, asesorar y servir de enlace entre el Ministerio de Defensa y la Dirección General de la Policía; reorganización y ampliación de la División de Sistematización de Datos para cubrir todas las entidades del ramo de Defensa; creación de una Sección de Archivo en la Oficina de Información y Prensa Sistematizada, y redistribución de funciones de la Oficina Jurídica y de la División de Prestaciones Sociales;

"b) Reformar el régimen prestacional y expedir el estatuto disciplinario de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional;

"c) Reformar los estatutos de carrera de oficiales, suboficiales, agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional;

"d) Reformar el régimen disciplinario para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional;

"e) Reformar el estatuto de capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las escuelas de formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, y

"f) Reformar los reglamentos de calificación y clasificación para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

"Artículo 2º Esta Ley rige desde su sanción.

"Dada en Bogotá, D. E., a los... días del mes de... de 1987.

"(Sancionada el 12 de enero de 1988).

"Diario Oficial 38.180 enero 12 de 1988".

a) *Temporalidad.*

De la confrontación de las fechas de vigencia de la ley —enero 12 de 1988— y de expedición del Decreto 095 de 1989 —enero 11 de 1989—, se advierte que el Presidente ejerció las facultades que le fueron otorgadas sin exceder el límite de un año fijado por la ley habilitante.

b) *Materialidad.*

Para el análisis de las facultades por razón de la materia conviene recordar que la Corte ha precisado:

"...las normas que regulan la carrera de personal en la Administración Pública, son todas aquellas disposiciones en que, con base en presupuestos técnicos, se determinan 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 los empleos en los casos no previstos por la Constitución y las condiciones de ascenso y jubilación.

"Los citados presupuestos técnicos, por contraposición a otros factores, son básicamente los que exigen demostración de idoneidad y capacidad, eficiencia, rendimiento, antigüedad y méritos que permiten a las entidades nominadoras y a todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, proveer, vincular, mantener, ascender, promover o retirar a los funcionarios del servicio, limitando la discrecionalidad del superior jerárquico y asegurando la estabilidad de la función" (sentencia de mayo 4 de 1989. M. P.: Dr. Fabio Morón Díaz. Proceso número 1871).

El concepto de carrera como sistema de administración de personal, independientemente del calificativo que se le dé para indicar su pertenencia a un determinado sector público, fue institucionalizado a fin de asegurar a los ciudadanos la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, estabilidad en el empleo y la posibilidad de ascender dentro de las distintas categorías escalafonadas.

Son entonces propios de un estatuto de carrera los preceptos que tiendan a estas determinaciones y al establecimiento de mecanismos que aseguren el cumplimiento de las finalidades señaladas y a la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado; así como las dirigidas a la calificación de los servicios y determinación del régimen disciplinario, en

cuanto permiten controlar la calidad, rendimiento, conducta, moralidad y responsabilidad en el desempeño del cargo.

Dentro de los parámetros que se han señalado se analizará la validez de las disposiciones impugnadas bajo el cargo común de extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, por considerar los demandantes que no corresponden a la competencia para "reformar los estatutos de carrera de oficiales, suboficiales y agentes de las Fuerzas Militares y de Policía".

Para su estudio, no se perderá de vista que las facultades extraordinarias fueron dadas también para modificar otros aspectos del régimen de personal de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de Policía y que bien podía ejercerlas el Presidente a través de un solo instrumento normativo como serían, las de modificar el régimen disciplinario y el estatuto de capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones y los reglamentos de calificación y clasificación de su personal.

4ª *Constitucionalidad de los fragmentos acusados de los artículos 60, 61, 62 y 64 parágrafo 1º.*

Los preceptos citados, en las partes que son materia de la acción, permiten al Gobierno escoger libremente entre los aspirantes a ascender a los grados de Coronel o Capitán de Navío; Brigadier General o Contraalmirante; Generales y Oficiales de Insignia. Igualmente confieren al Comandante de la respectiva Fuerza la facultad de seleccionar en la misma forma a quienes estén en condiciones de ascender al grado de Sargento Mayor o su equivalente.

Según los demandantes estas disposiciones son contrarias al concepto de carrera, en cuanto permiten escoger con toda libertad entre los aspirantes que hayan cumplido los requisitos que la ley exige.

La validez constitucional de las normas citadas halla su fundamento en los propios argumentos de los actores, en la medida en que significan que el legislador ha excluido del régimen de la carrera los grados de Coronel, Capitán de Navío, Brigadier General, Contraalmirante, General, Oficiales de Insignia y Sargento Mayor, aunque no los exima del cumplimiento de determinados requisitos, de preparación académica y profesional, para que se les considere candidatos a ascenso a los grados citados del escalafón militar.

Debe tenerse en cuenta que los grados que excluyó el legislador extraordinario del régimen de carrera están clasificados en los niveles más altos del escalafón y corresponden por tanto a los de mayor jerarquía dentro del estamento militar; razón por la cual, para su escogencia juegan criterios de política militar que sólo pueden ser sopesados por el Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares (sin perjuicio de la competencia del Senado, para su efectividad) y por los Comandantes de la respectiva arma para escoger a quienes serán sus inmediatos colaboradores en las tareas de defensa de la soberanía nacional y las instituciones patrias.

Es claro, que el legislador habilitado podía, sin exceder el marco material de la ley, excluir algunos grados militares de la carrera, por cuanto así está delimitando el ámbito de su aplicación. Con ello tampoco se vulnera ningún otro precepto superior, ya que el Constituyente no exige que dicho régimen se extienda hasta los niveles superiores de la Administración, de las Fuerzas Militares o de la Jurisdicción.

De otra parte, debe entenderse que la atribución que confiere el parágrafo 1º del artículo 64 a los Comandantes de la Fuerza correspondiente para escoger a quienes habrán de ascender al grado de Sargento Mayor, no implica a la vez facultad para conferir dicho grado, lo cual es potestativo del Presidente de la República, conforme al artículo 120-6 de la Constitución Nacional. Es simplemente el señalamiento de un requisito previo, una etapa que debe agotarse, para que el Presidente confiera la distinción entre aquellos que han sido propuestos.

Así lo indican su redacción y la interpretación sistemática de los preceptos que gobiernan los ascensos a los grados más altos de las Fuerzas Militares y en especial el artículo 69 que al definir la antigüedad en el servicio militar alude a "la disposición que confiere el ascenso" o a "la disposición" en virtud de la cual se otorga ascenso a varios oficiales y suboficiales, la cual no puede ser otra que el acto del Gobierno que confiere el respectivo grado militar.

Se estima por tanto desvirtuado el cargo y se declarará la constitucionalidad de los artículos analizados en este aparte, en los fragmentos que son objeto de acusación.

5ª *Constitucionalidad de las expresiones acusadas de los artículos 31, 40, 116, 121, 124, 128, 138 y 208.*

Estas disposiciones son cuestionadas bajo el cargo de realizar indebida delegación de funciones, en una categoría administrativa no definida en la ley de autorizaciones; criterio que no comparte la Corte, por cuanto se trata inequívocamente de asignación de funciones en quien tiene a su cargo la dirección técnica y el mayor nivel de mando dentro del Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea, según el caso y de acuerdo con la clasificación que establece el artículo 55 del decreto acusado parcialmente, en orden a consagrar restricciones para el ejercicio de los cargos de autoridad y poder superior en la conducción de las operaciones de cada una de las fuerzas que integran la organización militar y que ya se contemplaba en el artículo 53 del estatuto anterior (Decreto 089 de 1984).

El vicio que advierten los demandantes se deriva al parecer de la alusión genérica que se hace a "Comando de Fuerza" o "Comandante de la respectiva Fuerza", en cambio de señalar específicamente al Comandante de la Armada, al del Ejército y al de la Fuerza Aérea, lo cual a lo sumo podría indicar impropiedad o falta de técnica, pero no tiene el sentido de establecer una categoría administrativa no prevista anteriormente, pues como antes se indicó, la alusión es clara al Jefe militar de mayor rango en cada una de las diversas Fuerzas Militares.

De otra parte, el carácter de las funciones de disposición que se les asigna respecto del ingreso, ascenso, suspensión de funciones, concesión de licencias, retiro, llamamiento especial al servicio y de sancionar el desacato al llamamiento, del personal de suboficiales, son cabal desarrollo de las facultades para reformar el estatuto de la carrera militar, por cuanto buscan darle operatividad a las normas que la rigen.

En efecto, los preceptos, cuyo contenido se enunció están enderezados a responsabilizar a la persona de mayor jerarquía del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, para que dirija, prepare y ponga en ejecución de la manera más conveniente los asuntos relativos a la administración del personal bajo su mando.

6ª *Constitucionalidad del parágrafo del artículo 71 del Decreto 095 de 1989.*

Se refiere esta disposición a la asignación de los Oficiales Generales y de Insignia, a los Coroneles y Capitanes de Navío, para señalar que éstos percibirán una asignación mensual conforme a las cuantías y porcentajes que fije el Gobierno sobre la materia.

Tal regulación, no corresponde a un estatuto de carrera, según las precisiones que se hicieron antes, y por consiguiente se configura exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias. Pero además, es contraria a lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 76 que le atribuye competencia al Congreso o al legislador extraordinario expresamente habilitado para "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos".

Aunque es claro que el Presidente no está fijando escalas de remuneración para los citados miembros de las Fuerzas Militares, sí se está confiriendo la facultad de ejercer en cualquier momento esta atribución, propia del legislador, según lo dispuso el constituyente en el ordinal mencionado, lo cual resulta de mayor gravedad.

De ahí la inexequibilidad del precepto *sub examine* por violación de los artículos 118-8 en relación con el 76-12, el ordinal 9º del artículo 76 y los artículos 2º y 55 de la Constitución Política.

7ª *Constitucionalidad de los artículos 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 153, 154, 156, 157, 158, 162, 163, 164, 169, 170, 183, 190, 193, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 239, 240, 241 y 242.*

Las citadas disposiciones regulan diversos aspectos de las prestaciones sociales a que tienen derecho los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, tales como: subsidio de alimentación, subsidio familiar, partida de alimentación, primas de actividad, de alojamiento en el exterior, de antigüedad, de bucería, de calor, de comandos, de especialistas, de Estado Mayor, de gastos de representación, de instalación, de navidad, para oficiales

de cuerpo administrativo y técnico, de orden público, de salto, de submarinista, de vacaciones, de vuelo; las prestaciones por retiro y el procedimiento para liquidarlas, la cesantía e indemnizaciones por dicho concepto, prescripción y forma de pago de asignaciones de retiro y pensiones; extinción para los beneficiarios de las pensiones otorgadas por el fallecimiento de un oficial o suboficial de las Fuerzas Militares; prestaciones por muerte en goce de asignación de retiro; el reintegro de los sueldos y prestaciones recibidos por concepto de desaparecimiento, cuando el oficial o suboficial aparezca y no justifique su desaparición; las que consagran los trámites a seguir para el reconocimiento y liquidación de las prestaciones e imponen contribuciones a los pensionados en favor de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y el Fondo Asistencial de Pensionados del Ministerio de Defensa; así como el destino que debe dar a esos aportes la Caja citada.

Obsérvese que los preceptos acusados, cuyo contenido se ha reseñado, no pueden considerarse desarrollo de las facultades para expedir un estatuto de carrera, según el entendimiento que la Corte ha tenido sobre los aspectos normativos inherentes a su regulación.

Del contenido de la Ley 5ª de 1988 no puede deducirse facultad para determinar factores remunerativos del servicio o establecer un régimen de prestaciones sociales para las Fuerzas Militares y no se diga que las atribuciones para reformar un estatuto de carrera, comprenden a la vez las de reformar el régimen de prestaciones sociales, pues el mismo constituyente distinguió al deferir su regulación al Congreso, consagrándolas en los ordinales 9º y 10 del artículo 76, como potestades separadas y no simplemente como aspectos integrantes de un todo, de tal suerte que no es válido interpretar con esa amplitud las facultades dadas para cambiar el estatuto de carrera de las Fuerzas Militares.

Distinto sería si el legislador hubiese investido de facultades al Presidente para reformar el estatuto de personal, pues dicho término sí es omnicomprensivo de todas las normas que atañen al sistema de administración de personal de la administración pública o de un sector de ésta, según lo haya previsto el legislador al conferir las facultades para su reforma, tal el caso del estatuto anterior (Decreto 89 de 1984). Como no ocurrió de esta manera, es forzoso concluir que el Ejecutivo no se ciñó al límite material que le fijó la ley de investidura.

Si alguna duda subsistiera sobre el ámbito de aplicación de las facultades extraordinarias, ella quedaría despejada por la misma Ley 5ª de 1988, la cual en el literal e) del artículo 1º reviste al Presidente de precisas facultades para "reformar el estatuto de capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares...", lo que indica claramente que no fue su voluntad política permitir que el Presidente legislara en general sobre prestaciones sociales, sino solamente lo habilitó para introducir reformas relativas a la carrera y al estatuto de capacidad psicofísica, cuyas normas estaban antes consagradas en un mismo ordenamiento (Decreto 089 de 1984, artículos 173 y ss.), por lo que no es dable dar a las facultades conferidas mayor alcance del que indica su tenor literal.

Esta conclusión resulta particularmente evidente si se repara, además, que el literal b) de la citada Ley 5ª de 1988 le confirió facultades al Presidente para reformar el régimen de prestaciones sociales, pero circunscribió tal atribución al personal de las entidades descentralizadas del Ministerio de Defensa, las cuales según criterios constitucionales, legales y doctrinarios, no son otras que, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Sin que dentro de ninguno de estos conceptos puedan enmarcarse las Fuerzas Militares, que son dependencias del citado Ministerio y no parte de su descentralización administrativa.

El ejercicio legítimo de las facultades extraordinarias exige que el Presidente se ciña a las precisas materias que le señale la ley y que las ejerza dentro del término de la habilitación. Cuando las disposiciones dictadas no se ajustan a esos dos extremos debe declararse su inexequibilidad.

En consecuencia, se declararán inexequibles los preceptos analizados, con excepción del artículo 153, respecto del cual caben consideraciones de distinto orden, de las cuales se ocupará la Corte al examinar los artículos 176 y 177 acusados.

8ª *Constitucionalidad de los artículos 176, 177 y 153 del Decreto 095 de 1989.*

El artículo 176 establece escalas para graduar las indemnizaciones a que tienen derecho los oficiales y suboficiales, que al momento de su retiro presenten una disminución de la capacidad psicofísica, acreditada por la sanidad militar, para lo cual debe tenerse en cuenta el índice de la lesión que la determina y las circunstancias en que se produjo.

El artículo 177 consagra las indemnizaciones por incapacidad absoluta y permanente y prevé unos aumentos, para el caso en que la lesión haya ocurrido en cumplimiento del servicio o por causa o razón de éste.

La pertinencia de las materias reguladas, en cuanto al ejercicio de las facultades extraordinarias es evidente, pues como antes se dijo, éstas comprendían las específicas de reformar el estatuto de capacidad psicofísica, las invalideces e indemnizaciones, y las medidas adoptadas señalan parámetros para fijar en concreto las indemnizaciones para los oficiales y suboficiales que tengan disminuida o anulada su capacidad laboral por causas físicas o psíquicas, las cuales dan lugar a retribuciones de distinto monto, según el grado de incidencia en la salud y aptitud laboral.

Cabe señalar que corresponde al Congreso conforme al artículo 76-10 regular los diversos aspectos del servicio público, entre ellos proveer a la seguridad social y prestaciones de sus empleados, para lo cual debe tenerse en cuenta los principios consagrados en los artículos 16 y 17 de la Constitución; dicha competencia en este caso le fue otorgada al Presidente de la República, quien la ejerció válidamente brindando protección a los trabajadores y estableciendo indemnizaciones equivalentes para los oficiales y suboficiales que se encuentren en la misma situación de hecho.

No sobra señalar que las normas en estudio no contienen previsión que lesione derechos adquiridos conforme a disposiciones legales anteriores, pues no están llamadas a regir situaciones consolidadas antes de su vigencia.

Aunque el artículo 153 forma parte del capítulo denominado *Prestaciones de retiro* y regula la liquidación de éstas, sus literales a) y b) se declararán exequibles en la medida en que el artículo 176 se remite a ellos para señalar que las partidas que allí se indican, deben tenerse en cuenta para determinar la cuantía de la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica y la pensión mensual a que tendría derecho el oficial o suboficial al momento de su retiro.

Igualmente, el artículo 177 dispone que los factores relacionados en el literal b) citado, se tomen como base para determinar la pensión mensual de los oficiales y suboficiales retirados por incapacidad psicofísica absoluta y permanente o gran invalidez.

La circunstancia de que las partidas señaladas en los mencionados literales se tengan en cuenta para liquidar las indemnizaciones y pensiones que consagran los artículos 176 y 177, significa que su contenido corresponde al ejercicio de las facultades extraordinarias para reformar el estatuto de incapacidades psicofísicas y específicamente lo atinente a las indemnizaciones del personal militar por este concepto.

Por tanto, se declaran exequibles los literales a) y b) del artículo 153, pero únicamente en cuanto las partidas específicamente señaladas, se tomen como base para liquidar las prestaciones originadas en la disminución de la capacidad psicofísica o en la pérdida absoluta y permanente de la misma o gran invalidez. Los demás apartes impugnados son inconstitucionales por las razones atrás puntualizadas.

Advierte sí la Corte, que el Presidente mediante Decreto 094 de 1989 dictó el estatuto de la capacidad psicofísica para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares por lo que extraña que en el decreto *sub examine,* que fue expedido y publicado en la misma fecha que el anterior, el Gobierno se ocupará de un aspecto parcial del mismo tema.

Sin embargo, esta circunstancia sólo denota falta de técnica legislativa y no inconstitucionalidad de las nuevas disposiciones, pues como lo ha señalado la Corte en ocasiones anteriores y es del caso reiterarlo, las facultades extraordinarias no se agotan por el ejercicio que de ellas haga el Gobierno, mientras esté vigente la ley que las confiere.

9ª *Constitucionalidad del artículo 252 del Decreto 095 de 1989.*

Dispone esta norma que la Ley 4ª de 1976 no rige para los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, en razón del régimen prestacional especial que establece el decreto parcialmente cuestionado.

Sin duda, lo normado es ajeno al tema de las facultades extraordinarias, pues como ya se señaló, en ningún momento la ley permitió al Presidente establecer un régimen especial de prestaciones sociales y de consiguiente no podía disponer la inaplicabilidad de la ley que reglamenta aspectos en

materia pensional para los sectores público, oficial, semioficial y privado, sin rebasar el marco de las atribuciones recibidas.

La inaplicabilidad de la Ley 4ª de 1976, no encuentra justificación jurídica en la ley habilitante y por tanto la extralimita, con violación de los artículos 118-8 en relación con el 76-12, 2º y 55 de la Constitución Nacional.

VI. Decisión

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,

Resuelve:

1º Abstenerse de decidir sobre la constitucionalidad del artículo 227 del Decreto 095 de 1989, por inepta demanda.

2º Declarar exequibles los fragmentos acusados de los siguientes artículos que dicen:

31. "...y el de los suboficiales por los comandos de las respectivas Fuerzas...".

40. "...mediante disposición del respectivo comandante de Fuerza...".

60. "...el Gobierno escogerá libremente...".

61 y 62. "...escogerá libremente...".

64 parágrafo 1º "...el respectivo Comando de Fuerza escogerá libremente...".

116. "...los Comandantes de Fuerza podrán conceder licencias...".

121. "...y por disposición del respectivo Comando de Fuerza para Suboficiales".

124. "...o del Comando de la respectiva Fuerza para Suboficiales...".

128. "...o voluntad del Comando de la respectiva Fuerza...".

138. "...y los Comandos de Fuerza respectivamente..." y "...por resolución motivada del respectivo Comandante de Fuerza...".

208. "...y los Comandos de Fuerza...".

Los literales a) y b) del artículo 153 y los artículos 176 y 177 del Decreto 095 de 1989.

3º Declarar INEXEQUIBLES: el inciso 1º y el parágrafo del artículo 153; el parágrafo del artículo 71 y los artículos 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 154, 155, 156, 157, 158 162, 163, 164, 169, 170, 183, 190, 193, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 239, 240, 241, 242 y 252 del citado Decreto.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafal Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez,* con salvamento parcial de voto; *Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Juan Manuel Torres Fresneda; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

A pesar de la motivación que la Corte ha aceptado como fundamento de la declaración de inconstitucionalidad de varios de los artículos del Decreto 095 de 1989, afirmo que tal argumentación, al menos para el suscrito, no es tan sólida ni persuasiva. Pretender que cuando se conceden facultades para reglamentar *todo* lo que pueda comprender una determinada carrera, aquéllas no comprenden lo relacionado con el aspecto prestacional o salarial, el cual si dice relación con el "estatuto de personal" es mirar su ámbito jurídico con recortada visión, lo cual no se compadece con la trascendencia del asunto. Tengo por apreciación verdadera la contraria. Es menos que imposible establecer niveles de servicio, componer escalafones, señalar atribuciones, determinar requisitos de ascenso o retiro, etc., sin poder rozar el correlato fundamental de la remuneración. Utópico aparece el que se pretenda elaborar una teoría del servicio y de sus servidores, sin la concreción práctica e inescindible de lo que constituye la retribución, cuando ésta precisamente es uno de sus objetos principales. Constituye, indudablemente su obligada consecuencia y por tanto no aparece como dislate enunciar que cuando la misma se establece se piensa en quién y cómo puede obtenerla y merecerla.

La eficacia de una carrera bien organizada está en lo que pueda presupuestarse para ella, tanto global como discriminadamente. De donde separar aquélla de ésta, en la forma fatal e inviolable que enseña la Corte, es impedir el cabal desarrollo de la facultad extraordinaria concedida y hundirse en un obsoleto y criticable concepto de lo que debe ser y comprender el instituto de la carrera, al menos cuando se la instituye o reforma. Si

tradicionalmente así se ha entendido, lo cual es discutible, es hora de recoger tan nociva doctrina y enrumbar por más saludables y amplios criterios.

Siguiendo la lógica de la sentencia, que se basa en la distinción entre escalas de salarios (Num. 9, Art. 76) y normas de carrera (Num. 10, Art. 76 C. N.), también tendría que excluirse lo tocante con inhabilidades, incompatibilidades, régimen disciplinario, igualmente diferenciados en la Carta, lo que resultaría inaceptable por su visible antitecnicismo, fuera de volver el asunto demasiado canijo, inarticulado y hasta ingobernable.

Entiendo como mejor hipótesis la de admitir que cuando se conceden facultades para reglar la carrera, el encargo es de una magnitud tal que obviamente los aspectos salariales y prestacionales deben quedar comprendidos en esas atribuciones. De no, repito, su desarrollo resulta dificultado e ineficiente. A la postre puede malograrse lo bueno que tiene la regulación de la carrera, por la clase de salarios o prestaciones sociales que posteriormente se establezcan o dejen de fijarse. Distinto es que estructurada la carrera, con un determinado régimen laboral, que le es ínsito, se den atribuciones para variar este último sin tocar aquélla. Pero no es dable comprender la situación contraria, que es la posición de la Corte, de la cual me aparto radicalmente. Así se explica, aunque de manera diferente, el que existan los numerales 9 y 10 del artículo 76 de la C. N., que tanto impacto ha hecho en la decisión que comento.

Tampoco es argumento, en el sentido que le da la sentencia, el aludir a la letra b) del artículo 1º de la ley de habilitación (la 5ª de 1988). Es evidente que se tenía que hacer este señalamiento específico, pero no para dar a entender que las facultades sobre la carrera no involucraban atribuciones sobre prestaciones sociales y rubros salariales, sino que como los organismos descentralizados no podían ser considerados como insertos en la carrera militar, y no queriéndose dejar este tema ni el disciplinario por fuera, era necesario también extender la atribución a esta órbita en cuanto a los salarios de sus integrantes. La interpretación no fluye del lado en que lo toma la sentencia, o sea, que sólo se quiso alterar el régimen prestacional de esos entes administrativos, sino de opuesta vertiente, vale decir que como en lo de la carrera quedaba todo lo prestacional y salarial y debiéndose legislar integralmente la materia, se extendió expresamente a algo que tenía afinidad, pero no se incluía en la carrera: la remuneración de los que servían a esas instituciones descentralizadas.

Lo que la Corte ve como tema vedado por el legislador, es todo lo contrario: fue propósito de éste el que se reglamentara toda la materia prestacional. Esto explica, *mutatis mutandis,* la letra e) del artículo 1º de la citada Ley 5ª de 1988, en cuanto a las referencias sobre invalidez, incapacidades e indemnizaciones, etc. En otras palabras el legislador se mostró tan interesado, en estas facultades, en que se abordase todo el tema salarial o prestacional, que llegó a prever el asunto hasta en organismos que no hacían parte de la carrera militar, aunque sí representaban cierto nexo con la misma. Esta es la voluntad que se descubre en la ley de facultades, pero que la Corte valora con significación diferente, deduciendo restricciones y vedas que son ajenas a ese propósito y a la bondad del encargo deferido.

Por estas razones me aparto del fallo en lo que respecta a la declaratoria de inconstitucionalidad que él contiene.

Con la debida consideración,

Gustavo Gómez Velásquez.

Fecha, *ut supra.*

DEBIDO PROCESO

Resumen. La Constitución exige que el juzgamiento se lleve a cabo "observando la plenitud de las formas propias de cada juicio", pero no define tales formas, de manera que corresponde a la ley, en primer lugar, luego a la Corte, fijarlas. Nuevo régimen de los concordatos preventivos.

Exequible las partes demandadas del artículo 8º, numeral 8º, el artículo 11 literal c), el inciso 1º del artículo 9º y los artículos 52 y 60 del Decreto 350 de 1989.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 54.

Referencia: Expediente número 1927.

Acción de inexequibilidad contra los artículos 8-8; 9 inciso 1º; 11 literal c); 52 y 60 del Decreto 350 de 1989.

Por el cual se expide un nuevo régimen de los concordatos preventivos.

Actor: Marco Antonio Fonseca R.

Magistrados ponentes: *Jaime Sanín G.* y *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada según Acta número 31.

Bogotá, D. E., 31 de agosto de 1989.

I. Antecedentes

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano Marco Antonio Fonseca Ramos soli-

cita a la Corte Suprema de Justicia que declare inexequibles los artículos 8º numeral 8, 9º inciso 1º, 11 literal c), 52 y 60 del Decreto 350 de 1989, "por el cual se expide un nuevo régimen de los concordatos preventivos".

A la demanda se le dio el trámite señalado en la Constitución y la ley para estos casos, por lo cual es oportuno emitir el fallo de rigor, a lo que se procede.

II. Normas acusadas

El siguiente es el texto literal de las normas acusadas:

«DECRETO NUMERO 350 DE 1989
"(febrero 16)

"*Por el cual se expide un nuevo régimen de los concordatos preventivos.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales, en especial las que le confiere la Ley 51 de 1988,

"Decreta:

"*Régimen de los concordatos preventivos.*

"...

"CAPITULO II.

"*Funciones de Contralor.*

"Artículo 8º El Contralor es un auxiliar de la justicia y tendrá las siguientes funciones:

"...

"8ª Solicitar al juez la remoción del empresario, de la administración de la empresa, cuando considere que exista causa que la justifique, para lo cual acompañará las pruebas pertinentes. El juez resolverá de plano dicha solicitud dentro de los cinco días siguientes, por auto que sólo tendrá reposición. En caso de ser removido, la persona que se designe en su reemplazo representará al empresario en todo lo relacionado con el trámite y la aprobación del concordato.

"La solicitud de remoción y su trámite no suspenderán el curso del concordato.

"Artículo 9º El juez podrá remover al Contralor, de oficio o a petición del empresario, o de la junta provisional de acreedores, siempre que exista causa que lo justifique.

"...

"CAPITULO III.

"*Junta Provisional de Acreedores.*

"Artículo 11. La Junta Provisional de Acreedores tendrá las siguientes funciones:

"...

"c) Solicitar al juez, cuando hubiere causas que lo justifiquen, la remoción del empresario, en la forma y términos previstos, en el ordinal 8º del artículo 8º. Para este efecto el juez nombrará a quien haya de sustituirlo, de la lista a que se refiere el ordinal 1º del artículo 6º.

"...

"CAPITULO III.

"*Trámite.*

"Artículo 52. El concordato se tramitará en la forma y en los términos previstos en el título anterior, y se aplicarán los artículos que lo integran, salvo los ordinales 1º y 4º del artículo 3º, el ordinal 5º del mismo artículo, cuando el concordato no lo solicite el representante legal de la sociedad o empresa, y los artículos 5º y 20. El artículo 44 se aplicará únicamente cuando los diversos concordatos sean preventivos obligatorios. Las providencias que dicte el Superintendente no tendrán recurso de apelación.

"...

"CAPITULO IV.

"*Intervención del contencioso administrativo.*

"Artículo 60. Los actos de la Superintendencia de Sociedades en el curso del concordato preventivo obligatorio son de trámite. No obstante, la providencia mediante la cual se apruebe el acuerdo celebrado entre el empresario y sus acreedores, que le pone fin a la actuación administrativa, podrá demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

"En ningún caso procederá la suspensión provisional del acto demandado, pero una vez en firme la sentencia que anule total o parcialmente el concordato, el superintendente convocará de inmediato al empresario y a los acreedores para que acuerden las medidas pertinentes con arreglo a la ley y a lo previsto en el fallo respectivo.

"..."».

III. La Demanda

El actor divide su acusación en dos partes así:

1º Los artículos 8º numeral 8º, 9º inciso 1º y 11 literal c) del Decreto 350 de 1989, según lo estima, violan los artículos 20 y 26 de la Carta Política,

al establecer que la remoción del empresario o contralor tendrá lugar "cuando exista causa que lo justifique" o "cuando hubiere causas que lo justifiquen", pero sin señalar expresamente cuáles son esas causas dejando al arbitrio del juez "decidir sobre la remoción con base en lo que él, en forma absolutamente libre, considere como causas que justifiquen dicha remoción".

Agrega además, que la remoción del empresario le acarrea graves consecuencias, ya que pierde la administración de la empresa y la personería jurídica para actuar dentro del proceso concordatario, hasta el punto de que es sustituido por quien designe el juez, persona que lo representará también en las actuaciones concordatarias, lo cual constituye una verdadera sanción que se le impone a tal persona por hechos o conductas que no aparecen clara y concretamente determinados en norma legal alguna, violándose el artículo 76 de la Constitución que estatuye "la obligatoriedad de que el acto imputado esté previamente definido en leyes preexistentes", lo mismo que el artículo 20 *ibidem* que dispone que "los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y las leyes".

2º Sobre los artículos 52 y 60 también acusados, expresa el actor que éstos infringen los mandatos 55, 58 y 61 constitucionales, al asignar al Superintendente de Sociedades funciones jurisdiccionales, pues en el artículo 60 se le faculta para ejercer jurisdicción como es "la aprobación o no del acuerdo concordatario" a través de un acto administrativo y en el 52 se le dan las mismas facultades que tiene el juez en el concordato preventivo potestativo, dentro de las cuales está la relativa al "reconocimiento y graduación de créditos y resolución sobre objeciones a los créditos a que se refieren los artículos 27 y 28 del Decreto 350 de 1989".

En consecuencia considera que "la decisión sobre las objeciones a los créditos es una actuación eminentemente jurisdiccional que no puede ser atribuida al Superintendente de Sociedades, sino a riesgo de desconocer la Constitución Nacional... porque tales decisiones —la resolución sobre objeciones y sobre aprobación del concordato celebrado— por entrañar jurisdicción sólo corresponden a los funcionarios que integran la Rama Jurisdiccional, y no pueden ser confiadas a organismos de la Rama Ejecutiva que además, como en el caso del Superintendente de Sociedades, es autoridad política".

IV. Concepto fiscal

Dice el Procurador General de la Nación en oficio número 1431 de 11 de mayo de 1989, que las normas acusadas son exequibles por las siguientes razones:

— Que "no es indispensable un rigorismo absoluto y casuístico en el señalamiento de las conductas que puedan generar falta disciplinaria sancionable, en asuntos simplemente adjetivos dentro de la actividad jurisdiccional o administrativa, y por ende, la carencia de tal determinación, en esos casos, no conlleva vicio de inconstitucionalidad", razón por la cual los

artículos 8-8, 9º inciso 1º y 11 literal c) no contrarían la Carta Política, además de que la remoción del contralor o del empresario no tiene carácter de sanción, pues debe pensarse que "lo que mueve a adoptar tal medida son razones de conveniencia para los intereses generales de las partes, en atención a que, en principio, en el concordato no hay litigio ni contendientes, sino un proceso de acuerdo de voluntades e intereses, para prevenir una eventual declaratoria de quiebra, y para ponerle fin a la quiebra misma con sus funestas consecuencias para el deudor, los acreedores y en fin, para la economía del país".

— En cuanto a la acusación de los artículos 52 y 60 manifiesta el Jefe del Ministerio Público que "la actuación del Superintendente de Sociedades en los concordatos preventivos obligatorios, resulta ser administrativa, puesto que posee las características que se han señalado como propias de la función administrativa: según el criterio orgánico, la cumple un ente de la Rama Ejecutiva del Poder Público; desde el punto de vista material, ella se produce mediante un acto subjetivo; de acuerdo al criterio formal, si bien conlleva trámites similares al de los concordatos preventivos facultativos, no requiere el lleno de todas sus exigencias y por último, la decisión con la cual termina la actuación de la Superintendencia en el concordato obligatorio no tiene fuerza de verdad legal, puesto que inclusive puede demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo".

Y concluye diciendo que "la labor del Superintendente como director de las deliberaciones entre las partes, está circunscrita a la de árbitro y que en ninguna norma se está excluyendo la intervención del juez para decidir asuntos en litigio; inclusive el artículo 57 (sic) del régimen de los concordatos preventivos está ordenando la remisión de la actuación a ese funcionario para que cumpla determinados trámites". Por tanto las normas acusadas no lesionan la Constitución "toda vez que el legislador extraordinario con ello no entregó funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Sociedades, que forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público".

IV. Consideraciones de la Corte

Competencia.

Las normas acusadas forman parte del Decreto 350 de 1989, el cual fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confirió la Ley 51 de 1988, en consecuencia corresponde a esta Corporación decidir definitivamente sobre su constitucionalidad.

Las facultades.

Temporalidad: El decreto que se examina fue dictado por el Gobierno Nacional el 16 de febrero de 1989, es decir, dentro del término fijado por el legislador ordinario en la Ley 51 de 1988, el cual era de noventa (90) días, contados a partir de la vigencia de dicha ley, la que tuvo ocurrencia el 21 de noviembre de 1988, como consta en el "Diario Oficial" número 38581.

La materia: En cuanto a la materia de facultades es pertinente en primer lugar transcribir la Ley 51 de 1988, para determinar si las disposiciones acusadas se acomodaron o no a los precisos límites allí señalados:

"LEY 51 DE 1988
"(noviembre 21)

"Por medio de la cual se confieren facultades al Gobierno Nacional, para modificar el Libro VI del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971).

"El Congreso de Colombia,

"DECRETA:

"Artículo 1º Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por un término de noventa (90) días, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para expedir un nuevo régimen de los concordatos preventivos del proceso de quiebra.

"...

"Artículo 3º La presente Ley rige a partir de su sanción.

"Publíquese y ejecútese.

"Dada en Bogotá, D. E., a 21 de noviembre de 1988".

Las disposiciones acusadas encajan perfectamente dentro de las atribuciones fijadas por el Congreso por cuanto reglamentan situaciones relativas a los concordatos preventivos, cuyo contenido es conocido a las claras por la doctrina, la jurisprudencia y la misma ley, como lo referente a su procedencia, personas que intervienen en ellos, e igualmente consagran el trámite que deben seguir los procesos concordatarios y sus consecuencias. Por tanto, no hay reparo constitucional por el aspecto de las facultades concedidas.

La acusación.

En el mismo orden propuesto por el actor, procede la Corte a examinar la demanda.

1º *Artículos 8-8, 9 inciso 1º y 11 literal c) del Decreto 350 de 1989.*

Considera el actor que la remoción del empresario o del contralor a que aluden las normas acusadas, constituyen verdaderas sanciones para dichas personas y que sin embargo el legislador no señaló en forma clara y concreta cuáles eran las causas o motivos por los cuales procede tal medida, ya que simplemente se limitó a prescribirla "cuando exista causa que los justifique" (artículo 8-8 y 9 inciso 1º) o "cuando hubiere causas que lo justifiquen" (artículo 11 literal c), dejando al arbitrio del juez su calificación,

lo que acarrea violación de los artículos 20 y 26 de la Carta Política. Al respecto es pertinente anotar lo siguiente:

El Decreto 350 de 1989, del cual forman parte las disposiciones acusadas, establece como regla general la de que el empresario a quien se le ha admitido a concordato preventivo conserva la administración de sus bienes y negocios con el fin de que la empresa continúe desarrollando normalmente sus actividades.

Como estos bienes constituyen la garantía de los acreedores, el empresario debe actuar con suma diligencia y cuidado en el ejercicio de la administración y evitar cualquier actuación que vaya en detrimento de dicho patrimonio. Razón por la cual el legislador prohíbe al empresario, sin autorización previa del juez, "realizar enajenaciones que no estén comprendidas en el giro ordinario de los negocios de la empresa, ni constituir cauciones, ni hacer pagos o arreglos relacionados con sus obligaciones, ni reformas o fusiones cuando se trate de sociedades", tal como lo disponen el artículo 6º numeral 3º del Decreto citado.

Por ello, no comparte la Corte las apreciaciones del actor para sostener la inconstitucionalidad de estas disposiciones, en cuanto a la "remoción" del empresario de la administración de la empresa que no está instituida en dichos mandatos como sanción por faltas cometidas por el empresario en el ejercicio de su encargo y se trata simplemente, como ya se dijo, de una medida excepcional que debe ser decretada por el juez cuando considere, de acuerdo a su buen juicio y criterio y fundamentado en las pruebas que se le aduzcan, no a su solo talante, que hay razón suficiente para adoptar tal determinación, es decir, causa que lo justifique, que obviamente ha de hincarse en una violación de sus deberes específicos (artículo 6º numeral 3º) o de los generales de administración prudente y diligente.

Resulta natural y necesario que si un empresario a quien se le ha confiado la administración de su empresa, no actúa con la diligencia debida, obstaculiza los negocios o actividades de la misma, o resulta ser un incapaz o incompetente para su manejo se le pueda remover, para nombrar a una persona más idónea para desempeñar el cargo, porque de lo contrario la empresa no seguiría funcionando como debiera y podría ir a la quiebra, que es precisamente lo que se pretende evitar con el concordato preventivo. No puede olvidarse que la garantía de los acreedores son los bienes de la empresa y si ésta no sigue produciendo o se paraliza por mala administración, se desprotegen los intereses patrimoniales de los mismos.

Ahora, que la decisión de reemplazar al empresario en la administración de la empresa, la debe adoptar el juez de plano mediante providencia contra la cual sólo procede el recurso de reposición, no es contrario a la Carta, en cuanto esta última disposición, pues como lo ha sostenido esta Corporación en forma reiterada, la Constitución no garantiza la doble instancia y el empresario que resulte afectado tiene en este recurso un medio de impugnación contra dicha providencia y exponer por tanto los motivos de inconformidad que le asistan, con lo cual se le garantiza, en este punto, el derecho de defensa, dentro de un procedimiento que, por su misma naturaleza, no puede ser dilatado.

La Constitución exige que el juzgamiento se lleve a cabo "observando la plenitud de las formas propias de cada juicio", pero no define tales formas, de manera que corresponde a la ley, en primer lugar, luego a la Corte, fijar la manera como debe estructurarse el debido proceso y, dentro de éste, el derecho de defensa.

Dentro de esta óptica, pudiera pensarse que al omitir el legislador la vía incidental en el artículo 8-8 se estaría afectando el derecho de defensa del empresario en la medida en que no tendría oportunidad procesal para conocer y controvertir la prueba aducida por el Contralor o por la Junta Provisional de Acreedores en sustento de su relevo.

Sin embargo, tal derecho está garantizado, pues, en primer término, es al juez a quien corresponde decidir y debe hacerlo no en forma discrecional sino con precisión razonada del mérito que le asignó a cada prueba, conforme lo regla la ley y lo reitera la jurisprudencia. En efecto, el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil obliga al juez a apreciar en conjunto las pruebas, de acuerdo con la sana crítica, y a expresar razonadamente el mérito que le asigna a cada una, y, el artículo 182 del Código de Comercio establece que la prueba del derecho comercial se regirá por las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil. La Corte, en Sala de Casación Civil, también ha reiterado que si el juez no actúa de esta manera al analizar las pruebas "su análisis resulta no solamente ilegal sino peligroso, porque arbitrariamente saca una deducción, o por lo menos oculta los fundamentos o razones que le sirvieron para establecer como válida esa conclusión" (sentencia de junio 14 de 1982).

Algo más, dentro de este primer aspecto: de las varias funciones que el artículo 8º le asigna al Contralor se encuentran las de "controlar el desarrollo de las actividades y negocios de la empresa; rendir un informe preliminar al juez y a la junta provisional de acreedores, dentro de los veinte días siguientes a su posesión, sobre la situación contable, económica y financiera de la empresa, así como de la viabilidad de la fórmula de arreglo presentada por el empresario, y rendir informes mensuales al juez y a la junta de acreedores sobre estos mismos asuntos". Es claro entonces, que las pruebas aportadas para descalificar al empresario como administrador deben guardar la debida correspondencia con los informes rendidos por dicho auxiliar de la justicia, puesto que el juez tiene poderes especiales en este aspecto que van desde el rechazo *in limine* (artículo 178 Código de Procedimiento Civil), hasta el uso de la facultad inquisitiva para la verificación o aclaración de los hechos como supremo director del proceso (artículos 186 inciso final, 180 y 37 numerales 1, 2 y 4 del Código de Procedimiento Civil).

En segundo lugar, debe recordarse que la resolución de remoción tiene que ser notificada al empresario para que pueda hacer uso del recurso de apelación consagrado contra tal determinación, recurso que, como antes se dijo, constituye garantía del derecho de defensa.

Es ésta una buena oportunidad no sólo para refutar los razonamientos de la providencia sino, además, para cuestionar las pruebas aportadas en forma tal que pueda obtener no solamente el cambio de criterio en el fun-

cionario, sino la remoción del Contralor (artículo 9º) e incluso, su procesamiento si hay fundamento para creer que ha infringido la ley penal.

Verificado el retiro del empresario de la administración de la empresa, la ley, en defensa de sus intereses y derechos, obliga al juez a designarle un representante que haga sus veces en el trámite y aprobación del concordato preventivo. Esta designación no queda al talante del juez ni puede recaer en cualquier persona, sino en una experta en el manejo de empresas, profesional en ese ramo o en economía o ingeniería industrial, que forme parte de la lista que previamente elaboró la Cámara de Comercio con jurisdicción en dicho lugar.

Si a lo anterior se suma la existencia de una fórmula de arreglo propuesta por el empresario; los demás requisitos mencionados en el artículo 4º del Decreto 350 de 1989; los objetivos específicos de la institución preventiva entre los que se señala la "conservación y recuperación de la empresa como unidad de explotación económica", y los deberes que impone la ley a quien ejerza funciones de representación, es claro que la gestión de este representante ha de ceñirse en un todo a dichos presupuestos y objetivos. En tales circunstancias, la defensa de los intereses patrimoniales del empresario queda asegurada, siendo, por consiguiente, igualmente constitucional el precepto.

Por lo demás, no sobra agregar que la representación del empresario en el trámite y aprobación del concordato en manera alguna desnaturaliza el principio mismo de esta figura preventiva —el consentimiento para que la medida pueda adoptarse—, porque dicho consentimiento ha sido expresado desde la misma iniciación del concordato no sólo con la propuesta de arreglo, sino con la posibilidad de adoptar cualquiera de las estipulaciones referidas en el artículo 2º del Decreto 350 de 1989.

En cuanto respecta al inciso 1º del artículo 9º del mismo decreto, que consagra la remoción del contralor por parte del juez, cuando haya causa que lo justifique, de oficio o a petición del empresario o de la Junta Provisional de Acreedores, aduce el demandante los mismos argumentos que invocó para solicitar la inexequibilidad de los artículos que se analizaron atrás. En consecuencia resultan aplicables las mismas consideraciones que se hicieron para sostener la constitucionalidad de dicha norma y más, pues debe agregarse que las funciones del contralor se hallan taxativamente enumeradas en el artículo 8º del Decreto 350 de 1989, las cuales, como su nombre lo indica, están encaminadas a controlar los negocios y actividades de la empresa, a verificar los recaudos y erogaciones de la misma, a analizar el estado financiero, económico y contable de la empresa, etc., con el fin de proteger los intereses de los acreedores. Pero si este funcionario no cumple con sus tareas el legislador ha previsto su "remoción", como medida eficaz para dar cumplimiento a los fines del concordato como son "la conservación y recuperación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, cuando ello fuere posible, así como la protección adecuada del crédito" tal como se lee en el artículo 2º *ibidem*. Es, entonces, obvio que es el incumplimiento de deberes claramente señalados por la ley, lo que constituye la causa justificativa de la remoción a la que hace alusión el estatuto.

En este orden de ideas se procederá a declarar exequible el inciso 1º del artículo 9º del Decreto 350 de 1989, por no ser lesivo de mandato constitucional alguno.

2º *Artículos 52 y 60 del Decreto 350 de 1989.*

Según el actor estas normas resultan contrarias a lo dispuesto en los artículos 55, 58 y 61 de la Carta Política, porque atribuyen funciones eminentemente jurisdiccionales al Superintendente de Sociedades, pues en el artículo 60 se da por dicho que se le faculta para aprobar o no el acuerdo concordatario y en el 52 para efectuar el "reconocimiento y graduación del crédito" como también resolver las "objeciones a los créditos a que se refieren los artículos 27 y 28 del mismo Decreto 350 de 1989".

En verdad, el artículo 52 ordena que el concordato preventivo obligatorio se siga ante el Superintendente de Sociedades conforme a los mismos trámites que se surten ante el juez en el potestativo con las excepciones, lógicas todas, que el mismo dispositivo señala, dentro de las cuales cabe destacar la reserva expresa que se hace de la competencia judicial exclusiva para conocer de las acciones revocatorias que se instauren.

Pero resulta que dentro de las salvedades no se consagró igual reserva para la decisión atinente a las objeciones a los créditos que se susciten y a la calificación y graduación de los mismos que es función netamente jurisdiccional.

Observa la Corte que tampoco se procedió así con respecto a las peticiones de levantamiento de embargos y secuestros practicados y que terceros hayan formulado y que obviamente no puede resolver el Superintendente de Sociedades. Respecto a lo primero, advirtió esta Corporación en sentencia de agosto 18 de 1981 (doctor Oscar Salazar Chaves, ponente), que en el estatuto ahora derogado, que lo es el Código de Comercio "las funciones jurisdiccionales le están reservadas al juez como cuando decide las controversias que ocurren respecto a existencia, cuantía, etc., de los créditos...". Esto es así porque ya no se trata de conducir un procedimiento de composición de intereses y de disposición de derechos transigibles sin controversia propia, sino de un verdadero litigio que no ha recibido solución por anuencia de las partes y requiere la decisión imperativa de un conflicto de pretensiones.

Desde el punto de vista de la técnica procesal en estas acciones y de la forma como ha de pronunciarse la decisión, se observa que la inconstitucionalidad planteada y que se encuentra fundada no está concedida en lenguaje expreso y afirmativo sobre el cual pueda recaer un pronunciamiento de inexequibilidad igualmente directo ya que, como se vio, se trata de una inconstitucionalidad por omisión en cuanto que, aunque el precepto lo haya omitido, las facultades contenidas en los artículos 15 inciso 1º y 28 del decreto *sub examine* pertenecen exclusivamente al juez competente y no al Superintendente de Sociedades. En consecuencia, en este entendimiento, se declarará constitucional el texto expreso de la norma acusada.

En cuanto al último segmento de la disposición que no admite el recurso de apelación contra las providencias del superintendente, debe tenerse en cuenta lo dicho sobre que la doble instancia no es parte necesaria del debido proceso constitucional y que tal regulación no es más que la aplicación de otras normas que mandan igual como el artículo 282 del Código de Comercio y el 50-2 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 60 del Decreto 350 de 1989.

Sobre esta norma dice el demandante que viola los artículos 55, 58 y 61 de la Carta Política, por cuanto atribuye al Superintendente de Sociedades funciones eminentemente jurisdiccionales, como es la de aprobar o no el acuerdo concordatario.

Disiente la Corte de esta afirmación del actor, por cuanto en la norma acusada, aunque se la supone, no se le atribuye tal función al Superintendente de Sociedades, lo que sí se hace en el artículo 57 del mismo decreto, que no ha sido demandado en este proceso, que prescribe que "el concordato será aprobado por el Superintendente de Sociedades..." y sobre lo cual en consecuencia no puede haber pronunciamiento.

Lo que preceptúa el artículo 60 demandado, en relación con el acuerdo concordatario es que la providencia mediante la cual se apruebe el acuerdo celebrado entre el empresario y sus acreedores, que le pone fin a la actuación administrativa, "podrá demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo", situación diferente a la planteada.

No encuentra la Corte que esta norma vulnere la Constitución, y por el contrario considera que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 26 de la misma, por cuanto le está brindando la oportunidad a quien se considere lesionado con tal decisión de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a hacer valer sus derechos. Igualmente es acorde con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, en el cual se consagra que tal jurisdicción está intituida para "juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas..." y en el 84 *ibidem* que contempla la acción de nulidad contra actos administrativos.

En cuanto al aparte de la disposición acusada en la cual se establece que los actos de la Superintendencia de Sociedades en el curso del concordato preventivo obligatorio son de trámite, no infringe el Estatuto Superior, que la clasificación de actos administrativos en definitivos, de trámite, preparatorios, de ejecución, etc., es de orden legal, fuera de que es apenas lógico que sean de trámite los actos surtidos durante el curso del proceso, pues como es sabido, actos de trámite son todos aquellos que dan impulso a una actuación y que preceden a una decisión final o de fondo sobre un asunto determinado, que para el caso en estudio, son los que se emiten antes de celebrarse el acuerdo concordatario, que como se dejó visto pone fin a la actuación administrativa y es demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En relación con el segundo inciso del artículo 60 que es materia de examen, que dispone que contra el acto demandado no procede la suspensión provisional, no halla la Corte que vulnere la Constitución, pues de conformidad con el artículo 193 de la misma, el Constituyente autorizó al legislador para señalar los casos en los cuales procede tal figura jurídica y los requisitos necesarios para su aplicación, sin que sea forzoso instituirla para toda clase de actos, y por todos los motivos (ver sentencia número 49 de 17 de agosto de 1989).

Finalmente se consagra en el artículo acusado que una vez en firme la sentencia de la justicia contencioso administrativa que declare la nulidad total o parcial del concordato, debe el Superintendente de Sociedades convocar inmediatamente al empresario y a los acreedores con el fin de tomar las medidas pertinentes con arreglo a la ley y al fallo respectivo, lo cual es una medida encaminada cabalmente a dar cumplimiento a las decisiones jurisdiccionales, lo cual tiene notorio apoyo en el Ordenamiento Superior. Es, entonces constitucional el artículo 60 del Decreto 350 de 1989.

Basada la Corporación en las consideraciones precedentes habrá de declarar exequibles los artículos 8º, 9º y 11 en las partes demandadas, y los artículos 52 y 60 del Decreto 350 de 1989, "por el cual se expide un nuevo régimen de los concordatos preventivos".

VI. Decisión

Por lo dicho, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el parecer del Ministerio Público,

Resuelve:

Primero. Son exequibles la expresión "de plano" del artículo 8º numeral 8º del Decreto-ley 350 de febrero 16 de 1989 y la frase del mismo que dice: "En caso de ser removido, la persona que se designe en su reemplazo representará al empresario en todo lo relacionado con el trámite del concordato".

Segundo. Es exequible el artículo 8º numeral 8º del Decreto 350 de febrero 16 de 1989 en lo demás.

Tercero. Son exequibles el artículo 11, literal c), el inciso primero del artículo 9º y los artículos 52 y 60 del Decreto-ley 350 de febrero 16 de 1989.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez,* con salvamento de voto; *Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez*

Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein, salvó el voto parcialmente; *Juan Manuel Torres Fresneda; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

SALVAMENTO DE VOTO

Comedidamente me permito salvar el voto de la decisión tomada por medio de la sentencia de agosto 31 de este año en el expediente número 1927, en lo que atañe a la exequibilidad que se pronuncia en el numeral 1º, pues considero que la expresión "de plano", en el contexto del numeral 8º del artículo 8º del Decreto 350 de febrero 16 de 1989, así como la siguiente frase del mismo son inconstitucionales: "En caso de ser removido, la persona que se designe en su reemplazo representará al empresario en todo lo relacionado con el trámite del concordato".

En mi opinión, no hay suficiente garantía del derecho de defensa cuando se ordena que la decisión judicial de remover al empresario de la administración se tome de plano, pues dada la gravedad de tal resolución y sus efectos muy ponderosos contra el empresario, debe indudablemente dársele oportunidad de conocer la actuación con anterioridad y así iniciar su defensa, contradecir las pruebas en tal momento previo y proponer su posición jurídica, de manera que, como en los incidentes regulares que norma el Código de Procedimiento Civil (Arts. 135 y ss.) se brinden verdaderos medios de defensa que, sin afectar la celeridad exigida por la naturaleza del proceso, salvaguardien intereses que la ley debe respetar, como el del empresario. La Constitución requiere que el juzgamiento se lleve a cabo "observando la plenitud de las formas propias de cada juicio", pero no define tales formas, de manera que corresponde a la ley, en primer lugar, luego a la Corte, fijar la manera como debe estructurarse el debido proceso y, dentro de éste, el derecho de defensa. Es, pues, así, y mirando situaciones similares y aun de menor gravedad, como la remoción de los secuestres (Art. 688 -2 *ibidem*), como se llega a la conclusión de que en este caso no se da cabal aplicación a esta regla constitucional.

Entonces, ha de entenderse que si bien los procedimientos judiciales son de interpretación estricta —entre ellos el principio simplemente legal de que los incidentes son taxativos— en este caso existen requerimientos de orden superior, como son las exigencias constitucionales, y que, en consecuencia, el juez debe dar la oportunidad cierta de audiencia y presencia previa al interesado antes de tomar la decisión en el término de cinco días que fija la ley, a la manera como se hace en los incidentes del Código de Procedimiento Civil, porque, además debe entenderse que "al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial" (Art. 4 *ibidem*).

Es obvio, en fin, que como lo dice la sentencia, el juez debe valorar la prueba y mejorarla en su caso y que tiene poderes de dirección del procedimiento, pero esto no es todo lo que se exige para que haya debido proceso por importante que aquello sea, máxime si se considera que el empresario afectado solamente tiene el recurso de reposición —no el de apelación como por un *lapsus calami* aparece en la sentencia—, dentro del cual ciertamente se pueden "cuestionar" las pruebas, según lo dice ésta, pero no contradecirlas; es decir, el impugnante puede rechazar las pruebas o negar su validez, pero el recurso de reposición, a tenor de los artículos 348 y 349 del Código de Procedimiento Civil, no le brinda la oportunidad de controvertirlas o de contraprobar, de desvirtuarlas con otras probanzas, lo cual resulta en una defensa bien pobre frente a lo que se ha preparado y hecho en su ausencia.

También se viola la Constitución cuando se permite al juez, ya no la remoción del empresario como administrador, sino su separación del proceso concordatario en su totalidad, dispensándole la representación a un tercero, cuando se ordena que "la persona que se designa en su reemplazo representará al empresario en todo lo relacionado con el trámite y la aprobación del concordato", pues en este caso, no puede haber causa justificativa que puede hallarse en la conducta del concordato —como sí la hay en el caso de mala administración, como se vio— ni se protegen así los derechos de los acreedores y los intereses generales de la economía; además lo que es más grave, en esta forma se quebranta el principio mismo de los concordatos preventivos que exige el consentimiento del deudor como indispensable para que la medida pueda adoptarse y regir el nuevo status del negocio, y se despoja a una persona de sus derechos civiles, como es el de disponer de sus bienes; dentro de los elementos del derecho de propiedad, que la Carta protege, está este del *jus abutendi,* el derecho de disposición de los componentes del patrimonio, que no se puede arrebatar y que sólo puede sufrir mengua en casos que lo imponen como indispensable, tal como acontece con el estado de quiebra (Arts. 1945-1 y 1946-5 del C. de Co.), que es una institución diferente.

Lo anterior no quiere decir que no puedan existir procedimientos ejecutivos, individuales o universales, pues la fuerza coercitiva de la ley se manifiesta precisamente en este poder de hacer efectivas las obligaciones, pero en tal caso se parte del supuesto de que el deudor las incumple y es necesario proceder en contra de su voluntad, que es precisamente el supuesto contrario al que se da en los concordatos preventivos.

Por este mismo motivo, además, tampoco puede decirse que el empresario queda debidamente representado por quien sea designado por el juez, ya que la representación tiene cabida en otras hipótesis asaz diferentes, como son los casos de incapacidad o de renuencia (curador *ad litem*) y no estamos en este evento.

Me parece, finalmente, que el siguiente párrafo de la sentencia es desafortunado:

"Por lo demás, no sobra agregar que la representación del empresario en el trámite y aprobación del concordato en manera alguna desnaturaliza

el principio mismo de esta figura preventiva —el consentimiento para que la medida pueda adoptarse—, porque dicho consentimiento ha sido expresado desde la misma iniciación del concordato no sólo con la propuesta de arreglo, sino con la posibilidad de adoptar cualquiera de las estipulaciones referidas en el artículo 2º del Decreto 350 de 1989".

Creo que lo dicho es desafortunado porque no puede suponerse que el empresario que se somete a un concordato preventivo está dando por ello mismo su consentimiento a todo lo que pueda ocurrir en él, sin más, porque ello haría inútil su presencia e intervención en el mismo, lo que, por el contrario, es esencial de esta institución; ni podría suponerse que por el hecho de solicitarlo está aceptando que en un momento dado sea representado por otro y sea este tercero el que tome las decisiones; esta sería una representación ficticia y por lo demás rara y bien extraña que no acompasa con ningún tipo conocido de representación. Ni podría decirse que quien celebra o cumple un acto jurídico ya por lo mismo se está sometiendo a todas las consecuencias, inclusive aquellas que son inconstitucionales y contra las cuales tiene derecho a rebelarse; el acto jurídico, en efecto, desencadena una serie de consecuencias, pero si entre éstas figura alguna que es inconstitucional, no puede decirse que por presumirse dado el consentimiento en el acto inicial, lo que de ahí se sigue queda purgado; en esta forma la garantía de la supremacía constitucional quedaría burlada y se tornaría inútil; si hago A me someto a B, pero mi consentimiento presunto —y aun explícito— no excusa el examen de constitucionalidad de B.

Por esto, pues, con toda atención, me permito salvar el voto en la parte anotada.

Fecha, *ut supra*.

Jaime Sanín Greiffenstein, Manuel Enrique Daza Alvarez.

AUTONOMIA DEPARTAMENTAL

Resumen. La autonomía patrimonial y administrativa de que gozan los departamentos, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá, no es absoluta. Una interpretación en sentido opuesto vulneraría la unidad política del Estado colombiano normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes.

Exequible **el artículo 4º y parágrafo; 79 y 86 de la Ley 9ª de 1989.**

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 55.

Referencia: Expediente número 1917.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4º parcialmente y parágrafo; 79 y 86 de la Ley 09 de 1989, "por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Jaime Orlando Santofimio.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.*

Aprobada por Acta número 32.

Bogotá, D. E., 7 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano Jaime Orlando Santofimio, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el ordinal 2º del artículo 214

de la Constitución Nacional, solicita a esta Corporación que declare parcialmente inexequibles los artículos 4º y parágrafo ; 79 y 86 de la Ley 09 de 1989.

Admitida la demanda, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación, quien se declaró impedido, por lo cual correspondió emitir el concepto fiscal al señor Viceprocurador. Cumplidos los trámites legales, procede la Corte a decidir el caso *sub examine*.

II. Texto de las normas acusadas

Se transcribe a continuación el texto de las disposiciones acusadas, subrayándose la parte demandada parcialmente:

"LEY 09 DE 1989
"(enero 11)

"*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia,

"DECRETA :

"CAPITULO I.

"*De la planificación del desarrollo municipal.*

"...

"Artículo 4º Las oficinas departamentales, intendenciales y comisariales de planeación prestarán asesoría para la elaboración de planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificados en los términos de las normas vigentes y de la presente Ley. *En caso de que las entidades territoriales obligadas a tenerlos no presenten sus planes en los términos de la presente Ley, ellos serán elaborados por dichas oficinas y sometidos a consideración del respectivo concejo, junta metropolitana, o Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia por conducto del alcalde o el intendente, quienes estarán obligados a hacer la respectiva presentación.*

"Parágrafo. *También deberán elaborarlos las oficinas departamentales de planeación a solicitud del respectivo alcalde municipal*".

"...

"CAPITULO VIII.

"*De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos.*

"Artículo 79. En desarrollo del principio constitucional, según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, todo propie-

tario de inmuebles dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo, o en los planes simplificados, y *en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación Departamental*".

"Artículo 86. Corresponderá al Alcalde o al Intendente, mediante resolución motivada, declarar la extinción del derecho de dominio de los inmuebles que no cumplan una función social, a favor del respectivo municipio, el Distrito Especial de Bogotá, o la Intendencia de San Andrés y Providencia. En dicha resolución se especificará el uso o destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo, de conformidad con el plan de desarrollo o con el plan de desarrollo simplificado, *y en defecto de éstos, de conformidad con el uso que le asigne la Oficina de Planeación Departamental*".

III. La demanda

Considera el actor que las normas acusadas de la Ley 9ª de 1989 violan los artículos 2º, 55, 76, 182-1, 187-5, 189-2 y 194-9 de la Constitución Política, así como los artículos 1º y 2º del Acto legislativo número 1 de 1986.

En su concepto, los preceptos impugnados por los cuales el legislador asigna la elaboración de los planes de desarrollo en los casos allí previstos a las oficinas de planeación departamentales, constituyen una intromisión del Congreso en el ámbito de competencias constitucionales atribuidas a la Asamblea Departamental y al Gobernador, dentro del marco de autonomía del departamento, por los artículos 182-1, 187-5 y 194-9 de la Constitución Nacional. En su entender, el legislador no puede por medio de leyes, atribuir o quitar funciones a organismo alguno de la estructura administrativa de un departamento, pues la asignación de funciones generales a las diferentes dependencias de la estructura departamental es de competencia de las asambleas y el señalamiento de las funciones especiales de los empleos departamentales corresponde al Gobernador, según lo determinan los artículos 187-5 y 194-9 del Estatuto Superior.

Expresa que en la expedición de las normas impugnadas "se observa una evidente intromisión del poder legislativo sobre el poder ejecutivo, representado en este caso por las autoridades administrativas departamentales" por lo cual, en su entender, el Congreso no ejerció sus funciones en los términos establecidos por el ordenamiento constitucional, y por ello resultan conculcados también los artículos 2º, 55 y 76 de la Carta Fundamental.

Estima que los preceptos demandados así mismo regulan en exceso la tutela administrativa de los departamentos sobre los municipios en materia de planificación, y que por ello desconocen la autonomía municipal que acentuaran los artículos 1º y 2º del Acto legislativo número 1 de 1986. A este respecto, puntualiza que al regular la tutela administrativa necesaria de los departamentos para la planificación y el desarrollo regional y muni-

cipal que manda la Constitución Política en el artículo 182, inciso 1º, la ley debe respetar los preceptos constitucionales que consagran la autonomía política y administrativa municipal, pues dicha tutela no es absoluta ni implica co-gobierno y, en materia de planificación y desarrollo local, significa tan sólo coordinación y orientación mas no reemplazo del alcalde o del Concejo por el Departamento en la toma de decisión; agrega que, por consiguiente, la ley no puede trasladar las competencias constitucionales de decisión política y de manejo administrativo, que corresponden a los alcaldes en su condición de jefes de la administración municipal, a otras esferas de la administración pública, como lo hizo en los artículos 4º, 79 y 86 impugnados, al atribuir la elaboración de los planes de desarrollo municipal y la decisión sobre planificación urbana a la Oficina de Planeación Departamental, privando de este modo al municipio de su principal instrumento de autonomía.

Finalmente, expresa que en la medida en que el legislador atribuye la iniciativa sobre planes y proyectos de desarrollo a las oficinas de planeación departamentales, las disposiciones impugnadas también violan el artículo 189-2 Superior, por cuanto este precepto únicamente lo autoriza a otorgar exclusivamente al alcalde, y no a otra autoridad, la iniciativa en determinadas materias de interés municipal.

IV. El Ministerio Público

Mediante Oficio número 1427 de mayo 10 de 1989 el Viceprocurador emitió la Vista Fiscal en la cual primeramente destaca los aspectos esenciales de la planeación producto de la Reforma Constitucional de 1968, la distribución de competencias Ejecutivo - Congreso y sus relaciones con la planeación de las entidades territoriales. Tales aspectos son, en resumen, los siguientes:

1. La planeación departamental debe hacerse bajo las normas que establezca la ley para efectos de su coordinación con la planeación regional y nacional (artículos 186, 187-2, 189 y 194-3) de la Constitución Nacional.

2. Compete al Gobierno impulsar la ley que determine lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios (artículo 189-2 de la C. N.).

3. Los departamentos ejercen 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 (artículo 182-1 de la C. N.).

El Viceprocurador advierte que "la Constitución, al reglamentar las atribuciones de los Concejos Municipales (Art. 197), omite entregarles la de aprobación de los Planes de Desarrollo Económico y Social" y que de ello se colige que "corresponde a la ley señalar los procedimientos y la forma de adoptarlos jurídicamente, como expresamente se prevé en las normas parcialmente demandadas".

Observa el Viceprocurador que "constitucionalmente, nada se opone a que las Oficinas Departamentales, Intendenciales y Comisariales elaboren los planes y programas de desarrollo económico y social de los municipios, cuando éstos se abstengan u omitan presentarlos a los respectivos concejos, y menos a que se preste la asesoría solicitada por los alcaldes".

En su concepto, "no se desconoce la autonomía departamental o municipal, ni se exceden los marcos de las competencias legislativas asignadas al Congreso Nacional, y por ende, no se vulnera el principio de la división funcional de los poderes públicos, al disponer que en los planes de desarrollo o en los planes simplificados se tengan en cuenta los usos del suelo para los fines del cumplimiento de la función social de la propiedad que establezcan las Oficinas de Planeación Departamental, pues la planeación económica y social incluye el planeamiento urbano, el uso del suelo y la explotación económica y social de los inmuebles que se encuentren dentro del perímetro urbano de las ciudades".

Finalmente, señala que el legislador aplicó en el artículo 4º acusado el esquema de competencia sustitutiva que contempla el artículo 80 constitucional en materia de planeación nacional.

Por lo expuesto, el Ministerio Público estima que los artículos acusados se ajustan a la Constitución, y solicita a la Corte que así lo declare.

V. Escrito de defensa de las normas acusadas

En ejercicio del derecho de petición, los ciudadanos Viviane Morales, Jorge Eduardo Chemas y Humberto de la Calle Lombana, presentaron escrito de impugnación a las pretensiones de la demanda. Siguiendo la jurisprudencia sentada por la Sala Constitucional, se accede a considerar el memorial citado anteriormente, para dar cumplimiento al artículo 45 del Estatuto Superior y para contar con la mayor cantidad de elementos de juicio que garanticen una acertada decisión del caso. Son sus razones, en resumen, las siguientes:

1. Ninguno de los grados de descentralización política o administrativa es equivalente al autonomismo o a la independencia que en últimas reclama el actor en favor de las entidades territoriales, ya que éstas son impropias a la organización del Estado colombiano.

2. La autonomía que la Carta reconoce a las entidades territoriales es limitada, entre otras razones, por la muy simple de evitar que lo que se reconozca sea su absoluta independencia.

3. La misma Constitución reconoce a la ley la potestad de asignar nuevas funciones a las asambleas (187-11).

4. Las disposiciones acusadas, en estricto sentido, no atribuyen a las oficinas de planeación departamentales funciones diversas a las ya asignadas por las asambleas, sino que, tan sólo, dentro de las funciones por éstas

determinadas, y acorde con la naturaleza de las oficinas de planeación, cual es la actividad planificadora, desarrollan una forma de colaboración inter-administrativa de los departamentos respecto de los municipios.

5. No se violan los artículos 2º, 55 y 76 de la Carta, pues el legislador es el encargado de desarrollar las normas constitucionales en la materia.

6. Tampoco se configura una violación de la autonomía municipal, por regular en exceso la tutela administrativa de los departamentos sobre los municipios, pues las normas acusadas prevén una forma de colaboración inter-administrativa de la más clara estirpe y, en todo caso, es al legislador a quien compete determinar las formas de tutela administrativa de los departamentos sobre la acción de los municipios (artículo 182-1 de la C. N.).

VI. Consideraciones de la Corte

1ª *Competencia.*

Esta Corporación es competente para decidir definitivamente la demanda instaurada por cuanto los preceptos acusados forman parte de una ley, conforme a la atribución 2ª que le confiere el artículo 214 del Estatuto Fundamental.

2ª *Acusación parcial contra los artículos 4º y parágrafo; 79 y 86 de la Ley 9ª de 1989.*

Vistos los cargos formulados por el actor, la primera cuestión sometida a consideración de la Corte en este caso, se contrae a determinar si dentro de las previsiones de nuestro ordenamiento constitucional, puede la ley asignar una competencia a las oficinas departamentales de planeación en materia de planeación del desarrollo urbano y de usos del suelo, y si con ello se desconoce o se interfiere la autonomía administrativa de los departamentos (artículo 182-1 Superior) y las atribuciones de los gobernadores y las asambleas que los artículos 187-5 y 194-9 de la Carta les confieren para el señalamiento de las funciones generales y específicas a los órganos de la administración departamental, y la segunda si dicha competencia desconoce la autonomía municipal.

Para los efectos de este examen, en primer término pone la Corte de presente que, como lo ha advertido en numerosos fallos, "la autonomía patrimonial y administrativa de que gozan los departamentos, los municipios, y el Distrito Especial de Bogotá, no es absoluta. Una interpretación en sentido opuesto vulneraría la unidad política del Estado colombiano, y estaría en pugna, además, con la misma Constitución que consagra como atribución privativa del Congreso, que ejerce por medio de las leyes, la de regular el servicio público (artículo 76-10). En fallo de 12 de diciembre de 1941, la Corporación dijo: "Conviene no perder de vista que el Estado

Colombiano se ha dado una organización política unitaria, y que es en la Nación donde reside esencialmente la soberanía (Art. 2º). A las secciones, departamentos y municipios, se les ha reconocido una relativa autonomía administrativa, pero deben ejercerla dentro de la órbita de acción que los preceptos constitucionales y legales les hayan señalado'' (sentencia de agosto 21 de 1975, M. P. Dr. Eustorgio Sarria).

Conviene también, a este propósito reiterar la jurisprudencia contenida en el fallo de febrero 3 de 1971 (M. P. Dr. Eustorgio Sarria), respecto al papel de la ley en relación con la autonomía administrativa y patrimonial de los entes descentralizados territorialmente:

''1. La reforma de 1968, si bien no eliminó la autonomía administrativa y patrimonial de los departamentos, que arranca de la Constitución de 1886 y se perfecciona con los Actos legislativos de 1910 y 1945, sí condicionó su ejercicio y usufructo a la organización unitaria de la Nación, racionalizando el servicio oficial a través de los mecanismos de la planeación y de la iniciativa gubernamental del gasto público.

''2. Esto indica que, en realidad de verdad, *la ley juega en el caso de la autonomía administrativa y patrimonial de las 'entidades territoriales', un papel preponderante, como quiera que es la llamada por la Constitución para señalar cauce al ejercicio y desarrollo de dicha autonomía*'' (subraya la Corte).

Significa lo anterior, que si bien es cierto que la Constitución reconoce la existencia de departamentos y municipios como entidades territoriales, con cierta autonomía para el manejo de los asuntos seccionales y traza en su favor unas competencias determinadas radicadas en cabeza de sus órganos de gobierno, tal autonomía en el Estado Unitario que consagró el artículo 1º de la Constitución de 1886, que aún nos rige, es relativa y que, por ello, la misma Carta, respecto de ciertas materias, defiere a la ley la determinación por vía general de las condiciones a que se supedita o subordina el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas al departamento o municipio, sin que ello signifique quebranto alguno a la autonomía reconocida constitucionalmente en favor de aquéllos, ni desconocimiento de sus competencias, pues en este caso, la actuación del legislador tiene nítido origen en la propia Constitución y, por lo mismo, puede la ley establecer limitaciones para encauzar el ejercicio y desarrollo de dicha autonomía, con el propósito de articular la actividad de los entes descentralizados y la del Estado Central.

Tal es el caso en materia de planeación del desarrollo departamental y municipal, en el cual el constituyente fue explícito en someter las competencias constitucionales atribuidas a los órganos de gobierno del departamento y del municipio, *a lo previsto por la ley* a fin de asegurar la necesaria coordinación y armonización de la planeación regional y local con la nacional.

Los artículos 182-1, 187-2 y 189-2 son claros en así establecerlo. En efecto, conforme al primero 182-1 ''los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución y ejercen sobre los municipios la tutela adminis-

trativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, *en los términos que las leyes señalen*''.

Preceptúa el segundo —187-2, que los planes y programas de desarrollo económico y social departamental que, a iniciativa del gobernador, corresponde a las asambleas fijar ''*se elaborarán bajo las normas que establezca la ley* para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales''. Y el tercero 189—, a su turno dispone que 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*'' (subraya la Corte).

Así las cosas, la planeación urbana, de carácter departamental y municipal —la cual incluye la determinación de los usos del suelo y de los que deba darse a los inmuebles que se encuentren dentro del perímetro urbano—, puede ser objeto de la regulación legal prevista en las normas bajo examen, puesto que ésta es elemento fundamental de la planeación económica y social, sin que con ello se desconozcan las competencias señaladas en la Carta a los distintos órganos de la administración regional y local, ya que como se ha visto, dicha regulación encuentra su fundamento constitucional en los artículos 182-1, 187-2 y 189-2 del Estatuto Superior, los cuales defieren a la ley el establecimiento de las normas bajo las cuales se elaborarán los planes de desarrollo económico y social departamental, así como la determinación de lo relativo a la planeación municipal. Es claro entonces que el legislador, por expreso mandato constitucional, puede mediante ley, regular por vía general lo relacionado con la elaboración de los planes de desarrollo urbano y usos de suelos del departamento o municipio y, por tanto, establecer con carácter obligatorio que su elaboración corresponda a las oficinas departamentales de planeación y su presentación a los alcaldes. Esto es precisamente lo que hacen los preceptos acusados al disponer que las oficinas departamentales de planeación *prepararán* los planes de desarrollo urbano y los simplificados de los municipios, cuando éstos no lo hagan o cuando así lo solicite el respectivo alcalde municipal y que, así mismo, determinarán los usos del suelo urbano municipal cuando tales usos no hayan sido previstos en los primeros.

Y no cabría alegar que con ello se desconoce la autonomía municipal y el marco de competencias constitucionales del alcalde y los concejos pues, nótese bien que los preceptos impugnados se limitan a establecer una competencia en cabeza de las oficinas departamentales de planeación, únicamente en lo que respecta a la *preparación* de los planes de desarrollo urbano del municipio, y a la determinación de los usos que deba darse al suelo comprendido dentro de su perímetro urbano, y que ésta opera únicamente cuando tales entidades no los hagan, para llenar tal vacío, mas no para sustituir a aquéllos en la decisión que les compete adoptar en esta materia.

Así mismo, mal podría afirmarse que con ello se trasladan a las oficinas departamentales de planeación las competencias constitucionales de decisión política y de manejo administrativo atribuidas al alcalde y a los concejos municipales, pues cuando de atribuciones se habla, es necesario distinguir entre competencia de elaboración y competencia de iniciativa y de decisión.

Observa la Corte que las disposiciones impugnadas para nada se refieren a estas últimas, y que lo preceptuado en ellas no afecta en absoluto las competencias atribuidas a tales órganos en materia de planeación del desarrollo urbano y de usos de suelos, por lo cual, es claro que éstas permanecen inalterables y continúan radicadas en cabeza de los órganos de gobierno de los municipios, en la forma prevista por los capítulos I. "Planes de Desarrollo"; II. "Del Urbanismo", y III. "De las Zonas de Reserva Agrícola" del Título III sobre "Planeación Municipal" del Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), así como en el Capítulo VI "Sector Desarrollo Urbano" del Decreto 77 de 1987, por el cual se expidió el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios. Dicho de otro modo, si bien los preceptos acusados determinan una función obligatoria a cargo de las oficinas departamentales de planeación y de los alcaldes en lo tocante a la preparación y presentación de los planes de desarrollo urbano de los municipios, no por ello se sustrae la decisión política que en materia de planeación compete a los concejos, pues éstos pueden introducir modificaciones al proyecto y aprobarlo o improbarlo.

De otra parte, las normas que se examinan, lejos de contrariar precepto constitucional alguno, tienen un claro origen constitucional en los artículos 182-1 y 189-2 ya mencionados, no sólo porque, como quedó expuesto, a la ley le corresponde determinar lo relativo a la planeación urbana municipal y establecer las normas bajo las cuales se elaborarán los planes de desarrollo económico y social departamentales, sino también porque la participación de las oficinas departamentales de planeación en la formulación de los planes de desarrollo urbano es indubitable y prístina expresión de la tutela administrativa que, por mandato constitucional, los departamentos han de ejercer sobre los municipios especialmente en esta materia, para coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios.

A este propósito téngase en cuenta que las oficinas departamentales de planeación son primordialmente un mecanismo técnico de coordinación y armonización de la política de planeación del desarrollo económico y social, y no entes con competencias de decisión política, los que por ende, en ningún caso suplantan al alcalde y al concejo en la acción administrativa y la decisión política que constitucionalmente les corresponde.

Por lo expuesto, la Corte no encuentra fundamento alguno al reparo de inconstitucionalidad formulado y así habrá de declararlo.

A juicio de la Corte, las disposiciones acusadas no desbordan el marco constitucional de competencias a que debe contraerse el legislador de conformidad con los textos de la Carta, ni mucho menos interfieren o invaden las competencias de los órganos de la administración departamental o municipal ni, como lo pretende el actor, tampoco desconocen la autonomía que en materia de planeación del desarrollo urbano consagra el Estatuto Superior en favor de las asambleas y gobernadores, en los departamentos, y de los alcaldes y concejos en los municipios. Comparte la Corte, además, el criterio del señor Viceprocurador en el sentido de observar que constitucionalmente, nada se opone a que las oficinas departamentales, intendenciales y comisariales preparen los planes y programas de desarrollo urbano de los

municipios, cuando éstos se abstengan u omitan presentarlos a los respectivos concejos, y menos a que se preste la asesoría solicitada por los alcaldes.

Reitera así esta Corporación la tesis del fallo de mayo 18 de 1989 (M. P. Dr. Fabio Morón Díaz), proferido como resultado de una demanda con cargos análogos a los que aquí se examinan, en el sentido que "la Constitución Nacional en ninguna de sus normas proscribe la asesoría y la coordinación que en estas materias puedan dar las Oficinas Departamentales de Planeación a los órganos de administración local, atendiendo los términos señalados por la ley a efectos de promover el desarrollo y la prestación de los servicios".

Consecuencia de las consideraciones anteriores es la de que los preceptos legales tachados como inconstitucionales, se ciñen al ordenamiento jurídico constitucional del país, que en la materia, como está dicho, mantiene el principio de la unidad política, sin menoscabo de una relativa autonomía administrativa, fiscal y patrimonial de las entidades territoriales conformadas por los departamentos y los municipios.

De lo anterior, se viene a concluir que en concepto de la Corte, las normas acusadas no quebrantan o desconocen disposición constitucional alguna, por lo que corresponde declarar su conformidad con los preceptos de la Carta.

VII. Decisión

En consideración a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación, en relación con las normas acusadas de la Ley 9ª de 1989 en el presente proceso,

Resuelve:

1. Es exequible el artículo 4º de la Ley 9ª de 1989 en la parte que dice:

"En caso de que las entidades territoriales obligadas a tenerlos no presenten sus planes en los términos de la presente ley, ellos serán elaborados por dichas oficinas y sometidos a consideración del respectivo concejo, junta metropolitana, o Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia por conducto del alcalde o el intendente, quienes estarán obligados a hacer la respectiva presentación.

"Parágrafo. También deberán elaborarlos, las oficinas departamentales de planeación a solicitud del respectivo alcalde municipal".

2. Es exequible el artículo 79 de la Ley 9ª de 1989 en la parte que dice:

"...en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación Departamental".

3. Es EXEQUIBLE el artículo 86 de la Ley 9ª de 1989 en la parte que dice:

"...y en defecto de éstos, de conformidad con el uso que le asigne la Oficina de Planeación Departamental".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Alvaro Ortiz Monsalve
Secretario General.

EXPROPIACION

Resumen. La falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que la ley establece, constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza constitucional del derecho de propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente.

Inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de los artículos 9º a 21, 23 a 28 y 31 a 38. Inexequible **el artículo 22, inciso 2º en la parte que dice: "El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia".** Exequibles **las demás normas demandadas.**

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 56.

Referencia: Proceso 1903.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 22, inciso 2º parte final; 9º a 38 y 79 a 94 de la Ley 09 de 1989, "por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Rodrigo Alfonso Escobar Gil.

Ponentes: doctores, *Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein, Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada por Acta número 36.

Bogotá, D. E., 14 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano Rodrigo A. Escobar, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó demanda de inconstitucionalidad contra numerosas disposiciones de la Ley 09 de 1989, "por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

Admitida la demanda, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación, quien se declaró impedido, por lo cual correspondió emitir el concepto fiscal al señor Viceprocurador. Cumplidos los trámites legales, procede la Corte a decidir el caso *sub examine*.

II. Texto de las normas demandadas

Se sustituye la transcripción de las normas acusadas, dado su número y extensión, por un anexo que contiene la fotocopia de los artículos 9º a 38 (Capítulo III "De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación"), y 79 a 94 (Capítulo VIII "De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos"), tomada de una publicación de plena confiabilidad.

III. La Demanda

El actor agrupa los cargos de inconstitucionalidad en tres acápites, así:

a) *Dos cargos contra el artículo 22, inciso 2º parte final:*

1. *Suspensión provisional.* Estima que el artículo 22, inciso 2º, parte final, viola los artículos 193 y 26 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

La transgresión del artículo 193 de la Constitución Nacional se debe, en concepto del demandante, a que contra la resolución que ordene la expropiación no procede la suspensión provisional. En su entender, conforme al artículo 193 Superior, todos los actos de la administración, sin salvedad, son susceptibles de suspensión provisional; colige de ello, que el legislador sólo está facultado para regular las condiciones de ejercicio de esta acción, mas no para alterarla o suprimirla.

También estima que haber eliminado la suspensión provisional afecta el derecho de defensa judicial, ínsito en el artículo 26 de la Constitución Nacional.

2. *Término de 8 meses para fallar.* Considera que la citada disposición también infringe el artículo 26 de la Constitución Nacional, porque cercena

el derecho que tienen los ciudadanos afectados con una resolución de expropiación a obtener la tutela judicial efectiva de su derecho de dominio, al disponer la terminación del proceso contencioso administrativo cuando, transcurridos 8 meses desde la presentación de la demanda, el tribunal administrativo no haya dictado sentencia.

b) *Artículos 9º a 38 (Capítulo III. "De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación").*

Acusa los artículos 9º a 21, 23 a 28 y 31 a 38 como contrarios al artículo 30 de la Constitución Nacional, pero sin indicar las razones de la violación, salvo en lo relativo al artículo 22, inciso 2º, parte final, al cual se refiere con el literal a) y a los números 29 y 30, que se examinan a continuación.

Los *artículos 29 y 30* según el demandante vulneran la garantía constitucional de indemnización previa que, como presupuesto de legitimidad de la expropiación establece el artículo 30, inciso 3º de la Carta, al disponer que solamente se pague en efectivo tan sólo un pequeño porcentaje de la indemnización, y ello únicamente en pocos casos, hasta el punto de convertir la regla general de la indemnización previa en una excepción, que tan sólo opera en el caso marginal cuando el valor del inmueble sea inferior a 200 salarios mínimos, y siempre que el inmueble haya sido de su propiedad en los 3 años anteriores a la notificación del oficio que disponga la adquisición; que de él derive el propietario más del 70% de su renta líquida y, que el avalúo del bien representante no menos del 50% de su patrimonio líquido, con lo cual se agrava la posición jurídica del expropiado al trasladarle la carga de probar su renta y patrimonio líquido.

Agrega que cualquier modalidad de pago posterior, así se avale con bonos, depósitos judiciales, cauciones, títulos valores, etc., viola el artículo 30 de la Constitución Nacional, porque la intención de éste no es garantizar una obligación, sino proporcionar una reparación integral a quien se ha visto privado de un bien.

c) *Artículos 79 a 94 (Capítulo VIII. "De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos").*

Por último, el demandante acusa los artículos 79 a 94 de infringir el artículo 30 de la Constitución Nacional, puntualizando que la extinción del dominio no tiene cabida en nuestro ordenamiento, porque ninguna norma constitucional autoriza al Estado para ejercer este poder jurídico ni existe un procedimiento propio y específico para tal fin, con lo cual se violan también los artículos 2º y 20 de la Carta Política, conforme a los cuales, en su entender, las autoridades públicas sólo pueden realizar aquellas actuaciones que de manera expresa y precisa les permitan la Constitución y las leyes, al contrario de los particulares que pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido.

Agrega que la llamada "extinción del derecho de dominio" está sujeta a los precisos presupuestos establecidos en el artículo 30, inciso 3º de la Carta y, por tanto, requiere para ser válida constitucionalmente de:

1. Definición legal de los motivos de utilidad pública o interés social.

2. Proceso y sentencia judicial previa, y

3. Indemnización justa y previa, requisitos ausentes de la institución que impugna.

Expone que toda forma de privación de la propiedad individual por parte del Estado, fuera del marco constitucional de la expropiación, constituye un arbitrario despojo, razón por la cual cuestiona la constitucionalidad de la extinción del dominio que instituyen las normas demandadas.

IV. El Ministerio Público

a) *Inhibición.*

El Viceprocurador en su Vista Fiscal solicita a esta Corporación declararse inhibida para desatar la acción propuesta contra los artículos 9º a 38 de la Ley 9ª de 1989, por considerar que respecto de ellos la demanda adolece de ineptitud sustantiva porque la acusación no indica el concepto de violación.

b) *Suspensión provisional.*

Estima el Ministerio Público que el artículo 22 inciso 2º es exequible, pues en su concepto el "artículo 193 de la Constitución Política defiere a la ley la facultad de señalar y reglamentar el mecanismo de la suspensión provisional de los actos de la administración, pero no establece como obligatoria la garantía de que todos los actos de la Administración puedan ser suspendidos por la jurisdicción contencioso-administrativa. Es una facultad y por lo mismo, el legislador determina qué actos y por qué motivos pueden ser suspendidos, y cuáles no quedan cobijados por esta medida provisional.

"En desarrollo de esta atribución el legislador al expedir el inciso 2º del artículo 22 *sub examine,* dispone que las resoluciones que ordenen expropiaciones en desarrollo de la Ley de Reforma Urbana no serán susceptibles de suspensión provisional, cuando se ejerciten las acciones de nulidad y de restablecimiento del derecho. Como mecanismo provisional, la suspensión simplemente tiene como objetivo impedir que el acto surta sus efectos, mientras se adopta la decisión a que haya lugar; por tanto, el no cobijar ciertos actos con esta medida, no vulnera el derecho de defensa, toda vez que el demandante tiene todas las oportunidades para hacer valer sus derechos en el proceso contencioso administrativo".

c) *Artículos 29 y 30.*

De otra parte, la Vista Fiscal afirma que la forma de pago de la indemnización contemplada en los artículos 29 y 30 acusados se ajusta a las previsiones del Ordenamiento Superior, ya que si bien el artículo 30 Constitucional exige la indemnización previa, no prevé nada sobre el pago en

efectivo. En apoyo de su aserto cita la sentencia de diciembre 11 de 1964, en la cual la Corte precisó que el artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo ni tampoco de contado. A su juicio, la previsión según la cual una parte del total de la indemnización será pagada en títulos valores, tampoco vulnera el requisito de la indemnización previa, ya que éstos tipifican una forma de pago y pueden ser vendidos en la oportunidad que se estime conveniente, por ser libremente negociables.

Concluye que los artículos en comento son exequibles teniendo en cuenta que las demás disposiciones sobre el trámite judicial de la expropiación garantizan la indemnización previa.

d) *Artículos 79 a 94 (Capítulo VIII. "De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos").*

El Ministerio Público así mismo, sostiene la exequibilidad de los artículos 79 al 94 referentes a la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos, basándose en la sentencia de noviembre 6 de 1967, por la cual esta Corporación declaró la exequibilidad del artículo 6º de la Ley 200 de 1936, que estableció en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio sobre predios rurales.

El Ministerio Público a este respecto afirma que la extinción del dominio constituye un mecanismo diferente al de la expropiación, pues aquélla extingue la titularidad de las propiedades que no cumplen la función económica y social a que están llamadas y que en consecuencia atentan contra el orden público y social, en tanto que ésta presupone que el dueño ha poseído de acuerdo con la función social que le corresponde.

Agrega que la sola circunstancia de que la institución de la extinción del dominio esté ausente de la Carta no la hace inconstitucional *per se;* cosa distinta es que su reglamentación riña con el ordenamiento constitucional para que proceda la declaratoria correspondiente.

V. Escrito de defensa de las normas acusadas

Los ciudadanos Viviane Morales, Jorge Eduardo Chemas y Humberto de la Calle Lombana, con fundamento en el derecho de petición consagrado en el artículo 45 de la Constitución Política, presentaron escrito por el cual impugnan la presente demanda. Son sus razones, en resumen las siguientes:

a) La fórmula de pago de la indemnización que contemplan las normas acusadas se ajusta a las exigencias constitucionales, toda vez que según criterio de la Corte contenido en fallo de diciembre 11 de 1964, "el artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo ni tampoco de contado" e indemnización previa es "definición y reconocimiento del derecho del propietario con anterioridad a la expropiación".

Afirman que "la indemnización pagada en parte con títulos valores es auténticamente una indemnización previa, porque los títulos son cosas mercantiles que incorporan un valor, el cual es equivalente al valor de la indemnización. De esta operación el particular sale indemne, puesto que la

integración (sic) de su patrimonio no ha sufrido menoscabo''; prueba de que en el patrimonio del sujeto se produce el reemplazo del inmueble expropiado por el título, es que su tenedor puede negociarlo de inmediato recuperando así su valor, aunque sometido a un descuento ''que no es sino un problema de técnica financiera''; puede así mismo, cubrir contribuciones de valorización y, por último, los intermediarios financieros deben recibirlos como garantía de créditos por su valor nominal.

Señalan que ''la ley de manera equitativa, sólo ordena incorporar en títulos valores parte del valor de la indemnización, y que el monto cubierto en efectivo va en aumento favoreciendo a los propietarios de bienes de menor valor y que representen una parte considerable de su patrimonio''.

b) La extinción del dominio que el legislador consagra en el Capítulo VIII de la Ley 9ª de 1989, es figura calificada en sentencias de noviembre 6 de 1967 y abril 18 de 1985 por la Corte como legítimo desarrollo del principio de la función social de la propiedad que en virtud de la Reforma Constitucional de 1936 se consagra en el artículo 30 Superior.

Los artículos 79 a 94 que en la Ley 9ª de 1989 consagran esta figura, no quebrantan de manera alguna la Constitución; por el contrario, desarrollan el precepto constitucional para los propietarios urbanos, llevando a su consecuencia lógica la función social de la propiedad, pues impiden que predios urbanos se mantengan, como ''lotes de engorde'', al exigir que sean ''desarrollados'', esto es, urbanizados o construidos para que merezcan la tutela del ordenamiento jurídico.

A este respecto agregan que el ''legislador estaba en mora de dar aplicación cabal a lo preceptuado en el artículo 30 de nuestra Carta Fundamental, para la propiedad de la tierra urbana'', pues ''hay que reconocer que hasta el momento, la propiedad en nuestras ciudades ha sido un instrumento utilizado, en gran parte, para el provecho particular de sus detentadores del cual perciben ganancias extraordinarias, generadas por el crecimiento de las urbes, la realización de obras de infraestructura que le dan mayor valor a la tierra, muchas veces por encima de los índices de inflación y a los propietarios una participación perpetua sobre el ingreso nacional sin haber aportado nada a cambio''.

VI. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia e inhibición.*

1. *Competencia.*

La Corte es competente para decidir sobre la acción ejercida, conforme al artículo 214 de la Constitución Nacional, que le confiere la siguiente atribución:

''2ª Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes... cuando fueren acusadas ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano''.

2. *Inhibición.*

Como la falla de la demanda se advierte respecto de los artículos 9º a 21, 23 a 28 y 31 a 38, a ellos deberá contraerse la inhibición por ineptitud formal de la demanda, mas no a los artículos 22, inciso 2º, parte final, 29 y 30, pues respecto de estas normas la demanda detalla las razones de violación.

b) *Artículo 22, inciso 2º, parte final.*

Procede la Corte a estudiar separadamente, las dos acusaciones que el demandante formula contra esta norma:

1. *Suspensión provisional.* La parte que dice: "En estas acciones no procederá la *suspensión provisional*".

Discrepa la Corte del criterio del demandante conforme al cual la norma que prohíbe la suspensión provisional de la resolución que decrete la expropiación viola el artículo 193 de la Carta Fundamental; éste faculta a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para suspender provisionalmente los actos de la administración por "los motivos y con los requisitos que establezca la ley". No toda facultad que la Carta Política confiera a un órgano del Estado constituye un derecho individual protegido por ella e inviolable, en consecuencia, por la ley; *máxime cuando, como en el caso presente, la norma fundamental deja en manos del legislador, determinar los motivos y no solamente los requisitos para que el órgano (la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en este caso) ejerza la atribución que se le otorga.*

Tampoco es conducente el argumento de que la eliminación de la suspensión provisional para los actos en los cuales se decreten expropiaciones conforme a la Ley 9ª de 1989 viole el artículo 26 de la Carta, pues como bien se afirma en la Vista Fiscal, la suspensión provisional es una medida precautelativa, por lo cual su inexistencia en el proceso contencioso-administrativo no excluye que durante él, puedan los interesados debatir, con toda amplitud, la legalidad de esos actos.

2. *Fallo dentro de 8 meses.* También considera el demandante como inconstitucional el artículo 22, inciso 2º, parte final, en cuanto dispone: "El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de 8 meses, contados desde la fecha de la presentación de demanda. El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia".

Esta norma, aunque inspirada quizás en respetables consideraciones prácticas, riñe con el espíritu y la finalidad del artículo 26 de la Constitución Nacional, en cuanto le quita al proceso contencioso-administrativo el carácter de verdadero juicio, pues es propio de éste dar oportunidad suficiente a las partes para presentar su caso, las pruebas, si a ello hubiere lugar, y los argumentos en que sustentan sus alegaciones. Además, y por regla general, el juicio culmina con una sentencia. Es verdad que en ocasiones se consagra el "silencio de la administración", pero indicándose si debe

interpretarse como positivo o como negativo. En el caso presente, no se trata de una actuación administrativa sino de un proceso contencioso-administrativo y el legislador ni siquiera indica si la falta de sentencia dentro de los 8 meses debe interpretarse como una aceptación o como una negativa de las peticiones de la demanda. No se configura, entonces, un juicio sino un simple simulacro de tal, con quebranto del debido proceso que exige el artículo 26 de la Carta, garantía aplicable no solamente en materia penal sino en toda clase de litigios, según reiterada jurisprudencia de la Corte.

La infracción del artículo 26 de la Constitución Nacional se configura en cuanto la parte acusada del artículo 22, dispone:

"El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior (8 meses) no se hubiere dictado sentencia"; pero no se extiende a la parte del artículo que señala el término, es decir, a la frase:

"El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de 8 meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda".

En efecto, según reiterada jurisprudencia de la Corte, corresponde al legislador señalar los términos de las distintas etapas procesales, dentro de la cláusula general de competencia que le otorga el artículo 76 de la Carta.

c) *Acusación contra los artículos 29 y 30 (Capítulo II) como violatorios del artículo 30 de la Constitución Nacional.*

El cargo fundamental que hace el actor contra estos dos preceptos es la violación del artículo 30 de la Carta por señalar una forma de pago de la indemnización a plazos, puesto que cualquier modalidad de pago posterior, así esté respaldada en bonos o títulos valores, es desconocimiento del precepto de la Constitución que ordena la indemnización en forma previa a la expropiación del bien.

El artículo 29 regula la indemnización que decreta el juez en el proceso de expropiación con base en el avalúo judicial del bien, con señalamiento en cada caso de los porcentajes que deben ser cancelados de contado y los plazos para el saldo respectivo, con indicación del interés ajustable según el incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados, certificado por el DANE.

El inciso final establece dicho pago de contado para bienes que no superen determinado valor y reúnan otras condiciones.

El artículo 30, por su parte, establece que las obligaciones por capital e interés que resulten del pago del precio de adquisición o de la indemnización podrán dividirse a solicitud del acreedor en varios títulos-valores libremente negociables. En ellos deberá consignarse el plazo, los intereses corrientes y moratorios y los demás requisitos que la ley comercial señala para los pagarés, e impone la obligación de recibirlos a los intermediarios financieros por su valor nominal, como garantía de créditos. A los intereses recibidos se les da exención de impuestos de renta y complementarios.

La Corte, en sentencia de diciembre 11 de 1964 (*Gaceta Judicial* CIX, 2274, Págs. 38 ss.) y agosto 17 de 1989 (proceso 1905), sostuvo:

"El artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo, ni tampoco de contado. Indemnización previa es, primeramente, definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación, de modo que no haya, por una parte expropiaciones arbitrarias, y por otra, que el dueño pueda contar desde entonces con bienes o valores comerciales enajenables y ciertos, equivalentes al perjuicio causado".

En la providencia últimamente mencionada, al analizar el aspecto central aquí debatido en el proceso contra la disposición correspondiente de la Reforma Agraria, la Corte agregó:

"De tal suerte que no queda irresoluta en forma previa ninguna parte del precio de indemnización, pues 'el saldo' se cancela en títulos-valores convertibles en dinero, que son derechos patrimoniales (bienes), en la medida en que el afectado con la sentencia de expropiación puede disponer de un instrumento ágil y seguro para procurarse el dinero que representa antes del vencimiento de la obligación.

"En los antecedentes de la Ley 135 de 1961 se lee que 'la indemnización, como es obvio, no requiere que sea en dinero efectivo, porque de lo que se trata realmente es de una conversión de derechos patrimoniales específicos en su equivalente económico' ('Historia de las leyes', T. I, Pág. 118). Y está bien que así sea porque la expropiación no es un contrato, ni siquiera una venta forzada, sino un acto contra la voluntad del dueño, pero en provecho público o social; 'es —sostuvo la Corte en la providencia en cita— una figura esencialmente distinta de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño..., se satisface mediante una indemnización'. Indemnizar es entonces compensar o sea, según la Academia de la Lengua, *'dar alguna cosa* o hacer algún beneficio *en resarcimiento del daño,* perjuicio o disgusto *que se ha causado'* (subraya la Corte), y 'la cosa se transforma jurídicamente en bien, al ingresar al patrimonio, siempre que ofrezca un valor económico', afirma José J. Gómez en su 'Derecho Civil - Bienes' (Publicaciones Universidad Externado de Colombia 1968, Pág. 7ª)".

La doctrina tampoco ha vacilado en este aspecto; a manera de ejemplo, Hernán Toro Agudelo explica la inquietud de la siguiente manera:

"En ningún texto constitucional, a través de la vida de la República, se ha señalado que ella (se refiere a la indemnización previa), debe ser en dinero. La Constitución de 1821 —artículo 177—, apenas indicaba que toda expropiación 'presupone una justa compensación'; la de 1832 volvió a los términos de la de 1821; la de 1843 fue más avanzada, pues eliminó la condición de previa indemnización, y simplemente prescribió que el afectado con la expropiación 'debe ser indemnizado de su valor'; la de 1858 retorna al concepto de la previa indemnización, *sin calificar la especie en que ha de pagarse,* principio que se conserva en la de 1863 y en la de 1886, hasta hoy, con las reformas de 1936.

"El constituyente ha exigido, pues, la indemnización previa o no, *pero siempre ha sido cuidadoso en eludir o en no fijar la especie o valor en que ha de hacerse; nunca ha exigido que el pago sea en dinero.* De otra parte, y para grandes transformaciones, en su tiempo tan urgentes, o aún menos que hoy la reforma agraria, el Estado colombiano ha apelado al sistema de indemnizar expropiaciones en títulos de deuda pública. Por ejemplo, la Ley 21 de mayo de 1851, sobre liberación de los esclavos, dispuso que la indemnización debida a los propietarios se pagaría en bonos sin interés; la Ley 3ª de mayo de 1851, sobre redención de los censos en el tesoro, trajo norma similar para los acreedores afectados; el decreto de 9 de septiembre de 1861, sobre desamortización de bienes de manos muertas, estableció, a manera de indemnización, una renta periódica a cargo del Estado" (la subraya es de la Corte. "El problema social agrario en Colombia". Ediciones Tercer Mundo 1985, Pág. 388).

De otra parte, las condiciones que señala el inciso final del artículo 29 para que el pago se haga en efectivo, igualmente cuestionadas por el actor, se refieren a que el bien objeto de expropiación no exceda el valor de 200 salarios mínimos mensuales; que el propietario lo haya sido durante los tres (3) años anteriores a la notificación del oficio que disponga la adquisición; a que se demuestre en el proceso que obtiene de dicho inmueble más del 70% de su renta líquida, o que el valor del mismo representa no menos del 50% de su patrimonio líquido. Todas ellas, como se aprecia de su simple lectura, apuntan a favorecer al pequeño propietario que tiene en dicho bien buena parte de su patrimonio o que vive de la renta que él mismo le proporciona y por tanto lejos de contrariar precepto alguno de la Carta, se ajustan a los fines que la propiedad privada debe cumplir, según el artículo 30 de la Constitución, dentro de la justicia y equidad debidas.

La exención del impuesto de renta y complementarios para los intereses que reciban los propietarios afectados, de las entidades que hayan adquirido o expropiado el bien, es una gracia que el legislador podía establecer a iniciativa del Gobierno —lo que ocurrió—, por lo que tampoco hay quebranto alguno de la Carta en este inciso. Son, en consecuencia, constitucionales los artículos 29 y 30 de la Ley 9ª de 1989, y así se decidirá.

d) *Artículos 79 a 94 (Capítulo VIII. "De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos").*

"Es bien sabido que el Acto legislativo número 1 de 1936 introdujo en el artículo 30 de la Carta el concepto, según el cual 'la propiedad es una función social que implica obligaciones'. Como se arguyó durante el trámite de la Reforma Constitucional, quizás habría sido mejor expresar que la propiedad es un derecho que tiene una función social, lo cual encuadra con la teoría *ius naturalista* que orientó la redacción de la Constitución Nacional de 1886, en lugar de optar por la tesis duguitiana, tan en boga por los años treintas, que pretendió reducir los derechos a funciones sociales. Pero cualquiera de las dos orientaciones filosóficas que se adopte, lleva en este caso concreto a la misma conclusión: La propiedad debe utilizarse con un criterio social y no meramente en beneficio individual del dueño del bien.

Ha de destacarse entonces que si bien el Estado colombiano se sustenta y tiene por razón de ser filosófica el reconocimiento y la tutela de la propiedad privada y de las libertades económicas, no puede perderse de vista que la función social que el Constituyente del 36 adscribió a la primera, y el bien común que encauza y limita a las segundas, son también postulados básicos que constituyen núcleo esencial de los principios rectores que nutren nuestra organización política. Significan dichos enunciados que de acuerdo con la filosofía del sistema económico nacional que está a la base de nuestra organización sociopolítica y constitucional, el interés público o social condiciona y subordina la iniciativa y el interés particular y que es fin principalísimo de las competencias intervencionistas del Estado la realización de los ideales de justicia social y mayor igualdad en que aquélla se inspira.

Podrá así afirmarse que el Estado Demoliberal intervencionista colombiano que se edifica sobre las bases del sistema económico capitalista, participa de los fines últimos del socialismo, mas no llega al extremo contrario de adoptar los métodos que esta última ideología preconiza como medios para alcanzarlos, pues no propende por la abolición de la propiedad privada sobre bienes, medios e instrumentos de producción, sino que por el contrario la reafirma y protege, como tampoco sustituye las libertades económicas privadas por un sistema de economía centralmente planificada de tipo imperativo, sino que las articula con la acción estatal, para así adecuar estos derechos a la primacía del interés público y a su finalidad social.

Ahora bien, en cuanto concierne al contenido normativo de las disposiciones que son objeto de esta glosa hace ver la Corte que el urbanismo contemporáneo es, según la doctrina, un hecho social de vasta trascendencia que surge de la moderna realidad de los asentamientos humanos, del aprovechamiento y de la ordenación sociales del espacio que además genera profundos problemas y retos a los gobiernos y a la administración pública, debiendo éstos ser afrontados por el derecho constitucional y el derecho administrativo.

En este sentido, la Corte estima que la función social de la propiedad inmueble en el espacio urbano, puede estar determinada por las obligaciones que surgen de la urbanización y del desarrollo de las ciudades y que nada se opone en la Carta a que el legislador recoja estos fenómenos y los regule, estableciendo, además, para la efectividad de sus mandatos, procedimientos administrativos como los que establece para lo que atañe a los planes de desarrollo en los municipios. No cabe duda, pues de que las decisiones básicas sobre el fenómeno del urbanismo se han disociado también, cuando menos parcialmente, del concepto tradicional del derecho subjetivo de propiedad y que la administración ha recogido como función pública ineludible atender normativa y operativamente sus problemas.

El legislador ha decidido abordar el complejo y dinámico problema social urbano, y dispuso en consecuencia que el ordenamiento de las ciudades, sus magnitudes, y su configuración no sean, en absoluto asuntos de naturaleza privada, sino de eminente proyección pública en el sentido de que no pertenezcan al arbitrio exclusivo de los intereses abstractos y subjetivos de los propietarios del suelo. Los fenómenos que comprende el urbanismo son hechos colectivos de naturaleza especial que interesan a la sociedad

entera, ya que se proyectan sobre toda la vida comunitaria de manera directa y sus consecuencias tocan con la existencia, financiación, disposición y extensión de servicios públicos fundamentales como los de salud, higiene, transporte, enseñanza, electricidad, agua y esparcimiento, etc.

Son pues, pocos los hechos sociales que tocan de manera más directa con el interés colectivo y que ameritan competencias administrativas más directas que las que exigen los fenómenos urbanísticos; no siendo en verdad suficiente la actuación indirecta del Estado por la mera limitación de las libertades privadas, el legislador puede señalar como obligación social de los propietarios atender los procesos de planeación y gestión urbanística y, en estas condiciones, puede o no admitir una facultad absoluta de los propietarios para decidir sobre la existencia y disposición de las ciudades y condicionar la garantía al derecho de propiedad a su uso social planificado en términos de construcción y urbanización".

Además, debe tenerse en cuenta que los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la misma ley, que modifican los artículos 33, 34 y 35 del Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), regulan a nivel legal y nacional el proceso y el contenido general de los "planes de desarrollo" local y los planes de desarrollo simplificado que deben expedir los municipios, las áreas metropolitanas, el Distrito Especial de Bogotá y la Intendencia de San Andrés y Providencia, de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano regional.

No se trata, pues, de someter la función social de la propiedad a unas supuestas atribuciones discrecionales de las autoridades locales en materia de planes de desarrollo, sino de imponer como deber del titular del derecho de propiedad sobre bienes urbanos, el de usarlos conforme a los planos urbanísticos locales, debiendo estos últimos ser desarrollo administrativo de la ley, o lo que es lo mismo, en función aplicativa de la ley, también de conformidad con lo que en materia de competencias de los entes locales señala la Carta en los artículos 197 numerales 1º y 8º para los concejos municipales; 200 para los alcaldes y 187 numerales 2º y 11 para las asambleas departamentales.

Pero además, el artículo 189 de la Carta dispone al respecto que "...la ley determinará lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios...", lo que permite que en el municipio también se elaboren planes de desarrollo económico social y que éstos, según lo puede disponer la ley, prevean la indicación de las zonas y predios urbanizables o construibles. En este caso, el legislador señala los elementos del plan y sus aspectos principales (Cfr. Art. 2º, Ley 09 de 1989), correspondiendo a los concejos aplicarlos elaborando las que apliquen la ley en el municipio.

En este orden de ideas, el mandato contenido en el artículo 79, según el cual "todo propietario dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente" es desarrollo del

principio de la función social de la propiedad que el legislador hace en relación con la ubicada en áreas urbanas.

Es entonces del todo acorde con el artículo 30 de la Carta Fundamental exigir que el uso de la propiedad se hará "atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo urbano", pues conforme al artículo 2º de la Ley 9ª de 1989 los planes de desarrollo urbano incluirán aquellas finalidades socialmente útiles a los cuales pueden destinarse los terrenos urbanos, inclusive la asignación de las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y redesarrollar zonas afectas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado. Por lo expuesto, encuentra la Corporación que el artículo 79 que se examina prescribe, dentro de las competencias que le pertenecen al legislador muy precisas obligaciones que regulan el derecho de propiedad privada como "función social" en las áreas urbanas.

Según lo previsto por el artículo 30 de la Carta, dentro de nuestro estado social de derecho, la propiedad privada para merecer la garantía que la Constitución le otorga, debe ejercerse como una función social que implica obligaciones; empero, esta última noción no necesariamente se reduce a ser un concepto vacío o abstracto, carente de contenido normativo, pues es a la ley, en una cabal interpretación del citado artículo 30, en relación con lo dispuesto por los artículos 10 y 16 de la Constitución Política y en desarrollo de la atribución general del Congreso de hacer las leyes, a la que le corresponde señalar los deberes y las obligaciones sociales a que están sometidos los particulares, en lo que hace especialmente al derecho de propiedad.

Además, el artículo 79 de la Ley 9ª de 1989 establece como deber y obligación social del particular titular del derecho de propiedad en las zonas urbanas del territorio nacional, usar y explotar los bienes inmuebles objeto material del mismo conforme a las normas sobre uso que atiendan a las prioridades de desarrollo físico, económico y social, contenidas en los planes de desarrollo o en los planes simplificados o, en su defecto conforme a los usos del suelo que para los fines sociales del desarrollo físico y económico establezca la Oficina de Planeación Departamental.

En este sentido, encuentra la Corte que el legislador ejerció las competencias que le ha entregado la Carta a efectos de señalar las obligaciones que conlleva la garantía de la propiedad privada, sin desbordar la noción social de la función de la propiedad y sin desconocer en estos aspectos límite constitucional alguno.

Así las cosas, estima la Corte que el deber de atender a los planes y programas de desarrollo urbanístico local en los términos señalados por el artículo 79 que se examina, queda comprendido dentro de lo que puede

señalar el legislador a efectos de determinar las obligaciones que implica la función social de la propiedad privada en los conglomerados urbanos.

Ahora bien, por lo que hace al examen de constitucionalidad del artículo 80 de la Ley 09 de 1989, advierte la Corte que la institución jurídica de la extinción del derecho de dominio, de recibo en nuestro derecho público, se fundamenta en que, como a la propiedad se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social que le es naturalmente inherente, la falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que la ley establece, constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza constitucional del derecho de propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente.

En efecto, como lo advirtió la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 6 de noviembre de 1967, "es un principio incuestionable, de acuerdo con los términos del artículo 30 de la Carta, que la propiedad para merecer la tutela jurídica del Estado, se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social, que le es intrínsecamente inherente, función social que surge de la naturaleza misma del derecho de propiedad".

"En consecuencia, cuando sobre los predios ...se han dejado de realizar actos posesorios indicadores de una explotación económica, señalados por la ley, durante el lapso que ella establece, se ha omitido cumplir la función social que con el carácter obligatorio se le impone al titular del derecho, que no puede seguir gozando de las garantías estatuidas a su favor, sin que con ello se contraríen los fines superiores del interés social vinculados al armónico progreso de la comunidad".

Señalado lo anterior, en criterio de la Corte existe la debida conformidad entre el acusado artículo 80 *sub examine* y las disposiciones de la Carta; en efecto, se trata en el del señalamiento legal de los supuestos normativos de la relación entre el titular del derecho de dominio y el objeto mismo, que conducen a la extinción del derecho y al desplazamiento del bien por incumplimiento de las obligaciones que implica la propiedad como función social en Colombia.

En efecto, los dos elementos típicos del uso positivo de la propiedad conforme al derecho, vale decir, el tiempo y las actuaciones que indican ejercicio del derecho y explotación económica, son señalados en forma precisa por el legislador dejando claro que de lo que se trata de establecer, como deber del titular del derecho de propiedad y como obligación social que se desprende del mismo, es el uso legal del derecho de dominio dentro de un término previamente indicado por la ley y atendiendo la modalidad específica de aquel uso.

Los literales a) y b) del artículo 80 establecen como obligación positiva del titular del derecho sobre el inmueble el deber de acatar la declaratoria de prioritaria urbanización o construcción, según el caso, que deben

producir el Concejo Municipal, la Junta Metropolitana o el Concejo Intendencial de San Andrés y Providencia por virtud de acuerdo y en cumplimiento del plan de desarrollo; estas obligaciones deben cumplirse dentro del término de 2 años a partir de la citada actuación administrativa correspondiente (acuerdo del ente administrativo popular y local).

La Corte estima que el legislador bien puede, en tratándose de los supuestos normativos de la extinción del derecho de dominio, consagrar como ausencia de los actos que indican cumplimiento de las obligaciones sociales inherentes a la propiedad, el no construir o urbanizar según el caso, después de transcurridos dos (2) años, contados a partir de la fecha de la expedición del acto administrativo que indique en cada predio dicho deber.

Por lo demás, entiende la Corte que los planes de desarrollo, los planes simplificados, los acuerdos que señalen el carácter de cada predio y los que señalen los usos del suelo por la Oficina Departamental de Planeación, son en todo caso actuaciones administrativas sometidas al control jurisdiccional correspondiente para verificar la constitucionalidad-legalidad debida, y que sobre las mismas proceden las acciones contencioso-administrativas previstas para la generalidad de los actos administrativos.

Vale advertir, de otra parte, que la Ley 9ª de 1989 no está ordenando la extinción del dominio para todos los casos imaginables, hipotéticos y posibles de incumplimiento de la función social de la propiedad, sino que muy claramente los limita a dos, según su artículo 80: 1) los inmuebles urbanizables pero no urbanizados, y 2) los inmuebles urbanizados sin construir, previa concurrencia de dos condiciones, a saber:

a) Definición general, en el plan de desarrollo aprobado por el ente administrativo local, de las áreas urbanas de prioridad para desarrollar los terrenos no urbanizados y construir los inmuebles no construidos (Art. 2-5 *ibidem*), y

b) Declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria, contenida en acuerdo emanado del Concejo Municipal, Junta Metropolitana o del Concejo Intendencial de San Andrés y Providencia, en virtud de la cual la obligación de urbanizar o la de construir se particulariza en relación con un inmueble concreto y se hace exigible en los dos años siguientes, en cumplimiento del Plan de Desarrollo (Arts. 80 y 81 *ibidem*).

En consecuencia, ha de entenderse que la competencia que los artículos 82 y 86 confieren al alcalde o intendente para mediante resolución motivada, iniciar o culminar el proceso que conduzca a la declaratoria de extinción del dominio, se contrae a los dos casos de incumplimiento de la función social de la propiedad previstos en el artículo 80, según se colige de interpretar sistemáticamente dichos preceptos.

Por otro aspecto, en relación con los artículos 81 a 94, encuentra la Corte que ellos establecen el procedimiento administrativo correspondiente

para adelantar la declaratoria de extinción del derecho de dominio, una vez cumplidos los supuestos que configuran la situación extintiva de la propiedad por incumplimiento de las obligaciones sociales señaladas por la ley. Además, en estos artículos se establece el correspondiente derecho del titular de la propiedad de demostrar y justificar la imposibilidad de financiación o mercado y de obtener la prórroga respectiva que cabe ante la situación que se prevé en el artículo 82.

También se consagra la posibilidad de la ampliación del término señalado cuando las obras se hayan iniciado dentro de los dos años previstos y hayan avanzado razonablemente. No cabe duda de que por el aspecto de las garantías al derecho de propiedad, la ley guarda la debida conformidad con la Carta, ya que no sólo establece los supuestos para la hipótesis de la extinción, sino que también respeta la diligencia y consagra las causales que harían imposible el cumplimiento completo del deber social y de las obligaciones establecidas para la propiedad urbana.

También admite la norma la situación eventual del propietario de aquellos inmuebles ubicados en zonas donde hayan ocurrido desastres naturales, determinándose que sobre ellos no procederá la declaratoria de extinción del derecho de dominio, sino en los términos y plazos que señale el Gobierno, según autorización que da la ley dentro del concepto que trae el artículo 76 numeral 11 de la Carta, términos que obviamente no pueden ser inferiores a los señalados por la ley.

En las normas que se examinan, además, se cumple con el deber constitucional de señalar las funciones de las autoridades administrativas encargadas de adelantar la actuación; se establece el deber legal de la notificación personal del acto que da inicio al procedimiento al propietario del inmueble y a los demás titulares de derechos reales inscritos, y se señalan términos para la práctica de pruebas. Toda esta tramitación hace que la inscripción de la resolución que ordena iniciar la extinción en la Oficina de Registro, sea cancelada si no se concluye el procedimiento con la resolución de extinción dentro del término de los veinte días siguientes.

Además, el principio constitucional de la publicidad de los actos de la administración queda resguardado, así como el derecho de contradicción sobre los mismos actos, cuando se establece que la resolución que ordena la extinción del derecho de dominio sea notificada personalmente a quien apareciere inscrito como propietario del respectivo bien, y a los demás titulares de derechos reales inscritos, dentro de los 5 días siguientes al de su expedición y que adicionalmente, se fijará una copia de dicha resolución en el inmueble objeto de la declaratoria de extinción del dominio. Además, se contempla que "si no fuere posible hacer la notificación personal dentro del término de 5 días hábiles, contados a partir de la fecha de expedición de la resolución, ésta se notificará por edicto que permanecerá fijado en la Alcaldía por el término de 15 días, y se ordenará la comunicación de la parte resolutiva de la misma en un diario de amplia circulación en el municipio y en una radiodifusora que opere en el mismo sitio".

Así mismo, las normas que aquí se examinan establecen el recurso de reposición con efectos suspensivos del acto, y el silencio administrativo negativo para los casos en ciudades de más de 100.000 habitantes y el positivo para los de menos de esta cifra; además, se establece una acción especial de revisión en única instancia sometida a caducidad de cuatro (4) meses, contados a partir del día de la notificación de la resolución que resuelva el recurso de reposición, o contados a partir de los dos (2) meses siguientes a la interposición del recurso sin que haya sido resuelto.

Además, la ley advierte que contra la resolución proceden las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo y en ella se establece la obligación de indemnizar al propietario del inmueble y la de restituirle el bien en su estado original si se declara la nulidad de la actuación; por otra parte, el artículo 92 declara como de utilidad pública la adquisición de los demás derechos reales principales sobre los inmuebles objeto de declaración de extinción del derecho de dominio e indica que el procedimiento para el desplazamiento de la titularidad de aquéllos es el de la expropiación, también dentro de lo previsto de manera expresa por la Carta.

Como queda visto, de lo que tratan principalmente los artículos 81 a 94 de la Ley 9ª de 1989, es de preservar la legal protección de las garantías procesales predicables de la actuación administrativa en relación con los gobernados y del proceso contencioso-administrativo sobre los actos que manifiestan la voluntad de los entes locales encaminados a la producción de efectos jurídicos relacionados con la propiedad privada sobre fundos urbanos.

En sentir de la Corte, la amplia gama de instrumentos que consagran los artículos 81 a 94 *sub examine* asegura adecuadamente al particular afecto al proceso administrativo de extinción del dominio el derecho de allegar pruebas, así como el de controvertir, contradecir e impugnar las decisiones de la administración, de modo que a juicio de la Corporación se garantiza plenamente su derecho de defensa, y el conjunto de éstos satisface en rigor la exigencia del debido proceso, con lo cual se conforman a cabalidad con lo que en esta materia ordena el artículo 26 de la Carta.

Para concluir, se observa que el argumento según el cual la extinción del dominio se sujeta a los presupuestos previstos para la expropiación en el artículo 30 Superior, no es de recibo pues, de una parte se advierte que dicha institución no está regulada en la Carta ni prohibida en ella, y de la otra la Corporación ha dejado claramente sentado que:

"Ninguna norma constitucional establece que la declaratoria de la extinción del dominio a favor de la Nación, por incumplimiento de las obligaciones legales que se derivan de funciones sociales que son intrínsecamente inherentes a la propiedad sea realizada por los procedimientos establecidos para los casos de expropiación a que se refiere el artículo 30 de la Carta, cuando el interés privado deba ceder a los motivos de 'utilidad pública o interés social', definidos por la ley".

Se reitera así, que se trata de dos situaciones jurídicas distintas que están sujetas en su desarrollo a procedimientos diferentes.

Por lo expuesto la Corte declarará la conformidad de las normas acusadas con las disposiciones de la Carta.

VII. Decisión

La Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto de la Procuraduría General de la Nación, sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Rodrigo Alfonso Escobar Gil, contra varias disposiciones de la Ley 9ª de 1989, "por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones",

Resuelve:

"*Primero.* Declárase INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad de los artículos 9º a 21, 23 a 28 y 31 a 38 por ineptitud formal de la demanda.

"*Segundo.* Declarar EXEQUIBLE el artículo 22, inciso 2º en la parte que dice: 'En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado'.

"*Tercero.* Declarar INEXEQUIBLE el artículo 22, inciso 2º, en la parte que dice: 'El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia'.

"*Cuarto.* Es EXEQUIBLE el artículo 22, inciso 2º en la parte que dice: 'El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de 8 meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda'.

"*Quinto.* Son EXEQUIBLES los artículos 29 y 30 y 79 a 94 de la Ley 9ª de 1989".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera,* con salvamento de voto; *José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Hernando Gómez Otálora,* con salvamento de voto; *Gustavo Gómez Velásquez,* con salvamento de voto; *Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero,* con salvedad parcial; *Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra,* con salvamento de voto; *Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein,* con salvedad parcial; *Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

ANEXO

(Proceso 1903)

Derecho Colombiano

Reforma Urbana

LEY 9ª DE 1989

(enero 11)

Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO III

De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación.

Artículo 9º El presente Capítulo tiene como objetivo establecer instrumentos para la adquisición y expropiación de inmuebles en desarrollo de los propósitos enunciados en el siguiente artículo de la presente Ley.

Será susceptible de adquisición o expropiación, tanto el pleno derecho de dominio y sus elementos constitutivos como los demás derechos reales.

Artículo 10. Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos a los siguientes fines:

a) Ejecución de planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificado;

b) Ejecución de planes de vivienda de interés social;

c) Preservación del patrimonio cultural incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales;

d) Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades;

e) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos;

f) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los campos de la salud, educación, turismo, recreación, deporte, ornato y seguridad;

g) Ejecución de proyectos de ampliación, abastecimiento, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos;

h) Sistemas de transporte masivo de pasajeros, incluidas las estaciones terminales e intermedias del sistema;

i) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades a las cuales se refiere el artículo 11 de la presente Ley, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta;

j) Ejecución de obras públicas;

k) Provisión de espacios públicos urbanos;

l) Programas de almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico;

ll) Legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales;

m) Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos;

n) Ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificados, y

o) Ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras.

Parágrafo. Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por área suburbana la franja de transición determinada por el Concejo, el Consejo Intendencial o la Junta Metropolitana, que rodea las ciudades y que se extiende por las vías de acceso, donde coexistan los modos de vida rural y urbano como una prolongación de la vida urbana en el campo, definida por criterios de densidad y actividad económica de la población.

Artículo 11. La Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar, la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la presente Ley. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de la presente Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos, para el cumplimiento de dichas actividades.

Para los efectos de la presente Ley, son entidades públicas las enumeradas en el inciso anterior.

Artículo 12. En aquellos lugares donde exista un plan de desarrollo o plan de desarrollo simplificado, toda adquisición o expropiación de inmuebles que se realice en desarrollo de la presente Ley se efectuará de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en dichos planes. La oficina de planeación o la que cumpla sus funciones, certificará como requisito previo que el uso para el cual se destinará el inmueble objeto de la

adquisición o la expropiación se encuentra de conformidad con el uso del suelo fijado en el respectivo plan.

En aquellos lugares donde no exista un plan de desarrollo o plan de desarrollo simplificado, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia certificar que la adquisición o expropiación se encuentra de conformidad con las políticas del uso del suelo del municipio, previo concepto de la oficina de planeación departamental o intendencial.

Las disposiciones de los dos incisos anteriores no serán aplicables, en forma excepcional, cuando la expropiación sea necesaria para conjurar una emergencia imprevista y cuando tenga por objeto dar solución a los problemas urgentes de los asentamientos humanos de interés social.

Artículo 13. Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación. Al oficio se anexará la certificación de que trata el artículo anterior. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contencioso-administrativa.

El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. El término para formular observaciones al mismo, empezará a correr a partir de la notificación de la oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de 6 meses respecto a la fecha de la notificación de la oferta de compra.

El oficio que disponga la adquisición se notificará al propietario a más tardar dentro de los 5 días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la orden de adquisición se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los 3 días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de 5 días hábiles, término durante el cual la entidad adquirente lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local.

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o con un funcionario que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la Oficina de Catastro respectiva.

El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los 5 días hábiles siguientes a su notificación. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras

subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho.

Artículo 14. Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañará un folio de matrícula inmobiliaria actualizado.

Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, de la presente Ley.

Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato. El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición.

Artículo 15. El precio máximo de adquisición será el fijado por el Instituto Agustín Codazzi o por la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el artículo 18 de la presente Ley. La forma de pago, en dinero efectivo, títulos-valores, o bienes muebles e inmuebles, será convenida entre el propietario y el representante legal de la entidad adquirente. Las condiciones mínimas del pago del precio será las previstas en el artículo 29.

Si quedare un saldo del precio pendiente de pago al momento de otorgar la escritura pública de compraventa, la entidad adquirente deberá entregar simultáneamente una garantía bancaria incondicional de pago del mismo. La existencia del saldo pendiente no dará acción de resolución del contrato, sin perjuicio del cobro del saldo por la vía ejecutiva.

Facúltase a los establecimientos bancarios para emitir las garantías de que trata el inciso anterior.

El ingreso obtenido por la enajenación de los inmuebles a los cuales se refiere la presente Ley no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se produzca por la vía de la enajenación voluntaria.

Artículo 16. Para los efectos de la presente Ley, los representantes legales de las personas incapaces de celebrar negocios podrán enajenar directamente a la entidad adquirente los inmuebles de propiedad de sus representados, sin necesidad de autorización judicial ni remate en pública subasta, siempre y cuando medie el visto bueno de un defensor de menores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el caso de los menores y del personero municipal en el caso de los incapaces.

En el caso de las sucesiones que se liquiden ante el juez, éste autorizará la venta siempre que medie el consentimiento del albacea testamentario y en

su defecto, del cónyuge supérstite que hubiere optado por gananciales, y a falta de los anteriores, de la mayoría simple de los asignatarios reconocidos dentro del proceso. Si entre los herederos y legatarios reconocidos dentro del proceso hubiere menores e incapaces, se requerirá el visto bueno de un defensor de menores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para los primeros y del personero municipal para los segundos. La entidad adquirente consignará el precio de venta en Certificados de Depósito a Término en el Banco Popular. El precio reemplazará el bien enajenado para todos los efectos sucesorales.

Artículo 17. Si la venta no se pudiere perfeccionar por la falta de algún comprobante fiscal, el notario podrá autorizar la escritura correspondiente siempre y cuando la entidad adquirente descuente del precio de venta las sumas necesarias para atender las obligaciones fiscales pendientes, en cuantías certificadas por el fisco, y se las entregue. El notario las remitirá inmediatamente al fisco correspondiente, el cual las recibirá a título de pago o de simple depósito si hubiere una reclamación pendiente.

El notario podrá autorizar la escritura aun si la totalidad del precio no fuere suficiente para atender las obligaciones fiscales.

Artículo 18. Con el objeto de evitar un enriquecimiento sin causa, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones no tendrá en cuenta, al hacer los avalúos administrativos especiales de que trata la presente Ley, aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que sean susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes avaluados, tales como:

1. La adquisición previa por parte de la entidad adquirente, dentro de los 5 años anteriores, de otro inmueble en la misma área de influencia.

2. Los proyectos anunciados, las obras en ejecución o ejecutadas en los 5 años anteriores por la entidad adquirente o por cualquier otra entidad pública en el mismo sector, salvo el caso en que el propietario haya pagado o esté pagando la contribución de valorización respectiva.

3. El simple anuncio del proyecto de la entidad adquirente de comprar inmuebles en determinado sector, efectuado dentro de los 5 años anteriores.

4. Los cambios de uso, densidad y altura efectuados por el Plan Integral de Desarrollo, si existiere, dentro de los 3 años anteriores a la orden de compra, siempre y cuando el propietario haya sido la misma persona durante dicho período o habiéndolo enajenado, haya readquirido el inmueble para la fecha del avalúo administrativo especial.

Las mejoras efectuadas con posterioridad a la fecha de la notificación del oficio de que trata el artículo 13 no podrán tenerse en cuenta en el respectivo avalúo administrativo especial.

En los municipios de Bogotá, Cali y Medellín, y en el Departamento de Antioquia, las oficinas de Catastro efectuarán los avalúos administrativos especiales de que trata el presente artículo, ateniéndose a los mismos criterios establecidos para los avalúos administrativos especiales que realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En lo sucesivo, el Instituto podrá delegar

la realización de tales avalúos en otras oficinas de Catastro departamentales, intendenciales o municipales.

Artículo 19. El término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa será de 40 días hábiles, contados a partir de la notificación personal de la orden de adquisición o de la desfijación del edicto de que trata el artículo 13 de la presente Ley. Dicho término no se interrumpirá ni se prolongará por la notificación personal posterior a la fijación del edicto.

Cuando se hubiere suscrito promesa de compraventa, el término para otorgar la escritura pública que la perfeccione no podrá ser superior a 2 meses, contados desde la fecha de la suscripción de la promesa.

Vencidos los términos anteriores sin que se hubiere celebrado contrato de promesa de compraventa o vencido el término previsto en la promesa para otorgar la escritura pública sin que fuere otorgada, se entenderá agotada la etapa de la adquisición por enajenación voluntaria directa.

Por motivos debidamente comprobados, a juicio de la entidad adquirente, los términos anteriores podrán ampliarse hasta en otros 20 días hábiles.

Artículo 20. La expropiación, por los motivos enunciados en el artículo 10 de la presente Ley, procederá:

1. Cuando venciere el término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa y no fuere ampliado oportunamente, sin que se hubieren celebrado dichos contratos. Si es por causa imputable a la entidad adquirente el propietario no perderá los beneficios de que trata el artículo 15 de la presente Ley.

2. Cuando el propietario hubiere incumplido la obligación de transferirle a la enitdad adquirente el derecho de dominio en los términos pactados.

3. Cuando el propietario notificado personalmente o por edicto rechazare cualquier intento de negociación o guardare silencio sobre la oferta por un término mayor de 15 días hábiles, contados desde la notificación personal o de la desfijación del edicto.

Artículo 21. Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente expedir resolución motivada en la cual se ordene la expropiación, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha del agotamiento de la etapa de adquisición directa por enajenación voluntaria directa, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Si no fuere expedida dicha resolución, las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno, y su cancelación se realizará en la forma prevista por el inciso 3º del artículo 25 de la presente Ley. El representante legal obtendrá las autorizaciones previas previstas en los estatutos o normas que regulan la entidad que represente. Cuando la expropiación sea ordenada por una entidad territorial o un área metropolitana, no se requerirá la expedición de una ordenanza o acuerdo.

La resolución será notificada personalmente dentro de los 5 días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la resolución se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad expropiante, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de 5 días hábiles, término durante el cual la entidad expropiante lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local.

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o con un empleado que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la Oficina de Catastro respectiva.

Contra la resolución que ordene la expropiación procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los 10 días hábiles siguientes al de su notificación.

Artículo 22. Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. El término de caducidad de 4 meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.

Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente Ley procederán las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado. El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de 8 meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda. El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia.

Si la acción intentada fuere la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente.

Artículo 23. El proceso civil de expropiación terminará si hubiere sentencia del Tribunal Administrativo favorable al demandante en fecha previa a aquélla en la cual quedare en firme la sentencia del juez civil, quien se abstendrá de dictar sentencia con anterioridad al vencimiento del término establecido en el inciso anterior. En este evento, se procederá a la restitución del bien demandado y a la indemnización de perjuicios en los términos del artículo 459 del Código de Procedimiento Civil.

Será definitiva la transferencia del derecho de propiedad a favor de la entidad expropiante aun si la sentencia del Tribunal Administrativo fuere posterior a aquella en la cual quedare en firme la sentencia del juez civil. En este evento el tribunal tendrá en cuenta la indemnización decretada por el juez civil para el efecto de la reparación del daño sufrido por el propietario.

Artículo 24. Si respecto de un mismo inmueble recayere más de un acto administrativo que ordenare su expropiación, expedido por autoridades distintas, se suspenderá toda actuación administrativa, de oficio o a petición de parte, hasta que el jefe de la administración de mayor jerarquía entre las entidades expropiantes decidiere sobre el particular. Cuando los actos administrativos fueren expedidos por entidades del orden nacional pertenecientes al mismo sector administrativo, decidirá el Ministro del ramo respectivo. Si se tratare de entidades del orden nacional pertenecientes a diferentes sectores administrativos, la decisión la tomará el Consejo de Ministros. La solicitud de suspensión podrá interponerse ante las entidades que adelantan dicha actuación administrativa sólo con anterioridad a la admisión de la demanda de expropiación presentada ante el juez competente.

Si la solicitud de suspensión no fuere resuelta en el término máximo de un mes, contado desde la fecha de su presentación, la actuación administrativa continuará con la oferta de compra de la entidad que primero la hubiere notificado. La solicitud de suspensión no podrá resolverse con posterioridad al término anterior.

Se preferirán las expropiaciones municipales cuando versaren sobre asuntos que fueren de interés exclusivamente municipal.

Artículo 25. La demanda de expropiación será presentada por el representante legal de la entidad expropiante mediante abogado titulado e inscrito ante el juez competente dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación.

Podrán acumularse en una demanda pretensiones contra todos los propietarios de los distintos inmuebles que se requieran para la integración inmobiliaria del proyecto o la obra de la entidad estatal.

En el auto admisorio de la demanda, el juez librará oficio al registrador para que se efectúe la inscripción correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria. Transcurrido el término al cual se refiere el inciso anterior sin que se hubiere presentado la demanda, la resolución que ordenó la expropiación y las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

El propietario podrá demandar a la entidad expropiante, al funcionario moroso o a ambos por los perjuicios que hubiere sufrido, en los términos del Código Contencioso Administrativo.

Si no se hubiere expedido oportunamente la resolución de que trata el artículo 21, o presentada, también oportunamente, la demanda de expropia-

ción, se deberá reiniciar el trámite a partir de la resolución que contenga la orden de compra para que proceda la expropiación nuevamente sobre el mismo inmueble.

Los actos administrativos que, a la fecha de promulgación de la presente Ley, hayan ordenado una expropiación quedarán sin efectos, de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno, si dentro del año siguiente a la fecha de promulgación la entidad que los expidió no presentare la demanda de expropiación correspondiente.

Artículo 26. La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para lo cual el juez tendrá en cuenta el avalúo administrativo especial que para el efecto elabore el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones.

El avalúo administrativo especial del inmueble se efectuará teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 18 de la presente Ley, y se efectuará de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil.

El juez competente no quedará obligado por el avalúo administrativo especial que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, pudiendo separarse del mismo por los motivos que indique, fundado en otros avalúos practicados por personas idóneas y especializadas en la materia.

El incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del propietario como consecuencia de la resolución de expropiación constituye fuerza mayor para dicho propietario y por consiguiente no podrán tasarse perjuicios derivados de dicho incumplimiento dentro de la indemnización que le fije el juez al propietario.

Artículo 27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones practicará y rendirá los avalúos administrativos especiales que se le soliciten en desarrollo de la presente Ley, a más tardar dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de recibo de la solicitud de parte de la correspondiente autoridad administrativa o judicial. Practicado el avalúo administrativo especial el Instituto o la entidad respectiva dará traslado inmediato a los interesados por 10 días hábiles, y si transcurrido ese término no fueren objetados, se entenderán aprobados.

En el caso de la oferta de compra de que trata el artículo 13, el término del traslado empezará a correr desde la fecha de notificación de la oferta.

Si hubiere observaciones al avalúo administrativo especial, que se formularán dentro del término de traslado del mismo, el Instituto o la entidad respectiva las resolverá mediante providencia que no admite recurso y que deberá dictarse dentro de los 5 días hábiles siguientes a la presentación de las observaciones, salvo que se solicite o requiera la práctica de pruebas. La práctica de pruebas no podrá extenderse por un término superior a 15 días ni inferior a 5 días, contados a partir de la fecha en que se presenten las objeciones.

Artículo 28. Cuando por parte del propietario exista ánimo claro de negociación por el precio ofrecido, y por circunstancias ajenas a la voluntad del mismo, debidamente comprobadas, no fuere posible llevar a término la enajenación voluntaria directa o se tratare de inmuebles que se encuentren fuera del comercio, se ordenará la expropiación del inmueble y el juez competente podrá ordenar el pago de la indemnización en la misma cuantía y términos en que se hubiere llevado a cabo el pago de la compraventa si hubiese sido posible la negociación voluntaria. Igualmente procederá el beneficio tributario de que trata el inciso 4º del artículo 15.

Artículo 29. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la indemnización que decretare el juez competente será pagada así:

a) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea menor o igual a 200 salarios mínimos legales mensuales se pagará de contado un 40%. El saldo se pagará en 6 contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble;

b) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea mayor a 200 salarios mínimos legales mensuales, pero menor o igual a 500 se pagará de contado un 30%. El saldo se pagará en 7 contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble;

c) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea mayor a 500 salarios mínimos legales mensuales se pagará de contado un 20%. El saldo se pagará en 8 contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble.

Sobre los saldos se reconocerá un interés ajustable equivalente al 80% del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados certificado por el DANE para los 6 meses inmediatamente anteriores a cada vencimiento, pagadero por semestres vencidos.

Cuando se trate de la expropiación de un inmueble de un valor no superior a 200 salarios mínimos mensuales, siempre y cuando el propietario haya sido el mismo durante los 3 años anteriores a la notificación del oficio que disponga la adquisición y demuestre dentro del proceso que obtiene del inmueble en cuestión más del 70% de su renta líquida o que el valor de dicho bien representa no menos del 50% de su patrimonio líquido, su pago será de contado en la oportunidad indicada en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 30. Las obligaciones por capital e intereses que resulten del pago del precio de adquisición o de la indemnización podrán dividirse a solicitud del acreedor en varios títulos-valores que serán libremente negociables. Los títulos así emitidos, en los que se indicarán el plazo, los intereses corrientes y moratorios y demás requisitos establecidos por la ley comercial para los pagarés, serán recibidos para el pago de la contribución de valorización del inmueble expropiado, si la hubiere, y por los intermediarios financieros como garantía de créditos, por su valor nominal.

Los intereses que reciban los propietarios de las entidades que adquieran los inmuebles, por negociación voluntaria o por expropiación, gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios para sus beneficiarios.

Artículo 31. Cuando en el proceso de expropiación no hubiere sido posible la notificación personal de la demanda a alguno o algunos de los demandados, la parte resolutiva de la sentencia será publicada en un periódico de amplia circulación en la localidad. El término de ejecutoria de la sentencia empezará a correr al día siguiente de dicha publicación.

Si el valor de la indemnización decretada por el juez no fuere reclamada por el propietario o por la persona que hubiere demostrado tener derecho a ella o a parte de ella en el término de 6 meses, contados desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia de expropiación, el juez ordenará el traslado de dicho valor a un Fondo Especial de Rehabilitación de Inquilinatos que funcionará en el Banco Popular. El banco abonará intereses a dicha cuenta en cuantía igual a la tasa promedio de captación de los Certificados de Depósitos a Término (DTF).

Artículo 32. El auto admisorio de la demanda, y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, salvo la sentencia y el auto de que trata el último inciso del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, serán susceptibles únicamente de recurso de reposición.

El proceso de expropiación terminará si el demandado se aviniere a la venta del inmueble por el precio base de la negociación, actualizado según el índice de costos de la construcción de vivienda, de ingresos medios que elabora el Departamento Nacional de Estadística, y otorgare escritura pública de compraventa del mismo a favor del demandante.

En lo no previsto por la presente Ley, el proceso de expropiación se adelantará de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, en especial por los artículos 451 y siguientes.

Las expropiaciones a las cuales se refiere la Ley 135 de 1961 y normas que la adicionen o reformen continuarán rigiéndose por las disposiciones especiales sobre el particular.

Artículo 33. Todas las entidades públicas que hayan adquirido inmuebles a cualquier título o que los adquieran en lo sucesivo, también a cualquier título, deberán aplicarlos a los fines para los cuales fueron adquiridos. En el acto de adquisición se incluirá en forma expresa el fin para el cual fueron adquiridos los inmuebles.

Las entidades públicas dispondrán de un término máximo de 5 años, contados desde la fecha de publicación de esta ley o a partir de la fecha de la adquisición del bien, según el caso, para cumplir con esta obligación. Si así no lo hicieron, deberán enajenarlos a más tardar a la fecha de vencimiento del término anterior.

Las obligaciones anteriores no se aplicarán a los bienes adquiridos en desarrollo de los literales c), d), e) y k) del artículo 10 y los del artículo 56 de la presente Ley.

Los municipios, las áreas metropolitanas y la Intendencia de San Andrés y Providencia enajenarán sus inmuebles mediante el procedimiento

previsto en sus propios Códigos Fiscales o normas equivalentes. A falta de tales normas se aplicarán las disposiciones de la presente Ley. Todas las demás entidades públicas enajenarán dichos bienes mediante el procedimiento de la licitación pública, salvo cuando se trate de la venta a los propietarios anteriores o cuando el precio base de la negociación sea inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 34. En el evento de la venta, los propietarios anteriores tendrán un derecho preferencial irrenunciable a adquirir los inmuebles, por el avalúo administrativo especial que fije el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el procedimiento señalado en la presente Ley y en los mismos plazos en que pagó la entidad adquirente. El avalúo administrativo especial no incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18. La entidad pública notificará al propietario anterior o a sus causahabientes de su intención de vender y éstos dispondrán de un plazo de 2 meses para aceptar o rechazar la oferta. Si éstos no tuvieran interés en adquirirlos o guardaren silencio sobre la oferta durante el término previsto, o la rechazaren, dichos bienes serán vendidos. Será absolutamente nula la venta que se efectúe con pretermisión de lo dispuesto en el presente inciso.

La obligación de las entidades públicas de vender preferencialmente a los propietarios anteriores o sus causahabientes será exigible judicialmente por la vía ejecutiva. Esta acción caducará 2 meses después del vencimiento del término de 5 años previsto en el artículo anterior. Caducada la acción, cualquier persona interesada podrá exigir que dichos inmuebles se enajenen mediante licitación pública. Cuando un municipio o área metropolitana no hayan previsto la licitación pública para la venta de inmuebles, cualquier persona podrá demandar su venta en pública subasta, por la vía ejecutiva.

Para el efecto previsto en el presente artículo, entiéndense por propietarios anteriores a quienes hubieren transferido el dominio de sus inmuebles a la entidad pública.

Artículo 35. Cuando las entidades públicas enajenen a particulares los inmuebles que hayan adquirido por expropiación o negociación voluntaria directa, el precio de venta no será inferior al avalúo administrativo especial practicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones.

Artículo 36. Las entidades públicas podrán enajenar sus inmuebles sin sujeción al límite establecido en el artículo 35 de la presente Ley y sin que medie licitación pública en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de una enajenación a otra entidad pública. Esta excepción procederá una sola vez respecto del mismo inmueble.

2. Cuando se trate de una enajenación a una entidad sin ánimo de lucro, siempre y cuando medie la autorización del Gobernador, Intendente o Alcalde Mayor de Bogotá, en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble. Estas enajenaciones estarán sometidas a condición resolutoria del derecho

de dominio en el evento de que se les dé a los inmuebles un uso o destinación distinto al autorizado.

3. Cuando se trate de inmuebles de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que hubieren sido adquiridos por la vía del remate, adjudicación o dación en pago.

4. En la venta a los anteriores propietarios, siempre y cuando paguen el valor de los impuestos prediales, complementarios y de valorización del respectivo predio causados desde el momento de la anterior enajenación.

5. En las ventas individuales, tales como aquellas que se efectúen dentro de un programa comercial de construcción de viviendas, oficinas o locales que formen parte del conjunto habitacional, y en el de los proyectos de renovación urbana.

Artículo 37. Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de 3 años renovables, hasta un máximo de 6 y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de 9 años.

La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente Ley.

Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental.

Artículo 38. Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de 5 años, renovables.

Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegociados por las primeras para limitar su término a 3 años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

CAPITULO VIII

De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos.

Artículo 79. En desarrollo del principio constitucional, según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, todo propietario de inmuebles dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente, de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo, o en los planes simplificados, y en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación Departamental.

Artículo 80. A partir de la fecha de vigencia de esta Ley, habrá lugar a la iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio sobre los siguientes inmuebles que no cumplen con su función social:

a) Los inmuebles urbanizables pero no urbanizados, declarados por el Concejo, la Junta Metropolitana o el Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia, mediante acuerdo, como desarrollo prioritario en cumplimiento del plan de desarrollo, y que no se urbanicen dentro de los 2 años siguientes a dicha declaratoria;

b) Los inmuebles urbanizados sin construir declarados por el Concejo, la Junta Metropolitana, o el Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia, mediante acuerdo como de construcción prioritaria en cumplimiento del plan de desarrollo, y que no se construyan dentro de los 2 años siguientes a dicha declaratoria.

Artículo 81. La iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio prevista en el artículo anterior procederá cuando las obras físicas de urbanización y construcción no se inicien dentro del término señalado y se referirá únicamente a la parte no desarrollada o construida. El término de 2 años de que trata el artículo anterior empezará a contarse desde la fecha de la vigencia del acuerdo mediante el cual se declaran el inmueble o inmuebles como de desarrollo o construcción prioritarios y se prorrogará hasta por un período adicional de 2 años si las obras de urbanización o construcción no se han concluido.

El término para concluir las obras podrá prorrogarse por 2 años más, si el tamaño del proyecto lo justificare y se demostrare que la obra ha avanzado razonablemente. Las prórrogas deberán solicitarse antes del vencimiento del respectivo plazo y no se procederá la iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio, mientras la autoridad no decida sobre la solicitud.

Artículo 82. Corresponderá al Alcalde o Intendente, mediante resolución motivada, declarar iniciado el proceso de extinción del derecho de dominio de los inmuebles que no cumplan con su función social en favor del respectivo municipio o del Distrito Especial de Bogotá, o Intendencia de San Andrés y Providencia. Esta resolución será notificada personalmente a quien apareciere inscrito como propietario del inmueble y a los demás titu-

lares de derechos reales inscritos siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 88 de la presente Ley.

Artículo 83. La resolución mediante la cual se inicia el proceso de extinción del derecho de dominio será inscrita por el Alcalde o Intendente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente dentro de los 5 días hábiles siguientes a su ejecutoria.

Artículo 84. Los propietarios tendrán un término de 15 días, contados a partir de la notificación de la resolución, mediante la cual se inicia el proceso de extinción del derecho de dominio, para solicitar la práctica de pruebas. Para decretarlas el término será de 5 días hábiles y para la práctica de las mismas el término será de 15 días hábiles.

La resolución mediante la cual se declara la extinción del derecho de dominio deberá dictarse dentro de los 20 días siguientes. Si vencido este término no se ha dictado, cesará todo procedimiento y la inscripción que se hubiere efectuado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos quedará sin efecto alguno de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento administrativo alguno. El registrador deberá cancelar la inscripción correspondiente, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

Artículo 85. Cuando existan dificultades generales de financiación o mercado, demostradas por los propietarios, éstos podrán solicitar al Alcalde prórroga del plazo concedido para cumplir con lo establecido en el artículo 81 de la presente Ley. Los Alcaldes podrán conceder una o varias prórrogas sucesivas sin que ellas, sumadas, excedan los 18 meses.

Artículo 86. Corresponderá al Alcalde o al Intendente, mediante resolución motivada, declarar la extinción del derecho de dominio de los inmuebles que no cumplan una función social, a favor del respectivo municipio, el Distrito Especial de Bogotá, o la Intendencia de San Andrés y Providencia. En dicha resolución se especificará el uso o destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo, de conformidad con el plan de desarrollo o con el plan de desarrollo simplificado, y en defecto de éstos, de conformidad con el uso que le asigne la Oficina de Planeación Departamental.

Artículo 87. La declaratoria de extinción del derecho de dominio no procederá respecto de aquellos inmuebles ubicados en zonas donde hayan ocurrido desastres naturales calificados como tales por INGEOMINAS o por el HIMAT. En estas zonas la declaratoria procederá en los términos y plazos que señale el Gobierno.

Artículo 88. La resolución que ordena la extinción del derecho de dominio será notificada personalmente a quien apareciere inscrito como propietario del respectivo bien, y a los demás titulares de derechos reales inscritos, dentro de los 5 días siguientes al de su expedición. Adicionalmente, se fijará una copia de dicha resolución en el inmueble objeto de la declaratoria de extinción de dominio.

Si no fuere posible hacer la notificación personal dentro del término de 5 días hábiles, contados a partir de la fecha de expedición de la resolución,

ésta se notificará por edicto que permanecerá fijado en la Alcaldía por el término de 15 días, y se ordenará la comunicación de la parte resolutiva de la misma en un diario de amplia circulación en el municipio y en una radiodifusora que opere en el mismo sitio.

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan, copia del edicto por correo certificado o con un funcionario que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la Oficina de Catastro respectiva.

Artículo 89. El acto que declare la extinción del derecho de dominio será inscrito por el Alcalde o el Intendente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente dentro de los 5 días hábiles siguientes a su ejecutoria. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras ésta subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de urbanización o de construcción, o de uso o funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho.

Artículo 90. Contra la resolución que declara la extinción del derecho de dominio sólo cabrá, por la vía gubernativa, el recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los 15 días hábiles siguientes al de su notificación personal o a la desfijación del edicto, según el caso. La presentación oportuna del recurso de reposición suspenderá su ejecución.

Transcurrido el término de 2 meses, contados a partir de la interposición del recurso de reposición contra la resolución de que trata el inciso anterior sin que se hubiere resuelto dicho recurso, éste se entenderá negado y la autoridad competente no podrá resolverlo, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar.

Parágrafo 1º Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente.

Parágrafo 2º En los municipios de menos de 100.000 habitantes operará el silencio administrativo positivo.

Artículo 91. El procedimiento de expedición de la resolución que declare la extinción del derecho de dominio, podrá ser revisado por el Tribunal Administrativo competente en única instancia. La acción de revisión caducará, según el caso, al cabo de 4 meses, contados a partir del día de la notificación de la resolución que resuelva el recurso de reposición, o contados a partir de los dos (2) meses siguientes a la interposición del recurso de reposición, siempre que éste no haya sido resuelto. La resolución que declara la extinción del derecho de dominio podrá ser objeto de las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo. Si se decretara la nulidad de dicha resolución se indemnizará al propietario y se le restituirá el inmueble en el estado original, anterior al acto anulado. Si no fuere procedente la restitución anterior se indemnizará plenamente al propietario por los perjuicios sufridos.

Artículo 92. Declárase de utilidad pública e interés social la adquisición de los demás derechos reales principales sobre el inmueble objeto de una declaratoria de extinción del dominio. La demanda se dirigirá contra los titulares de dichos derechos y contra las personas indicadas en el último inciso del numeral 2 del artículo 451 del Código de Procedimiento Civil. Al proceso también podrán concurrir los terceros que aleguen posesión material o derecho de retención, en los términos previstos en el artículo 456 del mismo Código. El proceso de expropiación se tramitará conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de la presente Ley.

Artículo 93. Los inmuebles objeto de la declaratoria de extinción del derecho de dominio deberán ser efectivamente usados o destinados a los fines previstos en la resolución respectiva dentro de los 3 años siguientes a la fecha en que haya quedado en firme tal declaratoria. Vencido este término sin que se le hubiese dado al bien el fin previsto, se deberán enajenar dichos inmuebles conforme a lo previsto en el Capítulo III de la presente Ley. En este caso, los propietarios anteriores y sus causahabientes no tendrán derecho de preferencia para readquirir los inmuebles.

Artículo 94. La excepción a la limitación de que trata el inciso 2º del artículo 186 del Código de Régimen Municipal se extenderá a los inmuebles a los cuales se refiere el artículo 81 de la presente Ley.

Salvamento de voto

De los Magistrados Jaime Sanín Greiffenstein, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Alberto Ospina Botero, Rafael Baquero Herrera, Rafael Romero Sierra.

Los suscritos Magistrados concordamos con la parte resolutiva de la sentencia y con sus consideraciones, salvo en cuanto hace referencia a los artículos 29 y 30 de la Ley 9ª de 1989, respecto de los cuales nos apartamos muy respetuosamente del concepto de la mayoría de la Corte. Encontramos que dichos artículos son inconstitucionales, por las razones que a continuación expondremos y que coinciden, en lo sustancial, con las que consignamos en nuestro salvamento de voto a la sentencia número 49 de 17 de agosto del año en curso (Magistrado ponente Dídimo Páez Velandia, Exp. Nº 1905), donde se demandó la exequibilidad de algunos artículos de la Ley 30 de 1988.

Las razones por las cuales comedidamente nos separamos de la opinión mayoritaria son las siguientes:

"Acusación contra los artículos 29 y 30 (Capítulo III) como violatorios del artículo 30 de la Constitución Nacional).

"Evidentemente, los artículos 29 y 30 de la Ley 9ª de 1989, conforme a los cuales la indemnización por las expropiaciones que se efectúen en desarrollo de ella no son previas ni totales, violan el artículo 30, inciso 3º de la Constitución, conforme al cual 'por motivos de utilidad pública o

interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa'.

''Hay tres clases de expropiación: a) ordinaria (30-3); b) por motivos de equidad (30-4), y c) en caso de guerra (33).

''Tres son los requisitos que el artículo 30-3 exige para que pueda operar la expropiación ordinaria de un bien:

''1º Una ley que defina el motivo de la expropiación como de utilidad pública o interés social.

''2º Una sentencia judicial que la disponga, y

''3º Indemnización previa.

''Esta última implica el pago del valor del bien, determinado en la forma que señala la ley, es decir, mediante avalúo de peritos (CPC, Título XXIV).

''Es muy claro el artículo 30 de la Carta Fundamental en exigir que la indemnización sea *previa*. Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, previa significa 'anticipada, que va delante o que sucede primero'. El carácter *previo* de la indemnización se establece claramente en el artículo 456, con el cual se inicia el Título XXIV. Expropiación, en el Código de Procedimiento Civil: *Avalúo y entrega de los bienes...* En firme el avalúo y hecha por el demandante la respectiva consignación, se procederá así:

''1. Se entregarán al demandante los bienes expropiados; en el acta de la diligencia se insertará la parte resolutiva de la sentencia *y se dejará testimonio de haberse consignado el monto de la indemnización...* (subraya la Corte). Los artículos del Código de Procedimiento Civil se han transcrito con el fin de corroborar la tesis aquí sostenida, de que la entrega de la indemnización exigida por el artículo 30 de la Carta debe anteceder a la entrega del bien, utilizando la interpretación que el propio legislador le ha dado al término 'indemnización previa' cuando reguló su aplicación.

''Aparte de los argumentos lingüísticos y jurídicos que se han dado, los hay también de carácter *económico* en cuanto a que la indemnización deba ser previa y plena: En un país que se ha caracterizado generalmente por elevadas tasas de inflación, si se admite el pago diferido de la indemnización, el dueño del bien expropiado recibiría una indemnización inferior al valor de éste. Efectivamente, aunque la suma *nominal* corresponde al avalúo, en términos *reales* será inferior en el porcentaje equivalente a la variación del índice de precios. Esta ha sido en el último año completo del orden del 29%; si tomamos el plazo máximo de 8 años que autoriza la ley, teniendo en cuenta que el incremento de precios es geométrico, recibiría *realmente* 66,7% menos, o sea, aproximadamente una tercera parte del avalúo del inmueble, contrariándose el concepto mismo de 'indemnización' que exige el artículo 30 de la Constitución Nacional, el cual como su propio nombre lo indica, persigue, que el dueño salga indemne, es decir, *sin daño*, de la expropiación.

''No cabría alegar que conforme al inciso 5º del artículo 29 de la Ley 9ª, 'sobre los saldos se reconocerá un interés ajustable equivalente al 80% del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados certificado por el DANE para los 6 meses inmediatamente ante-

riores a cada vencimiento, pagadero por semestres vencidos', pues mientras la norma transcrita incrementa parcialmente (80%) los *intereses* en función de la inflación, ésta recae sobre el valor total del bien. Para evitar la pérdida en la expropiación se requeriría un sistema de valor constante por el 100% de la tasa de inflación, adicional al interés.

"Tampoco soluciona el efecto de la depreciación la negociabilidad de los títulos valores en que podrán dividirse, a solicitud del acreedor, las obligaciones por capital e interés que resulten del precio de... la indemnización, que prevé el artículo 30 de la Ley 9ª de 1989. En efecto, no es previsible que dichos títulos valores se negocien a la par, es decir, por el total de su valor nominal. Tendrán un descuento, en función de su plazo de redención, tanto por el costo del dinero invertido en la adquisición de los títulos, cuanto por la depreciación del mismo. Súmase a ello el riesgo de no pago del título, que varía según la solvencia del deudor y su crédito; bien es sabido que ninguno de estos factores favorece a la mayoría de los papeles estatales, lo cual incrementará el descuento y por lo tanto la pérdida para el expropiado".

Súmese a las consideraciones que anteceden, las siguientes, por las cuales en nuestro criterio, la forma de pago instituida por las disposiciones que se examinan no es previa, como lo exige la Constitución de manera terminante:

En primer término, que la entrega de pagarés contemplada en la disposición tachada no es pago, lo pregona ella misma, pues así lo reconoce al utilizar términos como "pagará", en futuro, el saldo de capital, así como el interés que "vencerá" dentro de determinados plazos, interés que se "reconocerá" conforme a cierta tasa. Es evidente y claro que da en los ojos que el mismo legislador considera que se ha creado una obligación a cargo del Estado, pero que ésta no se ha satisfecho, sino que se "pagará" después.

Es que ciertamente los títulos valores que se entregan tienen un cierto valor económico que entra sin dudas al patrimonio del tenedor, pero no es menos verdadero que —aparte de las consideraciones ya hechas sobre sus fluctuaciones e incertidumbre, que no deben olvidarse— ellos no redimen de ninguna manera la relación causal y originaria ni son una forma de pago sino apenas una modalidad para hacer constar obligaciones dinerarias que siguen vivas. Por eso aunque el Código de Comercio que es el estatuto que lo estructura y al cual hay que mirar para saber su naturaleza, los contempla dentro de los bienes, los clasifica igualmente como documentos de contenido crediticio; lo primero, que sean bienes por su literalidad y autonomía, se justifica hoy por las necesidades el comercio que exigen formas especiales y expeditas de negociabilidad y para efectos de constituir sobre ellos gravámenes (prenda) o limitaciones (usufructo) o afectaciones (embargo y secuestro) y para su reivindicación; pero que lo segundo —que siguen siendo documentos de crédito— conserva su vigencia, se comprueba si se tiene en cuenta que todos ellos tienen como contenido la obligación dineraria impagada (Arts. 671-1, letra de cambio, 709-1, pagaré, 713-1, cheque).

Además, tales títulos valores no constituyen un pago, según lo manda clara y expresamente el artículo 882 *ibidem*:

"La entrega de letras, cheques, pagarés y demás títulos valores de contenido crediticio, por una obligación anterior, valdrá como pago de ésta si no se estipula otra cosa; pero llevará implícita la condición resolutoria del pago, en caso de que el instrumento sea rechazado o no sea descargado de cualquier manera.

"Cumplida la condición resolutoria, el acreedor podrá hacer efectivo el pago de la obligación ordinaria o fundamental, devolviendo el instrumento o dando caución, a satisfacción del juez de indemnizar los perjuicios que pueda causarle la no devolución del mismo.

"Si el acreedor deja caducar o prescribir el instrumento la obligación originaria o fundamental se extinguirá así mismo. No obstante, tendrá acción contra quien se haya enriquecido sin causa a consecuencia de la caducidad o prescripción. Esta acción prescribirá en un año".

De esta disposición se deducen varias consecuencias, adversas todas al parecer fiscal:

a) Que la negociación del instrumento no lo redime;

b) Que su creación y entrega no extinguen la relación causal o subyacente, y

c) Que el título valor no entraña de por sí un pago; a este respecto, y en síntesis, se ha dicho que el documento se crea y entrega *pro solvendo,* es decir, con miras al pago de la obligación dineraria que él incorpora, en su búsqueda y aseguramiento (mérito ejecutivo), pero no *pro soluto,* esto es, no como pago hecho ya de la misma.

Tampoco entraña la creación y entrega del título valor otra clase de extinción de la obligación fundamental, como sería la novación o sustitución de una relación de deber por otra que sería la única que tendría validez, pues así lo norma el artículo 643 del Código de Comercio al siguiente tenor:

"La emisión o transferencia de un título valor de contenido crediticio no producirá, salvo que parezca de modo inequívoco intención en contrario de las partes, extinción de la relación que dio lugar a tal emisión o transferencia. La acción causal podrá ejercitarse de conformidad con el artículo 882".

De todo lo cual se sigue que la obligación surgida de la expropiación no ha quedado extinguida y, por lo tanto, no es previa.

De otra parte, hay que descartar la idea de que los perjuicios que deben pagarse al expropiado, constitutivos cabalmente de la indemnización que por esto se llama así, pueden serlo con cualquier otro bien al talante del legislador, pues no se puede imponer al acreedor que ineluctablemente reciba algo diferente a las especies que tienen poder liberatorio de curso forzoso que son las únicas que, por su propia definición, extinguen obligaciones pecuniarias. Fuera de esta verdad jurídica, piénsese en lo que podría acontecer en la práctica si se sostiene lo contrario y fuese posible pagar estos perjuicios con otros bienes o activos patrimoniales, ya que habría que abrir el campo de la imaginación y prever las formas más exóticas de pago como,

por ejemplo, armas de guerra en desuso, cajas de licores oficiales, mercancías incautadas como contrabando, etc., lo que, como se ve, es absurdo.

Los suscritos no olvidamos que el interés privado debe ceder ante el público ni que la propiedad tiene una función social, pero observamos sin embargo, que el mismo constituyente que estableció estos principios, ordenó que la indemnización fuese previa, de manera que por vía jurisdiccional no puede variarse lo que el Estatuto Superior preceptúa y ésto se haría si en aras de lo primero se desechara lo segundo que es claro y terminante, fuera de que rompería imperdonablemente la coherencia de las normas y del sistema por ellas creado.

Tampoco se oculta que para los entes expropiantes es más cómoda la situación que les depara el artículo en examen que la que les impone la Constitución, y que a ellos le conviene más la primera que la última, pero, de una parte, el argumento, reducido *ad absurdum*, demuestra su inconsistencia, ya que en este orden de ideas habría que pensar que lo deseable sería que no hubiese ninguna indemnización, y de otra parte, es indispensable y perentorio tener en cuenta y nunca olvidar que la Constitución no solamente propende, como acaba de decirse, por el desarrollo y progreso de la comunidad —meta a todas luces deseable—, sino que también se pronuncia por la garantía de la propiedad privada, lo que hace en forma por demás clara al comparar ambos valores de manera que es el constituyente quien los ha sopesado y dado, después de ello, su decisión imperativa.

Cierto es que la Corporación en sentencia de 11 de diciembre de 1964 (Magistrado ponente: Julián Uribe Cadavid), sostuvo:

"Si al estatuto de la expropiación —remedio de salud pública reconocido por todas las constituciones que se ha dado al país—, puede la ley introducirle formas reguladoras del pago de las indemnizaciones a que haya lugar.

"...

"El artículo 62 (de la Ley de Reforma Agraria - 135/61), contiene la fórmula conforme a la cual deben satisfacerse las indemnizaciones y al efecto clasifica las tierras así:

"a) Incultas, pero respecto de las cuales no se haya extinguido el dominio privado;

"b) Inadecuadamente explotadas o explotadas por medio de pequeños aparceros o arrendatarios, siempre que el dueño no participe en la explotación dirigiéndola y tomando a su cargo parte de los gastos o de las operaciones, y

"c) Las explotadas adecuadamente.

"Según esta fórmula, el pago de las tierras del grupo a) —Incultas— se hace en bonos de la clase B, exclusivamente; el de las tierras de los grupos b) y c), en dinero, pero de contado un 20%, y el resto en contados anuales a menos que el interesado prefiera bonos de la clase A" (*Gaceta Judicial*, T. CIX, 2274, Pág. 62).

Finalmente, las razones sostenidas por el honorable Magistrado Carlos Peláez Trujillo en su salvamento de voto (*Gaceta Judicial,* T. CIX, Nº 2274, Pág. 69) coinciden con las aquí sostenidas.

Dice así:

"Los créditos, cualquiera que sea el nombre con que se los distinga y la prueba con que se los acredite, son simplemente eso: créditos, es decir, obligaciones, y más propiamente, en este caso, títulos de deuda pública, lo que excluye que puedan ser considerados como la contraprestación debida por el Estado, mientras no medie el consentimiento del acreedor. La que desde un principio ingresa al patrimonio de éste no es una especie de poder liberatorio absoluto, ni de valor fijo —salvo en relación con una unidad de cálculo, que es la moneda—, como la que demanda una compensación que mira a conservar inalterado aquel patrimonio, sino una de valor variable y que no es medio legal de pago. Las especies que el Estado emita no solamente van a comenzar a circular ya depreciadas —como casi siempre suele suceder con los títulos de deuda pública—, sino que incluso no podrá asegurarse que no están destinados a continuar envileciéndose a causa de fenómenos inflacionarios o de otra índole semejante, propios de una economía en desarrollo y consiguientemente inestable".

Siendo ello así, no existe una verdadera jurisprudencia en el sentido de que sean exequibles las disposiciones legales que consideren el pago a plazos, en títulos valores de la indemnización por expropiación. Además, la jurisprudencia no es obligatoria y bien puede la Corte variarla si encuentra razones de peso que lo aconsejen, como lo son, a su juicio, las aquí expuestas.

Con el debido respeto y comedimiento,

Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein, Gustavo Gómez Velásquez, Alberto Ospina Botero, Rafael Baquero Herrera, Rafael Romero Sierra.

Fecha, *ut supra.*

EXPROPIACION

Resumen. Avalúos dentro de la Reforma Urbana. El proceso de expropiación tiene dos períodos, uno administrativo que concluye con la resolución que ordena la expropiación y otro judicial que termina con la sentencia que decreta la expropiación y el monto de la indemnización y con la entrega de ésta y del bien correspondiente.

Exequibles **el último inciso del artículo 21; el inciso 2º del artículo 22; el último inciso del artículo 27; el primer inciso del artículo 32; el artículo 18; el inciso 1º del artículo 26; el inciso 2º del artículo 31; parte del primer inciso del artículo 34; el artículo 37; el artículo 75 y el artículo 78 en parte.**

Inhibirse para pronunciarse sobre las siguientes disposiciones: incisos 1º, 2º y 3º del artículo 21; incisos 1º y 3º del artículo 22; incisos 3º y 4º del artículo 26; incisos 1º, 2º y 3º del artículo 27 en parte; incisos 2º, 3º y 4º del artículo 32; inciso 1º del artículo 31; incisos 1º, 2º y 3º del artículo 34 en parte; incisos 1º y 2º del artículo 78 en parte.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 57.

Referencia: Expediente número 1920.

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 18, 21, 22, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 37, 75 y 78 de la Ley 9ª de 1989 Reforma Urbana.

Actor: César Castro Garcés.

Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.*

Aprobada por Acta número 36.

Bogotá, D. E., 14 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano César Castro Garcés, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, solicita a la Corte que declare inexequibles parcialmente los artículos 18, 21, 22, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 37, 75 y 78 de la Ley 9ª de 1989.

Cumplido como está el trámite correspondiente, es el momento de decidir.

II. Normas acusadas

El siguiente es el texto de las normas impugnadas:

«REFORMA URBANA

"LEY 09 DE 1989
"(enero 11)

"*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"...

"CAPITULO III

"*De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación.*

"...

"Artículo 18. Con el objeto de evitar el enriquecimiento sin causa, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones no tendrán en cuenta, al hacer los avalúos administrativos especiales de que trata la presente Ley aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que sean susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes avaluados, tales como:

"1. La adquisición previa por parte de la entidad adquiriente, dentro de los cinco (5) años anteriores, de otro inmueble en la misma área de influencia.

"2. Los proyectos anunciados, las obras en ejecución o ejecutadas en los cinco años anteriores por la entidad adquiriente o por cualquier otra

entidad pública en el mismo sector, salvo el caso en que el propietario haya pagado o esté pagando la contribución de valorización respectiva.

"3. El simple anuncio del proyecto de la entidad adquiriente de comprar inmuebles en determinado sector, efectuado dentro de los cinco (5) años anteriores.

"Los cambios de uso, densidad y altura efectuados por el Plan Integral de Desarrollo, si existiere, dentro de los tres (3) años anteriores a la orden de compra, siempre y cuando el propietario haya sido la misma persona durante dicho período o, habiéndolo enajenado, haya readquirido el inmueble para la fecha del avalúo administrativo especial.

"Las mejoras efectuadas con posterioridad a fecha de la notificación de oficio de que trata el artículo 13 no podrán tenerse en cuenta en el respectivo avalúo administrativo especial.

"En los Municipios de Bogotá, Cali y Medellín, y en el Departamento de Antioquia, las oficinas de catastro efectuarán los avalúos administrativos especiales de que trata el presente artículo, ateniéndose a los mismos criterios establecidos para los avalúos administrativos especiales que realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En lo sucesivo, el Instituto podrá delegar la realización de tales avalúos en otras oficinas de catastro departamentales, intendenciales o municipales.

"...

"Artículo 21. Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente expedir resolución motivada en la cual se ordene la expropiación, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha del agotamiento de la etapa de adquisición directa por enajenación voluntaria directa so pena de incurrir en causal de mala conducta. Si no fuere expedida dicha resolución, las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto ninguno, y su cancelación se realizará en la forma prevista por el inciso 3º del artículo 25 de la presente Ley. El representante legal obtendrá las autorizaciones previas previstas en los estatutos o normas que regulan la entidad que represente. Cuando la expropiación sea ordenada por una entidad territorial o un área metropolitana, no se requerirá la expedición de una ordenanza o acuerdo.

"La resolución será notificada personalmente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la resolución se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad expropiante, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de cinco (5) días hábiles, término durante el cual la entidad expropiante lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local.

"Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o con un empleado que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las cir-

cunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la oficina de catastro respectiva.

"Contra la resolución que ordene la expropiación procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de su notificación.

"Artículo 22. Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. El término de caducidad de cuatro (4) meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.

"Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente Ley procederán las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el tribunal administrativo competente, en única instancia. En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado. El tribunal administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de ocho (8) meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda. El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia.

"Si la acción intentada fuera la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente.

"...

"Artículo 26. La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo administrativo especial que para el efecto elabore el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones.

"El avalúo administrativo especial del inmueble se efectuará teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 18 de la presente Ley y se efectuará de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil.

"El juez competente no quedará obligado por el avalúo administrativo especial que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, pudiendo separarse del mismo por los motivos que indique, fundado en otros avalúos practicados por personas idóneas y especializadas en la materia.

"El incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del propietario como consecuencia de la resolución de expropiación constituye fuerza mayor para dicho propietario y por consiguiente no podrán tasarse perjuicios derivados de dicho incumplimiento dentro de la indemnización que le fije el juez al propietario.

"Artículo 27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones practicará y rendirá los avalúos administrativos especiales que se le soliciten en desarrollo de la presente Ley, a más tardar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de recibo de la solicitud de parte de la correspondiente autoridad administrativa o judicial. Practicado el avalúo administrativo especial el Instituto o la entidad respectiva dará traslado inmediato a los interesados por diez (10) días hábiles, y si transcurrido ese término no fueren objetados se entenderán aprobados.

"En el caso de la oferta de compra de que trata el artículo 13 el término del traslado empezará a correr desde la fecha de notificación de la oferta.

"Si hubiere observaciones al avalúo administrativo especial, que se formularán dentro del término del traslado del mismo, el Instituto o la entidad respectiva las resolverá mediante providencia que no admite recurso y que deberá dictarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de las observaciones, salvo que se solicite o requiera la práctica de pruebas. La práctica de pruebas no podrá extenderse por un término superior a quince (15) días ni inferior a cinco (5) días, contados a partir de la fecha en que se presenten las objeciones.

"...

"Artículo 29. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la indemnización que decretare el juez competente será pagada así:

"a) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea menor o igual a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales se pagará de contado un (40%). El saldo se pagará en seis contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble;

"b) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea mayor a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, pero menor o igual a quinientos (500) se pagará de contado un treinta por ciento (30%). El saldo se pagará en siete (7) contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble;

"c) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea mayor a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales se pagará de contado un veinte por ciento (20%). El saldo se pagará en ocho (8) contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble.

"Sobre los saldos se reconocerá un interés ajustable equivalente al ochenta por ciento (80%) del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados certificado por el DANE para los seis (6) meses inmediatamente anteriores a cada vencimiento, pagadero por semestres vencidos.

"Cuando se trate de la expropiación de un inmueble de un valor no superior a doscientos (200) salarios mínimos mensuales, siempre y cuando el propietario haya sido el mismo durante los tres (3) años anteriores a la notificación del oficio que disponga la adquisición y demuestre dentro del proceso que obtiene del inmueble en cuestión más del setenta por ciento (70%) de su renta líquida o que el valor de dicho bien represente no menos del cincuenta por ciento (50%) de su patrimonio líquido, su pago será de

contado en la oportunidad indicada en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

"...

"Artículo 31. Cuando en el proceso de expropiación no hubiere sido posible la notificación personal de la demanda a alguno o algunos de los demandados, la parte resolutiva de la sentencia será publicada en un periódico de amplia circulación en la localidad. El término de ejecutoria de la sentencia empezará a correr al día siguiente de dicha publicación.

"Si el valor de la indemnización decretada por el juez no fuere reclamada por el propietario o por la persona que hubiere demostrado tener derecho a ella o a parte de ella en el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia de expropiación, el juez ordenará el traslado de dicho valor a un Fondo Especial de Rehabilitación de Inquilinatos que funcionará en el Banco Popular. El banco abonará intereses a dicha cuenta en cuantía igual a la tasa promedio de captación de los certificados de depósito a término (DTF).

"Artículo 32. El auto admisorio de la demanda, y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, salvo la sentencia y el auto de que trata el último inciso del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, serán susceptibles únicamente de recurso de reposición.

"El proceso de expropiación terminará si el demandado se aviniere a la venta del inmueble por el precio base de la negociación, actualizado según el índice de costos de la construcción de vivienda de ingresos medios que elabora el Departamento Nacional de Estadística, y otorgare escritura pública de compraventa del mismo a favor del demandante.

"En lo no previsto por la presente Ley, el proceso de expropiación se adelantará de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, en especial por los artículos 451 y siguientes.

"Las expropiaciones a las cuales se refiere la Ley 135 de 1961 y normas que la adicionen o reformen continuarán rigiéndose por las disposiciones especiales sobre el particular.

"...

"Artículo 34. En el evento de la venta, los propietarios anteriores tendrán un derecho preferencial irrenunciable a adquirir los inmuebles por el avalúo administrativo especial que fije el Instituto Geográfico 'Agustín Codazzi' o la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el procedimiento señalado en la presente Ley y en los mismos plazos en que pagó la entidad adquirente. El avalúo administrativo especial incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18. La entidad pública notificará al propietario anterior o a sus causahabientes de la intención de vender y éstos dispondrán de un plazo de dos (2) meses para aceptar o rechazar la oferta. Si estos no tuvieran interés en adquirirlos o guardaren silencio sobre la oferta durante el término previsto, o la rechazaren, dichos bienes serán vendidos. Será absolutamente nula la venta que se efectúe con pretermisión de lo dispuesto en el presente inciso.

"La obligación de las entidades públicas de vender preferencialmente a los propietarios anteriores o a sus causahabientes será exigible judicial-

mente por la vía ejecutiva. Esta acción caducará dos (2) meses después del vencimiento del término de cinco (5) años previsto en el artículo anterior. Caducada la acción cualquier persona interesada podrá exigir que dichos inmuebles se enajenen mediante licitación pública. Cuando un municipio o área metropolitana no hayan previsto la licitación pública para la venta de inmuebles, cualquier persona podrá demandar su venta en pública subasta, por la vía ejecutiva.

"Para el efecto previsto en el presente artículo, entiéndese por propietarios anteriores a quienes hubieren transferido el dominio de sus inmuebles a la entidad pública.

"...

"Artículo 37. Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta un máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

"En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de nueve (9) años.

"La entidad que imponga la afectación en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico 'Agustín Codazzi' o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente Ley.

"Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental.

"...

"CAPITULO VII

"De los bancos de tierras y de la integración y reajuste de tierras.

"...

"Artículo 75. El precio de compra del inmueble y las condiciones de pago se sujetarán a las disposiciones del Capítulo III de la presente Ley.

"...

"Artículo 78. En los proyectos de reajuste de tierras y de integración inmobiliaria el pago del precio de venta, de la indemnización en el evento de la expropiación y de las utilidades o participaciones que reciba el propietario del inmueble, se efectuará preferiblemente con los lotes resultantes

de la subdivisión, provistos de la infraestructura urbana básica, o en los inmuebles construidos dentro del proyecto respectivo.

"El pago del precio de compra-venta o indemnización por expropiación, así como los costos totales necesarios para la ejecución de los proyectos podrán ser pagados por bonos o títulos valores emitidos para el efecto, redimibles con el producto de la venta de los lotes o inmuebles resultantes.

"El valor inicial de los inmuebles lo determinará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo III de la presente Ley. El Instituto o la entidad correspondiente efectuarán un nuevo avalúo para determinar el número de lotes o de inmuebles construidos necesarios para el pago del precio, de la indemnización o de las utilidades o participaciones".

III. Fundamentos de la demanda

El demandante agrupa las normas demandadas en cuatro puntos así:

a) Los artículos 18 y 26 de la Ley 9ª de 1989 violan los mandatos contenidos en los artículos 30, 2º y 55 de la Constitución Nacional:

El artículo 18 viola el artículo 30 de la Carta al prescribir que no se tendrán en cuenta al hacer el avalúo "aquellas acciones o intenciones manifiestas recientes del Estado que sean susceptibles de producir una valorización de los bienes avaluados", las cuales enuncia, como tampoco las mejoras efectuadas a dichos predios, con lo cual se desconocen "parámetros que redundan en un menor valor del predio que se ha decidido expropiar, por cuanto se dejan por fuera de la evaluación criterios que en determinado momento hacen parte del bien a expropiar".

De otra parte se infringen los artículos 2º y 55 del Estatuto Superior al permitir dicha disposición que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi actúe como juez y parte en el proceso de avalúo, ya que "no sólo está limitando su valor al desconocer situaciones que en el libre mercado dan un mayor valor al bien, sino que le limita la posibilidad a la autoridad competente que es el Juez de la República para que en realidad y teniendo en cuenta los criterios del libre mercado efectúe una real evaluación de dicho bien", desconociendo que la "indemnización debe ser previa y justa" y que la Rama Ejecutiva no puede invadir esferas de la jurisdiccional.

El artículo 26 de la Ley 9ª de 1989 resulta contrario a la Carta, por cuanto "la Rama Ejecutiva a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi le va a señalar al juez, la forma como tiene que 'apreciar' los diferentes elementos que se alleguen al proceso", lo que implica que "la Rama Jurisdiccional resulta invadida por la Rama Ejecutiva en cuanto limitan al juez su función primordial, cual es la de administrar justicia". Lo mismo sucede en cuanto al valor del bien, ya que desconoce criterios que deben evaluarse para obtener un valor justo y equitativo, que no le corresponde efectuar sino a la Rama Jurisdiccional, mas no a otra entidad distinta.

b) Los artículos 21, 22, 27 y 32 de la Ley 9ª de 1989 infringen los artículos 26 y 141-3 de la Carta.

El artículo 21 al disponer en su último inciso que contra la resolución que ordena la expropiación procede únicamente el recurso de reposición, viola el artículo 26 del Estatuto Superior, pues no permite al propietario hacer uso del recurso de apelación y así ejercer su derecho de defensa, lo que equivale a "cercenar la posibilidad constitucional de defenderse de acuerdo con los principios generales de los medios de impugnación de los actos administrativos en los cuales procede tanto el recurso de reposición como el de apelación contra cualquier acto administrativo".

Sobre el artículo 22 acusado, expresa el actor que contraría los artículos 26 y 141-3 de la Constitución, al consagrar una sola instancia para los procesos de nulidad o restablecimiento del derecho que se adelanten contra la resolución que decreta la expropiación, puesto que se desconoce uno de los factores de la competencia como es la cuantía del negocio que es la que determina si el juicio es de una o dos instancias, siendo la segunda instancia la oportunidad para que el actor pueda acudir al superior en busca de un fallo justo. En consecuencia se vulnera el derecho de defensa y la plenitud de las formas propias de cada juicio. A la vez que se le recorta al Consejo de Estado la función que tiene de desempeñarse como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

En la misma disposición se consagra que el Tribunal Administrativo debe dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de ocho meses, contados a partir de la presentación de la demanda y dispone que el proceso termina si transcurrido ese lapso no se ha dictado sentencia, lo cual viola el artículo 26 de la Carta, al no permitir el pleno ejercicio del derecho de defensa, y se pregunta "¿qué sucede si se están evacuando las formas del juicio, simplemente se termina el proceso sin más?", además de no existir la posibilidad de acudir en apelación porque no hay segunda instancia.

El artículo 27 de la Ley 9ª de 1989 es inconstitucional al negar los recursos por vía administrativa de las decisiones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con lo cual se vulnera lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Nacional, por cuanto no le da "la posibilidad a los administrados de ejercer los recursos legales ante las autoridades competentes".

El artículo 32 contraría también el artículo 26 de la Carta al disponer que no procede el recurso de apelación, sino contra la sentencia y el auto de que trata el último inciso del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, lo que significa que todos los demás autos interlocutorios que por regla general son apelables en cualquier proceso, no son susceptibles sino de recurso de reposición, violándose el debido proceso.

c) El artículo 29 de la Ley 9ª de 1989 lesiona el artículo 30 Superior.

En dicha disposición se establece que el pago por concepto de la indemnización a que haya lugar se haga una parte de contado, si se reúnen los requisitos señalados en el último inciso; pero "para todos los demás casos se fijó una serie de plazos que van a ser pagaderos en cuotas anuales

iguales y sucesivas y hasta en seis u ocho años, según el caso" y sobre los saldos se reconocen intereses ajustables equivalentes al 80% del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor certificado por el DANE para los seis meses inmediatamente anteriores, pagaderos por semestres vencidos. En consecuencia "el valor de la indemnización para estos casos del pago de cuota siempre va a resultar inferior al justo y equitativo precio que debe pagarse por la indemnización", de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 30 de la Constitución. Al establecerse solamente el 80% del incremento porcentual del índice de precios al consumidor "se está disminuyendo por parte de la disposición en forma reiterada y constante el real valor del precio por cuanto el interés que se reconoce ni siquiera cubre el de la inflación anual y al cabo de los seis u ocho años el verdadero valor pagado ni siquiera equivale al 50% del valor por el cual se expropió". De manera que esta no es una indemnización plena, justa y equitativa como lo ordena el artículo 30 Superior.

d) Los artículos 31, 34, 37, 75 y 78 de la Ley 9ª de 1989:

El artículo 31 contraría los mandatos contenidos en los artículos 30 y 34 de la Constitución, al disponer que la indemnización decretada por el juez que no fuere reclamada por el propietario o por la persona que hubiere demostrado tener derecho a ella o parte de ella, debe pasar a un Fondo Especial de Rehabilitación de Inquilinatos que funcionará en el Banco Popular. Pero al no prever la norma "la forma y los derechos inherentes sobre el valor de la indemnización, va a generar la pérdida del valor del inmueble, por cuanto dicho Fondo lo va a utilizar en los fines previstos para tal Fondo (sic), con lo cual se desconoce el carácter indemnizatorio de la expropiación, pues el titular no va a disfrutar y por el contrario un determinado Fondo va a utilizar sus derechos", lo que en otras palabras equivale "no sólo a la pérdida del valor del inmueble... sino que en últimas equivale a una confiscación así se le pretenda dar una denominación distinta", violándose lo dispuesto en los artículos 30 y 34 del Estatuto Supremo.

El artículo 34 impugnado al disponer que en el avalúo administrativo no se incluirán las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, desconoce los parámetros que acceden al valor del inmueble y que por no haberse acogido "la indemnización no tiene el valor que realmente le corresponde cuando la intención del Constituyente al consagrar en el artículo 30 de la Constitución lo relacionado con la indemnización (la cual) debe ser plena, justa y equitativa".

El artículo 37 materia de acusación desconoce los mandatos contenidos en los artículos 30 y 55 de la Carta, pues allí se consagra una "afectación o congelamiento de la propiedad por un término mínimo de tres años renovables hasta un máximo de seis, lo que significa una limitación de la propiedad diferente a la misma expropiación, pues el propietario no puede efectuar ninguna operación comercial sobre dicho bien. De otra parte aparece que los perjuicios sufridos durante el término de la afectación serán medidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla dicha función, lo que significa que "una entidad del orden adminis-

trativo nacional, viene a ser juez y parte dentro del proceso de avalúo de los perjuicios, cuando esta facultad le compete a la Rama Jurisdiccional".

El artículo 75 es inexequible al hacer remisión en cuanto al precio de compra de los inmuebles y las condiciones de pago al Capítulo III de la misma ley, pues como las disposiciones de ésta han sido acusadas de inconstitucionales dicho mandato corre el mismo resultado de ellas.

Sobre el artículo 78 expresa el demandante que se presenta el mismo caso del artículo 75, pues al disponer dicha norma que el valor de la indemnización la determinará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla las funciones de acuerdo con las disposiciones del Capítulo III de la ley, está en íntima relación con las acusadas de dicho capítulo y por tanto corre la misma suerte de ellas.

IV. Coadyuvancia

El doctor Jesús Vallejo Mejía, mediante memorial dirigido a esta Corporación, coadyuva la demanda presentada por el ciudadano César Castro Garcés en lo atinente a la inconstitucionalidad del inciso 2º del artículo 22 de la Ley 9ª de 1989, en la parte que dice "el proceso contencioso administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia", ya que aquí se consagra "la posibilidad de la denegación de justicia", lo cual infringe los artículos 26, 45 y 58 de la Constitución Nacional.

Y agrega que "es indudable que los procesos jurisdiccionales deben culminar con sentencias o actos equivalentes, mediante los cuales las autoridades jurisdiccionales administren justicia como lo establece el artículo 58 de la Constitución Nacional, esto es, se pronuncien concretamente y en forma definitiva sobre todas y cada una de las cuestiones en litigio". Por estos motivos considera que debe declararse inexequible el inciso citado en la parte descrita.

V. Concepto fiscal

Ante el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación y aceptado por la Sala Constitucional, el Viceprocurador General rindió la vista fiscal mediante oficio número 425 de 10 de mayo de 1989, en el cual solicita a la Corte haga los siguientes pronunciamientos:

— Se inhiba de desatar la acción pública incoada contra los tres primeros incisos del artículo 21, los incisos 1º y 3º del artículo 22, los incisos 1º y 3º del artículo 26, el artículo 27 excepto la frase "que no admite recurso", el inciso 1º del artículo 31, el artículo 32 salvo el primer inciso, el artículo 34 excepto las expresiones "el avalúo administrativo especial no incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18", el inciso 1º del artículo 78 por inepta demanda al no expresar el actor concepto de violación sobre ellos.

— Que son exequibles los artículos 18, 21, 26, 27, 31, 32, 34, 37, 75 y 78, salvo lo anotado en el punto anterior.

— Que es exequible el artículo 29, pero, en caso de que la Corte ya se hubiere pronunciado sobre él, pide se esté a lo resuelto.

— Que el artículo 22 es inexequible en la parte que dice: "el proceso contencioso administrativo terminará si transcurrido el término anterior (8 meses) no se hubiere dictado sentencia".

Para fundamentar su solicitud el Viceprocurador General expone:

El artículo 18 de la Ley 9ª de 1989 "excluye de los conceptos que debe tener en cuenta el IGAC al realizar los avalúos administrativos, todos aquellos que se traducirían en un aumento ficticio del valor del inmueble, pues lo que se busca es que el avalúo comprenda los factores reales que determinan el valor del bien sujeto a expropiación". Igualmente señala que el Instituto Agustín Codazzi no actúa como juez y parte, ni limita el justo precio del bien a expropiar "pues es el legislador quien ha dictado la norma en cuestión con el objetivo de hacer transparentes los avalúos administrativos especiales, que en caso contrario harían más oneroso para el Tesoro Público el pago de la indemnización que decretare el juez basado en el avalúo". Además agrega que el juez puede apartarse de tal avalúo como se lee en el inciso 3º de la misma disposición, pues la labor del IGAC es de asesoramiento.

Sobre el artículo 26 expone el Ministerio Público que tampoco contraría los artículos citados por el actor "pues se contrae a prever que el avalúo administrativo especial se efectúe, teniendo en cuenta los criterios señalados en el artículo 18, y con base en lo dispuesto en el estatuto procesal civil, como se analizó en el acápite anterior".

En cuanto al artículo 21 se dice en el concepto fiscal que "la Carta no garantiza y por ende, no obliga a establecer dicho recurso", se refiere al de apelación, en consecuencia "es potestativo del legislador señalar contra qué actos no procede". Además como contra tal decisión proceden las acciones contencioso-administrativas de nulidad y restablecimiento del derecho "se garantiza que el afectado con dicho acto de la administración puede (sic) hacer valer sus derechos por cualquiera de estas vías procesales", con lo cual se ampara el debido proceso y el derecho de defensa.

Respecto al artículo 22 acusado se dice que "la Constitución tampoco contempla como obligatorio el principio de las dos instancias", por tanto el legislador al dictar esta norma no violó el artículo 26 de la Carta.

Sobre el artículo 27 expone el Viceprocurador que no se desconoce el debido proceso al ordenar que contra el avalúo que realice el IGAC no se admite recurso "puesto que el artículo 27 en lo no demandado, prevé que del avalúo se dé traslado inmediato por diez (10) días para que presenten sus objeciones, o en su defecto se entiende aprobado", lo que constituye "garantía para los interesados".

En relación con el artículo 32 reitera el concepto fiscal que "es potestativo del legislador determinar contra qué providencias proceden los recursos de reposición y apelación".

En lo atinente al artículo 29 materia de impugnación, el Ministerio Público transcribe el concepto emitido dentro del proceso 1903, en donde se demandó esta misma disposición y agrega que "teniendo en cuenta el orden numérico de trámite que imprime la Corte cuando estudie la presente demanda contra el artículo 29, como ya habrá proferido su decisión de fondo se solicitará a esa Corporación que ordene estar a lo resuelto en la sentencia correspondiente". Cabe aclarar que en dicho concepto se pidió la exequibilidad de este mandato con la consideración de que "el artículo 30 Superior exige la 'indemnización previa', mas no prevé nada sobre la efectividad del pago, esto es, el sistema de pago diseñado por el legislador en los artículos 29 y 30 de la ley parcialmente demandada", además de que "los títulos valores son libremente negociables, esto es, que pueden ser vendidos en la oportunidad que se estime conveniente".

Del artículo 75 demandado dice el concepto fiscal que no encuentra que la remisión allí prevista "resulte contraria a la Carta, ya que la misma no es más que el cumplimiento de aquéllas", se refiere a las disposiciones del Capítulo III de la misma ley.

Respecto al artículo 78 señala el Viceprocurador que resultan aplicables los mismos argumentos esgrimidos para sostener la constitucionalidad del artículo 29, pues la indemnización es previa "máxime si se tiene en cuenta que el pago con bonos o títulos valores es redimible, es decir, éstos son negociables".

Sobre el artículo 31 expresa que la disposición impugnada no prohíbe ni niega el derecho a reclamar posteriormente el valor de la indemnización, pues el valor que pasa al Fondo Especial de Rehabilitación de Inquilinatos gana intereses "teniendo en cuenta la tasa promedio de captación de los Certificados de Depósito de Término (CDT)" garantizando "el mantenimiento del poder adquisitivo del monto del valor, que en cualquier oportunidad podrá ser reclamado por quien demuestre tener derecho sobre él". También debe advertirse que ese valor "no pasa a engrosar el patrimonio del Fondo sino que éste mantiene dichos recursos disponibles y a nombre del propietario, para entregarle (sic) en la oportunidad en que se le soliciten". Por tal razón no se infringen los artículos 30 y 34 de la Constitución Nacional.

En cuanto al artículo 37 manifiesta que el actor omite expresar "que la misma disposición ordena que la entidad que imponga la afectación en cuyo favor fue impuesta, celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación", además de que la norma no saca del comercio el bien, pues el propietario puede disponer de él.

De otro lado en esta disposición tampoco actúa el IGAC como juez y parte, pues de la evaluación de los perjuicios se ordena correr traslado al

interesado por el término de 10 días para que lo objete o lo apruebe (Art. 27 *ibidem*).

Para finalizar señala el Viceprocurador que el artículo 22 en su inciso 2º viola el artículo 26 de la Carta, al ordenar que el proceso contencioso administrativo termine si transcurridos ocho meses no se ha dictado sentencia, lo que atenta contra el debido proceso y el derecho de defensa, pues "es la vía expedita para desconocer los derechos y dejarlos sin solución alguna, cuya solicitud de restablecimiento es impetrada ante la justicia contencioso-administrativa, mediante el ejercicio de la acción de restablecimiento del derecho o tanto como desconocer la tutela del ordenamiento jurídico a cargo de esta jurisdicción, cuando se ha incoado la acción de nulidad. A la postre sin fórmula de juicio se sanciona al demandante, manteniendo en firme la resolución que ordena la expropiación, ante la mora en la administración de justicia administrativa". Por estas razones solicita se declare inexequible dicho aparte.

VI. Consideraciones de la Corte

Competencia:

Por pertenecer las normas acusadas a una ley de la República, corresponde a esta Corporación decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Carta Política.

El pronunciamiento de la Corte:

Evidentemente, como lo advierte el señor Viceprocurador General en la vista fiscal, a pesar de que la demanda cumple con los requisitos externos o formales previstos en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, motivo por el cual fue admitida, al analizar cada uno de los argumentos de inconstitucionalidad aducidos, se observa que el actor, aunque transcribió en su totalidad algunas normas con el exclusivo fin de fijar su entendimiento, al emitir el concepto de violación, en algunos casos, solamente se refiere a apartes de los artículos que impugna y en consecuencia esta Corporación limitará su pronunciamiento a las normas o partes de ellas, cuyo ataque satisface las exigencias legales contenidas en el ordenamiento citado, pues éstas son las únicas que deben realmente considerarse acusadas.

Cabe recordar aquí, que si bien es cierto que la Corte tiene la obligación de confrontar las disposiciones acusadas frente a todos los artículos de la Constitución (artículo 29 del Decreto 432 de 1969) y no sólo por los motivos expuestos por el demandante, sino también por razones distintas a las invocadas, ello no significa que esta Corporación deba pronunciarse sobre normas que no han sido efectivamente acusadas, es decir, cuando en la formulación de los cargos no se reúnen las exigencias del Decreto 432 de 1969.

Cuando la glosa de inconstitucionalidad se circunscribe a una parte del precepto que se transcribe, en forma tal que la acusación la afecta solamente a ella porque es independiente en cuanto a su significado del resto copiado, el cual subsiste inalterado y por virtud de su propio contenido, la decisión de fondo debe limitarse a dicha parte criticada. Solamente en caso de íntima conexidad, el ataque comprenderá la totalidad de la norma porque no pueden sobrevivir separados sus fragmentos.

Por esto, la Corte, en jurisprudencia que reitera, ha dicho:

"No puede abrirse paso la tesis de que la sola fundamentación sobre posible inconstitucionalidad de una norma implique la decisión sobre la exequibilidad de todo un estatuto, ya que la demanda en estos casos es inepta, en cuanto a los artículos cuyas razones de inconstitucionalidad no se sustentan, con arreglo a lo previsto por el artículo 16 del Decreto 0432 de 1969.

"A este respecto, en sentencia del 27 de septiembre de 1972 (Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega), dijo la Corte:

"(...) resulta inadmisible impugnar como inexequible todo un estatuto proveniente de una ley, de un código o de un decreto, sin especificar de manera particular y concreta los cargos de violación constitucional de cada una de sus normas, en relación con las constitucionales correspondientes y fundamentando las razones de las respectivas infracciones invocadas..." (sentencia número 59 de 1988. Magistrado ponente: doctor Hernando Gómez Otálora).

En este orden de ideas la Corte no emitirá decisión de fondo sobre los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 21; incisos 1º y 3º del artículo 22; incisos 3º y 4º del artículo 26; incisos 1º, 2º y 3º del artículo 27 excepto la parte de este último que dice: "si hubiere observaciones al avalúo administrativo especial, que se formularán dentro del término de traslado del mismo, el Instituto o la entidad respectiva las resolverá mediante providencia que no admite recurso alguno..."; incisos 2º, 3º y 4º del artículo 32; inciso 1º del artículo 31; incisos 1º, 2º y 3º del artículo 34 salvo la parte (de este último) que dice: "el avalúo administrativo especial no incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18"; inciso 1º del artículo 78 y el inciso 2º del mismo, excepto la parte que reza: "de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo III de la presente Ley", por ineptitud sustancial de la demanda.

La Ley 9ª de 1989:

Para el cabal entendimiento de las disposiciones que se demandan, es preciso tener en cuenta que la Ley 9ª de 1989 de la cual forman parte, autoriza a la Nación, entidades territoriales, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, departamental o municipal, para adquirir por medio de enajenación voluntaria o mediante expropiación, inmuebles urbanos o suburbanos para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la misma ley.

El proceso de enajenación voluntaria comienza con la manifestación expresa de la entidad correspondiente del propósito de comprar (oferta de compra) —artículo 13—; si hay acuerdo sobre el precio y las demás condiciones de la oferta se celebra el contrato de compraventa —artículo 15—; si la venta no se lleva a cabo por alguna de las circunstancias que se señalan en el artículo 20, la entidad adelanta un trámite administrativo que concluye con la resolución que ordena la expropiación —artículo 21—; este acto es demandable ante la jurisdicción especial en acción de nulidad o restablecimiento del derecho —artículo 22—.

Luego sí comienza el proceso mismo de expropiación, el cual se adelanta ante la jurisdicción ordinaria en lo civil, que se inicia con la resolución de expropiación que dictó la entidad administrativa —artículo 25— que debe seguir el trámite que allí se establece y en el que en lo no previsto se observan las normas del Código de Procedimiento Civil, en especial los artículos 451 y siguientes (Art. 32).

Conforme a estas disposiciones, el proceso de expropiación tiene dos períodos, uno administrativo que concluye con la resolución que ordena la expropiación y otro judicial que termina con la sentencia que decreta la expropiación y el monto de la indemnización y con la entrega de ésta y del bien correspondiente.

Adviértase que "el juicio de expropiación es el mecanismo mismo para hacer cumplir la respectiva decisión administrativa y para cuantificar equitativamente el monto del perjuicio de los afectados" (sentencia 27 de junio de 1978).

Se entra, entonces, a analizar las disposiciones acusadas.

Artículos 21, 22, 27 y 32 de la Ley 9ª de 1989:

El actor agrupó estas disposiciones para efectos de sostener su inconstitucionalidad, por considerar que todas, en las partes que cita, violan el artículo 26 de la Constitución Nacional, además de que el artículo 22 impugnado también infringe el 141-3 del Estatuto Superior.

El debido proceso:

El artículo 26 de la Constitución Nacional, que la jurisprudencia y la doctrina han denominado "del debido proceso" y "del derecho de defensa", consagra una de las más importante garantías que se le otorgan a toda persona, como es el derecho a que el juzgamiento se haga por juez competente previamente señalado por la Constitución o la ley; conforme a normas preexistentes, es decir, dictadas con anterioridad al juzgamiento; y mediante la observancia de las formas que rigen cada proceso, las cuales también deben estar claramente establecidas.

Estas garantías que, como ya se ha dicho en varias oportunidades, caben en todos los procesos, sean ellos civiles, penales, laborales, administrativos, disciplinarios, etc., también se encuentran proclamados en los

"Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos", aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966 y convertidos en norma nacional por Ley 74 de 1968. Igualmente están consagrados en la "Convención Americana sobre Derechos Humanos", suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, la que fue aprobada por el Congreso de Colombia, mediante la Ley 16 de 1972.

De otra parte, cabe agregar que el derecho de defensa se compone, en la práctica, del derecho a no ser condenado sin antes haber sido oído y vencido en juicio, previo el ejercicio del derecho a contradecir las pruebas y a impugnar las decisiones de la autoridad que adelanta el proceso.

Dice el actor que los artículos 21, 22, 27 y 32 son inconstitucionales porque contrarían el canon 26 Superior al establecer, el 21, que contra la resolución que ordena la expropiación dictada por la entidad administrativa no procede sino el recurso de reposición; el 32, por consagrar también solamente el recurso de reposición para el auto admisorio de la demanda y las demás providencias que dicte el juez en los juicios de expropiación, excluyendo la sentencia y el auto a que se refiere el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil que son apelables; el 22, por ordenar que los procesos contencioso administrativos de nulidad y restablecimiento del derecho que se adelanten contra la resolución que ordena la expropiación, son de única instancia ante el Tribunal Administrativo y el 27, por ordenar que no procede recurso alguno contra la resolución que dicte el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad respectiva resolviendo las objeciones al avalúo administrativo especial.

No encuentra la Corte que estas disposiciones vulneren la Constitución, pues, como lo ha sostenido esta Corporación en reiteradas oportunidades, la Carta "no ha instituido en parte alguna, que los juicios deban tener dos o más instancias, asunto que se deja a la determinación del legislador; claro está que dada la organización jerárquica de la justicia que va de la Corte Suprema a los Tribunales de Distrito, Juzgados de Circuito y Municipales, se infiere la posibilidad constitucional de establecer las dos instancias en unos juicios, la revisión en otros, la casación para estas o aquellas sentencias. Pero en todo ello puede obrar el legislador según el mejor criterio y la técnica procesal que acoja" (sentencias diciembre 5 de 1969 y enero 31 de 1985).

Por otra parte, es preciso aclarar que el hecho de que el legislador establezca juicios de única instancia, por sí solo no implica violación del debido proceso y del derecho de defensa, ya que lo que podría acarrearla sería que en tales procesos no se dé oportunidad a las partes para formular su posición jurídica, presentar y controvertir pruebas y, en general, ejercer todos aquellos actos que permitan su defensa.

En el caso de estudio se tiene que contra la resolución de expropiación que dicta la entidad administrativa, además de consagrarse que ella es pasible del recurso de reposición (Art. 21), que es una oportunidad para que el afectado pueda exponer los motivos de su inconformidad, se establece también la posibilidad de que el afectado acuda ante la jurisdicción conten-

cioso administrativa, que es ajena a la Administración, ya sea en acción de nulidad o de restablecimiento del derecho y quien será en últimas quien decida definitivamente la controversia que se presente entre el particular y la entidad respectiva. Entonces sí hay oportunidad suficiente para que el perjudicado con la determinación de la entidad haga valer sus derechos.

En cuanto a lo dispuesto en el artículo 32, adviértase que sólo se establece el recurso de reposición para decisiones del juez, tales como el auto admisorio de la demanda y otras providencias que el legislador consideró de menor importancia en el proceso de expropiación, pues excluye la sentencia que la decreta y en la cual también se cuantifica el valor de la indemnización y la providencia que ordena la entrega de la misma indemnización, las que son de gran trascendencia en el juicio expropiatorio y contra las cuales sí estimó necesario el legislador establecer la apelación. En esto se sigue la tesis acogida por el Código de Procedimiento Civil, conforme a la cual las providencias están sujetas al recurso de apelación sólo cuando así lo dispone expresamente el precepto respectivo (Art. 351).

Respecto al artículo 27 hay que anotar, en primer término, que esta norma se refiere al avalúo administrativo especial que se efectúa dentro del proceso de enajenación voluntaria, mas no en el juicio de expropiación del que corresponde conocer al juez, ya que, conforme a lo estatuido en el artículo 26 de la misma ley, dicho avalúo en el proceso judicial se "efectuará de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil".

En estas condiciones no se advierte violación constitucional al no contemplar el inciso final de dicho artículo recurso contra las resoluciones del IGAC o la entidad respectiva que resuelvan las objeciones que se presenten contra el avalúo administrativo especial, ya que ello se hace dentro de un acuerdo de voluntades como es la "enajenación" de manera que si el propietario del bien que se pretende adquirir no está conforme con el avalúo practicado, simplemente no acepta vender. Sin embargo, obsérvese que en la misma norma se le da oportunidad al propietario para que presente objeciones al avalúo, con lo cual se le brinda medio prudente de proteger sus intereses.

Expresa el actor que el artículo 22 infringe además el 141-3 de la Carta al establecer que los juicios de nulidad o restablecimiento del derecho se adelanten en única instancia, pero ante el Tribunal Administrativo, sin tener en cuenta que el Consejo de Estado es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

Pues bien, sostener que el Consejo de Estado deba conocer en única o segunda instancia de todos los procesos administrativos es absurdo e ilógico. No debe olvidarse que los Tribunales Administrativos son también de origen constitucional (Art. 154) y cumplen funciones de tribunal de lo contencioso administrativo conforme a la ley, a más de que se ha considerado necesario o conveniente, ya sea por la cuantía de los negocios, o por la naturaleza de los mismos, como los enunciados en la norma acusada, que algunos procesos no tengan dos instancias y por consiguiente no sean conocidos por el Consejo de Estado, facultad que, como quedó dicho, puede ejercer el legislador, como lo ha hecho en el artículo 131 del Decreto 01 de 1984, Código Conten-

cioso Administrativo, que determina el trámite y decisión de varios asuntos en única instancia por parte de los Tribunales Administrativos y, por lo tanto, sin conocimiento del Consejo de Estado.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte al señalar "que el alcance de carácter de tribunal supremo de lo contencioso administrativo que en razón del numeral 3º del artículo 141 de la Constitución posee el Consejo de Estado no es el de que deba conocer en única o segunda instancia de todos los negocios de esa órbita. Si tal fuere, la sola hipercongestión de asuntos en el Consejo que ello implicaría, tornaría absurda la norma del mencionado numeral" (sentencia 5 de julio de 1984).

Por estas razones considera la Corte que las normas aquí examinadas, en las partes acusadas, no infringen los artículos 26, 141-3 ni ningún otro del ordenamiento superior. En consecuencia, serán declaradas exequibles así:

— El último inciso del artículo 21 que dice: "contra la resolución que ordene la expropiación procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los 10 días hábiles siguientes al de la notificación".

— El inciso 2º del artículo 22 en la parte que reza: "contra la resolución que ordene la expropiación en desarrollo de la presente Ley procederán las acciones contencioso administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el tribunal administrativo competente, en única instancia".

— El último inciso del artículo 27 en la parte que dispone: "Si hubiere observaciones al avalúo administrativo especial, que se formularán dentro del término del traslado del mismo, el Instituto o la entidad respectiva las resolverá mediante providencia que no admite recurso".

— El primer inciso del artículo 32 que expresa: "El auto admisorio de la demanda, y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, salvo la sentencia y el auto de que trata el último inciso del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, serán susceptibles únicamente del recurso de reposición".

No sucede lo mismo con el aparte final de inciso 2º del artículo 22, que dice: "el proceso contencioso administrativo terminará si transcurrido el término anterior (8 meses) no se hubiere dictado sentencia", pues en cuanto a este precepto habrá de estarse a lo resuelto en el expediente número 1903, conforme sentencia número 56 de 14 de septiembre de 1989.

Artículo 18 de la Ley 9ª de 1989:

Estima el actor que esta norma es inconstitucional por ordenar que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones no tenga en cuenta las acciones o intenciones del Estado que allí se enumeran para efectos del avalúo de los bienes que se van a expropiar, por oposición con el artículo 30 de la Carta.

La norma impugnada al señalar, a manera de ejemplo, las acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que pudiendo ser susceptibles

de producir valorización, no deben ser tenidas en cuenta en el avalúo respectivo, determinó la finalidad de dicha prohibición: evitar un enriquecimiento sin causa. Significa lo anterior, a "contrario sensu" que si el incremento de valor es justificado, debe quedar fijado en la pericia respectiva.

Obsérvese cómo el objeto de exclusión está constituido por "acciones del Estado", vale decir, realizaciones objetivas y concretas como "la adquisición por parte de la misma entidad, dentro de los cinco años anteriores de otro inmueble en la misma área de influencia" (Num. 1º); o "las obras en ejecución o ejecutadas por cualquiera entidad pública en los cinco años anteriores en el mismo sector" (Num. 2º). Aquí señala la ley una excepción que confirma la finalidad específica del precepto, pues si por dicha obra se está pagando o pagó valorización, obviamente ésta no podría quedar excluida de la pericia del Instituto Geográfico Agustín Codazzi por ser un enriquecimiento con causa legítima.

Son objeto de exclusión también las "intenciones manifiestas y recientes del Estado"; tales como la enunciación de proyectos (Num. 2º), o el simple anuncio de proyectar compras en un sector determinado (Num. 3º), lo cual no puede ser causa legítima de un incremento patrimonial, pues ello conduciría a que habilidosos manejos publicitarios fuesen determinantes de tales incrementos individuales con inequívoco detrimento del patrimonio público. La propiedad privada que protege el artículo 30 constitucional es la legítimamente adquirida, y lo habilidoso o fraudulento no es ciertamente legítimo ni justo.

La Corte ha dicho que la indemnización "ha de compensar todos los perjuicios que la expropiación misma ocasione en el patrimonio del expropiado, en forma que, por una parte, no constituya para él, pérdida alguna, ni por otra, sea fuente de ganancia. La indemnización debe reparar en toda su extensión el perjuicio causado con la expropiación al propietario, a éste no debe pagársele más ni concedérsele menos que el perjuicio efectivamente sufrido" (sentencia agosto 10 de 1954).

Pretender fundar un perjuicio en la parte de consideración valorativa de una obra estatal o en una simple intención manifiesta de éste que realmente no justifique dicho mayor valor, es hacer de la expropiación una fuente injusta de ganancia, y ello no encuadra en la preceptiva del artículo 30 de la Constitución Nacional.

No cree la Corte que con el precepto en examen la ley coarte al perito la libre apreciación que debe tener en cuenta al emitir su dictamen, pues no excluye de él sino aquellos factores sin justa causa; ni tampoco estima que se esté en presencia de hipótesis normativas celosamente rechazadas como aquellas que prefijan el monto de la indemnización al limitar el avalúo, por ejemplo, al catastral —que como se sabe no coincide en principio con el comercial—, o cuando se le ha considerado igual al beneficio que ha de recibirse con la ejecución de la obra pública, lo cual ciertamente es arbitrario y violatorio no solamente del artículo 30 de la Carta sino igualmente del 26, pues constituyen un trámite meramente simbólico (ver sentencias de noviembre 4/27 relativa al artículo 2º Ley 84/20; de agosto 10/54 sobre

el Decreto 2460 bis/52, y la de febrero 23/84, sobre el artículo 75 Ley 14/83).

En lo que respecta a las mejoras debe tenerse en cuenta que se refieren a las "efectuadas con posterioridad a la fecha de la notificación del oficio de que trata el artículo 13" de la misma ley en referencia.

Dicho precepto, en su inciso final, dice:

"El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho".

Ha de entenderse, por consiguiente, que el desconocimiento de una prohibición legal no puede constituir presupuesto de derechos. En efecto, si se trata de construcción o urbanización —para lo que se exige licencia— y la hace contrariando la prohibición, no le es permitido fundar derechos con su proceder contravencional; si es para modificar o adaptar el bien para establecimiento, igual consecuencia se desprende.

No ocurre lo mismo, se trata de las llamadas "mejoras necesarias", reconocidas en la legislación como las indispensables para la conservación del inmueble, pues en tal evento las puede y debe hacer sin que sean objeto de exclusión en el avalúo para la expropiación, ya que el artículo 13, al cual remite la norma que se juzga, se refiere a las obras que requieren licencia o permiso de funcionamiento "por primera vez", y obviamente las mejoras necesarias no están allí comprendidas.

Tampoco viola los artículos 2º y 55, pues el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no es, como dice el actor, juez y parte, ya que la pretendida limitación al juez no existe. Este, si bien es cierto no está atado al avalúo, también lo es que ambos lo están a la ley y en consecuencia, tiene libertad para desconocer en el fallo factores ilegales tenidos arbitrariamente en cuenta por el perito.

Es por consiguiente, constitucional el artículo 18 y así habrá de declararlo la Corte.

Artículo 26 de la Ley 9ª de 1989:

Dice el actor que los incisos 1º y 2º de esta disposición violan el artículo 55 de la Constitución Nacional, pues la Rama Ejecutiva por medio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi le señala al juez cómo debe administrar justicia al indicarle la forma de apreciar el avalúo.

Al leer el artículo 26 en la parte acusada parecería a simple vista que el juez no puede separarse del dictamen que emite el IGAC o la entidad que cumple sus funciones; sin embargo ello no es así, puesto que en el inciso 3º del mismo artículo se establece: "El juez competente no quedará obligado por el avalúo administrativo especial que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, pudiendo separarse del mismo por los motivos que indique, fundado en otros avalúos practicados por personas idóneas y especializadas en la materia", con lo cual se garantiza plenamente la independencia y autonomía del juez que adelanta el juicio de expropiación, dentro del que debe tasar el valor de la indemnización.

Por tanto, no es de recibo el argumento aducido para sostener la inconstitucionalidad del inciso 1º del artículo 26 de la Ley 9ª de 1989, pues como se puede apreciar éste no atenta contra la autonomía e independencia que deben tener los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, razón por la cual será declarado exequible.

En cuanto al inciso 2º de la misma disposición que ordena que "el avalúo administrativo especial del inmueble se efectuará teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 18 de la presente Ley", será declarada exequible la parte que dice: "se efectuará teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 18 de la presente Ley" por haber sido declarados también ajustados a la Constitución los criterios contenidos en el artículo 18 y a los cuales se refiere esta norma.

Artículo 29 de la Ley 9ª de 1989:

Dado que este artículo ya fue materia de pronunciamiento por parte de esta Corporación en el proceso 1903, el cual concluyó en la sentencia número 56 de 14 de septiembre de 1989, en donde se declaró exequible, se ordena estar a lo allí resuelto.

Artículo 31 de la Ley 9ª de 1989:

Sobre esta disposición aduce el demandante que el inciso 2º viola los artículos 30 y 34 de la Carta, al disponer que el valor de la indemnización pase a un Fondo de Rehabilitación desconociendo el carácter indemnizatorio de la expropiación, pues el titular no va a disfrutar de ella, lo que equivale a la pérdida de la misma, esto es, a una confiscación, además de que la norma tampoco prevé "la forma y los derechos inherentes sobre el valor de la indemnización".

En primer término hay que recordar la interpretación que esta Corporación le ha dado al citado artículo 34 de la Constitución Nacional:

"La confiscación a que se refiere el precepto constitucional, tal como se estimó desde sus orígenes, es el absoluto despojo, sin compensación alguna, que da por resultado la pérdida total de los valores confiscados sin resarcimiento alguno y esto a beneficio del fisco, según lo expresa el vocablo.

"La confiscación puede ser directa o indirecta, es decir, que puede ser el resultado de un apoderamiento inmediato, material, de la propiedad

privada por los agentes de la administración. O puede ser también el resultado de una serie de actos u operaciones administrativas que obedezcan a una interpretación arbitraria o caprichosa de la ley.

"En síntesis la confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión, del patrimonio de una persona" (sentencias de agosto 3, noviembre 5 de 1972, junio 16 de 1976, julio 3 de 1981).

Conforme a estos lineamientos no advierte la Corte que en la norma impugnada se esté prescribiendo una confiscación, ni que el beneficiario pierda la indemnización legalmente ordenada y a la cual tiene derecho. En efecto prescribe el inciso 2º del artículo 31 lo siguiente: "Si el valor de la indemnización decretada por el juez no fuere reclamada por el propietario o por las personas que hubieren demostrado tener derecho a ella o a parte de ella en el término de 6 meses, contados desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia de expropiación, el juez ordenará el traslado de dicho valor a un Fondo Especial de Rehabilitación de Inquilinatos que funcionará en el Banco Popular. El banco abonará intereses a dicha cuenta en cuantía igual a la tasa promedio de captación de los certificados de depósito a término (DTF)".

De donde se deduce que la persona a favor de la cual fue decretada la indemnización puede reclamarla en cualquier momento, pues la disposición no le está negando ese derecho, ya que si así fuera, tal mandato sería inconstitucional (ver sentencias de marzo 28, 1980 y de abril 18, 1985). Se trata simplemente de un depósito que ordena el juez en un Fondo sobre el cual el Banco Popular pagará intereses en cuantía legal a la tasa promedio de captación de los Certificados de Depósito a Término.

Ahora, que en tal norma no se disponga la forma como deberá reclamar el beneficiario el valor de la indemnización, no acarrea la inexequibilidad de la misma, y se trata de una mera cuestión de detalle en que habrá de recurrirse a casos análogos.

En estas condiciones se declarará exequible, el inciso 2º del artículo 31 de la Ley 9ª de 1989, por no ser contrario a la Constitución.

Artículo 34 de la Ley 9ª de 1989:

Según el actor esta norma es inexequible en la parte que dice: "El avalúo administrativo especial no incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18", por cuanto desconoce los parámetros que acceden al valor del inmueble y que por no tenerse en cuenta inciden en el valor de la indemnización.

La constitucionalidad de esta disposición debe pronunciarse porque es necesario corregir el mal entendimiento que a ella da el actor, pues no se trata, como él pretende, de reiterar la manera como se hace el avalúo para efectos de la enajenación voluntaria directa o para propósitos indemnizatorios, sino, todo lo contrario, de fijar el precio al cual los antiguos dueños tienen el derecho de readquirir la propiedad que les fue antes expropiada

y que el expropiante, por no haberle dado el uso previsto, debe volver a enajenar dentro de determinados plazos, de manera que concurren en el precepto los mismos motivos que hacen del 18 una regla exequible, a más de que así aparece como norma de simple justicia, pues guarda la debida equivalencia en el tratamiento de las dos situaciones.

Artículo 37 de la Ley 9ª de 1989:

Dice el actor que la afectación de la propiedad por los términos que allí se mencionan equivalen a un "congelamiento" de la misma, para cualquier operación comercial del inmueble y somete al propietario a una carga adicional que no está contenida en la Carta, además de que los perjuicios que se causen van a ser tasados por el IGAC o la entidad que cumpla sus funciones, facultad que sólo le compete a la Rama Jurisdiccional.

Ciertamente en esta disposición se consagra la figura de la "afectación" que como allí mismo se define es "toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública o por protección ambiental". Esta afectación tiene una duración de 3 hasta de 6 años máximo y, en casos de vías públicas, máximo de 9 años. Tal afectación queda sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no es adquirido por la entidad pública que la haya impuesto o en cuyo favor fue impuesta, según se lee en la misma norma.

Esta afectación del inmueble no es gratuita para el propietario del bien, pues en el inciso 3º del mismo precepto, se dispone: "La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta, celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación" y los perjuicios serán estimados por el IGAC o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos de dicha ley.

De estos mandatos se puede concluir que no se autoriza para sacar del comercio el bien sobre el cual recaiga la afectación, pudiendo disponer el propietario del mismo cuando quiera, pues lo que se le limita o impide es la obtención de licencias para construir, urbanizar, parcelar, etc., por causa de la obra pública que se adelanta, pero esta determinación no es indefinida, sino que tiene un límite y durante el tiempo que esté afectado el inmueble se le pagará al dueño del inmueble una suma como compensación de los perjuicios que se le causen con tal determinación; además, no podría pensarse que aquí se está autorizando a la Administración para ejecutar un acto ilegal, o inconstitucional, lo cual sería inadmisible, aunque al tiempo se le obligue a pagar perjuicios, pues no puede olvidarse que el interés particular debe ceder al público o social por motivos de tal utilidad pública o interés social y que la propiedad tiene una función social, principios que tienen cabal aplicación en la construcción de obras públicas y en la protección ambiental como elementos típicos de las necesidades de la comunidad en todas las épocas y más hoy cuando han cobrado tanta importancia la preservación ecológica y el desarrollo.

Ahora, que sea el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones la que emita el avalúo de los perjuicios que se pudieren causar con la medida de afectación, "en los términos previstos en la presente Ley", tampoco contraría el Ordenamiento Superior, puesto que en el artículo 27 de la misma ley se estatuye el traslado a los interesados del avalúo para que presenten objeciones. Además debe tenerse en cuenta que este avalúo de los perjuicios hará parte de un contrato, de manera que si el propietario del bien no está de acuerdo con él, puede no celebrar el mismo, ya que ello depende solamente de su voluntad, y acudir en vía contencioso-administrativa a la acción indemnizatoria correspondiente.

Por estas consideraciones la Corte declarará exequible el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, por no conculcar mandato constitucional.

Artículos 75 y 78 de la Ley 9ª de 1989:

El actor considera que son inexequibles el artículo 75 en su totalidad por remitir al Capítulo III de la misma ley, en cuanto al precio de compra del inmueble y las condiciones de pago y el inciso 2º del artículo 78, en cuanto hace la misma remisión, pero estas disposiciones por sí solas y en sí mismas no son inexequibles, pues esto depende exclusivamente del resultado de los procesos de constitucionalidad que actualmente se adelantan contra las diferentes normas del Capítulo III que se relacionan con tales tópicos y su aplicabilidad está subordinada a la determinación que entonces se tome.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Declárase EXEQUIBLES las siguientes disposiciones de la Ley 9ª de 1989:

1. Ultimo inciso del artículo 21, que dice: "Contra la resolución que ordene la expropiación procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los 10 días hábiles siguientes al de su notificación".

— El inciso 2º del artículo 22 en la parte que reza: "Contra la resolución que ordene la expropiación en desarrollo de la presente Ley procederán las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el tribunal administrativo competente, en única instancia".

— El último inciso del artículo 27 en la parte que dispone: "Si hubiere observaciones al avalúo administrativo especial, que se formularán

dentro del término del traslado del mismo, el Instituto o la entidad respectiva las resolverá mediante providencia que no admite recurso".

— El primer inciso del artículo 32 que expresa: "El auto admisorio de la demanda, y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, salvo la sentencia y el auto de que trata el último inciso del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, serán susceptibles únicamente del recurso de reposición".

Segundo. ESTÉSE A LO RESUELTO en la sentencia número 56 de 14 de septiembre de 1989, proceso número 1903, en cuanto al aparte final del inciso 2º del artículo 22 que consagra: "El proceso contencioso administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia".

Tercero. Declárase EXEQUIBLE el artículo 18.

Cuarto. Declárase EXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 26 y la parte del inciso 2º de la misma disposición que señala: "Se efectuará teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 18 de la presente Ley".

Quinto. ESTÉSE A LO RESUELTO en la sentencia número 56 de 14 de septiembre de 1989, respecto al artículo 29.

Sexto. Declárase EXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 31.

Séptimo. Declárase EXEQUIBLE la parte del primer inciso del artículo 34, que dispone: "El avalúo administrativo especial no incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18".

Octavo. Declárase EXEQUIBLE el artículo 37.

Noveno. Declárase EXEQUIBLE el artículo 75, lo mismo que el 78 en la parte que señala: "de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo III de la presente Ley".

Décimo. INHIBIRSE para pronunciarse sobre las siguientes disposiciones de la misma Ley 9ª de 1989, por ineptitud sustancial de la demanda:

— Incisos 1º, 2º y 3º del artículo 21.

— Incisos 1º y 3º del artículo 22.

— Incisos 3º y 4º del artículo 26.

— Incisos 1º, 2º y 3º del artículo 27, excepto la parte de este último que se declara exequible.

— Incisos 2º, 3º y 4º del artículo 32.

— Inciso 1º del artículo 31.

— Incisos 1º, 2º y 3º del artículo 34, excepto la parte del inciso 1º que se declara exequible.

— Incisos 1º y 2º del artículo 78, excepto la parte que se declara exequible.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jaime Giraldo Angel; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Resumen. Como los códigos son leyes, puede el legislador extraordinario por medio de decretos-leyes modificar o reformar algunas de sus disposiciones, sin que ello implique de por sí, infracción a norma constitucional alguna. Matrimonio ante Notario.

Exequibles las normas demandadas del Decreto 2668 de 1988.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 58.

Referencia: Expediente número 1896.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5º y 6º del Decreto 2668 de 1988, "por el cual se autoriza el matrimonio ante Notario".

Demandante: Carlos Fradique Méndez.

Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.*

Aprobada por Acta número 40.

Bogotá, D. E., 21 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano Carlos Fradique Méndez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el ordinal 2º del artículo 214 de la Carta Fundamental, demanda la inexequibilidad de las expresiones "con lo cual quedará perfeccionado el matrimonio" y "de viva voz", contenidas en los artículos 5º y 6º, respectivamente, del Decreto 2668 de 1988.

Surtidos los trámites legales procede la Corte a decidir.

II. Texto de las disposiciones acusadas

Se transcriben las normas demandadas subrayándose las frases acusadas:

"DECRETO NUMERO 2668 DE 1988
"(diciembre 26)

"*Por el cual se autoriza la celebración del matrimonio civil ante Notario Público.*

"El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere al Ley 30 de 1987, y oída la Comisión Asesora por ella establecida,

"Decreta:

"...

"Artículo 5º Vencido el término de que trata el artículo anterior, desfijado el edicto y agregado a la solicitud, se procederá al otorgamiento y autorización de la escritura pública *con la cual quedará perfeccionado el matrimonio.*

"Artículo 6º En la escritura que contenga el contrato matrimonial se expresará el nombre, apellido e identidad de los contrayentes, lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad y domicilio, la circunstancia de hallarse en su entero y cabal juicio y su manifestación *de viva voz* ante el Notario, previo interrogatorio de éste, de que mediante el contrato de matrimonio libre y espontáneamente se unen con el fin de vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente y que no existe impedimento para celebrarlo. Así mismo se harán constar las legitimaciones a que hubiere lugar.

"Presentes los contrayentes y el Notario, éste leerá personalmente la escritura y será suscrita por los intervinientes y el Notario en un solo acto".

III. La demanda

Afirma el actor que las expresiones acusadas de los artículos 5º y 6º del Decreto 2668 de 1988 violan los artículos 55, 76-12 y 118-8 de la Constitución Política.

En su concepto, el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante la Ley 30 de 1987, pues al disponer en el artículo 5º del Decreto 2668 de 1988, que con la escritura pública queda perfeccionado el matrimonio, modificó el artículo 115 del

Código Civil, según el cual éste se perfecciona por el libre y mutuo consentimiento de los contrayentes, para lo cual no había sido facultado.

En cuanto al artículo 6º, el desbordamiento de las facultades extraordinarias se produce, a juicio del demandante, porque al exigir a los contrayentes que manifiesten "de viva voz... que mediante el contrato de matrimonio libre y espontáneamente se unen...", tan sólo los que hablan pueden contraer matrimonio ante Notario, ya que los mudos no pueden emitir signos de viva voz. Así pues, sin contar con facultades, se modifica el artículo 140, numeral 3º del Código Civil sobre capacidad, según el cual los sordomudos contraerán válidamente matrimonio si pueden expresar con claridad su consentimiento por signos manifiestos.

IV. Concepto del Procurador

El señor Procurador General de la Nación mediante concepto número 1405 de marzo 28 de 1989, señala que no advierte exceso en el ejercicio de las facultades otorgadas al Presidente de la República por el Congreso, al consignarse en la parte acusada del artículo 5º que con el otorgamiento y autorización de la escritura pública quedará perfeccionado el matrimonio, porque en nada se varía el procedimiento previsto en los artículos 135 y 137 del Código Civil. Explica que el envío del acta por parte del juez al notario, no entraña perfeccionamiento alguno posterior, pues se trata de la protocolización de la referida acta matrimonial a efectos de que en lo sucesivo las copias se obtengan en la notaría y no en el juzgado donde se celebró el matrimonio. Por tal razón, solicita a esta Corporación declarar exequible el aparte acusado.

De otra parte, el señor Procurador General de la Nación encuentra fundada la acusación de inconstitucionalidad, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, formulada respecto de la expresión "de viva voz", contenida en el artículo 6º del Decreto 2668 de 1988, por cuanto la atribución concedida por el Congreso al Ejecutivo fue para variar la autoridad ante la cual debe celebrarse el matrimonio civil y no para modificar los presupuestos legales de tal acto.

Puntualiza que la frase *de viva voz* impugnada lleva implícita la modificación de los artículos 138 y 140 del Código Civil, conforme a los cuales el consentimiento puede también manifestarse por señales que no dejen duda, aspecto que, omitido por el legislador extraordinario, incide sobre el numeral 3º del artículo 140 citado, el cual exceptúa de las causales de nulidad del matrimonio civil, por falta de consentimiento, al celebrado por los sordomudos si éstos han expresado con claridad su consentimiento, por signos manifiestos.

Finaliza el Ministerio Público su Vista Fiscal, solicitando a esta Corporación declarar inexequible la frase "de viva voz" del referido artículo 6º, por violar el precepto 118-8 de la Constitución Nacional, toda vez que el Ejecutivo no fue habilitado expresamente para modificar el régimen sobre capacidad de los contrayentes del Código Civil, como sí lo hizo con el aparte acusado.

V. Consideraciones de la Corte

1. *Competencia.*

La Corte es competente para decidir definitivamente la demanda instaurada, puesto que los artículos acusados forman parte de un decreto-ley dictado al amparo del artículo 76-12 Superior, conforme al artículo 214 de la Carta Fundamental.

2. *Ejercicio de las facultades extraordinarias.*

Procede la Corte a examinar si el Presidente de la República, al expedir las normas acusadas, se ciñó a la ley de facultades o si, por el contrario, las excedió como pretende el demandante. Para tal efecto, comenzará por transcribir, en lo pertinente, la Ley 30 de 9 de octubre de 1987, que le otorgó las referidas facultades:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos (2) años, contados a partir de la promulgación de la presente Ley para:

"...

"H. Autorizar la celebración del matrimonio civil, el cambio de nombres y apellidos ante notario y establecer regímenes de liquidación de sucesiones, de adopción y separación de cuerpos por consenso de personas capaces, mediante escritura pública.

Con base en la norma transcrita, se procede a examinar las locuciones acusadas de cada uno de los dos artículos en que ellas se encuentran, ambos pertenecientes al Decreto-ley 2668 de 1988:

a) En el artículo 5º al disponer que con el otorgamiento y autorización de la escritura pública *quedará perfeccionado el matrimonio* el Presidente de la República se limitó a ejercer la facultad de "autorizar la celebración del matrimonio civil, mediante escritura pública", que le otorgó, en claro e inequívoco lenguaje, la Ley 30 de 1987, artículo 1º, literal H. La locución acusada para nada se refirió a los demás requisitos que el Código Civil exige para la validez del negocio jurídico matrimonial, luego no puede darse una subrogación expresa. Tampoco parece acorde con la técnica de redacción de los códigos ni con su interpretación, pretender que ese silencio implica una subrogación tácita, pues mal puede pretenderse que en cada artículo de un código se repitan todas sus normas. Cada una de ellas debe relacionarse con las demás que integran el Estatuto. Es ésta una de las ventajas generalmente reconocidas en el Derecho Comparado, al sistema continental europeo y latinoamericano ("Civil Law"), sobre el angloamericano, donde los artículos de las leyes ("Statutes") se tornan interminables, a fuerza de repetir las normas, excepciones y salvedades a éstas, contenidas en otras disposiciones. Ejemplo de esto último es la sección 2-316 del "Uniform Comercial Code" como puede apreciarse en Gómez Otálora Hernando, "Lecturas de Introducción a la Ciencia del Derecho", Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Bogotá, Tomo IV, Págs. 12 y ss.,

donde aparece traducida esa sección. Así pues, no es convincente el argumento de la demanda, en el sentido de que la locución acusada modificó el artículo 115 del Código Civil, conforme al cual "el contrato de matrimonio se constituye y perfecciona por el libre y mutuo consentimiento de los contrayentes expresado ante el funcionario competente en la forma y con las solemnidades y requisitos establecidos en este código", pues la locución acusada, que debe interpretarse dentro del contexto del Código Civil y de los decretos que conforman el "Estatuto de Notariado y Registro", no subrogó, ni expresa ni tácitamente, la necesidad del "mutuo consentimiento", como tampoco los requisitos para que éste sea válido, como son la capacidad y la ausencia de vicios (error, dolo y violencia). Varió si las solemnidades porque la propia ley de facultades se las confirió para "autorizar la celebración del matrimonio civil, mediante escritura pública".

Aunque el legislador extraordinario no lo dispone expresamente, sí es lógico concluir que el artículo 5º extendió al Notario la competencia para presenciar el matrimonio civil, antes limitada al juez, pues es aquél y no éste, el funcionario encargado de elaborar y custodiar las escrituras públicas.

Agrégase a lo anterior que la escritura pública que perfecciona el matrimonio civil ante Notario equivale al acta que conforme al artículo 135 del Código Civil perfecciona el celebrado ante juez; dicho en otras palabras, en ambos casos el matrimonio civil requiere para su perfeccionamiento de la solemnidad escrita, la cual tiene la forma de acta cuando se celebra ante juez (Arts. 115, 135 a 137 del C. C.), y de escritura pública cuando se contrae ante Notario (Art. 5º del Decreto 2668 de 1988 parcialmente acusado). Además el artículo 2º, literal c) del Decreto 2668 exige, en forma previa a la celebración del matrimonio y a la suscripción de la escritura pública correspondiente, que los contrayentes expresen "su libre y espontánea voluntad de unirse en matrimonio", con lo cual no eliminó la exigencia del mutuo consentimiento establecida en el Código Civil, como pretende el demandante; por el contrario, la ratificó.

Observa la Corte que aun en el supuesto de que al ejercer las facultades extraordinarias el Ejecutivo hubiera modificado normas del Código Civil, no por ello el Decreto-ley sería inconstitucional por extralimitación en las susodichas facultades. Se aparta así esta Corporación de la tesis expuesta por el demandante y el Ministerio Público, pues como lo ha sostenido reiteradamente, "si el ejercicio legítimo de unas facultades extraordinarias se desplaza sobre materia regulada parcial o totalmente por algún código, las alteraciones que a éste se produzcan, son consecuencia natural de la dinámica legislativa y no de vicio de inexequibilidad" (Sala Plena, sentencia de febrero 20 de 1975, Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry). En el mismo sentido se había pronunciado esta Corporación en fallo de octubre 21 de 1970 (Magistrado ponente: Hernán Toro Agudelo), proferido en acusación con cargos análogos a los que en esta oportunidad se examinan, uno de cuyos apartes dice:

"El hecho de que por el ejercicio de semejantes facultades puedan llegar a modificarse o derogarse disposiciones legales preexistentes, no las vicia de inconstitucionalidad, pues la Carta no da a las leyes el carácter de

inmutables sino que, por el contrario, atribuye al legislador la potestad de sustituirlas o dejarlas sin vigor, la cual puede ejercer por sí mismo o, para el caso del artículo 76-12, cuando de ella inviste al Gobierno, a través de facultades precisas para regular ciertas materias, mediante decretos que así tienen completa fuerza de leyes".

Adviértese, por demás, que no existe hoy diferencia jerárquica o de gradación entre los códigos y las leyes en sentido material, a que se refieren los numerales 1º y 2º del artículo 76 de la Constitución, en cuya virtud las últimas se subordinen a los primeros; por lo cual, los decretos-leyes que son leyes en sentido material, pueden modificar los códigos sin que con ello se extralimiten las facultades extraordinarias. Cosa distinta ocurría durante la vigencia de la reforma constitucional de 1945 y hasta la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1968 cuando, desde el punto de vista formal sí existía tal diferencia, ya que las leyes que fuesen códigos sólo podían formarse a iniciativa del Gobierno o mediante 'adopción' por la respectiva comisión permanente de una de las dos cámaras (Art. 10), y requerían de primer debate en día diferente en la misma y de mayoría especial (Art. 11). En consecuencia, como los códigos son leyes, bien puede el legislador extraordinario por medio de decretos-leyes modificar o reformar algunas de sus disposiciones, sin que ello implique de por sí, infracción a norma constitucional alguna.

A la luz de lo expuesto es entonces claro que la jurisprudencia de la Corte en materia de facultades extraordinarias a que alude la Vista Fiscal, no ha sostenido que el Ejecutivo requiera de habilitación expresa para modificar los códigos. Cosa distinta es que se haya sentado el que las facultades implícitas no son aceptables, por ser contrarias a la exigencia de precisión requerida para su validez constitucional, conforme al artículo 76-12 de la Constitución, aspecto que en este caso no se discute, pues como quedó establecido, el Presidente fue inequívocamente facultado para "autorizar la celebración del matrimonio civil, mediante escritura pública".

b) Por cuanto se refiere a la locución "de viva voz" que utiliza el artículo 6º como expresión de los contrayentes "de que mediante el contrato de matrimonio libre y espontáneamente se unen...", circunstancia que debe constar en la escritura respectiva, el demandante estima que se excedieron las facultades extraordinarias, por cuanto con ella se modificó el artículo 140 del Código Civil que los autoriza para celebrar matrimonio si pueden expresar con claridad su consentimiento. Puede arguirse que esta norma no fue subrogada, por las mismas razones expuestas en el literal anterior.

Ha de entenderse entonces que este requerimiento sólo es exigible respecto de las personas que están en condiciones de manifestar su consentimiento por ese medio, y que en manera alguna es aplicable a los sordomudos, quienes por razones obvias no pueden satisfacer esa exigencia, pues frente a estos últimos ha de tenerse en cuenta que los artículos 138 y 140 literal c) del Código Civil —que no han sido derogados— los facultan para contraer matrimonio cuando por signos manifiestos puedan expresar su consentimiento. Por tales motivos, se aparta la Corte del criterio del señor Agente del Ministerio Público, quien considera que con las expresiones acu-

sadas excedió el Gobierno las facultades extraordinarias que le otorgó el legislador.

De otra parte, la Corporación no entra a considerar si cualquiera de dichas expresiones contraría otros artículos constitucionales, pues si bien el artículo 29 del Decreto 432 de 1969 la faculta para declarar inconstitucional la norma acusada cuando la violación se ha realizado por causa o en forma diferente de la invocada, la Corporación ha reiterado que tal norma no es aplicable cuando se demanda por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, razón por la cual en tales casos la decisión se limita a ese punto concreto, dejando abierto el camino para que en el futuro pueda demandarse la misma norma por razones distintas, sin que quepa aducir el principio de cosa juzgada. Así se hará en el presente fallo.

VI. Decisión

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Son EXEQUIBLES la frase "con lo cual quedará perfeccionado el matrimonio", contenida en el artículo 5º del Decreto 2668 de 1988, y la expresión "de viva voz" del artículo 6º del mismo decreto, en cuanto con ellas no se excedieron las facultades extraordinarias que le habían sido otorgadas al Presidente de la República por la Ley 30 de 1987.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Alvaro Tafur Galvis*, Conjuez; *Jaime Giraldo Angel; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Alfonso Suárez de Castro*, Conjuez; *Oscar Peña Alzate*, Conjuez; *Susana Montes de Echeverri*, Conjuez; *Lisandro Martínez Zúñiga; Jesús Vallejo Mejía*, Conjuez; *Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Hernando Morales Molina*, Conjuez; *Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

SOBERANIA MONETARIA

Resumen. La jurisprudencia de la Corte ha sido clara al reiterar que las regulaciones sobre cuestiones monetarias, cambiarias y crediticias, constituyen ejercicio de atributos de soberanía del Estado. Desarrollo municipal, compraventa, UPAC.

Exequibles **los artículos 44, inciso 4º; 59; 95; 96; 119, inciso 2º; 120 y 122 Ley 9ª de 1989.**

Inhibirse de fallar sobre el parágrafo del artículo 120 de la Ley 9ª de 1989.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena.

Sentencia número 59.

Referencia: Expediente número 1904.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 44 inciso 4º; 59; 95 parágrafo; 96; 119, inciso 2º; 120 parágrafo y 122 de la Ley 09 de 1989, "por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

Demandantes: Mario Calderón Rivera, Alejandro Vélez Múnera.

Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.*

Aprobada por Acta número 40.

Bogotá, D. E., 21 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

Los ciudadanos Mario Calderón Rivera y Alejandro Vélez Múnera, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentaron demanda en la cual piden a esta Corporación

que declare inexequibles numerosas disposiciones de la Ley 09 de 1989, referentes a la financiación de vivienda de interés social y a los instrumentos financieros para la reforma urbana.

Admitida la demanda, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación, quien se declaró impedido, por lo cual correspondió emitir el concepto fiscal al señor Viceprocurador.

Cumplidos los trámites que señala el Decreto 0432 de 1969, procede la Corte a decidir sobre la cuestión planteada.

II. Texto

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"Artículo 44, inciso 4º ...Entiéndese por sistema de financiación de vivienda de interés social, aquél cuya tasa de interés anual no exceda el porcentaje del último reajuste del salario mínimo y su incremento anual de cuotas de amortización no supere el 50% del mismo índice de reajuste.

"Artículo 59. Los créditos que se otorguen para la compra, mejora, construcción o subdivisión de viviendas de interés social no podrán pactarse en signos monetarios distintos a la moneda legal de curso forzoso. Así mismo, deberán reunir las condiciones previstas en el artículo 44 de la presente Ley sobre sistema de financiación de vivienda de interés social.

"Artículo 95. En adelante, el Instituto de Crédito Territorial, deberá financiar, con un monto no inferior al 80% de sus recursos, directa o indirectamente a través del mercado secundario de hipotecas, viviendas cuyo precio de venta no supere el valor equivalente a ciento diez (110) salarios mínimos mensuales. También en adelante el Banco Central Hipotecario financiará con un monto no inferior al 50% de sus recursos, directa o indirectamente a través del mercado secundario de hipotecas, viviendas o lotes con servicios, cuyo precio de venta no supere un valor equivalente a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales. En la contabilización de los recursos del BCH de que trata el presente artículo no se tendrán en cuenta los fondos manejados a través del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano para programas de financiamiento municipal.

"Parágrafo. En adelante, el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario, destinarán la totalidad de las utilidades que obtengan en el desarrollo de programas de vivienda, cuyo precio de venta sea superior a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos, dentro de los márgenes permitidos y límites establecidos en este artículo a programas de capitalización o de vivienda de interés social.

"Artículo 96. El Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial quedan facultados para reestructurar su cartera de vivienda de interés social para ajustarla a los términos y condiciones previstos en la presente Ley. En desarrollo de esta facultad, el BCH y el ICT podrán extender plazos, refinanciar saldos de capital, capitalizar, renegociar o con-

donar intereses, financiar costas judiciales y novar contratos de mutuo con interés.

"Artículo 119, inciso 2º El banco podrá descontar o redescontar obligaciones que se hayan constituido o se constituyan para el cumplimiento de estos fines, las obligaciones descontables serán denominadas en moneda corriente, podrán tener una tasa de interés anual variable y ser amortizables a mediano o largo plazo sin sobrepasar los veinte años. La Junta Monetaria determinará periódicamente y dentro de estos límites las tasas de interés, plazos y modalidades de las obligaciones, las tasas de redescuento, los porcentajes de descuento y redescuento de acuerdo con la finalidad y dando condiciones preferenciales a la vivienda de interés social.

"Artículo 120. Autorízase al Banco Central Hipotecario a emitir con el respaldo de su cartera y su capital, 'Cédulas de Ahorro y Vivienda' amortizadas por el sistema del fondo acumulativo de amortización gradual por medio de sorteos. Las emisiones serán de varias clases, según el plazo, interés, vencimiento o con otras formas de amortización que determine la Junta Monetaria.

"Las Cédulas de Ahorro y Vivienda se podrán expedir al portador y serán de libre transacción.

"Parágrafo. Cuando las cédulas se emitan para cumplir las funciones previstas para los 'Pagarés de Reforma Urbana', gozarán del mismo tratamiento tributario de éstos.

"Artículo 122. Autorízase a las Cajas y Secciones de Ahorro de los bancos comerciales, a las corporaciones de ahorro y vivienda, al Instituto de Crédito Territorial y a las demás entidades oficiales municipales, distritales o territoriales que tengan como función la provisión de vivienda, a las cooperativas y asociaciones mutualistas vigiladas por la Superintendencia Bancaria, a vender al público Cédulas de Ahorro y Vivienda y a otorgar créditos descontables o redescontables por el Banco Central Hipotecario en los términos prescritos en esta Ley".

III. La demanda

Los actores señalan como infringidos los artículos 2º, 55, 76-15, 79 y 120-14 de la Carta Superior.

En primer lugar, los demandantes precisan el reparto de competencias imperante en materia de soberanía monetaria y crediticia. Afirman, en resumen, que la transgresión de las normas constitucionales mencionadas por las disposiciones impugnadas de la Ley 9ª de 1989 se produce porque el Congreso invadió órbitas que según los artículos 79 y 120-14 de la Constitución Nacional son de la privativa competencia del Ejecutivo, con lo cual contrarió también los artículos 2º y 55 de la Carta Política. Los actores concretan el cargo formulado, por artículos, en la siguiente forma:

a) En el artículo 44, inciso 4º acusado porque el Legislativo limita la tasa de interés y las condiciones de amortización en la financiación de vivienda de interés social;

b) En el artículo 119, inciso 2º, porque establece límites a la Junta Monetaria para ejercer su función reguladora de las operaciones de descuento y redescuento y prohíbe la realización de tales operaciones respecto de obligaciones denominadas en Unidades de Poder Adquisitivo Constante —UPAC—, materias éstas que son de la exclusiva competencia del Ejecutivo a través de la Junta Monetaria;

c) En el artículo 59, porque al disponer que los créditos que se otorguen para fines de vivienda de interés social "no podrán pactarse en signos monetarios distintos a la moneda legal de curso forzoso", prohibió su estipulación en equivalencias de Unidades de Poder Adquisitivo Constante —UPAC—, para lo cual el Congreso carece de competencia por tratarse de un asunto del exclusivo resorte del Ejecutivo. Por cuanto los actores consideran que esta materia constituye el objeto propio de los llamados "Reglamentos Constitucionales Autónomos", acusan esta norma además de infringir el artículo 120-14 Superior;

d) En el artículo 95, por cuanto el Congreso indebidamente interviene en el Instituto de Crédito Territorial —ICT— y en el Banco Central Hipotecario —BCH—, intervención que, por mandato expreso del artículo 120-14 de la Carta Fundamental debe ejercer como atribución constitucional propia el Presidente de la República, por tratarse de entidades cuya actividad tiene por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de fondos provenientes del ahorro privado;

e) En el artículo 96 que faculta al BCH y al ICT para reestructurar su cartera de vivienda de interés social porque, si como se ha planteado, no está autorizado el Congreso para fijar de manera específica límites a condiciones financieras y de amortización o a plazos de préstamo, mal podría autorizar a estas entidades que manejan e invierten el ahorro privado, para acogerse de manera obligatoria a tales condiciones, tratándose de vivienda de interés social. Agregan además que, de aceptarse la tesis según la cual el Congreso de la República puede facultar, como lo hace el artículo 96 acusado, a las entidades bancarias para reestructurar su cartera en los términos allí previstos, se daría al traste con todo el sistema de crédito del sector bancario, pues criterios como los establecidos en la norma impugnada, harían imposible el mantenimiento de niveles adecuados de liquidez para atender al pago o retiro de los dineros depositados;

f) En el artículo 119, porque el señalamiento por el Congreso de la clase de operaciones que el BCH está obligado a efectuar con los recursos captados provenientes del ahorro privado, concreta la usurpación de las competencias del ejecutivo en materia de redescuento y de regulación específica de operaciones activas y pasivas del banco, las cuales corresponde al Presidente ejercer como atribución constitucional propia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 120-14 de la Carta Política;

g) En el artículo 120, por cuanto faculta al BCH a emitir "Cédulas de Ahorro y Vivienda", las que de acuerdo al artículo 120-14 Superior, únicamente le está dado al Presidente autorizar por ser ésta una típica operación del banco, en su forma de participación en el ahorro privado.

Los actores también acusan el parágrafo del citado artículo 120 alegando violación del artículo 79 de la Constitución Política, por cuanto éste

extiende a las Cédulas de Ahorro y Vivienda la exención tributaria prevista para los pagarés de la Reforma Urbana. Estiman que esta materia está reservada a la iniciativa del Gobierno, y que, por tanto, no puede tener origen parlamentario;

h) En el artículo 122 que autoriza a las cajas y secciones de ahorro de los bancos comerciales, a las corporaciones de ahorro y vivienda, a las cooperativas y asociaciones mutualistas vigiladas por la Superintendencia Bancaria, y a las demás entidades, cuya función sea la provisión de vivienda a vender al público Cédulas de Ahorro y Vivienda, porque la intervención en las actividades de dichas entidades, ha de ejercerla el Gobierno, de modo exclusivo a través de la facultad prevista en el artículo 120-14 de la Carta.

IV. Coadyuvancia

El ciudadano Jesús Vallejo Mejía en ejercicio del derecho de petición, presentó a la Corte escrito por el cual coadyuva la demanda de inconstitucionalidad incoada. Sus razones son, en lo esencial, coincidentes a los cargos y concepto de violación expuestos por los demandantes.

El coadyuvante alude al principio de la separación de las ramas del poder público, y en relación con la "atribución constitucional propia" conferida por el artículo 120-14 Superior al Presidente de la República, indica que "toda intervención del Congreso en las actividades a que se refiere dicha disposición, constituye indebida injerencia suya en asuntos de la privativa competencia de aquél" y, por tanto, conculca el artículo 55 que consagra dicho principio, y de contera viola también el artículo 2º de la Constitución Nacional, pues en esa eventualidad, el Congreso resultaría ejerciendo el poder público de hacer las leyes en forma contraria a los términos que la Constitución establece.

A su juicio, la intervención que corresponde privativamente al Presidente de acuerdo con el artículo 120-14, le permite expedir las reglas fundamentales de las actividades cobijadas por esa disposición e incluso suplir la iniciativa particular en esos campos, si bien reconoce que ésta no veda toda posibilidad de regulación legislativa de las personas entre cuyas actividades se cuenten las previstas en esa norma, y que incluso la creación de entes jurídicos con tal objeto, ha de someterse al ordenamiento legal.

Afirma que el Congreso no puede legislar sobre el sistema UPAC, puesto que "todo lo relativo a la operación o al funcionamiento del sistema de ahorro en Unidades de Poder Adquisitivo de valor Constante, es del resorte exclusivo de las regulaciones intervencionistas que dicte el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 120 de la Constitución Nacional" y que el Congreso no puede intervenir en estos aspectos del proceso económico, directa ni indirectamente.

Del artículo 44-4 predica idénticos cargos de inconstitucionalidad a los formulados por los demandantes. Al efecto indica: "Aunque aparentemente esta disposición sea de carácter general, su propósito es intervenir en el

ámbito del sistema UPAC, dado que éste es el que actúa de manera más generalizada en la financiación de vivienda al lado del sistema tradicional del Instituto de Crédito Territorial. De hecho, el inciso que es materia de esta glosa va dirigido a limitar la tasa de interés y el incremento de las cuotas de amortización de los créditos que se otorgan en valor constante, y por consiguiente, a intervenir en una esfera que es de competencia privativa del Presidente de la República".

Agrega que, desde luego, "el Congreso podría someter a estas reglas, en ejercicio de sus poderes de legislación sobre la vida económica, los créditos que se otorgan para vivienda con fondos distintos de los procedentes de la captación del ahorro privado, pero sin interferir en la destinación de estos últimos, la cual sólo puede ser regulada por el Presidente".

Igual situación se extiende al artículo 59 el que, a su juicio, es inconstitucional, porque aunque no diga expresamente que los créditos relativos a la vivienda popular no podrán otorgarse en UPAC, esta norma precisamente pretende excluir el sistema UPAC de la financiación de vivienda popular, según se deduce de los antecedentes de la ley. Por ello en su concepto, entendiendo que ésta configura un signo monetario distinto del peso "es claro entonces que de esta manera el Congreso se ha inmiscuido en un asunto que es de la privativa competencia del Presidente de la República, como es la intervención en la destinación que a fondos procedentes de la captación de ahorro privado hagan las corporaciones de ahorro y vivienda y demás intermediarios financieros que actúen dentro del sistema de valor constante".

De los artículos 95 y 96 *ibidem* afirma su inconstitucionalidad en lo allí normado en relación con el BCH aduciendo que "como este último capta, maneja e invierte fondos que en buena medida proceden del ahorro privado, es evidente que por medio de ley no se pueden dictar las reglas referidas, las cuales inciden indirectamente en operaciones, cuyo control corresponde de modo exclusivo a la intervención presidencial que prevé el artículo 120-14 de la Constitución Nacional".

Del artículo 120 afirma que esta disposición "versa sobre materias cuya regulación corresponde al Presidente y no al Congreso, según el tantas veces citado artículo 120-14".

Finalmente expresa que el artículo 122, también debe ser declarado inexequible, pues "la venta al público de Cédulas de Ahorro y Vivienda por parte de las entidades a que se refiere esta disposición, es una típica operación de captación de fondos procedentes del ahorro privado, asunto que no es del resorte de la ley sino, se repite, de la regulación que expide el Presidente de conformidad con el artículo 120-14 de la Constitución Nacional".

V. Defensa de las normas acusadas

Así mismo, los ciudadanos Jorge Eduardo Chemas, Humberto de la Calle Lombana y Viviane Morales, en ejercicio del derecho de petición,

presentaron escrito por el cual defienden la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Son sus razones, en resumen, las siguientes:

1ª La intervención del artículo 120-14 sólo es posible respecto de los llamados intermediarios financieros en el mercado de capitales, cuyo objeto específico propio es el captar, manejar y aprovechar el ahorro privado.

2ª Dicha intervención armoniza con los demás preceptos constitucionales en el sentido de que se realiza sin perjuicio de las demás intervenciones del Estado, vale decir, las que corresponden por medio de ley en ejercicio de la soberanía monetaria prescrita en el artículo 76-15 y 22 de la Constitución Nacional; la genérica del artículo 32; "la de determinar el régimen de las personas jurídicas y disponer su creación, que consagran los artículos 12, 14 y 76, ordinales 1, 2, 9 y 10 de la Constitución Nacional; la inspección de los demás establecimientos que no tienen por finalidad específica la intermediación financiera en el mercado de capitales de crédito y las sociedades mercantiles que contempla el ordinal 15 del 120".

3ª Las facultades otorgadas por el artículo 120-14 al ejecutivo "deben armonizar con aquellas de tipo general que le son dadas al Congreso para regular asuntos que no son el tipo monetario...".

4ª La intervención amplia y discrecional que en virtud del artículo 120-14 tiene el Presidente, disminuye los poderes del Congreso, pero de ningún modo su necesaria colaboración. La importancia del Congreso en el campo del ahorro sigue siendo determinante y condicionante para desarrollar políticas a través del artículo 120-14 Superior.

VI. El Ministerio Público

El Viceprocurador inicia su Vista Fiscal destacando los aspectos esenciales de las competencias legislativas en materia de intervención del Estado en el proceso económico privado y de soberanía monetaria; a continuación define y caracteriza las Unidades de Poder Adquisitivo Constante UPAC; finalmente, analiza el régimen de las entidades descentralizadas. A la luz de estos conceptos, seguidamente estudia los cargos de inconstitucionalidad formulados y los encuentra infundados con base en las consideraciones que a continuación se resumen:

1ª Indica que el cuarto inciso del artículo 44 "se contrae a señalar los elementos operativos de lo que debe entenderse por sistema de financiación de vivienda de interés social". A su juicio, el señalamiento de este concepto le compete al legislador en virtud de la cláusula general de competencia y en desarrollo del poder público monetario asignados constitucionalmente a ese órgano de representación popular.

2ª En su entender, la parte demandada del segundo inciso del artículo 119, simplemente amplía las atribuciones de la Junta Monetaria y le impone que en ejercicio de éstas, dé condiciones preferenciales a la vivienda de interés social. En su criterio, esta norma se ajusta plenamente al ejercicio del poder monetario asignado al Congreso Nacional (artículo 76-15) y

además, teniendo en cuenta que el legislador puede en cualquier momento, modificar las atribuciones de la Junta Monetaria, o ampliarlas, como lo ha hecho en la norma cuestionada, ya que ésta no fue creada por el Constituyente, sino por el propio legislador (Ley 21 de 1963, artículo 5º).

3ª Estima que cuando el legislador en el artículo 59 acusado dispuso que los créditos no podrán pactarse "en signos monetarios distintos a la moneda de curso forzoso", incurrió en un error técnico-monetario, pues el UPAC no configura un signo monetario sino una unidad especial de medida de valor del poder adquisitivo de la moneda. En su entender, lo que se quiso fue limitar la libertad de contratación de créditos para vivienda de interés social, prohibiendo la utilización del sistema UPAC, lo cual no cambia el peso como moneda legal de curso forzoso, ni constituye quebranto de precepto alguno de la Carta.

4ª El artículo 95 que señala al ICT y al BCH los porcentajes mínimos de los recursos que deberán destinar a la financiación de vivienda de interés social y que les obliga a reinvertir en ésta las utilidades obtenidas en los programas allí previstos, no tipifica una intromisión congresional en las atribuciones propias del Ejecutivo de que trata el artículo 120-14 Superior, pues siendo entidades descentralizadas del Estado corresponde al legislador reglamentarlas en virtud de sus competencias constitucionales.

5ª Los artículos 96, 119, inciso 1º, 120 (excepto el parágrafo) y 122 también se ajustan a las competencias legislativas diferidas al Congreso Nacional y no interfieren con la atribución presidencial del numeral 14 del artículo 120 Superior; sobre este numeral advierte que "la Carta no estableció una potestad omnímoda, exclusiva y excluyente, toda vez que la facultad de intervención en el proceso económico privado y en las personas jurídicas que tienen por objeto el manejo y aprovechamiento del ahorro privado, por regla general corresponde al legislador".

Como razones adicionales de la constitucionalidad de las normas precitadas, aduce las competencias que en materia de soberanía monetaria y de determinación de la estructura de la administración nacional también competen al Congreso Nacional.

En cuanto al parágrafo del artículo 120, acusado de otorgar a las Cédulas de Ahorro y Vivienda la exención tributaria de los pagarés sin la iniciativa gubernamental exigida por el artículo 79 constitucional a las leyes que adopten exenciones, estima que es imposible inferirla simplemente revisando el proyecto de ley presentado por el Gobierno y observa que "se requiere estudiar los expedientes del Senado y de la Cámara de Representantes". Por esto, solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre la posible inconstitucionalidad de la norma en cuestión.

VII. Consideraciones de la Corte

1ª *Competencia.*

Esta Corporación es competente para decidir definitivamente la demanda instaurada, conforme a la atribución segunda del artículo 214 de

la Carta Fundamental, puesto que los artículos acusados forman parte de una ley.

2ª *Artículo 44 inciso 4º*

Esta disposición se contrae a definir una de las tantas modalidades o clases de financiación que pueden ser puestas en práctica o ejecutadas por las entidades dedicadas a la actividad de financiación o de construcción de vivienda financiada, y señala como elementos de la misma, los referidos a la tasa de interés anual, y al incremento de las cuotas de amortización de la deuda generada; las escalas base o de referencia para la precisión de tales límites, están dados por el reajuste "del último salario mínimo".

A juicio de la Corte, esta norma es desarrollo de las competencias constitucionales que permiten al legislador expedir las leyes en todos sus ramos.

La jurisprudencia de la Corte ha sido clara al reiterar que las regulaciones sobre cuestiones monetarias, cambiarias y crediticias, constituyen ejercicio de atributos de soberanía del Estado. Así, la sentencia de junio 12 de 1969, con ponencia del doctor Hernán Toro Agudelo, expresó el punto de vista de la Corporación en los siguientes términos:

"2. *Hay una cuestión colateral al derecho monetario, tal como fue concebido en la Carta de 1886, de íntima vinculación con el mismo, que es la relativa a la regulación del crédito, que aquella reserva al legislador.*

"En efecto, es de advertir que en el numeral 15 del artículo 120 desde 1886 se habla de los bancos de emisión y los 'demás establecimientos de crédito', con referencia a los bancos particulares, que se llaman de crédito, porque sus actividades se cumplen sobre el supuesto de la aceptación de la fe, de la confianza del público. No se trata aquí, en la banca, de operaciones individuales, aisladas, eventuales, entre dos particulares, para dar o recibir depósitos, y especialmente préstamos o dinero en mutuo, celebrando contratos estrictamente privados, de los que se regulan por el Código Civil. Por el contrario, la banca es una actividad dirigida al público, que trabaja con éste y para éste, que trata de extender más y más sus relaciones, cuyo negocio consiste esencialmente en multiplicar esas operaciones, que no son pues ocasionales sino sistemáticas, y que por lo mismo ha requerido siempre no sólo estatutos especiales sino que ha desarrollado también ciertos medios propios, como el cheque, y dado vigor, en general, a la figura de los instrumentos negociables.

"*Conforme a la norma constitucional citada, los bancos están sometidos* a la inspección del Gobierno, y por lo mismo, como de aquella se deduce, *a la regulación del legislador, mediante ley común, no sólo en cuanto a que emiten billetes (bancos de emisión), sino también en cuanto constituyen establecimientos que trabajan con el crédito,* en forma alguna puede considerarse como estrictamente privado, puesto que trasciende las simples relaciones individuales, al extenderse sistemática y necesariamente al público. Y tanto que la banca privada constituye un servicio público no sólo por aspectos doctrinarios sino por claras disposiciones positivas, como adelante se recuerda.

"Así, desde 1886 al menos, por disposición expresa la banca está sujeta a la regulación del Estado, por medio de leyes comunes, se repite, no ya sólo en cuanto a la emisión de billetes, por razón del privilegio, sino también en cuanto opera con el crédito del público, asunto que la Carta reserva a la normación de la ley.

"Inclusive el señor Caro vincula el derecho monetario, tal como está en el numeral 15 del artículo 76, en relación con el numeral 15 del artículo 120, con esa otra facultad del legislador que ya en la codificación anterior seguía a la de fijar la moneda, que era la de 'regular el crédito público' (ordinal 22 de la actual codificación constitucional). 'En efecto, contra la opinión del señor Samper y de posteriores comentaristas de la constitución, que muy someramente tocan este punto para afirmar que se refiere exclusivamente a la normación y arreglo de las operaciones de crédito del Estado, es decir, a su deuda pública, para el señor Caro tiene un alcance más general, comprensivo de la potestad de regular el crédito público, en cuanto éste es social, se refiere a la sociedad, y no sólo al del Estado'.

"Efectivamente, el señor Caro expresa que 'crédito social es el poder de la confianza recíproca de los miembros de una sociedad. Crédito nacional o bien oficial, es el de un gobierno, considerado independientemente de la sociedad. Pero el Gobierno representa a la sociedad; y por crédito público entiéndese ya el social, ya el oficial, ya la concurrencia de ambos'.

"De otra parte, la ley de 16 de julio de 1880, que creó el Banco Nacional bajo la Constitución Federal de 1863, que traía una norma similar sobre crédito público, dijo: 'Siendo de la competencia del Gobierno General, según el inciso 3º del artículo 17 de la Constitución, el establecimiento, la organización y la administración del crédito público, se declara que es derecho exclusivo del Banco Nacional la emisión de billetes pagaderos al portador en cualquier forma'. Para recuperar el privilegio de emisión de billetes 'en cualquier forma', el legislador de 1880 no apela directamente a la potestad de regular la moneda, que tiene según el numeral 12 del artículo 17 de la Constitución, sino a este otro, sobre regulación del crédito público compartiendo así la afirmación del señor Caro, quien expresó que 'la circulación de billetes de banco es explotación gratuita del crédito público'.

"Esta interpretación del señor Caro, relativa a la atribución del legislador de 'regular el crédito público', en el sentido de que se refiere no sólo al crédito oficial de la Nación, sino también al social o vinculado a la comunidad, se cita por la Corte, sin participar de la misma en todo su alcance, porque ella al menos pone de presente que muy recién expedida la Carta de 1886, y aunque los fenómenos crediticios carecían de mayor significado dentro del complejo monetario, sin embargo llamaban ya la atención por sus eventuales implicaciones en ese campo y se trataba de enmarcarlos entre los que podían ser objeto de regulaciones legislativas.

"Sin llegar a esa interpretación, resulta claro que conjugados los preceptos constitucionales de 1886 sobre regulación de la moneda, y de los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, puede el legislador, mediante ley ordinaria, sin que ello signifique intervención del Estado, en el sentido que cobró el término a raíz de la reforma de 1936, dictar preceptos no sólo sobre moneda metálica y billetes, sino también normativos del

crédito, en su acepción de social, y por ende de los establecimientos que se propongan su explotación como negocio permanente, habitual y propio, o sea de los bancos, aún particulares, y también, se repite, por este extremo de la utilización y disposición del crédito".

Se encuentra entonces que la definición del citado sistema de financiación, y el señalamiento de las más generales características de dicha actividad, como las que se advierten, es competencia plena del Congreso y, por lo mismo, la norma acusada se ajusta por este aspecto a la Constitución sin que prosperen los argumentos de la demanda.

Estos últimos se basan principalmente en la supuesta violación de los límites que establece el numeral 14 del artículo 120 de la Carta, en tanto que allí se prevé como atribución constitucional propia del Ejecutivo "la intervención necesaria de éste en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado", y que en la acusada se plasma una forma de intervención limitativa de las tasas de interés y las condiciones de amortización.

La Corte desecha dicho argumento con base en la consideración aquí señalada, y agrega que lo que hace el legislador en el inciso 4º del artículo 44 de la Ley 9ª de 1989, es precisamente, señalar una de las tantas actividades que pueden realizar las personas que manejan, aprovechan o invierten fondos provenientes del ahorro privado en sus manifestaciones financieras, como es la de la vivienda, sin que el Ejecutivo se vea limitado en dicha competencia interventora, pues es sobre aquella actividad, que se regula de forma general, sobre la cual puede intervenir hasta tanto y en cuanto lo estime "necesario", siempre dentro de las regulaciones de la Carta.

Una es la función *reguladora,* de carácter general, que se ejerce a través de las leyes conforme a la cláusula general de competencia contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional y mediante resoluciones de la Junta Monetaria a la cual se le dio tal atribución por ley del Congreso Nacional (la Nº 21 de 1963, Art. 5º) ; otra es la función *interventora* de carácter individual y concreto, que corresponde al Presidente de la República, conforme al artículo 120-14 de la Constitución Nacional.

3ª *Artículo 59.*

Esta norma que complementa la regulación prevista en el artículo 44 de la Ley 9ª de 1989, establece en primer término que los créditos para "compra, mejora, construcción y subdivisión de vivienda de interés social", no podrán pactarse en signos monetarios distintos al de la moneda legal de curso forzoso.

En este sentido, busca la norma en cuestión asegurar que mediante la cuantificación de la operación financiera en UPAC no se excedan los límites de interés y amortización impuestos en el artículo 44 por su reajuste en función del incremento de los precios de bienes y servicios, precisamente para que sea una actividad financiera de interés social.

Siendo, pues el artículo 59 complementario del 44 que se juzgó constitucional, debe —por las mismas razones— declararse exequible.

Para concluir lo referente a los artículos 44 y 59, cabe agregar que como corresponde al legislador regular lo atinente a la moneda y el crédito, por las razones expuestas y que de ellas forman parte fundamental el sistema de ahorro y crédito en UPAC, no es concluyente el argumento de los demandantes en el sentido de que la creación y original regulación del mismo se hubiera hecho por el Ejecutivo con base en el artículo 120, ordinal 14 de la Carta. Además, lo que tratan de asegurar esos artículos es que la actividad de financiación de vivienda de interés social tenga un costo accesible a los sectores de bajos ingresos.

Ya, con base en los lineamientos generales que definen la actividad, el Ejecutivo puede desplegar sus competencias e intervenir en ella como le corresponde, según el artículo 120 numeral 14 de la Carta.

4ª *Artículos 95 y 96.*

Al parecer no podría entonces el legislador, con base en los ordinales 9º y 10 del artículo 76 de la Constitución Nacional ordenar al ICT y al BCH, como lo hizo en el artículo 95 de la Ley 9ª de 1989, que destinen porcentajes mínimos de sus disponibilidades a financiar vivienda de bajo precio, pues tal disposición se refiere a las *actividades* que ellos realizan y no a su creación ni a sus estatutos; éstos incluyen los objetivos de las entidades respectivas mas no las actividades que en prosecución de ello deben ejecutar. Esto último corresponde decidirlo a sus propios organismos de dirección y administración. Mucho menos estaba en capacidad de señalar el destino de las utilidades que obtengan de ciertas operaciones para aplicar a capitalización y a programas de vivienda de interés social, como lo hizo en el parágrafo del mismo artículo.

Lo dicho en el artículo sobre la distribución de la cartera se aplica al parágrafo del mismo que regula el destino de las utilidades que ellas obtengan.

Empero cabe argumentar, que el artículo 95 desarrolla el principio intervencionista contenido en la parte final del artículo 32 de la Constitución Nacional, conforme al cual el Estado intervendrá por mandato de la ley teniendo como objetivo, entre otras cosas, la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad. En efecto, la Corte sostuvo que bien puede el legislador valerse de las entidades descentralizadas para llevar a cabo los cometidos intervencionistas que autoriza el artículo 32 de la Constitución, asignándoles al efecto las funciones que sean necesarias para cumplir tal cometido (ver sentencia de mayo 27 de 1982. M. P.: Dr. Manuel Gaona Cruz).

Por consiguiente, el artículo 95 de la Ley 9ª de 1989 no viola el artículo 2º de la Carta, conforme al cual, los poderes se ejercerán en los términos que la Constitución establece, ni los números 55 y 120-14, pues este último no impide al legislador regular la moneda y el crédito; tampoco infringe el artículo 55 Superior que establece el principio de separación de

los órganos del poder público, pues el Congreso no invade áreas de competencia del Gobierno.

Por las razones expuestas, el artículo 95 de la Ley 9ª de 1989 es exequible y así habrá de declararlo la Corte.

Las anteriores consideraciones son aplicables al artículo 96, el cual complementa el 95 y se limita a "facultar" al ICT y al BCH para los fines allí previstos.

Lo hasta aquí afirmado coincide con reiterados pronunciamientos de la Corte y el Consejo de Estado, en el sentido de que *la atribución presidencial del artículo 120-14 no es sustitutiva de la ley, ni inhabilita al legislador para "regular" aquellas materias que sean de su competencia.*

Conviene a este propósito señalar que el Consejo de Estado, en sentencia de 25 de agosto de 1976, con ponencia del Consejero Miguel Lleras Pizarro, expresó que la locución "atribución constitucional propia" contenida en 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"* (subraya la Corte).

En este mismo sentido, en el fallo de esta Corporación, de junio 9 de 1987 (M. P. Dr. Fabio Morón Díaz), se indicó:

..."*Lo que no quiere decir que la persona que obre, opere o realice actos y gestiones —manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro privado— se sustraiga al poder y vigor de las leyes, o que sólo pueda ejecutar aquellas actividades que le son propias y nada más, o sólo estar sometidas a los decretos que intervienen esas mismas actividades.*

"*Existe un ámbito material y objetivo del alcance del numeral 14 del artículo 120 de la Carta, pues ni todas las actividades de las personas que aprovechen, manejen o inviertan fondos provenientes del ahorro privado constituyen el exclusivo campo de aplicación de esta norma de la Constitución, ni el desarrollo de ésta puede abarcarlas a todas materialmente, inclusive a las que no le son propias a estas personas. Mucho menos puede imaginarse que las personas que tengan como objeto las mismas actividades sujetas a la intervención presidencial, deben su existencia* y la posibilidad legal del cumplimiento de las mismas, o de cualquier otras, *sólo a las normas de intervención especial que se dictan en ejercicio de esta especial atribución del Jefe Supremo de la Administración,* tal como se desprende de las argumentaciones de la demanda.

"Pero hay más, *porque el artículo 120, ordinal 14 de la Carta, defiera al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, la atribución constitucional de intervenier en las actividades de las personas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, no se puede pensar ni admitir que la voluntad del constituyente llegase hasta el extremo de excluirlas del vigor y de la fuerza de las leyes a las que en todo momento deben someti-*

miento colectivo, incluso a las que prevén la intervención general de la economía de acuerdo con el artículo 32 de la Carta; tal idea sería absurda y a ese extremo llegaría la argumentación del actor de aceptarse su fundamentación, por lo que se descarta.

"*Tampoco cabe restricción, en el preciso punto que se estudia, a la facultad legislativa en razón de las atribuciones constitucionales del Ejecutivo que se señalan, puesto que éste las conserva plenamente, pero sólo sobre las actividades propias que indica con claridad el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución, que son precisamente las actividades profesionales de las personas que manejan el ahorro privado*".

5ª *Artículo 119, inciso 2º.*

La primera parte de este precepto se limita a facultar al BCH para descontar o redescontar obligaciones que se hayan constituido o se constituyan para el cumplimiento de los fines, para cuya consecución, el inciso 1º de esa misma norma le asigna la función de "captar ahorro y financiar la adquisición c construcción de vivienda, la urbanización, integración o reajuste de tierras, y la adecuación de inquilinatos o subdivisión de viviendas".

La Corporación considera lo aquí normado constitucional, pues en ejercicio de la soberanía monetaria del Estado y de la capacidad de intervenir en la economía por mandato de la ley, conforme al artículo 32 de la Constitución Nacional, bien puede ésta, regular —por vía general las operaciones bancarias—, inclusive señalando cuáles de ellas y a través de qué entidades pueden ejecutarse.

Adviértase a este propósito que la regulación por vía general de las operaciones bancarias es materia comprendida dentro de la soberanía monetaria del Estado, que éste puede ejercer a través de leyes o de resoluciones de la Junta Monetaria, entidad creada por la propia Ley (21 de 1963) para tal fin (artículo 5º), como lo ha reconocido esta Corporación en numerosos fallos, entre otros en el ya citado de junio 12 de 1969.

De otra parte, observa la Corporación que a diferencia de lo afirmado por los demandantes, esta norma no señala las condiciones específicas en las cuales deberá efectuarse el redescuento; por el contrario, la segunda parte del precepto claramente señala que corresponderá hacerlo a la Junta Montaria; así, preceptúa que ésta "determinará periódicamente y dentro de estos límites las tasas de interés, plazos y modalidades de las obligaciones, las tasas de redescuento, los porcentajes de descuento y redescuento de acuerdo con la finalidad y dando condiciones preferenciales a la vivienda de interés social".

Esta parte de la norma también se adecua plenamente al Estatuto Superior si se tiene en cuenta que en desarrollo de la Ley 21 de 1963 y del Decreto-ley 2206 del mismo año, corresponde a la Junta Monetaria "ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional y en el futuro por mandato de la ley".

Observa además la Corte que las normas financieras contenidas en la Ley 9ª de 1989, si bien *autorizan* al BCH para descontar ciertos instrumentos *no lo obligan* a hacerlo, *por lo cual éste es libre de efectuar o no* dicha operación, lo cual es lógico, pues depende de sus disponibilidades y en general de su situación financiera. Es algo que corresponde estudiar y decidir a sus administradores y directores que poseen los elementos de juicio necesarios y actualizados, de los cuales carece hoy el legislador.

No encuentra pues la Corte, reparo de inconstitucionalidad alguno, por lo cual corresponderá declarar la conformidad de esta norma con los preceptos del Estatuto Fundamental.

6ª *Artículo 120.*

Esta norma faculta al BCH para emitir, con el respaldo de su cartera y su capital, "Cédulas de Ahorro y Vivienda" amortizables por el sistema de fondo acumulativo de amortización gradual por medio de sorteos, las cuales se podrán expedir al portador y serán de libre negociación.

Son aplicables a esta norma las mismas consideraciones que se hicieron en torno al artículo 119, inciso 2º, en el numeral 5º de este fallo.

Nótese además, que el legislador en numerosas ocasiones ha hecho uso de esta facultad, como al expedir la Ley 45 de 1923, cuyos artículos 123 y 124 ya disponían que una de las principales funciones de los bancos hipotecarios será, la de "emitir cédulas".

Se observa así mismo que conforme a sus estatutos (artículos 40 a 64), aprobados por el Ejecutivo mediante el Decreto 1021 de 1932, en ejercicio de las facultades que le confirieron las Leyes 99 y 119 de 1931, el Banco Central Hipotecario desde su creación ha tenido la función de emitir cédulas.

Así las cosas, en la disposición que se estudia, el legislador se ha limitado a reiterar una función ya atribuida al Banco Central Hipotecario por la legislación bancaria y sus estatutos, dado su carácter de banco hipotecario, sin que quepa afirmar que es al Presidente a quien en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 120-14 de la Carta le corresponde autorizarla, por ser una típica operación del banco, pues como se ha visto y reiterado a lo largo de este fallo, corresponde a la ley regular por vía general las operaciones de los bancos, dentro de ellos los hipotecarios.

Parágrafo del artículo 120.

Al tenor de lo dispuesto por esta norma, "cuando las cédulas se emitan para cumplir las funciones previstas para los 'pagarés de la Reforma Urbana' gozarán del mismo tratamiento tributario de éstos".

Los artículos 99 a 102 de la ley en comento regulan lo relativo a los pagarés de la Reforma Urbana y esta última disposición al efecto señala que "los intereses devengados gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios".

En el expediente se encuentra demostrado, entre otras, con certificación expedida en mayo 25 de 1989 por el Secretario General del Senado, doctor Crispín Villazón de Armas, que los "Instrumentos Financieros para la Reforma Urbana", contenidos en el Capítulo IX "Disposiciones varias", artículos 95 a 122 de los Proyectos de ley 1 y 12 (Senado) de 1988, que se convirtieron en la Ley 9ª de 1989, *fueron propuestos* (subraya la Corte) a las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes del Congreso, reunidas en sesión conjunta, por los ponentes de la Comisión Tercera del Senado, honorables Senadores Aurelio Iragorri Hormaza y Ernesto Samper Pizano, y por el ponente de la Comisión Tercera de la honorable Cámara, honorable Representante Silvio Mejía Duque. Empero, como subsisten dudas sobre si en el proyecto gubernamental había normas relativas a materias tributarias o si en el curso de los debates parlamentarios accedió alguno de sus voceros a incluir la norma que se analiza, considera la Corte más procedente acoger la solicitud de inhibición que respecto a ella sugiere, por análogas razones, el colaborador fiscal, en la parte de su concepto que dice:

"...es imposible determinar si la iniciativa fue gubernamental o congresal, punto que no se puede inferir simplemente revisando el proyecto de ley presentado por el Gobierno, se requiere estudiar los expedientes del Senado y de la Cámara de Representantes para probar si se vulneró el artículo 79 Superior, que exige la iniciativa gubernamental".

7ª *Artículo 122.*

En relación con el artículo 122 encuentra la Corte que éste autoriza, de una parte, a las personas o entidades de derecho privado, como son los bancos comerciales en sus secciones de ahorro, las corporaciones de ahorro y vivienda y las cooperativas y asociaciones mutualistas vigiladas por la Superintendencia Bancaria para vender al público cédulas de ahorro y vivienda y para otorgar créditos descontables o redescontables por el Banco Central Hipotecario, en los términos prescritos por la Ley 9ª de 1989.

Además, comprende en dicha autorización la misma facultad para el ICT y para las demás entidades oficiales municipales, distritales o territoriales que tengan como función la provisión de vivienda. Son pues dos ámbitos, distinguidos por la naturaleza jurídica de las entidades que los integran, a los que se dirige la norma en cuestión.

En relación con el primero, compuesto por entidades públicas o privadas dedicadas profesionalmente al manejo, inversión o aprovechamiento del ahorro privado, cabe repetir las consideraciones que preceden en atención a que como se tiene definido, el tipo de actividad que realizan como propias se encuentra estrechamente relacionado con los fenómenos de estabilidad y solidez de la moneda en sus manifestaciones crediticias, correspondiéndole a la ley la facultad de disponer las medidas que sean necesarias para su estructuración, las cuales comprenden evidentemente la definición de los actos que aquellas pueden o no realizar.

No cabe duda de que en ejercicio de la reconocida Soberanía Monetaria del Estado puede el legislador, por vía general, establecer cuáles actividades

están en capacidad de realizar o no las entidades o personas dedicadas profesionalmente, a la captación, manejo y aprovechamiento del ahorro privado, de manera general y exclusiva o de modo accesorio y complementario a otros objetos —como ocurre en el caso de las cooperativas y asociaciones mutualistas vigiladas por la Superintendencia Bancaria— y que tanto éstas como las cajas y secciones de ahorro de los bancos comerciales y las corporaciones de ahorro y vivienda son de aquellas personas que son reconocidas por la ley para realizar actividades crediticias, quedando comprendidas dentro de las regulaciones que, con fines monetarios, y de intervención económica, por vía general establezca el legislador.

Dentro del marco de estas precisiones, el artículo 122 acusado encuentra en criterio de la Corte su conformidad con la Constitución.

Correlativamente, se trata para las entidades que pueden acudir a la ley de una *mera autorización* que tiene como fin el darle certeza y seguridad jurídica a un tipo de operación marginal que escapa al giro ordinario de los negocios que éstas realizan, indicando que es voluntad de la ley el que lo puedan hacer o no.

Ahora bien, por lo que corresponde a las entidades oficiales municipales, distritales o territoriales que tengan como función la provisión de vivienda, la Corte encuentra que el artículo 122 de la Ley 9ª de 1989 expresa la voluntad del legislador de autorizar, con fuerza de ley, que dentro de los estatutos de las entidades citadas de los órdenes que se señalan, quede comprendida la facultad de vender al público Cédulas de Ahorro y Vivienda y de otorgar créditos descontables o redescontables por el BCH en los términos que también prescribe aquélla.

Se trata del ejercicio constitucional de las competencias entregadas al legislador en primer lugar por el artículo 6º, para el caso de proveer a la organización administrativa de las intendencias y comisarías y obviamente de las entidades de dicho orden que con el fin de promover la provisión de vivienda se creen conforme a la Constitución. También, y en lo que corresponde a los municipios y a la creación de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, y empresas industriales y comerciales de éstos, el artículo 197-6 Superior entrega al legislador la competencia para determinar las normas conforme a las cuales pueden los concejos locales disponer dicha creación; por lo tanto, la parte de la norma acusada que establece la mentada autorización, no es más que la determinación de una de las tantas normas a las que debe atender la Corporación edilicia municipal para efectos de la creación y regulación de las funciones de sus entidades descentralizadas que tengan como objeto la provisión de vivienda.

Además, cabe reiterar que en este punto la ley también extiende su mandato intervencionista comprendiendo dentro de los entes de la Administración Pública, a aquellos que, siendo de naturaleza local, distrital o territorial, pueden participar en el proceso económico con la producción y distribución de bienes y servicios en la consecución de los fines del desarrollo y de la justicia social.

Por lo expuesto, la Corporación estima que la norma acusada se ajusta en todo a las previsiones del ordenamiento superior.

VII. Decisión

Con base en las consideraciones anteriores la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1. Inhibirse de fallar sobre el parágrafo del artículo 120 de la Ley 9ª de 1989.

2. Son exequibles los artículos 44, inciso 4º; 59; 95; 96; 119, inciso 2º; 120 y 122 de la Ley 09 de 1989, "por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA

Resumen. Tal como está planteada la demanda, es evidente que lo acusado es solamente un aspecto parcial o incompleto del mandato legislativo que reestructura el Fondo Rotatorio de Aduanas **y no puede ser juzgado con independencia de los preceptos que ha indicado la Corte, por conformar con ellos una proposición jurídica completa un todo indivisible, que sería susceptible del mismo cargo, del mismo análisis del mismo pronunciamiento.**

Exequibles **los artículos 7º, literal f); 13 literal b); 47 literal f); 65; 66; 67; 74 del Decreto 2649 de 1988.**

Inexequible **el literal c) del artículo 3º y el artículo 57 del Decreto 2649 de 1988.**

Se declara inhibida para decidir sobre las demás normas demandadas.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 60.

Referencia: Expediente número 1944.

Acción de inexequibilidad contra los artículos 2º ordinal x); 3º literales c) y p); 5º literal g) parcialmente; 6º literal h); 7º literal f); 12 literal h) parcialmente; 13 literal b) parcialmente; 14 literal a) parcialmente; 22 literal g) parcialmente; 26 literal c) parcialmente; 27 literal b) parcialmente; 31; 32; 33; 34; 43 literal b) parcialmente; 47 literal f); 57; 60; 61; 63 literal c); 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 75 y 76 del Decreto 2649 de 1988.

Actor: Héctor Romero Díaz.

Magistrado sustanciador: doctor *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobado según Acta número 40.

Bogotá, D. E., 21 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano Héctor Romero Díaz ha solicitado ante la Corte la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones de la referencia, pertenecientes al Decreto 2649 de 1988 por estimarlos contrarios a la Carta Política.

Procede la Corte a decidir sobre la inexequibilidad propuesta luego de haberse agotado el procedimiento señalado en el Decreto 432 de 1969 para el trámite de los asuntos de constitucionalidad.

II. Las normas acusadas

Son las que aparecen subrayadas dentro del texto del Decreto 2649 de 1988, cuya fotocopia se anexa a continuación.

"DECRETO NUMERO 2649 DE 1988
" (diciembre 22)

"*Por el cual se determinan la estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades constitucionales y legales, y en desarrollo de lo previsto por los artículos 102 y 107 de la Ley 75 de 1986,

"Decreta:

"TITULO I

"*De la Dirección General de Aduanas.*

"CAPITULO I

"*Objetivos y funciones.*

"Artículo 1º La Dirección General de Aduanas es la unidad operativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargada de la dirección y operación técnica y administrativa de los regímenes aduaneros, organizada con el propósito de contribuir al desarrollo económico y social del país, mediante el cumplimiento de los siguientes objetivos y funciones:

"a) La interpretación y aplicación en todos sus aspectos, de las normas sobre regímenes aduaneros y de comercio exterior en los asuntos de su competencia y la vigilancia de su cumplimiento;

"b) La programación, ejecución y control de las operaciones relacionadas con los regímenes aduaneros y demás actuaciones necesarias, en forma correcta, oportuna y eficaz;

"c) La prevención de las infracciones al Régimen de Aduanas y al Estatuto Penal Aduanero y la represión y aprehensión del contrabando;

"d) La aplicación, liquidación y recaudo, según el caso, de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y los demás gravámenes que establecen las disposiciones legales, y el registro de sus estadísticas;

"e) La codificación y actualización de la legislación aduanera;

"f) La coordinación de sus funciones con las demás entidades que tienen a su cargo el comercio exterior del país, y la participación en el estudio de la legislación y acuerdos internacionales que contemplen aspectos aduaneros y de comercio exterior;

"g) La administración, a través de sus dependencias, del Fondo Rotatorio de Aduanas;

"h) Las demás que le señale la ley.

"CAPITULO II

"Estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas en su nivel central.

"Artículo 2º La Dirección General de Aduanas tendrá la siguiente estructura en su nivel central:

"I. *Dirección General.*

"1. Oficina de Control.

"II. *Subdirección General.*

"1. División Central de Documentos y de Secretaría.

"III. *Subdirección Operativa.*

"1. División de Valoración.

"2. División de Arancel.

"3. División de Laboratorio.

"4. División de Regímenes Aduaneros Especiales.

"IV. *Subdirección Jurídica.*

"1. División de Interpretación y Recursos.

"2. División de Representación Externa.

"V. *Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando.*

"1. División de Investigaciones Especiales.

"2. División de Registro.

"VI. *Subdirección Escuela Nacional de Aduanas.*

"1. División de Programación y Medios.

"2. División de Capacitación.

"VII. *Subdirección de Planeación.*

"1. División de Estudios.

"2. División de Organización y Métodos.

"VIII. *Subdirección Administrativa.*

"1. División de Recursos Humanos.

"2. División de Recursos Financieros.

"3. División de Recursos Físicos.

"IX. *Subdirección de Informática.*

"1. División de Análisis, Programación y Soporte Técnico.

"2. División de Producción.

"X. Subdirección Fondo Rotatorio de Aduanas.

"*1. División de Almacenamiento.*

"*2. División de Enajenaciones.*

"*3. División de Contratos.*

"Comité de Coordinación.

"CAPITULO III

"*Del Director General de Aduanas.*

"Artículo 3º Son funciones del Director General:

"a) Coordinar con el Ministro de Hacienda y Crédito Público el desarrollo de la política gubernamental en materia aduanera;

"b) Llevar la coordinación interinstitucional necesaria a las labores de la Dirección General de Aduanas;

"*c) Llevar la representación internacional del país en asuntos aduaneros;*

"d) Dirigir técnica y administrativamente todas las dependencias de la Dirección General de Aduanas;

"e) Expedir los actos administrativos que le corresponda, dictar las instrucciones y reglamentaciones necesarias para facilitar y permitir el debido cumplimiento de las disposiciones legales, y establecer los procedimientos que se requieran para tal efecto;

"f) Programar, coordinar y dirigir las actividades relacionadas con la determinación, aplicación, liquidación y recaudo de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y los demás gravámenes que corresponde aplicar, liquidar y recaudar, según el caso, a la Dirección General de Aduanas;

"g) Presentar a la oficina correspondiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el proyecto de presupuesto de la Dirección General de Aduanas;

"h) Determinar y mantener la unidad doctrinal en la interpretación y aplicación de las normas que constituyen el régimen de aduanas;

"i) Coordinar en el nivel interno y externo, las políticas de prevención y represión del contrabando;

"j) Ejercer las funciones de Cuerpo Técnico de Policía Judicial en los términos previstos en el respectivo estatuto;

"k) Determinar la jurisdicción de las administraciones de Aduana;

"l) Aprobar el Plan de Actividades de las dependencias de la Dirección General de Aduanas y el sistema de control interno;

"m) En los casos de falta absoluta o temporal de los funcionarios del nivel central o los Administradores de Aduana, podrá asignar las funciones que a éstos corresponden a otro funcionario, mientras se provee el cargo o regresa el titular al ejercicio del mismo;

"n) Determinar los procedimientos generales que deben seguirse en las visitas de inspección de la Oficina de Control;

"o) Resolver, en lo de su competencia, lo concerniente a inscripciones, autorizaciones, licencias o permisos para adelantar actividades que se encuentren bajo control o vigilancia de la Dirección General de Aduanas;

"*p) Ejercer la dirección y representación legal del Fondo Rotatorio de Aduanas;*

"q) Las demás que le asigne la ley o le delegue el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

"Artículo 4º Son funciones de la Oficina de Control:

"a) Proyectar, ejecutar y supervisar, en todo el país, un plan de visitas de inspección y control a las dependencias de la Dirección General de Aduanas, para determinar el debido cumplimiento de las funciones que les compete desarrollar, y a las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de

Aduanas para adelantar actividades que se encuentran bajo su control o vigilancia, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas respectivas;

"b) Impartir durante las visitas las instrucciones que se consideren indispensables sobre la aplicación de los procedimientos, establecer temporalmente aquellos que considere necesaria su inmediata aplicación y efectuar el reconocimiento de mercancías o nuevos reconocimientos de mercancías. Los reconocimientos de mercancías que efectúen los funcionarios de la Oficina de Control, especialmente autorizados para tal efecto, obligan de inmediato si el recaudo correspondiente es mayor al declarado o al del primer reconocimiento;

"c) Informar al Director General el resultado de sus visitas;

"d) Llevar un sistema de información de las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentran sometidas a su control o vigilancia;

"e) Adelantar las investigaciones disciplinarias por las conductas irregulares de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas e imponer las sanciones de su competencia, o proponer la imposición de la sanción respectiva al funcionario competente;

"f) Adelantar de oficio o en virtud de queja presentada, las investigaciones a las personas y entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para realizar actividades que se encuentren bajo su control y vigilancia, por el incumplimiento o violación de las disposiciones legales;

"g) Adelantar en casos especiales, visitas de investigación y control del cumplimiento de la obligación tributaria aduanera a declarantes, de acuerdo con las autorizaciones del Jefe de la Oficina y remitir las investigaciones al respectivo administrador de Aduana o ante la autoridad competente, para que se profieran las actuaciones del caso;

"h) Con base en las investigaciones adelantadas, el Jefe de la Oficina de Control podrá:

"1. Imponer sanciones de suspensión hasta por diez días y multa hasta por la quinta parte del sueldo mensual a los funcionarios de la Dirección General de Aduanas.

"2. Imponer las sanciones previstas en las normas respectivas a las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentren bajo su control y vigilancia;

"i) Supervisar la cancelación y efectividad de las fianzas y garantías constituidas ante todas las dependencias de la Dirección General de Aduanas.

"CAPITULO IV

"*Del Subdirector General.*

"Artículo 5º Son funciones del Subdirector General:

"a) Planear, dirigir, coordinar y evaluar las actividades relacionadas con la gestión de las Subdirecciones y Administraciones de Aduana;

"b) Asesorar al Director General, colaborar en su gestión e informarle sobre el funcionamiento administrativo de las dependencias que conforman la Dirección General de Aduanas y el desarrollo de los programas adelantados por las Subdirecciones y las Administraciones de Aduana;

"c) Refrendar los actos del Director General y reemplazarlo en sus faltas temporales;

"d) Coordinar y dirigir las actividades de capacitación de todo el personal de la Dirección General de Aduanas, a través de la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas;

"e) Responder por la distribución de la información oficial de la Dirección General de Aduanas y coordinar las actividades relacionadas con las campañas institucionales;

"f) Elaborar el plan de actividades de la Subdirección para aprobación del Director General de Aduanas, el cual comprenderá el plan de actividades de las Administraciones de Aduana;

"g) Atender los asuntos que el Director General le asigne o delegue, *y ejercer las funciones de Secretario del Fondo Rotatorio de Aduanas,* en los casos que se requiera.

"Artículo 6º Son funciones de la División Central de Documentos y de Secretaría:

"a) Llevar un correcto y eficaz sistema de recibo, reparto y control de la correspondencia del nivel central, mediante un registro único;

"b) Llevar el archivo actualizado de los documentos originados en las actividades del nivel central;

"c) Expedir las copias y certificaciones que se soliciten, y autenticar con su firma los documentos que señalen las disposiciones legales;

"d) Revisar y aceptar los poderes con los cuales se acredita la representación legal de los apoderados de las personas naturales y jurídicas;

"e) El Jefe de la División refrendará y notificará los actos administrativos originados en las Subdirecciones y Divisiones del nivel central de la Dirección General de Aduanas, y notificará los actos administrativos expedidos por el Director General;

"f) Organizar y mantener el sistema de información al público y procurar la atención y solución oportuna de sus quejas y solicitudes, procurando la buena imagen de la Dirección General;

"g) Seleccionar el contenido y responder por las publicaciones oficiales de la Dirección General de Aduanas y coordinar su distribución;

"*h) Llevar un correcto y eficaz sistema de recibo, reparto y control de la correspondencia y archivos del Fondo Rotatorio de Aduanas.*

"CAPITULO V

"*De la Subdirección Operativa.*

"Artículo 7º Son funciones de la Subdirección Operativa:

"a) Planear, dirigir, supervisar y evaluar las actividades técnicas y operativas en las áreas de valoración aduanera, clasificación arancelaria, laboratorio químico y regímenes aduaneros;

"b) Establecer y mantener actualizado un sistema de apoyo técnico a los funcionarios de la Dirección General de Aduanas para el desempeño de las funciones de clasificación, valoración y análisis de mercancías;

"c) Resolver, en lo de su competencia, lo relacionado con la aplicación de regímenes aduaneros que requieran de autorización previa de la Dirección General de Aduanas;

"d) Conforme a las disposiciones que asignen competencias, resolver lo concerniente a inscripciones, autorizaciones, licencias o permisos para adelantar actividades que se encuentren bajo control o vigilancia de la Dirección General de Aduanas y los recursos contra actos administrativos de la Dirección General de Aduanas;

"e) Presentar a consideración del Director General proyectos de reglamentación de procedimientos para la aplicación de los regímenes aduaneros;

"*f) Prestar asistencia técnica en la determinación del precio de mercancías aprehendidas, declaradas de contrabando, decomisadas judicial o administrativamente o declaradas en abandono a favor de la Nación, que se encuentren depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas;*

"g) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para la aprobación del Director General.

"Artículo 8º Son funciones de la División de Valoración:

"a) Planear, dirigir, supervisar y evaluar la aplicación de los procedimientos y técnicas relativos al valor en aduana de las mercancías, con el propósito de una correcta determinación de la obligación tributaria aduanera;

"b) Estudiar y analizar las disposiciones relativas a la valoración aduanera, apoyando a la Subdirección Operativa en esta materia, y velar por su adecuado conocimiento y aplicación en las Administraciones de Aduana y sus Divisiones de Aforo;

"c) Analizar sistemáticamente el comportamiento de las importaciones con el fin de establecer criterios selectivos para la investigación y estudio del valor en aduana de las mercancías;

"d) Requerir a los importadores la información y documentos necesarios para efectuar las investigaciones y estudios sobre el valor en aduana de las mercancías;

"e) Revisar los valores de las declaraciones aceptadas por las Administraciones de Aduana y presentar las objeciones, cuando sea el caso, para que los administradores formulen las cuentas adicionales dentro del término legal previsto y se adopten las medidas correctivas necesarias;

"f) Mantener actualizado un sistema de información de valor con base en los documentos que reposen en sus archivos, complementado con la

información de revistas, periódicos, catálogos, cotizaciones y otros medios, y llevar un archivo clasificado de las materias resueltas;

"g) Mantener información actualizada sobre normas internacionales de valoración;

"h) Elaborar los proyectos de providencias sobre fijación de precios cuando sea del caso.

"Artículo 9º Son funciones de la División de Arancel:

"a) Planear, dirigir, supervisar y evaluar la aplicación del Arancel de Aduanas y sus notas explicativas, con el propósito de una correcta determinación de la obligación tributaria aduanera;

"b) Estudiar y analizar lo concerniente a la interpretación de la nomenclatura arancelaria, sus notas explicativas y tarifas, apoyando a la Subdirección Operativa en esta materia y velar por su adecuado conocimiento y aplicación en las Administraciones de Aduana y sus Divisiones de Aforo;

"c) Analizar sistemáticamente el comportamiento de las importaciones con el fin de establecer criterios selectivos para la investigación y estudio de la clasificación arancelaria de las mercancías;

"d) Requerir a los importadores la información y documentos necesarios para adelantar las investigaciones y estudios sobre clasificación arancelaria de las mercancías;

"e) Mantener actualizadas las notas explicativas del Arancel de Aduanas y proyectar las correspondientes a los desdoblamientos que se efectúen;

"f) Revisar la clasificación de las mercancías en las declaraciones aceptadas por las Administraciones de Aduana y presentar las objeciones cuando sea el caso, para que los administradores formulen las cuentas adicionales dentro del término legal previsto y se adopten las medidas correctivas necesarias;

"g) Mantener actualizado un sistema de información arancelaria, llevar un registro consecutivo y un archivo de las decisiones sobre clasificación de mercancías, complementado con catálogos, fotografías, muestras de mercancías y demás elementos relativos a la clasificación arancelaria;

"h) Mantener información actualizada sobre las normas internacionales de clasificación de mercancías;

"i) Efectuar las clasificaciones arancelarias generales, únicamente en los casos en que la ley lo autorice.

"Artículo 10. Son funciones de la División de Laboratorio:

"a) Conforme a las disposiciones pertinentes, realizar los análisis químicos de las muestras de mercancías solicitados por las Divisiones de Aforo de las Administraciones de Aduana y la División de Arancel, informando y remitiendo oportunamente los resultados;

"b) Impartir instrucciones sobre la obtención, envío y análisis de las muestras, métodos de análisis, presentación de resultados y de las protecciones que requieren las mercancías peligrosas;

"c) Organizar y mantener debidamente clasificado un sistema de información conformado por catálogos, documentos y demás elementos relativos al análisis químico de las mercancías objeto de comercio internacional;

"d) Mantener un sistema centralizado de información sobre las mercancías analizadas y coordinar su conocimiento por parte de los funcionarios que realicen análisis de laboratorio en las Administraciones de Aduana:

"e) Prestar asistencia técnica a los funcionarios que realicen análisis de laboratorio en las Administraciones de Aduana;

"f) Coordinar con otros laboratorios el intercambio de información técnica y científica, y la realización de análisis especiales.

"Artículo 11. Son funciones de la División de Regímenes Aduaneros Especiales:

"a) Estudiar y presentar a consideración del Director General de Aduanas y del Subdirector Operativo, según las respectivas competencias, los proyectos de providencias relacionadas con los regímenes aduaneros, cuya aplicación requiere autorización previa del Director General;

"b) Analizar las solicitudes y elaborar para consideración del Director General de Aduanas y del Subdirector Operativo, según las disposiciones que asignen competencias, los proyectos de providencias relacionadas con la inscripción, autorización, licencia o permisos a personas o entidades para adelantar actividades que se encuentran bajo control y vigilancia de la Dirección General de Aduanas;

"c) Preparar los reglamentos sobre ferias y exposiciones internacionales;

"d) Conforme a las disposiciones que asignen competencias, resolver lo relacionado con inscripciones, autorizaciones, licencias o permisos a personas o entidades para adelantar actividades que se encuentran bajo control o vigilancia de la Dirección General de Aduanas, o aplicación de regímenes aduaneros;

"e) Reconocer las exenciones, resolver sobre las solicitudes de autorización de ventas, traspasos o cambio de destinación de mercancía importada con franquicia o rebaja de derechos;

"f) Mantener un registro actualizado de las exenciones reconocidas, autorizaciones de venta, traspasos o cambio de destinación de mercancías, importaciones temporales, donaciones y demás autorizaciones de competencia del Director General de Aduanas, del Subdirector Operativo o de la División;

"g) Coordinar el conocimiento y adecuada aplicación de los regímenes aduaneros en las Administraciones de Aduana y de los demás asuntos de su competencia.

"CAPITULO VI

"De la Subdirección Jurídica.

"Artículo 12. Son funciones de la Subdirección Jurídica:

"a) Asesorar al Director General en la interpretación de las normas sobre regímenes aduaneros y de comercio exterior, y en los asuntos jurídicos de competencia de la Dirección General de Aduanas;

"b) Propender por la unidad doctrinal en la interpretación y aplicación de las normas legales en el campo de acción de la Dirección General de Aduanas;

"c) Compilar las normas legales aduaneras y la jurisprudencia contencioso-administrativa y penal aduanera pertinente, y procurar su conocimiento oportuno por parte de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas y los particulares;

"d) Preparar los anteproyectos de ley o decretos concernientes a las actividades propias de la Dirección General de Aduanas, cuando así lo disponga el Director General, y emitir concepto sobre los proyectos de manuales y procedimientos que elabore la Subdirección de Planeación;

"e) Prestar asistencia jurídica y legalmente adecuada a los funcionarios de la Dirección General de Aduanas que lo soliciten, cuando debido al cumplimiento de sus funciones y siempre que no se trate de actuaciones de índole disciplinaria, tengan que comparecer ante autoridades jurisdiccionales de cualquier clase;

"f) Absolver las consultas de carácter general que se formulen en materia jurídica, dentro de la competencia de la Dirección General de Aduanas;

"g) Conforme a las disposiciones que asignen competencias, resolver los recursos que le señale la ley o le delegue el Director General;

"h) Supervisar el trámite de los procesos que se promuevan ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo o la justicia penal aduanera, por actuaciones de la Dirección General de Aduanas *o del Fondo Rotatorio de Aduanas,* o por hechos punibles aduaneros, según el caso;

"i) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 13. Son funciones de la División de Interpretación y Recursos:

"a) Elaborar estudios jurídicos y los proyectos de respuesta sobre las consultas que se formulen;

"b) Compilar las disposiciones, conceptos y jurisprudencia en el campo de acción de la Dirección General de Aduanas *y del Fondo Rotatorio de Aduanas;*

"c) Estudiar los recursos de carácter administrativo de competencia del Director General o de la Subdirección y proyectar las providencias a que hubiere lugar.

"Artículo 14. Son funciones de la División de Representación Externa:

"a) Por delegación del Ministro de Hacienda y Crédito Público o del Director General de Aduanas o del Administrador de Aduana, según el caso, hacerse parte en los procesos que se promuevan ante la jurisdicción

de lo contencioso administrativo o la justicia penal aduanera, por actuaciones de la Dirección General de Aduanas *o del Fondo Rotatorio de Aduanas,* o por hechos punibles aduaneros, y asesorar a los abogados de las Administraciones de Aduana en sus actuaciones ante los respectivos tribunales;

"b) Informarse sobre las demandas de inexequibilidad de normas aduaneras ante la Corte Suprema de Justicia y seguir el curso de dichos procesos.

"CAPITULO VII

"De la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando.

"Artículo 15. Son funciones de la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando:

"a) Programar, dirigir y controlar las labores de prevención, represión y aprehensión del contrabando en todo el país, comunicando al Director General los resultados de sus actividades;

"b) Determinar las operaciones aéreas y marítimas en el país, para la prevención y represión del contrabando;

"c) Coordinar sus labores con autoridades y organismos estatales cuando así se requiera;

"d) Coordinar y orientar los programas generales de las actividades de las Divisiones de Resguardo de las Administraciones de Aduana;

"e) Llevar el control del equipo y armamento y remitir la documentación correspondiente al Ministerio de Defensa;

"f) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 16. Son funciones de la División de Investigaciones Especiales:

"a) Preparar y realizar operativos de revisión por sectores de la actividad económica nacional, para verificar el cumplimiento de las normas aplicables en los regímenes aduaneros de importación y exportación de mercancías;

"b) Aprehender mercancías de contrabando y ponerlas a disposición de la autoridad competente;

"c) Ejercer la función de Cuerpo Técnico de Policía Judicial en los términos previstos en el respectivo estatuto.

"Artículo 17. Son funciones de la División de Registro:

"a) Mantener un registro actualizado de la mercancía aprehendida, decomisada y en abandono a favor de la Nación, y efectuar el seguimiento del destino de la misma;

"b) Estudiar, clasificar, evaluar, codificar y comunicar al Subdirector de Investigación y Represión del Contrabando la información relacionada con la prevención y represión del contrabando;

"c) Llevar un registro nacional de condenados y sospechosos por el delito de contrabando y de los sujetos vinculados en procesos adelantados ante la justicia penal aduanera.

"CAPITULO VIII

"De la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas.

"Artículo 18. Son funciones de la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas:

"a) Elaborar el plan de actividades de capacitación de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas, de acuerdo con las necesidades y políticas aprobadas por el Director General;

"b) Desarrollar y coordinar los programas y cursos de capacitación que deban efectuarse, en especial los relacionados con clasificación, valoración y legislación aduanera;

"c) De acuerdo con lo que establezca el estatuto especial de personal de esta Dirección, apoyar a la Subdirección Administrativa en el diseño de los sistemas de ingreso y promoción de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas y certificar sobre la idoneidad de los aspirantes a vincularse;

"d) Coordinar con las universidades y entidades nacionales e internacionales la realización de cursos de capacitación;

"e) Propender por el adecuado nivel de formación académica de los funcionarios y su permanente actualización en materia aduanera mediante el estudio, análisis y discusión de temas de especial interés;

"f) Desarrollar mecanismos de intercambio de experiencias y conocimientos en materia aduanera con otros países;

"g) Expedir los certificados de capacitación respectivos.

"Artículo 19. Son funciones de la División de Programación y Medios:

"a) Preparar el proyecto del plan general de capacitación de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas, particulares y empresas autorizadas para realizar actuaciones de intermediación aduanera o que deban acreditar versación y experiencia en materia aduanera;

"b) Diseñar y elaborar el material didáctico y los instrumentos pedagógicos.

"Artículo 20. Son funciones de la División Capacitación:

"a) Programar y desarrollar los cursos, conferencias y demás eventos académicos, a través de funcionarios instructores o profesionales o conferencistas externos e instituciones o entidades nacionales o internacionales;

"b) Evaluar y calificar la actividad académica de quienes reciben capacitación de la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas y de los docentes de la misma.

"CAPITULO IX

"De la Subdirección de Planeación.

"Artículo 21. Son funciones de la Subdirección de Planeación:

"a) Recopilar, analizar y difundir en la Dirección General de Aduanas la información relacionada con el comercio exterior y en materia aduanera;

"b) Estudiar e impulsar todos los planes que el Director General requiera en su gestión;

"c) Recomendar a todas las dependencias de la Dirección General de Aduanas los ajustes o nuevos desarrollos que deban implantarse y apoyarlas en su ejecución;

"d) Establecer las normas técnicas para las labores de planeación y asesorar al Director General y al Subdirector General en la adopción de políticas y metas de planeación;

"e) Coordinar con las demás Subdirecciones la elaboración del Plan de Actividades de la Dirección General de Aduanas;

"f) Aprobar todas las formas documentales utilizadas en la Dirección General de Aduanas;

"g) Ejercer la Secretaría del Comité de Coordinación de la Dirección General de Aduanas;

"h) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 22. Son funciones de la División de Estudios:

"a) Analizar la política gubernamental en materia aduanera para su cumplimiento en todas las dependencias de la Dirección General;

"b) Seleccionar y analizar la información económica y administrativa relacionada con la actividad aduanera y el comercio exterior;

"c) Solicitar y obtener con la periodicidad necesaria, la información relacionada con los estudios estadísticos que debe adelantar;

"d) Diseñar los sistemas estadísticos, revisarlos y evaluarlos periódicamente;

"e) Presentar al Subdirector los informes sobre los análisis realizados, señalando sus aspectos más importantes y las recomendaciones correspondientes;

"f) Estudiar los convenios internacionales sobre regímenes aduaneros y producir informes y recomendaciones;

"g) Apoyar a la Subdirección Administrativa en la elaboración del presupuesto de gastos de la Dirección General de Aduanas *y del Fondo Rotatorio de Aduanas;*

"h) Mantener una unidad técnica de documentación y estudios realizados;

"i) Analizar la información de los recaudos e implementar un sistema de información gerencial.

"Artículo 23. Son funciones de la División de Organización y Métodos:

"a) Asesorar a todas las dependencias de la Dirección General de Aduanas en el desarrollo de normas y modelos operativos para su organización interna;

"b) Preparar para la aprobación del Director General los manuales y procedimientos que reglamenten la aplicación de normas y disposiciones legales;

"c) Diseñar y codificar todas las formas y manuales utilizados en la Dirección General de Aduanas y mantener su archivo técnico.

"CAPITULO X

"De la Subdirección Administrativa.

"Artículo 24. Son funciones de la Subdirección Administrativa:

"a) Optimizar el uso de los recursos humanos, físicos y financieros al servicio de la Dirección General de Aduanas;

"b) Planear, ejecutar y supervisar las políticas en las áreas de contabilidad, tesorería y presupuesto de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas;

"c) Coordinar las actividades relacionadas con la adquisición, suministro y conservación de los elementos, equipos y servicios necesarios para el normal funcionamiento de la Dirección General de Aduanas;

"d) Elaborar los proyectos de actos administrativos relacionados con la administración de personal de la Dirección General de Aduanas, en lo de su competencia;

"e) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 25. Son funciones de la División de Recursos Humanos:

"a) Proyectar las providencias y llevar el registro de las situaciones administrativas del personal de la Dirección General de Aduanas, responder por el sistema de información del personal y expedir las respectivas certificaciones;

"b) Colaborar con la Subdirección Jurídica, mediante el suministro de la información que se requiera, en el trámite de los recursos interpuestos contra los actos administrativos expedidos en materia de personal;

"c) Organizar en coordinación con la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas, la preparación de pruebas para los concursos necesarios para el ingreso y promoción de funcionarios;

"d) Diseñar y aplicar un sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas;

"e) Atender los asuntos de bienestar social y laboral de los funcionarios;

"f) Elaborar los proyectos de manuales de funciones para la Dirección General de Aduanas, en coordinación con la División de Organización y Métodos.

"Artículo 26. Son funciones de la División de Recursos Financieros:

"a) Preparar los anteproyectos de presupuesto de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas;

"b) Controlar y ejecutar las actividades relacionadas con el presupuesto asignado a la Dirección General de Aduanas, del Fondo Rotatorio de Aduanas y tramitar sus modificaciones;

"c) Programar, orientar y supervisar las actividades en materia presupuestal, contable, de tesorería, publicaciones y servicios de la Dirección General de Aduanas *y del Fondo Rotatorio de Aduanas;*

"d) Efectuar los pagos y recaudar los recursos del Fondo Rotatorio de Aduanas.

"Artículo 27. Son funciones de la División de Recursos Físicos:

"a) Coordinar las labores relativas a la adquisición de bienes y prestación o contratación de servicios, edición de publicaciones, aseo, mantenimiento, reparaciones locativas, cafetería y los demás que se requieran para la Dirección General de Aduanas;

"b) Disponer del inventario actualizado de los bienes y equipos de la Dirección General de Aduanas *y del Fondo Rotatorio de Aduanas* y velar por su adecuado mantenimiento y control;

"c) Atender las comunicaciones, la seguridad en las instalaciones y todo lo necesario para el buen funcionamiento de la Dirección General de Aduanas;

"d) Registrar la pérdida o deterioro indebido de elementos y equipos y solicitar que se adelanten las investigaciones correspondientes.

"CAPITULO XI

"De la Subdirección de Informática.

"Artículo 28. Son funciones de la Subdirección de Informática:

"a) Responder por el soporte físico y lógico y los servicios informáticos que requiera la Dirección General de Aduanas;

"b) Realizar el análisis y diseño de los sistemas a ser programados y lograr su aplicación, suministrando la capacitación necesaria a los funcionarios respectivos en coordinación con la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas;

"c) Apoyar técnicamente el mantenimiento de los programas y equipos y procurar su conservación y seguridad;

"d) Asesorar a la Subdirección de Planeación en la elaboración y estandarización de los manuales de funcionamiento, guías de supervisión y formas de uso para el registro de la información;

"e) Planear y dirigir la aplicación de los servicios de procesamiento de datos en la Dirección General y emitir su concepto sobre la conveniencia y especificaciones técnicas de los equipos y programas de cómputo a adquirir o arrendar. Este concepto será requisito indispensable y suficiente para la compra o arrendamiento de equipos y programas de computador con destino a la Dirección General de Aduanas y reemplaza el de la Comisión Nacional de Sistemas;

"f) Establecer normas e instrucciones para el procesamiento de la información y garantizar su exactitud;

"g) Coordinar con otros organismos públicos o privados el intercambio de información;

"h) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 29. Son funciones de la División de Análisis, Programación y Soporte Técnico:

"a) Estudiar los posibles desarrollos de sistematización de la Dirección General de Aduanas, diseñando y programando lo que corresponde;

"b) Evaluar las pruebas de los programas y procurar su adecuado funcionamiento en las diversas dependencias de la Dirección General de Aduanas;

"c) Realizar estudios de factibilidad para las nuevas aplicaciones del servicio de procesamiento automático de información;

"d) Analizar, diseñar y desarrollar sistemas de computación para el control de la información, de su exactitud y oportunidad;

"e) Plantear alternativas sistémicas de 'software' y 'hardware', con el fin de evolucionar tecnológicamente, acorde con los cambios estructurales y de procedimientos de la Dirección General de Aduanas;

"f) Elaborar manuales del usuario y del sistema para las aplicaciones sistematizadas;

"g) Coordinar y controlar la prestación del servicio de procesamiento automático de información de la Dirección General de Aduanas;

"h) Responder por el control y seguridad de los programas y medios de almacenamiento de la información;

"i) Diseñar la configuración de los equipos de cómputo, de comunicaciones y el 'software' de la Dirección General de Aduanas, instalarlos y administrarlos técnicamente;

"j) Investigar y resolver los problemas de utilización de las herramientas de 'software' y de 'hardware' de la Dirección General de Aduanas, mantenerlas y optimizar su uso;

"k) Administrar los programas de estadísticas, de procesamiento de información, su recolección y consolidación;

"l) Dar soporte técnico a los funcionarios encargados de las labores de informática en las Administraciones de Aduana.

"Artículo 30. Son funciones de la División de Producción:

"a) Realizar las actividades relacionadas con el envío y recepción de información, listados y resultados de los procesos computarizados;

"b) Analizar la efectividad de los procesos computarizados y someter los resultados a consideración del Subdirector de Informática;

"c) Administrar los centros de cómputo de la Dirección General de Aduanas y de los procedimientos que aplica;

"d) Llevar a cabo la operación de los equipos y garantizar la existencia de los insumos y recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de los centros de cómputo de la Dirección General de Aduanas.

"CAPITULO XII

"De la Subdirección Fondo Rotatorio de Aduanas.

"Artículo 31. Son funciones de la Subdirección Fondo Rotatorio de Aduanas:

"a) Programar, dirigir y supervisar las labores relativas al almacenamiento y comercialización de los bienes depositados en el Fondo Rotatorio de Aduanas, de conformidad con las disposiciones legales respectivas;

"b) Elaborar el programa nacional de ventas de mercancías y coordinar y supervisar su realización con las Administraciones de Aduana;

"c) Responder por la administración del sistema de almacenamiento de mercancías depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas, proporcionando la difusión de los conocimientos técnicos necesarios y velando por el apoyo logístico requerido;

"d) Responder por el sistema de información sobre mercancías depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas, ventas y remates, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan;

"e) Responder por las medidas de seguridad de las mercancías y llevar los controles necesarios;

"f) Efectuar todos los trámites inherentes a la contratación del Fondo Rotatorio de Aduanas;

"g) Elaborar el plan de actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 32. Son funciones de la División de Almacenamiento:

"a) Supervisar y procurar condiciones adecuadas para el recibo, almacenamiento y conservación de las mercancías decomisadas, aprehendidas o declaradas de contrabando o en abandono a favor de la Nación, depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas;

"b) Llevar los registros sobre el ingreso, permanencia y retiro de mercancías, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan;

"c) Coordinar y supervisar las labores relacionadas con el almacenamiento de mercancías en todas las bodegas;

"d) Entregar para venta, remate, devolución o destrucción, según el caso, las mercancías almacenadas;

"e) Verificar la correcta aplicación del sistema de almacenamiento, señalar los errores o inconvenientes detectados y adoptar los correctivos necesarios.

"Artículo 33. Son funciones de la División de Enajenaciones:

"a) Preparar el programa nacional de ventas y procurar su estricto cumplimiento en las Administraciones de Aduana;

"b) Realizar las labores de coordinación necesarias con las Administraciones de Aduana y otras entidades, para garantizar el cumplimiento del programa de ventas;

"c) Supervisar directamente la realización de las ventas o remates, elaborar los informes y rendir las cuentas, según los procedimientos que se adopten;

"d) Coordinar las labores relacionadas con las ventas y remates, según los criterios técnicos que se establezcan.

"Artículo 34. Son funciones de la División de Contratos:

"a) Coordinar y controlar la elaboración legal de los contratos del Fondo Rotatorio de Aduanas y adelantar los trámites correspondientes de perfeccionamiento de los mismos;

"b) Vigilar el cumplimiento de los contratos en ejecución y la adopción de las medidas necesarias cuando se presente incumplimiento;

"c) Colaborar, desde el punto de vista legal, con las Administraciones de Aduana, en lo relacionado con el desarrollo de los contratos que celebre el Fondo Rotatorio de Aduanas;

"d) Llevar actualizado el registro de contratos vigentes, liquidados o en liquidación.

"CAPITULO XIII

"Organo de Asesoría y Coordinación.

"Artículo 35. El Comité de Coordinación estará presidido por el Director General y compuesto por el Subdirector General, los Subdirectores y el Jefe de la Oficina de Control, y tendrá la función de asesorar al Director General en la adopción de las políticas técnicas y administrativas a desarrollar en la Dirección General de Aduanas.

"El Subdirector de Planeación ejercerá la Secretaría del Comité de Coordinación.

"CAPITULO XIV

"Estructura Orgánica de la Dirección General de Aduanas en su Nivel Regional.

"Artículo 36. La Dirección General de Aduanas tendrá la siguiente organización en su nivel regional:

"A. Administraciones de Aduana de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Medellín, Pereira, Riohacha, San Andrés, Santa Marta y Turbo.

"I. Despacho del Administrador.

"1. Comité de Lucha Contra el Contrabando.

"II. División de Control.

"1. Sección de Reaforo.

"2. Sección de Control Interno.

"III. División Legal y de Secretaría.

"IV. División Operativa.

"1. Sección de Importaciones.

"2. Sección de Exportaciones.

"V. División de Aforo.

"VI. División de Resguardo.

"1. Sección de Vigilancia Aduanera.

"2. Sección de Patrullaje.

"VII. División Administrativa.

"VIII. División de Almacenamiento y Enajenaciones.

B. Administraciones de Aduana de Arauca, Leticia, Manizales y Tumaco.

"I. Despacho del Administrador.

"1. Comité de Lucha Contra el Contrabando.

"II. División Legal y de Secretaría.

"III. División Operativa.

"1. Sección de Importaciones.

"2. Sección de Exportaciones.

"IV. División de Resguardo.

"1. Sección de Vigilancia Aduanera.

"2. Sección de Patrullaje.

"Artículo 37. Son funciones de las Administraciones de Aduana:

"a) Conforme a las competencias definidas en las disposiciones legales y dentro de su jurisdicción, la prestación de los servicios aduaneros para la importación, exportación, tránsito y almacenamiento de mercancías, mediante la administración, aplicación y el control de los regímenes aduaneros respectivos;

"b) La aplicación, liquidación y recaudo, según el caso, de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y los demás gravámenes que establezcan las disposiciones legales;

"c) Atender lo relacionado con la constitución, efectividad y cancelación de garantías a favor de la Nación;

"d) El almacenamiento de la mercancía depositada en el Fondo Rotatorio de Aduanas, en el territorio de su jurisdicción;

"e) La prevención y represión del contrabando dentro del territorio de su jurisdicción y colaborar con la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando en las actividades relacionadas con la prevención, represión y aprehensión del contrabando.

"Artículo 38. Son funciones del Administrador de Aduana:

"a) Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la Administración;

"b) Llevar la coordinación interinstitucional necesaria en el nivel regional para el desarrollo de las labores de la Administración;

"c) Responder por la debida prestación de los servicios aduaneros mediante la administración, aplicación y control de los regímenes aduaneros respectivos;

"d) Responder por la aplicación, liquidación y recaudo, según el caso, de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y los demás gravámenes, que deban aplicarse en los diferentes regímenes aduaneros;

"e) Expedir los actos administrativos que le señale la ley y resolver los recursos que se interpongan;

"f) Responder por el mantenimiento y actualización permanente del sistema estadístico y de las labores de informática de la Administración, y del envío oportuno de la información que requiera el nivel central;

"g) Administrar los recursos humanos, físicos y financieros de la Administración, conforme a las disposiciones legales y las delegaciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público o del Director General de Aduanas;

"h) Dirigir, realizar y responder por las labores relacionadas con la prevención, represión y aprehensión del contrabando en jurisdicción de la Administración, conforme a los programas generales que establezca la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando;

"i) Apoyar las actividades de la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando en jurisdicción de la Administración;

"j) Ejercer las funciones de Cuerpo Técnico de Policía Judicial, en los términos previstos en el respectivo estatuto;

"k) Aprobar el programa de control técnico del Aforo y de la Administración;

"l) Responder por la constitución, efectividad y cancelación de garantías a favor de la Nación, en los casos en que éstas deben exigirse;

"m) En los casos de falta absoluta o temporal de un funcionario de la Administración, podrá asignar las funciones a otro funcionario, mientras se provee el cargo o regresa el titular al ejercicio del mismo;

"n) Formular las cuentas adicionales;

"o) Elaborar el Plan de Actividades de la Administración para consideración del Subdirector General;

"p) En jurisdicción de la Administración, responder por el almacenamiento adecuado de la mercancía aprehendida, declarada de contrabando, decomisada administrativa o judicialmente o declarada en abandono a favor de la Nación, y realizar las labores relacionadas con su comercialización de conformidad con los procedimientos e instrucciones provenientes del nivel central;

"q) Ejercer las funciones establecidas en el presente Decreto para las Divisiones de Control y de Almacenamiento y Enajenaciones, en aquellas Administraciones de Aduana, cuya estructura interna no contempla dichas dependencias;

"r) Las demás que le señale la ley, le delegue el Ministro de Hacienda y Crédito Público o el Director General de Aduanas.

"Artículo 39. El Comité de Lucha contra el Contrabando estará presidido por el Administrador de Aduana y compuesto por las autoridades departamentales y municipales, y por los representantes de gremios, entidades o instituciones interesadas en las actividades de prevención y represión del contrabando, conforme a la reglamentación que expida el Director General.

"El Comité será un órgano asesor del Administrador de Aduana para el desarrollo de su función de prevención, represión y aprehensión del contrabando en jurisdicción de la Administración.

"El Secretario del Comité será el Jefe de la División de Resguardo.

"CAPITULO XV

"De las Divisiones.

"Artículo 40. Son funciones de la División de Control:

"a) Responder ante el Administrador por el control interno de las labores de la Administración;

"b) Vigilar que los procedimientos aplicables a los regímenes aduaneros se cumplan en forma eficiente;

"c) Elaborar un programa de control técnico del Aforo y de la Administración para la aprobación del administrador y ejecutarlo de conformidad con los procedimientos que se establezcan para tal efecto;

"d) Llevar un sistema de información de las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentran sometidas a su control y vigilancia, en jurisdicción de la Administración;

"e) Elaborar y ejecutar un programa de visitas de control a las dependencias de la Administración y a las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentran bajo su control o vigilancia, cuando tales personas o entidades tengan establecido domicilio dentro de la jurisdicción de la Administración, con el objeto de verificar el debido cumplimiento de las normas legales respectivas;

"f) Rendir informe sobre el resultado de sus actuaciones al Administrador de Aduana y a la Oficina de Control, cuando sea procedente, y procurar que se adopten las medidas necesarias para corregir las fallas que se detecten.

"Artículo 41. Son funciones de la Sección de Reaforo:

"a) Ejecutar diariamente programas selectivos de revisión de los reconocimientos de mercancías y elaborar el informe respectivo para el Jefe de

la División. El nuevo reconocimiento de mercancías efectuado por los funcionarios de la Sección será obligatorio, si el recaudo correspondiente fuere superior al declarado o al del primer reconocimiento;

"b) Formular las objeciones que merezcan las actuaciones de los aforadores y sobre las condiciones en que se realiza el reconocimiento de mercancías.

"Artículo 42. Son funciones de la Sección de Control Interno:

"a) Efectuar controles sistemáticos, ágiles y oportunos a las labores de comprobación, liquidación, almacenamiento y finalización de regímenes aduaneros con base en el programa aprobado previamente por el administrador;

"b) Proyectar y efectuar las visitas de inspección y control que deban adelantarse a las demás dependencias de la Administración y a las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentran sometidas a su control o vigilancia;

"c) Recomendar al Jefe de la División la iniciación de las investigaciones correspondientes por parte de la Oficina de Control, cuando lo considere procedente;

"d) Supervisar el cobro y pago de las cuentas adicionales;

"e) Vigilar la cancelación y efectividad de las fianzas y garantías constituidas;

"f) Supervisar la correcta aplicación de los regímenes aduaneros y lo relacionado con las mercancías importadas temporalmente.

"Artículo 43. Son funciones de la División Legal y de Secretaría:

"a) Asesorar jurídicamente al administrador y a las demás dependencias de la Administración;

"b) Conforme a la autorización o delegación por parte del funcionario competente, los abogados de la División Legal y de Secretaría intervendrán en los procesos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo o la justicia penal aduanera por actuaciones de la Dirección General de Aduanas *o del Fondo Rotatorio de Aduanas,* o por hechos punibles aduaneros;

"c) Coordinar con la Subdirección Jurídica lo pertinente a la actualización, interpretación y aplicación de normas y procedimientos aduaneros;

"d) Responder por la debida aplicación de las disposiciones legales en los procedimientos que se surtan en la Administración, de la conformación de los expedientes y su remisión oportuna al nivel central cuando sea el caso;

"e) Responder por la divulgación oportuna a los funcionarios de la Administración y particulares, de la información técnica y administrativa necesaria para la mejor prestación del servicio;

"f) Velar porque la información estadística de la Administración permanezca actualizada y por el envío oportuno de la información que requiera el nivel central;

"g) Llevar un correcto y eficaz sistema de recibo, reparto y control de toda la correspondencia y documentación de la Administración y disponer su archivo mediante un registro único, con excepción de las solicitudes relativas a regímenes aduaneros;

"h) Procurar y controlar que se atiendan oportunamente todas las solicitudes y quejas que se formulen a la Administración, e informar a los interesados;

"i) El Jefe de la División refrendará y notificará los actos administrativos del administrador;

"j) Expedir las copias y certificaciones que se soliciten, y autenticar con su firma los documentos que señalen las disposiciones legales;

"k) Revisar y aceptar los poderes con los cuales se acredite la representación legal de las personas naturales o jurídicas, en las actuaciones ante la Administración e informar oportunamente a las dependencias respectivas para lo de su competencia;

"l) Ejercer las funciones establecidas en el presente Decreto para la División Administrativa, en aquellas Administraciones de Aduana, cuya estructura interna no contempla dicha dependencia.

"Artículo 44. Son funciones de la División Operativa:

"a) Atender, coordinar y ejecutar las operaciones de comprobación, liquidación, almacenamiento y finalización de los regímenes aduaneros, conforme a las normas y procedimientos aplicables;

"b) Responder ante el administrador por la correcta constitución de garantías a favor de la Nación, mantener su archivo y efectuar el control para su cancelación o efectividad;

"c) Ejercer las funciones establecidas en el presente Decreto para la División de Aforo en aquellas Administraciones de Aduana, cuya estructura interna no contemple dicha dependencia;

"d) Recibir la documentación presentada por los particulares relativa a los regímenes aduaneros;

"e) Aplicar, liquidar y recaudar, según el caso, los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, o recargos y los demás gravámenes que se establecen para los regímenes aduaneros.

"Artículo 45. Son funciones de la Sección de Exportaciones:

"a) Aceptar o rechazar la declaración de mercancías en los regímenes aduaneros de exportación;

"b) Autorizar y presenciar los embarques y anotar en la declaración de mercancías el medio de transporte y la cantidad embarcada;

"c) Efectuar el reconocimiento de la mercancía;

"d) Cancelar la declaración de mercancías y distribuir los comprobantes en la forma establecida por las normas aplicables;

"e) Llevar los registros y mantener los archivos que corresponda.

"Artículo 46. Son funciones de la Sección de Importaciones:

"a) Coordinar y ejecutar las operaciones de comprobación en los regímenes aduaneros de importación:

"1. Recibir y radicar la declaración de mercancías en los regímenes aduaneros de importación.

"2. Verificar documentalmente la información contenida en la declaración y la recepción y entrega de la mercancía a la autoridad aduanera.

"3. Aceptar o rechazar la declaración de mercancías y llevar el control sobre las declaraciones aceptadas y rechazadas.

"b) Coordinar y ejecutar las operaciones de liquidación en los regímenes aduaneros de importación:

"1. Liquidar los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y demás gravámenes que deban aplicarse a los regímenes aduaneros de importación; aplicar las exenciones y liquidar el monto de las garantías que deban constituirse.

2. Elaborar los documentos de pago y hacer los registros u operaciones que se requieran para el control y seguridad de la operación.

"c) Controlar el almacenamiento y entrega de mercancías en proceso de despacho:

"1. Constatar que la mercancía declarada que se va a retirar de la Administración corresponda a la mercancía relacionada en el manifiesto de carga correspondiente.

"2. Autorizar el levante de las mercancías o formular las observaciones pertinentes e informar al Jefe de la División.

"3. Realizar las labores de finalización de los regímenes aduaneros de importación, efectuando las conciliaciones del caso.

"4. Controlar y responder por las mercancías que se encuentren bajo el control del administrador e informarle regularmente sobre la situación de las mercancías en bodega y de aquellas que deben declararse en abandono a favor de la Nación.

"d) Efectuar las operaciones relativas a los regímenes aduaneros de importación que disponen de autorización previa de la Dirección General de Aduanas.

"Artículo 47. Son funciones de la División de Aforo:

"a) Coordinar, ejecutar y responder por las operaciones relativas al reconocimiento de mercancías bajo jurisdicción de la Administración;

"b) Mantener actualizada la información técnica sobre temas de aforo en coordinación con la Subdirección Operativa;

"c) Prestar constante asesoría en aspectos de valor, clasificación y arancel a los aforadores;

"d) Solicitar análisis al laboratorio cuando así lo requiera la labor de reconocimiento de mercancías;

"e) Vigilar constantemente las condiciones en que se efectúa la labor de aforo, conceptuar sobre ellas y solicitar a quien corresponda las modificaciones pertinentes;

"f) Prestar asistencia técnica en la determinación del precio de mercancías aprehendidas, declaradas de contrabando, decomisadas judicial o administrativamente o declaradas en abandono a favor de la Nación, que se encuentren depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas.

"Artículo 48. Son funciones de la División de Resguardo:

"a) Responder ante el administrador por las labores de prevención, represión y aprehensión del contrabando en el territorio de jurisdicción de la Administración, según las normas y procedimientos aplicables;

"b) Responder por la prestación de los servicios de vigilancia aduanera de las mercancías bajo jurisdicción de la Administración;

"c) Disponer, con la previa autorización del administrador, la instalación o traslado de retenes cuando así se requiera, y responder por su correcta operación;

"d) Apoyar las actividades adelantadas por la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando en jurisdicción de la Administración;

"e) Los funcionarios de esta División, ejercerán funciones de Cuerpo Técnico de Policía Judicial en los términos previstos en el respectivo estatuto;

"f) Llevar el registro de aprehensiones, decomisos y abandonos de mercancías en la Administración y el destino de las mismas y rendir informes periódicos al administrador y a la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando;

"g) Llevar el control del equipo y armamento y remitir la documentación exigida por el Ministerio de Defensa Nacional.

"Artículo 49. Son funciones de la Sección de Vigilancia Aduanera:

"a) Efectuar la vigilancia aduanera en puertos, aeropuertos y demás lugares habilitados para la importación o exportación de mercancías, aprehender la mercancía cuando las normas así lo establecen y ponerla a disposición del Administrador de Aduana;

"b) Recibir los medios de transporte internacional exigiendo los documentos que señalen las normas aplicables;

"c) Autorizar el desembarque y el traslado para el almacenamiento de las mercancías que se importen al país;

"d) Prestar el servicio de acompañamiento de mercancías bajo control de la Administración;

"e) Prestar el servicio de vigilancia a las instalaciones de la Administración, cuando así se requiera, y a las mercancías bajo jurisdicción de la Administración;

"f) Poner en conocimiento de la autoridad competente las conductas o hechos que deben ser objeto de investigación.

"Artículo 50. Son funciones de la Sección de Patrullaje:

"a) Ejecutar operaciones de prevención, represión y aprehensión del contrabando por lugares no habilitados por la autoridad aduanera para la importación o exportación de mercancías, en el territorio de jurisdicción de la Administración;

"b) Disponer y controlar la entrega por inventario en forma inmediata de conformidad con las normas respectivas, de la mercancía aprehendida y medios de transporte involucrados, y poner a disposición de la autoridad competente las personas retenidas;

"c) Efectuar constantes patrullajes en el territorio de jurisdicción de la Administración y operar los retenes;

"d) Desarrollar las tareas de prueba y conservación de los equipos o elementos y de entrenamiento del personal de la División;

"e) Poner en conocimiento de la autoridad competente las conductas o hechos que deban ser objeto de investigación.

"Artículo 51. Son funciones de la División Administrativa:

"a) Responder por la administración de los recursos humanos, financieros y físicos de la Administración;

"b) Llevar el registro y control del personal de la Administración y tramitar las novedades respectivas, de acuerdo con las disposiciones aplicables;

"c) Atender las labores relativas a la adquisición de bienes y prestación o contratación de servicios para la Administración;

"d) Elaborar los registros contables y atender el manejo presupuestal de la Administración;

"e) Elaborar los informes, balances y relaciones de cuentas de la Administración, según las normas aplicables y darles trámite oportuno;

"f) Recaudar los ingresos previstos por las disposiciones vigentes y efectuar los pagos legalmente autorizados, elaborando los registros e informes requeridos;

"g) Aplicar los programas de sistematización correspondientes a la Administración, conforme a los planes y programas que establezca el nivel central y dar soporte técnico a los funcionarios y usuarios externos respecto de la ejecución de los sistemas en producción;

"h) Desarrollar aquellos programas de sistematización que la Administración requiera, con la aprobación de la Subdirección de Informática.

"Artículo 52. Son funciones de la División de Almacenamiento y Enajenaciones:

"a) Programar, realizar y supervisar las labores relativas al almacenamiento y comercialización de mercancías en jurisdicción de la Administración, depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas de conformidad con las disposiciones legales respectivas y las instrucciones respectivas del nivel central;

"b) Recibir y almacenar adecuadamente la mercancía decomisada, aprehendida o declarada de contrabando o en abandono a favor de la Nación;

"c) Responder por el inventario actualizado de las mercancías almacenadas e informar regularmente al administrador sobre las verificaciones realizadas.

"TITULO II

"*Del Fondo Rotatorio de Aduanas.*

"CAPITULO I

"*Naturaleza, objeto, funciones y domicilio.*

"Artículo 53. El Fondo Rotatorio de Aduanas es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

"Artículo 54. El objeto general del Fondo consistirá en la ejecución de los planes y programas de apoyo a la Dirección General de Aduanas, y el desarrollo de las actividades previstas en el Estatuto Penal Aduanero y la legislación aduanera respecto de las mercancías aprehendidas, decomisadas o declaradas en abandono a favor de la Nación.

"Artículo 55. Son funciones del Fondo Rotatorio de Aduanas:

"a) La dotación, mantenimiento y adecuación de los inmuebles que requiera la Dirección General de Aduanas;

"b) El arrendamiento de los bienes muebles e inmuebles que se necesiten para el servicio de la Dirección General de Aduanas, y dar en arrendamiento aquellos que, estando a su disposición, no se requieran para su servicio;

"c) La adquisición y suministro de equipos de oficina, de laboratorio, de transporte, de patrullaje, de comunicaciones, armamento y todos los

demás elementos y enseres que requiera la Dirección General de Aduanas para su funcionamiento;

"d) La contratación del mantenimiento de equipo, el suministro de combustibles y la prestación de los servicios que requiera la Dirección General de Aduanas para su adecuado funcionamiento;

"e) La atención de aquellos gastos de funcionamiento e inversión que no puedan ser cancelados con cargo al presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

"f) La contratación de la impresión y suministro de publicaciones, formularios, impresos, estampillas de control aduanero y demás impresos y formas de todo orden que requiera la Dirección General de Aduanas y el recaudo del producto de su venta;

"g) Recibir en calidad de depositario los bienes aprehendidos por contrabando, decomisados judicial o administrativamente y los declarados en abandono a favor de la Nación y administrar el depósito de dichos bienes de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales vigentes;

"h) Entregar para el servicio de la Dirección General de Aduanas o enajenar las mercancías que la autoridad competente haya declarado de contrabando, decomisadas judicial o administrativamente o abandonadas a favor de la Nación;

"i) El pago a los denunciantes y aprehensores de mercancías declaradas de contrabando, de las participaciones que les sean reconocidas por la autoridad competente;

"j) La devolución de las mercancías que la autoridad competente ordene o el producto de su venta cuando ellas han sido enajenadas con anterioridad a la orden correspondiente;

"k) Celebrar contratos con los usuarios de las Aduanas o con las entidades que tengan relaciones con éstas para prestar servicios especiales de vigilancia o aduaneros;

"l) Las demás que le asigne la ley.

"Artículo 56. El domicilio legal del Fondo es la ciudad de Bogotá, Distrito Especial.

"CAPITULO II

"Régimen jurídico de sus operaciones.

"Artículo 57. El régimen jurídico del Fondo Rotatorio de Aduanas y el de sus operaciones se regirá por las normas aplicables a los establecimientos públicos, con excepción de los contratos que debe celebrar relativos al transporte, almacenamiento y enajenación de las mercancías declaradas de contrabando, decomisadas judicial o administrativamente o declaradas

en abandono a favor de la Nación, los cuales se regirán únicamente por las normas de derecho privado.

"CAPITULO III

"Patrimonio, recursos y régimen presupuestal.

"Artículo 58. El Fondo contará con los siguientes recursos que destinará al cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 55 del presente Decreto:

"a) Las partidas que con destino al Fondo se apropien en el presupuesto nacional;

"b) Las sumas, valores o bienes que el Fondo reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza o por las operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas;

"c) Los bienes que posee o adquiera y las rentas o auxilios que legalmente le asignen;

"d) Las sumas, valores o bienes que el Fondo reciba por la enajenación o arrendamiento de cualquiera de los bienes de su propiedad;

"e) Los impuestos especiales que las leyes establezcan o autoricen con destino al Fondo;

"f) Las demás que obtenga a cualquier título, con aprobación del representante legal.

"Artículo 59. El presupuesto del Fondo Rotatorio de Aduanas estará sujeto a las normas pertinentes del Estatuto Orgánico del Presupuesto y sus normas reglamentarias, y de aquellas que lo modifiquen o sustituyan.

"CAPITULO IV

"Representación legal y Administración del Fondo.

"Artículo 60. El representante legal del Fondo Rotatorio de Aduanas será el Director General de Aduanas, quien desempeñará las funciones de Jefe del Organismo en los casos que se requiera, y tendrá las siguientes funciones:

"a) Llevar la representación legal del Fondo y firmar todos los actos, contratos y documentos necesarios para el desarrollo de las funciones que se determinan en el presente Decreto;

"b) Nombrar y constituir apoderados judiciales o extrajudiciales cuando las actividades del Fondo lo requieran.

"Artículo 61. La Dirección General de Aduanas, a través de sus dependencias, tendrá la administración del Fondo Rotatorio de Aduanas.

"CAPITULO V

"Control fiscal.

"Artículo 62. La vigilancia de la gestión fiscal en el Fondo Rotatorio de Aduanas corresponde a la Contraloría General de la República, de conformidad con las disposiciones legales pertinentes.

"TITULO III

"Disposiciones varias y transitorias.

"Artículo 63. Sin perjuicio de las funciones señaladas para cada una de las dependencias de la Dirección General de Aduanas por el presente Decreto, corresponden a todas ellas las siguientes:

"a) Remitir oportunamente, de acuerdo con los procedimientos aplicables, la información de las actuaciones desempeñadas por cada una de ellas a la dependencia correspondiente;

"b) Mantener actualizada la información estadística pertinente, sobre las actuaciones desarrolladas por cada una de ellas;

"c) Desarrollar aquellas funciones del Fondo Rotatorio de Aduanas afines a las que se les señalan en el presente Decreto, para su adecuada administración;

"d) Las demás que le asigne la ley, los reglamentos o instrucciones que emanen del nivel central.

"Artículo 64. Los funcionarios del nivel directivo de la Dirección General de Aduanas en su nivel central, podrán delegar las funciones que se les asignan por virtud de la ley y del presente Decreto en los funcionarios del nivel ejecutivo de las dependencias bajo su responsabilidad, mediante resolución que será aprobada por el Director General. En el caso del Director General de Aduanas, esta resolución no requerirá tal aprobación.

"Artículo 65. Las instrucciones que imparta el Director General de Aduanas para la interpretación y aplicación de las normas que constituyen el régimen de aduanas son de obligatorio cumplimiento y su desconocimiento acarreará sanción disciplinaria por mala conducta.

"Artículo 66. Los cargos que se prevean para desarrollar las funciones de la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando y de las Divisiones de Resguardo de las Administraciones de Aduana, podrán proveerse con personal al serviciao activo de las Fuerzas Militares y de la Policía.

"Artículo 67. (Transitorio). La estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas determinada en el Decreto 075 de 1976 y demás normas

complementarias, sus funciones así como su respectiva planta de personal y las incorporaciones vigentes, continuarán rigiendo hasta la fecha de promulgación de las providencias que adopten la nueva planta de personal y las respectivas incorporaciones de los actuales funcionarios de dicha Dirección.

"Artículo 68. Las funciones para la administración del Fondo Rotatorio de Aduanas serán desempeñadas con la planta de personal que se adopte para la Dirección General de Aduanas.

"Artículo 69. (Transitorio). Las funciones y planta de personal vigentes del Fondo Rotatorio de Aduanas, continuarán rigiendo hasta la fecha de promulgación de la providencia que adopte la incorporación de los actuales funcionarios del Fondo Rotatorio de Aduanas a la planta de personal de la Dirección General de Aduanas, conforme lo disponen los artículos siguientes, la cual se efectuará en un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación del presente Decreto.

"Artículo 70. (Transitorio). Los funcionarios del Fondo Rotatorio de Aduanas vinculados en la fecha de vigencia del presente Decreto, serán incorporados en la planta de personal que se adopte para la Dirección General de Aduanas.

"Artículo 71. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplicará a los funcionarios que venían ocupando en el Fondo Rotatorio de Aduanas cargos pertenecientes a los niveles directivo, asesor y ejecutivo, salvo que se trate de funcionarios escalafonados en Carrera Administrativa o si las necesidades del servicio permiten su incorporación.

"Artículo 72. (Transitorio). Para la incorporación de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas a la planta que adopte el Gobierno Nacional para la Dirección General de Aduanas, no se exigirán los trámites y requisitos previstos en las normas vigentes.

"Artículo 73. (Transitorio). Los actuales funcionarios de la Dirección General de Aduanas o del Fondo Rotatorio de Aduanas que vienen desempeñando cargos sin reunir los requisitos mínimos exigidos por la ley para el desempeño de los mismos, podrán ser trasladados e incorporados a otros cargos.

"La incorporación de los empleados deberá efectuarse a cargos con sueldos básicos iguales o superiores a los que venían percibiendo y no se aplicarán las normas sobre restricción del gasto público establecidas por la ley.

"Artículo 74. Cuando la incorporación implique cambio de sede, la persona incorporada tendrá derecho al reconocimiento y pago de los gastos que demande su transporte.

"Artículo 75. Es responsabilidad especial de cada uno de los funcionarios del Fondo Rotatorio de Aduanas, la guarda y conservación de los elementos, documentos, bienes muebles e inmuebles y mercancías que estén bajo su cuidado, hasta cuando suscriba el acta de entrega correspondiente de los mismos al funcionario o Jefe de Dependencia de la Dirección General de Aduanas a la cual se hayan trasladado las funciones que venía desempeñando, so pena de incurrir en las sanciones disciplinarias y penales respectivas por la omisión de esta obligación, y de no quedar incorporados en la planta de personal de la Dirección General de Aduanas en la forma prevista en los artículos precedentes.

"Artículo 76. Con el fin de atender las necesidades del servicio, la Dirección General de Aduanas tendrá una planta global de personal que incluye el nivel central y el nivel regional de la misma, conforme lo establecen las disposiciones legales vigentes.

"Artículo 77. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

"Publíquese, comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 22 de diciembre de 1988.

VIRGILIO BARCO

"El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Luis Fernando Alarcón Mantilla".

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Según el demandante las disposiciones acusadas violan los artículos 2º, 17, 55, 57, 76-2-12, 78-2, 118-8, 120-20 y 135 de la Constitución Política.

1º Es fundamento principal de la impugnación, el exceso en que incurrió el Presidente de la República al hacer uso de las facultades extraordinarias de que fue investido por la Ley 75 de 1986.

Luego de transcribir en lo pertinente la citada ley, el demandante puntualiza que las facultades extraordinarias "estaban referidas única y exclusivamente a la modificación de la estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas. No aludían a la naturaleza de aquélla ni de éste ni podían extenderse a refundir una con otro y menos aún era dable al Ejecutivo, so pretexto de ejercer estas precisas facultades, la atribución de modificar para un caso específico las prescripciones legales contenidas en el Decreto 1050 de 1968, en relación con las características propias de las entidades descentralizadas".

En apoyo de su aserto cita y transcribe apartes de las sentencias de septiembre 19 de 1985 y septiembre 8 de 1988, que sientan la jurisprudencia de la Corte respecto del ejercicio válido de las facultades extraordinarias.

Considera que en el caso presente, el Ejecutivo no se limitó a modificar la estructura y las funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas, sino que cambió sustancialmente la naturaleza de entidad descentralizada —Decreto 075 de 1976— de este último y lo convirtió en un híbrido que "por una parte resulta ser 'establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público' (Art. 53 Decreto 2649 de 1988) pero, por otro lado, según el mismo Decreto, es una Subdirección y por lo tanto dependencia *centralizada,* tal como aparece en el Capítulo XII, titulado 'De la Subdirección Fondo Rotatorio de Aduanas', artículos 31, 32, 33 y 34 del Decreto 2649 de 1988" y especialmente en los artículos 3º literal p), 60, 61, 5º literal g), 12 literal h), 24 literal b) y 26 también demandados.

Agrega que, el contenido de los preceptos reseñados además de estar en contradicción con los principios que gobiernan la naturaleza y objeto de las entidades descentralizadas constituye "ruptura franca y total de la autonomía administrativa del fondo como establecimiento público, para lo cual en modo alguno se hallaba facultado el Presidente de la República"; la que se patentiza aún más en los artículos 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 y 76 que determinan la vigencia de las funciones y planta de personal del Fondo Rotatorio de Aduanas, mientras se incorporan los actuales funcionarios a la planta de personal de la Dirección General de Aduanas, de acuerdo con las pautas que allí se determinan.

Señala que si bien, el artículo 53 del Decreto parcialmente cuestionado define el Fondo Rotatorio de Aduanas como un establecimiento público, sin embargo, le niega la autonomía que es característica de estos entes descentralizados al disponer que en adelante dependerá de la Dirección General de Aduanas, "la cual no es organismo ni entidad descentralizada sino repartición centralizada de la administración".

De esta manera —dice—, el Presidente modificó los requisitos que establece el artículo 5º del Decreto 1050 de 1968 para los establecimientos públicos, pues no obstante ser una norma de carácter legal no podía cambiar sus prescripciones "por vía general ni particular", sin estar debidamente facultado y por consiguiente quebrantó los artículos 2º, 55, 76-12 y 118-8 de la Constitución Nacional.

Considera entonces, que las normas acusadas en virtud de las cuales "se refunde, se fusiona o se confunde" el Fondo Rotatorio de Aduanas con la Dirección General de Aduanas son inexequibles, conforme a los razonamientos anteriores.

2º Señala además, que las normas acusadas vulneran el artículo 17 de la Constitución, ya que "desconocen las garantías de estabilidad, prestaciones y posibilidad de negociación colectiva, a que tendrían derecho los funcionarios del Fondo Rotatorio de Aduanas, en cuanto los incorpora 'desmejorándolos' a una dependencia del nivel central de la administración, como es la Dirección General de Aduanas".

3º La acusación contra el artículo 57 la fundamenta en que "introduce una excepción, para el caso del Fondo Rotatorio de Aduanas, a las reglas

generales, hoy contenidas en el Decreto-ley 222 de 1983, relativas a la contratación de los establecimientos públicos del orden nacional''; sin apoyo en las facultades extraordinarias por cuanto éstas ''hacían referencia exclusiva a la estructura y funciones de la Dirección General y del Fondo Rotatorio de Aduanas, pero no a la normatividad sobre contratación administrativa de esas dependencias''.

Y agrega: ''No existe ningún método de interpretación jurídica ni lingüística que permita incluir lícitamente las normas sobre contratación dentro del concepto de estructura y funciones'' y por tanto el artículo 57 es inconstitucional, porque excede las facultades extraordinarias.

4º El cargo contra el literal b) del artículo 3º lo hace consistir en que confía al Director General de Aduanas la representación internacional del país, la cual conforme al artículo 120-20 es atribución propia del Presidente de la República, y es indelegable según lo señaló la jurisprudencia de la Corte en la Sentencia de diciembre 12 de 1986.

Plantea que aún en la hipótesis de admitirse su delegación, el precepto quebrantaría el artículo 135 de la Carta, pues la norma delega directamente la función y no se limita a señalarla ''entre las susceptibles de ser delegadas'' y de contera no se adecua a las facultades extraordinarias ya que éstas ''no se le confirieron para delegar el manejo de las relaciones internacionales de Colombia en materia aduanera''.

5º Bajo el título ''Otras Razones de Inconstitucionalidad'' el actor argumenta lo siguiente:

a) Considera que el artículo 65 excede las facultades extraordinarias, por cuanto éstas no le fueron dadas al Presidente ''para establecer el régimen disciplinario de los funcionarios, ni para señalar faltas disciplinarias, ni tampoco para prever sanciones de la misma índole''.

Igualmente considera que este precepto es parcialmente inexequible en cuanto ''confía al Director General de Aduanas, funcionario de la órbita administrativa, la potestad de *interpretar* las leyes que conforman el régimen de aduanas'' y señala que: ''Ello compete, por vía de autoridad, tratándose de disposiciones de jerarquía legal, al Congreso según lo establecido en el artículo 76, ordinal 2º de la Constitución, y a los jueces cuando ejercen la función de administrar justicia. La Rama Ejecutiva debe aplicar esas leyes y aunque puede pensarse que para hacerlo necesita de un cierto grado de interpretación, para efecto de llegar a su cabal entendimiento, éste no puede ser 'obligatorio' como lo establece la norma y menos aún puede dar lugar a faltas y sanciones disciplinarias'';

b) El artículo 66 —dice—, quebranta la Constitución por dos motivos: desborda el límite material de las facultades extraordinarias, por cuanto éstas no habilitaban al Presidente ''para asignar funciones a las Fuerzas Militares ni a la Policía'' y quebranta el artículo 57, ''por cuanto guarda relación con las Fuerzas Militares y la Policía, dependencias ajenas al Ministerio de Hacienda, el decreto ha debido llevar la firma del Ministro de Defensa Nacional y tan sólo tiene la del titular de Hacienda y Crédito Público''.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

Mediante oficio DP. número 1441 de junio 6 de 1989, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor, en el cual pide a la Corte que se pronuncie sobre las disposiciones acusadas, así:

"A. Son exequibles los artículos 2º, ordinal *x* numerales 1, 2 y 3; 7 literal f); 12 literal h); 13 literal b); 22 literal g); 24 literal c); 31; 32 literales a), b) y c); 33; 34 literales b), c) y d); 46 literal f) del Decreto 2649 de 1988, en cuanto a lo demandado;

"B. Son inexequibles los artículos 3º literales c) y p); 5 literal g); 6 literal h); 14 literal a); 27 literal b); 32 literal d); 34 literal a); 43 literal b); 57; 60 y 61; 63 literal c); 65; 66 y del 68 al 76 del Decreto 2649 de 1988".

Luego de hacer una reseña histórica de los establecimientos públicos a la luz de los textos constitucionales y legales y con base en los fallos de mayo 27 de 1968 del Consejo de Estado y abril 28 de 1981 y junio 9 de 1987 de la Corte respecto de la competencia del legislador para definir la estructura de la administración pública, manifiesta:

"...el legislador tiene competencia para crear establecimientos públicos (entes con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente), pero dicha competencia no comprende la creación de cualquier ente de características disímiles, so pretexto de la creación de un establecimiento público".

En cuanto al ejercicio de las facultades extraordinarias el Jefe del Ministerio Público argumenta lo siguiente:

1º Encuentra que el decreto fue expedido dentro del término de dos años que fijaba la Ley 75 de 1986 en los artículos 102 y 107, para el ejercicio de las facultades extraordinarias.

2º Para el análisis de las normas acusadas, por razón de la materia regulada, el Procurador comienza por señalar que el artículo 53, que no es materia de la acción, define el Fondo Rotatorio de Aduanas como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Hacienda y por tanto en desarrollo de las facultades conferidas podía el Presidente, al reestructurar la Dirección General de Aduanas crear una subdirección denominada "Fondo Rotatorio de Aduanas" para asignarle "funciones de coordinación, control y orientación de las actividades del establecimiento público llamado 'Fondo Rotatorio de Aduanas' ".

Considera, con fundamento en la sentencia de la Corte de septiembre 18 de 1986, que las funciones asignadas en los artículos 2º literal x) numerales 1º, 2º y 3º; 7º literal f); 12 literal h); 13 literal b); 22 literal g); 24 literal c); 31; 32 literales a), b) y c); 33; 34 literales b), c) y d) y 46 literal f) son simplemente "una modalidad del control de tutela que ejerce el poder central para protección de los intereses públicos".

En cambio, estima que los artículos siguientes no se avienen al ordenamiento constitucional:

1. El literal c) del artículo 3º es violatorio del artículo 120-20 de la Carta, por cuanto "ni el legislador, ni el ejecutivo pueden delegar en el Director General de Aduanas la representación internacional del país en asuntos aduaneros".

2. El literal p) del artículo 3º y el artículo 60 acusados son contrarios al numeral 1º del artículo 120 de la Constitución Nacional, ya que señalan como representante legal y Director del Fondo Rotatorio de Aduanas, al Director General de Aduanas, pues es atribución propia del Presidente la de nombrar libremente a los directores de los establecimientos públicos nacionales, "no puede así la ley designar la persona que va a ocupar la Dirección de un ente descentralizado del orden nacional".

3. Los artículos 5º literal g); 6º literal h); 14 literal a); 27 literal b); 32 literal d); 34 literal a); 43 literal b); 63 literal c); 61 y 68 al 76 demandados que se refieren a la intervención directa de la Dirección General de Aduanas en las actividades del Fondo Rotatorio de Aduanas y la fusión de sus plantas de personal; según el criterio del Procurador crean "una gran confusión entre el artículo 53 del Decreto que señala la naturaleza jurídica del Fondo Rotatorio de Aduanas como un establecimiento público, por lo tanto éste debe reunir los requisitos mínimos establecidos en el artículo 5º del Decreto 1050 de 1968, esto es, personería jurídica, *Autonomía Administrativa* y patrimonio propio; con la fusión de las plantas de personal y la injerencia directa en la administración del Fondo por parte de la Dirección General de Aduanas, se pierde con ello la autonomía administrativa, elemento éste propio de la naturaleza del establecimiento público; en estos términos se crea un ente administrativo descentralizado diferente a las tres modalidades contenidas en la Carta como son: Los establecimientos públicos (Art. 76-9), empresas industriales y comerciales del Estado (76-10) y las sociedades de economía mixta (76-10)".

Y prosigue "...el Presidente de la República no tenía la facultad para cambiar uno de los elementos de la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, que fue lo que hizo al quitarle la autonomía administrativa al Fondo, con ello se violó el artículo 76-9 y 10 y se excedió en el ejercicio de las facultades que le confirió el Congreso mediante los artículos 102 y 107 de la Ley 75 de 1986, desconociendo consecuencialmente los artículos 76-12 y 118-8".

4. El artículo 57 —dice— es inexequible, porque establece una excepción al régimen de contratación administrativa, sin que el Gobierno hubiese recibido facultad expresa de la ley para regular esta materia, ya que esta atribución no puede deducirse de las de reformar la estructura o determinar las funciones del Fondo Rotatorio de Aduanas.

5. Considera que el artículo 65 impugnado al establecer una causal de mala conducta "entró a adicionar el régimen disciplinario de los empleados de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio" y por ello excede las facultades otorgadas por el Congreso.

6. Finalmente, considera que el artículo 66 acusado es contrario al artículo 61 de la Carta Fundamental, pues "presupone el ejercicio simultáneo de dos cargos; el civil y el militar por una misma persona".

Y agrega, "el militar que entra a ocupar alguno de los empleos señalados en la norma estudiada, no pierde su investidura, esto es, sigue sometido al régimen castrense, por ello se le aplica el artículo 21 de la Constitución Política, no pudiendo en un momento dado desconocer las órdenes impartidas por sus superiores dentro del escalafón militar; lo que conllevaría falta de autonomía en el ejercicio del cargo civil; esta situación fue la que el Constituyente quizo evitar, cuando consagró tal prohibición en el artículo 61 de la Carta".

"De otra parte, este Despacho considera que la excepción a la prohibición anterior, contenida en el inciso 4º del parágrafo del ordinal 1º del artículo 120 de la Constitución, se refiere al hecho de que los militares en servicio activo en un momento determinado, pueden entrar a ocupar únicamente los cargos que de manera taxativa se señalan en el inciso 1º del mismo parágrafo".

V. Impugnación de la demanda

Mientras se hallaba el proceso al Despacho del Magistrado sustanciador, para la elaboración del proyecto de decisión, se recibió en la Secretaría de la Sala Constitucional un memorial suscrito por los ciudadanos Alberto Hernández Mora, Diego Younés Moreno y Bernardo Ortiz Amaya, en el que impugnan la demanda que se formula contra el Decreto 2649 de 1988 y solicitan a la Corte no acceder a la inexequibilidad impetrada, con fundamento en las siguientes razones:

1º El decreto acusado le reconoce al Fondo Rotatorio de Aduanas los tres elementos que caracterizan a los establecimientos públicos, puesto que le otorgan personería jurídica, patrimonio independiente del de la Nación y autonomía administrativa, ya que ésta "no es plena y puede ser graduada por el legislador, de acuerdo con las necesidades del servicio público", disminuyéndola cuando se hace indispensable "fortalecer la tutela del Estado, con el objeto de mantener una uniforme actitud en el desarrollo de la política del mismo". Acogen así la jurisprudencia de esta Corporación formulada en la sentencia de junio 9 de 1985, que transcribe el Procurador y los conceptos expresados por el doctor Alvaro Tafur Galvis en su obra "Las Entidades Descentralizadas".

Señalan que el decreto acusado al asignarle a la Dirección General de Aduanas la administración del Fondo Rotatorio de Aduanas, "no está haciendo más que utilizar experiencias que, jurídica y administrativamente, han dado buenos resultados", como es la de confiar la gestión de los establecimientos públicos al órgano de tutela, tal como acontece con el Fondo Aeronáutico Nacional, el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Fondo Nacional de Bienestar Social y el Fondo Vial Nacional.

2º En contra de la opinión del Procurador, consideran que el literal p) del artículo 3º no infringe el ordinal 1º del artículo 120 de la Carta, por cuanto el Director General de Aduanas es un agente del Presidente de la

República y como tal designado por éste en ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 5º del artículo 120 de la Constitución; competencia que no ha delegado en el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Por tanto, al disponer el precepto acusado que tendrá la representación legal del Fondo Rotatorio de Aduanas "no hizo cosa distinta que ampliar las funciones de este empleado público", para lo cual estaba debidamente facultado el Gobierno.

3º Desestiman el cargo de inconstitucionalidad que se formula contra el artículo 57 demandado, por cuanto consideran que la calificación del Fondo Rotatorio de Aduanas como establecimiento público implica que en materia de contratación administrativa se rige por el Decreto 222 de 1983, el cual señala expresamente cuáles son los contratos administrativos, sin que dentro de ellos, estén comprendidos los que enuncia el precepto impugnado y por tanto son de derecho privado por mandato del mismo estatuto contractual.

Por lo anterior concluyen que "si no se hubiera dicho en el decreto acusado que tales contratos son de derecho privado, igual lo son por disposición del Decreto 222 de 1983".

4º Respecto del literal c) del artículo 3º manifiestan que su contenido no tiene el alcance que le atribuye el demandante, ya que simplemente le asigna al Director General de Aduanas "la función de la representación internacional de nuestra aduana frente a otros servicios aduaneros para confrontar tecnología, prestación de servicios, y análogos, y se trata sólo de mantener el intercambio de tipo técnico con otros servicios aduaneros internacionales".

5º Consideran que el artículo 65 es constitucional, pues todo funcionario al aplicar una norma la tiene que interpretar y como la administración es jerárquica, los funcionarios subalternos deben respetar las instrucciones que impartan sus superiores. Lo cual seguiría siendo así aun cuando el decreto hubiere guardado silencio al respecto, pues sólo es reiteración de los principios generales que rigen la función pública.

6º Consideran que no es necesario que el Decreto lleve la firma del Ministro de Defensa, pues "sólo prevé la posibilidad u opción de qué cargos específicos y concretos de las divisiones de inspección y contrabando y resguardo puedan proveerse con personal en servicio activo de Fuerzas Militares y de Policía, es decir, que se está refiriendo a la provisión de cargos en los servicios aduaneros y no en el Ministerio de Defensa".

7º Finalmente y en relación con los artículos 65 a 76 señalan que lejos de quebrantar el artículo 17 de la Constitución, cumplen con su mandato, en la medida que se dispone la incorporación del personal del Fondo Rotatorio a la Dirección General de Aduanas, se prohíbe el desmejoramiento salarial y se obliga al reconocimiento de los gastos de transporte para el caso en que se presente cambio de sede; con lo cual —dicen— se trata de proteger el trabajo y de "amparar la continuidad y estabilidad en el servicio público, en obedecimiento a las normas constitucionales adoptadas en el plebiscito de 1957".

VI. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución Nacional, la Corte es el juez competente para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de las normas acusadas, por pertenecer a un decreto dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 75 de 1986.

b) *Proposición jurídica incompleta.*

Es motivo central de la acusación que, el Presidente en ejercicio de las facultades extraordinarias de que fue investido, le negó la autonomía administrativa al Fondo Rotatorio de Aduanas, desvirtuando la naturaleza jurídica de establecimiento público que a la vez le reconoce en el artículo 53 del decreto parcialmente acusado.

El cambio sustancial en la organización del Fondo Rotatorio de Aduanas, que lo convierte en dependencia centralizada de la administración ocurre, a juicio del actor, por virtud de los artículos 2º ordinal x, numerales 1, 2 y 3; 3º literal p); 5º literal g); 7º literal f); 12 literal h); 13 literal b); 14 literal a); 22 literal g); 26 literal c); 27 literal b); 31; 32; 33; 34; 43 literal b); 47 literal f); 60; 61; 63 literal c); 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 75; y 76 del Decreto 2649 de 1988.

El demandante no acusa, sin embargo, los artículos 1º literal g) que al señalar los objetivos y funciones de la Dirección General de Aduanas prescribe para ésta: "La administración a través de sus dependencias del Fondo Rotatorio de Aduanas"; ni las disposiciones que se reseñan a continuación que desarrollan este principio organizativo.

El literal b) del artículo 24 que le otorga a la Subdirección Administrativa las funciones de planear, ejecutar y supervisar las políticas en las áreas de contabilidad, tesorería y presupuesto del Fondo Rotatorio de Aduanas; los literales a), b) y d) del artículo 26 que le asignan a la División de Recursos Financieros las de preparar el anteproyecto de presupuesto, controlar y ejecutar las actividades relacionadas con su ejecución y efectuar los pagos y recaudar los recursos del Fondo Rotatorio de Aduanas y el literal d) del artículo 37 que confía a las Administraciones de Aduana "el almacenamiento de la mercancía depositada en el Fondo Rotatorio de Aduanas, en el territorio de su jurisdicción".

Los preceptos antes señalados, junto con los que ataca el demandante —excepto los artículos 7º literal f); 13 literal b); 47 literal f) y 74—, integran la unidad normativa que define la nueva organización del Fondo Rotatorio de Aduanas, que cuestiona el demandante, sobre la base de considerar, que no le reconocen la autonomía de gestión que es característica de los establecimientos públicos, conforme a disposiciones legales que, el Presidente no estaba autorizado para modificar.

Tal como está planteada la demanda, es evidente que lo acusado es solamente un aspecto parcial o incompleto del mandato legislativo que reestructura el Fondo Rotatorio de Aduanas y no puede ser juzgado con independencia de los preceptos que ha indicado la Corte, por conformar con ellos una proposición jurídica completa, un todo indivisible, que sería susceptible del mismo cargo, del mismo análisis y del mismo pronunciamiento.

La carencia de unidad normativa, que impide examinar las normas acusadas y decidir sobre su exequibilidad, resulta particularmente evidente si se considera que, de acceder la Corte a la petición del actor, su fallo conduciría a la total parálisis de la entidad, toda vez que se desvertebraría la nueva estructura y no podría continuar operando con la anterior, dado que la decisión no puede extenderse a normas no acusadas, como es el caso del literal g) del artículo 1º, que da la administración del Fondo Rotatorio de Aduanas a la Dirección a través de sus dependencias y los preceptos que desarrollan este cometido no demandados, al no poderse acomodar al régimen que reviviría, rompe un esquema lógico de organización.

Por tanto, se abstendrá la Corte de decidir sobre los preceptos impugnados que asignan funciones de administración del Fondo Rotatorio de Aduanas a la Dirección General de Aduanas, según los derroteros jurisprudenciales trazados por esta Corporación que así lo indican, cuando se presente ruptura absoluta de la continencia de la *causa petendi*, que impide un pronunciamiento de mérito sobre la demanda incoada por ineptitud sustantiva.

No se trata entonces, de la simple identidad de texto entre los preceptos acusados y otros no impugnados del mismo decreto, razón puramente formalista, que la Corte ha rechazado como fundamento de fallo inhibitorio por proposición jurídica incompleta (vid. sentencia de mayo 30 de 1978. M. P. doctor Luis Carlos Sáchica A.), o de simple conexidad respecto de la materia regulada, que tampoco determinaría la abstención de la Corte por falta de unidad normativa.

En el caso sometido al juicio de la Corte, la ruptura irreparable de la *causa petendi* ocurre porque el artículo 1º no impugnado define el postulado general que informa la reestructuración del Fondo Rotatorio de Aduanas, en cuyo desarrollo se distribuyen las funciones relativas a su administración, entre las diferentes dependencias de la Dirección General de Aduanas.

Por las razones anteriores, el análisis y decisión de la Corte se circunscribirá a los artículos 3º literal c) ; 7º literal f) ; 13 literal b) ; 47 literal f) ; 65 ; 66 ; 67 y 74 acusados, dado que el carácter de las funciones que adscriben al Director General de Aduanas y a las dependencias de la Dirección General de Aduanas no tocan con la estructura orgánica del Fondo Rotatorio de Aduanas.

c) *Las facultades extraordinarias.*

Para estudiar la validez constitucional de las normas impugnadas, ha de tenerse en cuenta que el Presidente invocó para expedirlas, las facultades

que le fueron otorgadas por los artículos 102 y 107 de la Ley 75 de 1986, cuyo tenor literal es el siguiente:

"LEY 75 DE 1986
" (diciembre 23)

"*Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.*

" . . .

"Artículo 102. Por el término de dos (2) años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, facúltase al Gobierno Nacional para modificar la estructura y las funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.

" . . .

"Artículo 107. Para el uso de las facultades otorgadas en los artículos 18, 44 y 102 se contará con la asesoría de tres (3) Senadores y tres (3) Representantes de las Comisiones Terceras, nombrados por la respectiva mesa directiva".

Como la vigencia de la citada ley se previó a partir de la fecha de su publicación; hecho que tuvo ocurrencia el 24 de diciembre de 1986, mediante su inserción en el "Diario Oficial" número 37742 y el Decreto 2649 fue expedido el 22 de diciembre de 1988, se tiene que el Presidente no excedió el límite temporal de dos (2) años que le fijó la ley habilitante.

d) *Constitucionalidad de las disposiciones acusadas respecto de las cuales es viable el pronunciamiento de mérito.*

1º *El literal c) del artículo 3º*

Por virtud de este precepto se otorga al Director General de Aduanas la representación del país en asuntos aduaneros; previsión que resulta contraria al artículo 120-20 de la Carta que le atribuye al Presidente, en su condición de Jefe de Estado, la dirección de las relaciones diplomáticas con los demás Estados y entidades de derecho internacional y le permite nombrar los agentes que habrán de representar al país en los foros internacionales.

No puede, entonces, la ley designar por vía general y con carácter permanente a quien deberá llevar la representación del país en los eventos internacionales que se ocupen de materias aduaneras, aunque internamente le haya sido confiado el despacho de esos asuntos, dado que dicha función es privativa del Presidente y no podría ser delegada por éste aún mediando autorización de la ley, por haberle sido otorgada en calidad de Jefe de Estado, según lo señaló la Corte en la sentencia de diciembre 12 de 1986 que cita el actor.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Por lo demás esta Corporación, al juzgar una norma de similar contenido que asignaba al Director General Marítimo y Portuario la representación de la Nación en foros y conferencias internacionales relacionados con las actividades marítimas, expresó:

"La frase acusada del numeral 9º pugna, como lo ha sostenido el actor, con los artículos 55, 78-2 y 120-20, el legislador no puede asignar al Director General Marítimo y Portuario, ni a ningún otro funcionario, parte de las atribuciones sobre dirección de las relaciones diplomáticas y comerciales y sobre nombramiento de los agentes diplomáticos de la República" (sentencia de agosto 22 de 1985, doctor Alfonso Patiño Roselli).

No significa lo anterior que el Presidente deba ocuparse personalmente de la gestión de los asuntos internacionales, pues la misma Constitución le permite designar agentes diplomáticos con carácter permanente como jefes de misión o conferir, en forma transitoria, el encargo de realizar negociaciones, participar en conferencias o concertar un tratado, nombramiento que debe hacerlo siempre el Presidente. La ley no puede siquiera permitir la delegación de la función, ni condicionar la voluntad del Presidente para designar la persona que llevará la representación formal del Estado colombiano en los eventos internacionales en que desea participar oficialmente.

Ciertamente, las relaciones internacionales admiten la existencia de otros agentes que no tienen la condición de diplomáticos, por cuanto no ejercen la representación del Estado, como los confidenciales, observadores, comisionados, peritos y delegados sin plenipotencia. A estos últimos se refieren los ciudadanos intervinientes para apoyar la exequibilidad del precepto, ya que son los que asisten a conferencias internacionales para deliberar sobre asuntos técnicos con el fin de preparar anteproyectos sobre determinadas materias, destinados a ser firmados por los gobiernos o por sus agentes diplomáticos.

Sin embargo, el tenor literal del precepto no admite esta interpretación por cuanto inequívocamente le otorga al Director General de Aduanas la misión de "llevar la representación del país".

Por lo demás, aún en la hipótesis que formulan los impugnantes de la demanda, corresponde al Presidente de manera exclusiva, integrar las delegaciones a los eventos internacionales. De consiguiente, se declarará la inexequibilidad del literal analizado.

2º *Artículo 7º literal f); 13 literal b) y 47 literal f).*

Como antes se dijo, las funciones que le adscriben estas disposiciones a la Subdirección Operativa, a la División de Interpretaciones y Recursos y a la División de Aforo de la Administración de Aduana, respecto del Fondo Rotatorio de Aduanas, no comportan administración del mismo, en la medida que sólo ordenan prestar asistencia técnica para la determinación de los precios de las mercancías aprehendidas, declaradas de contrabando, decomisadas judicial o administrativamente o declaradas en abandono a favor de la Nación, que se encuentren depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas, o compilar las disposiciones, conceptos y jurisprudencia en el campo de acción del Fondo Rotatorio de Aduanas.

Así las cosas, es claro que no significan injerencia en la gestión que le compete al Fondo Rotatorio de Aduanas, sino colaboración armónica entre dos organismos gubernamentales, que cumplen funciones complementarias en materia aduanera y que pueden enmarcarse dentro del ámbito material que fijó el legislador para el ejercicio de las facultades extraordinarias, puesto que son expresión de la de determinar las funciones de la Dirección General de Aduanas.

3º *Artículo 57 acusado.*

Se cuestiona este precepto sobre la base de considerar que consagra una excepción al régimen de contratación administrativa previsto en el Decreto 222 de 1983, con extralimitación de las facultades extraordinarias.

Advierte la Corte, el artículo 57 establece que el régimen jurídico aplicable a las operaciones y contratos que realice el Fondo Rotatorio de Aduanas es el señalado para los establecimientos públicos, lo que constituye remisión expresa a la normatividad legal preestablecida para estas entidades.

A continuación, la norma consagra una excepción al régimen de contratación ordinario, en el sentido de que los contratos relativos al transporte, almacenamiento y enajenación de las mercancías de contrabando, decomisadas o declaradas en abandono a favor de la Nación "se regirán únicamente por las normas de derecho privado".

Los impugnantes de la demanda, en oposición al texto literal de la norma, manifiestan que no establece una excepción, por cuanto los contratos enunciados "son de derecho privado por mandato del mismo estatuto contractual".

Halla la Corte que indudablemente el precepto contiene disposición que sustrae del régimen ordinario de contratación administrativa los convenios que celebre el Fondo Rotatorio de Aduanas respecto de las mercancías que tiene depositadas, con los propósitos indicados en la norma, al señalar que se regirán "únicamente" por las normas de derecho privado. Si bien es cierto que los contratos mencionados no están comprendidos entre los que por definición legal toman la denominación de contratos administrativos —artículo 16 del Decreto 222 de 1983—, quedando entonces clasificados entre "los demás" que son de derecho privado, cabe observar respecto de éstos la previsión del estatuto para que sus "efectos" se rijan por las normas civiles, comerciales y laborales, según su naturaleza; pero su celebración sí está sujeta al cumplimiento de requisitos especiales —artículo 25 ibídem—.

El precepto analizado excede las facultades, pues si bien la asignación de funciones comporta a la vez el señalamiento de la forma de ejercerlas, los procedimientos a los cuales debe sujetarse la administración para desarrollarlas y el funcionario encargado de cumplirlas; ha de tenerse en cuenta que la materia regulada en esta ocasión, recibió un tratamiento especial por el legislador en el Decreto 222 de 1983 y por tanto, la modificación de sus preceptos requiere de facultad expresa.

No olvida la Corte que, en la ponencia para primer debate en el Senado de la República se expresó lo siguiente:

"El Fondo requiere además, si no desea ser una entidad ineficiente y cuestionada que se le dote de modernas formas procedimentales para la comercialización, partiendo de la base de ser el proveedor natural de las mismas entidades estatales, dada la variedad de mercancías que posee, para lo cual debe disponer de mecanismos legales que le permitan la realización oportuna de las mismas, evitando su pérdida o deterioro, y los altos costos de almacenamiento. Es pues inaplazable que el Fondo posea un estatuto de comercialización ágil" ("Anales del Congreso" Nº 145 del 25 de noviembre de 1986, página 28).

Sin embargo, esta intención del legislador no quedó plasmada en el artículo 102 de la ley habilitante, pues se omitió conferir autorización expresa para establecer un régimen especial de contratación administrativa.

Por tanto se impone la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 57, únicamente en la parte que consagra la excepción analizada, por desbordar el marco trazado por la ley.

4º *Artículo 65 impugnado.*

Esta disposición ordena que las instrucciones que imparta el Director General de Aduanas "para la interpretación y aplicación de las normas que constituyen el régimen de aduanas" son obligatorias y su desacato constituye falta disciplinaria por mala conducta.

Como lo anota el demandante, la potestad de interpretar la ley con autoridad y por vía general, es competencia del Congreso, conforme al artículo 76-1 de la Constitución, en cuyo desarrollo el artículo 25 del Código Civil dispone:

"La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de manera general, sólo corresponde al legislador".

También es cierto que el funcionario administrativo o judicial al aplicar la ley la interpreta para resolver el caso concreto; supuesto en el cual, su interpretación sólo tiene alcance particular y subjetivo, por lo que está sujeta a recursos o acciones.

Sin embargo, el artículo *sub judice* no permite aquella interpretación, puesto que no se trata de fijar por vía general el alcance de las normas del régimen aduanero, con desconocimiento de la competencia del legislador.

Simplemente se confiere al Director General de Aduanas la facultad de impartir instrucciones a quienes le están subordinados para mantener la unidad de criterio necesaria en el manejo de la política aduanera, cuyo desarrollo le concierne, coordinadamente con el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Como bien lo expresan los impugnantes de la demanda, la circunstancia de estar jerarquizada la administración exige que los jefes superiores deban

dar órdenes y que sus subalternos estén obligados a cumplirlas. En caso contrario sería imposible coordinar las actividades aduaneras con la política general del Gobierno.

Obsérvese, de otra parte, que las instrucciones que se impartan en virtud de este precepto no tendrían destinatario distinto de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas que son sus subalternos y le deben obediencia, por lo que no es dable considerar que se trata de interpretar la ley por vía general.

El señalado es un principio de capital importancia para el ejercicio de la función administrativa y fundamento del régimen disciplinario de sus empleados, el cual se halla contenido en el artículo 6º del Decreto 2400 de 1968 que señala como deber para éstos "obedecer y respetar a sus superiores jerárquicos". No advierte entonces la Corte que el artículo 65 quebrante los preceptos constitucionales que cita el actor, ni ningún otro de la Carta.

5º *El artículo 66 acusado.*

Este precepto es cuestionado por el actor, en cuanto admite la posibilidad de que los miembros de las fuerzas militares y de policía sean llamados a desempeñar cargos en la Subdirección de Investigaciones y Represión del Contrabando y en las Divisiones de Resguardo, por considerar que le atribuye funciones a las Fuerzas Militares y de Policía con extralimitación de la ley de facultades y además porque guardando relación con dichos organismos el decreto debe llevar la firma del Ministro de Defensa, conforme lo ordena el artículo 57 de la Constitución.

Según el concepto del Procurador esta norma es violatoria del artículo 61 de la Carta Fundamental.

No comparte la Corte la apreciación del actor, toda vez que en ningún momento se trata de atribución de funciones al Ministerio de Defensa, solamente se consagra la posibilidad de que determinados cargos de la Dirección General de Aduanas puedan ser ocupados por miembros de las Fuerzas Militares o de la Policía, en el entendimiento de que el Militar se separa transitoriamente de las funciones que le son propias, para ocuparse de las administrativas que le competen a la Dirección General de Aduanas, por ello se considera que no existe quebranto de las normas constitucionales que indica el actor.

Tampoco es de recibo el cuestionamiento del Procurador, pues la previsión encuentra apoyo en el inciso *in fine* del parágrafo del artículo 120-1 que permite expresamente que los militares en servicio activo puedan ser llamados a ocupar cargos en la administración pública, disposición que no es contraria a la prohibición contenida en el artículo 61 que impide la acumulación de "la autoridad política o civil y la judicial o la militar".

Por lo demás, ese es el sentido que la Corte le ha dado al artículo 61 de la Constitución y permite conciliarlo con la autorización prevista en el parágrafo del artículo 120-1. Así lo señaló, en la sentencia de marzo 5 de 1987 con ponencia del doctor Jesús Vallejo Mejía

"La Constitución permite para épocas de normalidad que haya un alcalde militar o un alcalde juez, pero no prevé que un juez comande las Fuerzas Militares o que un militar sea juez para los sujetos civiles".

6º *El artículo 67 del Decreto 2649 de 1988.*

Dispone este precepto la vigencia transitoria de las funciones y de la planta de personal de la Dirección General de Aduanas, mientras se adopta la nueva planta incorporando a los actuales funcionarios de esa Dirección, disposición que resulta lógica para facilitar los cambios que impone la reestructuración ordenada en dicho organismo, la cual exige un régimen de transición que permita hacer los ajustes necesarios con el menor traumatismo posible, para garantizar la continuidad de la función que le concierne.

7º *El artículo 74 impugnado.*

La previsión contenida en este artículo es desarrollo del principio que expresa el artículo 17 Superior, en cuanto ordena el reconocimiento de los gastos de transporte en que incurran los trabajadores, cuando la incorporación a la nueva planta implique cambio de sede y es desarrollo de las facultades extraordinarias, pues toda modificación en la estructura de un organismo, lleva consigo la adecuación de la planta de personal a la nueva organización.

VII. Decisión

En mérito de 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,

Resuelve:

Primero. Abstenerse de decidir sobre la constitucionalidad de los siguientes artículos: 2º ordinal x numerales 1, 2 y 3; 3º literal p); 5º literal g); 6º literal h); 12 literal h); 14 literal a); 22 literal g); 26 literal c); 27 literal b); 31; 32; 33; 34; 43 literal b); 60; 61; 63 literal c); 68; 69; 70; 71; 72; 73; 75 y 76 del Decreto 2649 de 1988, por ineptitud formal de la demanda.

Segundo. Declarar exequibles los artículos 7º literal f); 13 literal b) en la parte que dice: "...y del Fondo Rotatorio de Aduanas"; 47 literal f); 65; 66; 67; 74 del Decreto 2649 de 1988 y 57 en la parte que dice: "El régimen jurídico del Fondo Rotatorio de Aduanas y el de sus operaciones se regirá por las normas aplicables a los establecimientos públicos...".

Tercero. Declarar inexequibles el literal c) del artículo 3º y el artículo 57 del Decreto 2649 de 1988 en la parte que dice: "...por excepción de los contratos que debe celebrar relativos al transporte, almacenamiento y enajenación de las mercancías declaradas de contrabando, decomisadas judicial

o administrativamente o declaradas en abandono a favor de la Nación, los cuales se regirán únicamente por las normas de derecho privado".

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jaime Giraldo Angel; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Alvaro Ortiz Monsalve
Secretario General.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Resumen. Los establecimientos públicos expresión de descentralización por servicios, fueron institucionalizados en la Reforma Constitucional de 1968, para adecuar la estructura administrativa a los requerimientos del Estado moderno, que exigía la creación de medios orgánicos que atendieran las responsabilidades asumidas directamente por el Estado en la prestación de los servicios públicos. Estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.

Estar a lo decidido en sentencia número 60 de septiembre 21 de 1989, en cuanto al artículo 65 del Decreto 2649 de 1988.

Exequibles en la parte demandada, en cuanto no excedieron las facultades extraordinarias los artículos siguientes:

Artículo 1º literal g); 2º ordinal x numerales 1, 2 y 3; 5º literal g); 6º literal h); 12 literal h); 14 literal a); 22 literal g); 24 literal b); 26 literales a), b), c) y d); 27 literal b); 43 literal b) y los artículos 31, 32, 33, 34, 52 y 61.

Exequibles los artículos 3º literales h) y p); 63 literal c); 60, 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 75 en su integridad.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 61.

Referencia: Expediente número 1949.

Acción de inexequibilidad contra los artículos 1º literal g); 2º ordinal X; 3º literales h) y p); 5º literal g) parcialmente; 6º literal h); 12 literal h) parcialmente; 14 literal a) parcialmente; 22 literal g) parcialmente; 24 literal b) parcialmente; 26 literales a) parcialmente, b) parcialmente, c) parcialmente y d); 27 literal b) parcialmente; 31; 32; 33; 34; 43 literal b) parcialmente; 52; 60; 61; 63 literal c); 65; 68; 69; 70; 71; 72; 73 y 75 del Decreto 2649 de 1988.

Actor: Luis Francisco García Díaz.

Magistrado sustanciador: doctor *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobado según Acta número 40.

Bogotá, D. E., 21 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

En ejercicio de la acción pública de inexequibilidad, el ciudadano Luis Francisco García Díaz, pide a la Corte que declare parcialmente inexequible el Decreto 2649 de 1988, "por el cual se determina la estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas".

La demanda fue admitida y de ella se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió su concepto en término. Corresponde entonces a la Corte en Sala Plena decidir sobre el fondo de la petición incoada.

II. Normas acusadas

A continuación se anexa fotocopia del Decreto 2649 de 1988, dentro del cual se subrayan los preceptos objeto de la acción.

"DECRETO NUMERO 2649 DE 1988
" (diciembre 22)

"*Por el cual se determinan la estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades constitucionales y legales, y en desarrollo de lo previsto por los artículos 102 y 107 de la Ley 75 de 1986,

"Decreta:

"TITULO I

"*De la Dirección General de Aduanas.*

"CAPITULO I

"*Objetivos y funciones.*

"Artículo 1º La Dirección General de Aduanas es la unidad operativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargada de la dirección y

operación técnica y administrativa de los regímenes aduaneros, organizada con el propósito de contribuir al desarrollo económico y social del país, mediante el cumplimiento de los siguientes objetivos y funciones:

"a) La interpretación y aplicación en todos sus aspectos, de las normas sobre regímenes aduaneros y de comercio exterior en los asuntos de su competencia y la vigilancia de su cumplimiento;

"b) La programación, ejecución y control de las operaciones relacionadas con los regímenes aduaneros y demás actuaciones necesarias, en forma correcta, oportuna y eficaz;

"c) La prevención de las infracciones al Régimen de Aduanas y al Estatuto Penal Aduanero y la represión y aprehensión del contrabando;

"d) La aplicación, liquidación y recaudo, según el caso, de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y los demás gravámenes que establecen las disposiciones legales, y el registro de sus estadísticas;

"e) La codificación y actualización de la legislación aduanera;

"f) La coordinación de sus funciones con las demás entidades que tienen a su cargo el comercio exterior del país, y la participación en el estudio de la legislación y acuerdos internacionales que contemplen aspectos aduaneros y de comercio exterior;

"g) La administración, a través de sus dependencias, del Fondo Rotatorio de Aduanas;

"h) Las demás que le señale la ley.

"CAPITULO II

"Estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas en su nivel central.

"Artículo 2º La Dirección General de Aduanas tendrá la siguiente estructura en su nivel central:

"I. *Dirección General.*

"1. Oficina de Control.

"II. *Subdirección General.*

"1. División Central de Documentos y de Secretaría.

"III. *Subdirección Operativa.*

"1. División de Valoración.

"2. División de Arancel.

"3. División de Laboratorio.

"4. División de Regímenes Aduaneros Especiales.

"IV. *Subdirección Jurídica.*

"1. División de Interpretación y Recursos.

"2. División de Representación Externa.

"V. *Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando.*

"1. División de Investigaciones Especiales.

"2. División de Registro.

"VI. *Subdirección Escuela Nacional de Aduanas.*

"1. División de Programación y Medios.

"2. División de Capacitación.

"VII. *Subdirección de Planeación.*

"1. División de Estudios.

"2. División de Organización y Métodos.

"VIII. *Subdirección Administrativa.*

"1. División de Recursos Humanos.

"2. División de Recursos Financieros.

"3. División de Recursos Físicos.

"IX. *Subdirección de Informática.*

"1. División de Análisis, Programación y Soporte Técnico.

"2. División de Producción.

"X. Subdirección Fondo Rotatorio de Aduanas.

"*1. División de Almacenamiento.*

"*2. División de Enajenaciones.*

"*3. División de Contratos.*

"Comité de Coordinación.

"CAPITULO III

"*Del Director General de Aduanas.*

"Artículo 3º Son funciones del Director General:

"a) Coordinar con el Ministro de Hacienda y Crédito Público el desarrollo de la política gubernamental en materia aduanera;

"b) Llevar la coordinación interinstitucional necesaria a las labores de la Dirección General de Aduanas;

"c) Llevar la representación internacional del país en asuntos aduaneros;

"d) Dirigir técnica y administrativamente todas las dependencias de la Dirección General de Aduanas;

"e) Expedir los actos administrativos que le corresponda, dictar las instrucciones y reglamentaciones necesarias para facilitar y permitir el debido cumplimiento de las disposiciones legales, y establecer los procedimientos que se requieran para tal efecto;

"f) Programar, coordinar y dirigir las actividades relacionadas con la determinación, aplicación, liquidación y recaudo de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y los demás gravámenes que corresponde aplicar, liquidar y recaudar, según el caso, a la Dirección General de Aduanas;

"g) Presentar a la oficina correspondiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el proyecto de presupuesto de la Dirección General de Aduanas;

"h) Determinar y mantener la unidad doctrinal en la interpretación y aplicación de las normas que constituyen el régimen de aduanas;

"i) Coordinar en el nivel interno y externo, las políticas de prevención y represión del contrabando;

"j) Ejercer las funciones de Cuerpo Técnico de Policía Judicial en los términos previstos en el respectivo estatuto;

"k) Determinar la jurisdicción de las Administraciones de Aduana;

"l) Aprobar el plan de actividades de las dependencias de la Dirección General de Aduanas y el sistema de control interno;

"m) En los casos de falta absoluta o temporal de los funcionarios del nivel central o los Administradores de Aduana, podrá asignar las funciones que a éstos corresponden a otro funcionario, mientras se provee el cargo o regresa el titular al ejercicio del mismo;

"n) Determinar los procedimientos generales que deben seguirse en las visitas de inspección de la Oficina de Control;

"o) Resolver, en lo de su competencia, lo concerniente a inscripciones, autorizaciones, licencias o permisos para adelantar actividades que se encuentren bajo control o vigilancia de la Dirección General de Aduanas;

"p) Ejercer la dirección y representación legal del Fondo Rotatorio de Aduanas;

"q) Las demás que le asigne la ley o le delegue el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

"Artículo 4º Son funciones de la Oficina de Control:

"a) Proyectar, ejecutar y supervisar, en todo el país, un plan de visitas de inspección y control a las dependencias de la Dirección General

de Aduanas, para determinar el debido cumplimiento de las funciones que les compete desarrollar, y a las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentran bajo su control o vigilancia, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas respectivas;

"b) Impartir durante las visitas las instrucciones que se consideren indispensables sobre la aplicación de los procedimientos, establecer temporalmente aquellos que considere necesaria su inmediata aplicación y efectuar el reconocimiento de mercancías o nuevos reconocimientos de mercancías. Los reconocimientos de mercancías que efectúen los funcionarios de la Oficina de Control, especialmente autorizados para tal efecto, obligan de inmediato si el recaudo correspondiente es mayor al declarado o al del primer reconocimiento;

"c) Informar al Director General el resultado de sus visitas;

"d) Llevar un sistema de información de las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentran sometidas a su control o vigilancia;

"e) Adelantar las investigaciones disciplinarias por las conductas irregulares de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas e imponer las sanciones de su competencia, o proponer la imposición de la sanción respectiva al funcionario competente;

"f) Adelantar de oficio o en virtud de queja presentada, las investigaciones a las personas y entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para realizar actividades que se encuentren bajo su control y vigilancia, por el incumplimiento o violación de las disposiciones legales;

"g) Adelantar en casos especiales, visitas de investigación y control del cumplimiento de la obligación tributaria aduanera a declarantes, de acuerdo con las autorizaciones del Jefe de la Oficina y remitir las investigaciones al respectivo administrador de Aduana o ante la autoridad competente, para que se profieran las actuaciones del caso;

"h) Con base en las investigaciones adelantadas, el Jefe de la Oficina de Control podrá:

"1. Imponer sanciones de suspensión hasta por diez días y multa hasta por la quinta parte del sueldo mensual a los funcionarios de la Dirección General de Aduanas.

"2. Imponer las sanciones previstas en las normas respectivas a las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentren bajo su control y vigilancia;

"i) Supervisar la cancelación y efectividad de las fianzas y garantías constituidas ante todas las dependencias de la Dirección General de Aduanas.

"CAPITULO IV

"Del Subdirector General.

"Artículo 5º Son funciones del Subdirector General:

"a) Planear, dirigir, coordinar y evaluar las actividades relacionadas con la gestión de las Subdirecciones y Administraciones de Aduana;

"b) Asesorar al Director General, colaborar en su gestión e informarle sobre el funcionamiento administrativo de las dependencias que conforman la Dirección General de Aduanas y el desarrollo de los programas adelantados por las Subdirecciones y las Administraciones de Aduana;

"c) Refrendar los actos del Director General y reemplazarlo en sus faltas temporales;

"d) Coordinar y dirigir las actividades de capacitación de todo el personal de la Dirección General de Aduanas, a través de la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas;

"e) Responder por la distribución de la información oficial de la Dirección General de Aduanas y coordinar las actividades relacionadas con las campañas institucionales;

"f) Elaborar el plan de actividades de la Subdirección para aprobación del Director General de Aduanas, el cual comprenderá el plan de actividades de las Administraciones de Aduana;

"g) Atender los asuntos que el Director General le asigne o delegue, *y ejercer las funciones de Secretario del Fondo Rotatorio de Aduanas, en los casos que se requiera.*

"Artículo 6º Son funciones de la División Central de Documentos y de Secretaría:

"a) Llevar un correcto y eficaz sistema de recibo, reparto y control de la correspondencia del nivel central, mediante un registro único;

"b) Llevar el archivo actualizado de los documentos originados en las actividades del nivel central;

"c) Expedir las copias y certificaciones que se soliciten, y autenticar con su firma los documentos que señalen las disposiciones legales;

"d) Revisar y aceptar los poderes con los cuales se acredita la representación legal de los apoderados de las personas naturales y jurídicas;

"e) El Jefe de la División refrendará y notificará los actos administrativos originados en las Subdirecciones y Divisiones del nivel central de la Dirección General de Aduanas, y notificará los actos administrativos expedidos por el Director General;

"f) Organizar y mantener el sistema de información al público y procurar la atención y solución oportuna de sus quejas y solicitudes, procurando la buena imagen de la Dirección General;

"g) Seleccionar el contenido y responder por las publicaciones oficiales de la Dirección General de Aduanas y coordinar su distribución;

"h) Llevar un correcto y eficaz sistema de recibo, reparto y control de la correspondencia y archivos del Fondo Rotatorio de Aduanas.

"CAPITULO V

"De la Subdirección Operativa.

"Artículo 7º Son funciones de la Subdirección Operativa:

"a) Planear, dirigir, supervisar y evaluar las actividades técnicas y operativas en las áreas de valoración aduanera, clasificación arancelaria, laboratorio químico y regímenes aduaneros;

"b) Establecer y mantener actualizado un sistema de apoyo técnico a los funcionarios de la Dirección General de Aduanas para el desempeño de las funciones de clasificación, valoración y análisis de mercancías;

"c) Resolver, en lo de su competencia, lo relacionado con la aplicación de regímenes aduaneros que requieran de autorización previa de la Dirección General de Aduanas;

"d) Conforme a las disposiciones que asignen competencias, resolver lo concerniente a inscripciones, autorizaciones, licencias o permisos para adelantar actividades que se encuentren bajo control o vigilancia de la Dirección General de Aduanas y los recursos contra actos administrativos de la Dirección General de Aduanas;

"e) Presentar a consideración del Director General proyectos de reglamentación de procedimientos para la aplicación de los regímenes aduaneros;

"f) Prestar asistencia técnica en la determinación del precio de mercancías aprehendidas, declaradas de contrabando, decomisadas judicial o administrativamente o declaradas en abandono a favor de la Nación, que se encuentren depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas;

"g) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para la aprobación del Director General.

"Artículo 8º Son funciones de la División de Valoración:

"a) Planear, dirigir, supervisar y evaluar la aplicación de los procedimientos y técnicas relativos al valor en aduana de las mercancías, con el propósito de una correcta determinación de la obligación tributaria aduanera;

"b) Estudiar y analizar las disposiciones relativas a la valoración aduanera, apoyando a la Subdirección Operativa en esta materia, y velar por su adecuado conocimiento y aplicación en las Administraciones de Aduana y sus Divisiones de Aforo;

"c) Analizar sistemáticamente el comportamiento de las importaciones con el fin de establecer criterios selectivos para la investigación y estudio del valor en aduana de las mercancías;

"d) Requerir a los importadores la información y documentos necesarios para efectuar las investigaciones y estudios sobre el valor en aduana de las mercancías;

"e) Revisar los valores de las declaraciones aceptadas por las Administraciones de Aduana y presentar las objeciones, cuando sea el caso, para que los administradores formulen las cuentas adicionales dentro del término legal previsto y se adopten las medidas correctivas necesarias;

"f) Mantener actualizado un sistema de información de valor con base en los documentos que reposen en sus archivos, complementado con la información de revistas, periódicos, catálogos, cotizaciones y otros medios, y llevar un archivo clasificado de las materias resueltas;

"g) Mantener información actualizada sobre normas internacionales de valoración;

"h) Elaborar los proyectos de providencias sobre fijación de precios cuando sea del caso.

"Artículo 9º Son funciones de la División de Arancel:

"a) Planear, dirigir, supervisar y evaluar la aplicación del Arancel de Aduanas y sus notas explicativas, con el propósito de una correcta determinación de la obligación tributaria aduanera;

"b) Estudiar y analizar lo concerniente a la interpretación de la nomenclatura arancelaria, sus notas explicativas y tarifas, apoyando a la Subdirección Operativa en esta materia y velar por su decuado conocimiento y aplicación en las Administraciones de Aduana y sus Divisiones de Aforo;

"c) Analizar sistemáticamente el comportamiento de las importaciones con el fin de establecer criterios selectivos para la investigación y estudio de la clasificación arancelaria de las mercancías;

"d) Requerir a los importadores la información y documentos necesarios para adelantar las investigaciones y estudios sobre clasificación arancelaria de las mercancías;

"e) Mantener actualizadas las notas explicativas del Arancel de Aduanas y proyectar las correspondientes a los desdoblamientos que se efectúen;

"f) Revisar la clasificación de las mercancías en las declaraciones aceptadas por las Administraciones de Aduana y presentar las objeciones cuando sea el caso, para que los administradores formulen las cuentas adicionales dentro del término legal previsto y se adopten las medidas correctivas necesarias;

"g) Mantener actualizado un sistema de información arancelaria, llevar un registro consecutivo y un archivo de las decisiones sobre clasificación de mercancías, complementado con catálogos, fotografías, muestras de mercancías y demás elementos relativos a la clasificación arancelaria;

"h) Mantener información actualizada sobre las normas internacionales de clasificación de mercancías;

"i) Efectuar las clasificaciones arancelarias generales, únicamente en los casos en que la ley lo autorice.

"Artículo 10. Son funciones de la División de Laboratorio:

"a) Conforme a las disposiciones pertinentes, realizar los análisis químicos de las muestras de mercancías solicitados por las Divisiones de Aforo de las Administraciones de Aduana y la División de Arancel, informando y remitiendo oportunamente los resultados;

"b) Impartir instrucciones sobre la obtención, envío y análisis de las muestras, métodos de análisis, presentación de resultados y de las protecciones que requieren las mercancías peligrosas;

"c) Organizar y mantener debidamente clasificado un sistema de información conformado por catálogos, documentos y demás elementos relativos al análisis químico de las mercancías objeto de comercio internacional;

"d) Mantener un sistema centralizado de información sobre las mercancías analizadas y coordinar su conocimiento por parte de los funcionarios que realicen análisis de laboratorio en las Administraciones de Aduana;

"e) Prestar asistencia técnica a los funcionarios que realicen análisis de laboratorio en las Administraciones de Aduana;

"f) Coordinar con otros laboratorios el intercambio de información técnica y científica, y la realización de análisis especiales.

"Artículo 11. Son funciones de la División de Regímenes Aduaneros Especiales:

a) Estudiar y presentar a consideración del Director General de Aduanas y del Subdirector Operativo, según las respectivas competencias, los proyectos de providencias relacionadas con los regímenes aduaneros, cuya aplicación requiere autorización previa del Director General;

"b) Analizar las solicitudes y elaborar para consideración del Director General de Aduanas y del Subdirector Operativo, según las disposiciones que asignen competencias, los proyectos de providencias relacionadas con la inscripción, autorización, licencia o permisos a personas o entidades para adelantar actividades que se encuentran bajo control y vigilancia de la Dirección General de Aduanas;

"c) Preparar los reglamentos sobre ferias y exposiciones internacionales;

"d) Conforme a las disposiciones que asignen competencias, resolver lo relacionado con inscripciones, autorizaciones, licencias o permisos a personas o entidades para adelantar actividades que se encuentran bajo control o vigilancia de la Dirección General de Aduanas, o aplicación de regímenes aduaneros;

"e) Reconocer las exenciones, resolver sobre las solicitudes de autorización de ventas, traspasos o cambio de destinación de mercancía importada con franquicia o rebaja de derechos;

"f) Mantener un registro actualizado de las exenciones reconocidas, autorizaciones de venta, traspasos o cambio de destinación de mercancías, importaciones temporales, donaciones y demás autorizaciones de competencia del Director General de Aduanas, del Subdirector Operativo o de la División;

"g) Coordinar el conocimiento y adecuada aplicación de los regímenes aduaneros en las Administraciones de Aduana y de los demás asuntos de su competencia.

"CAPITULO VI

"De la Subdirección Jurídica.

"Artículo 12. Son funciones de la Subdirección Jurídica:

"a) Asesorar al Director General en la interpretación de las normas sobre regímenes aduaneros y de comercio exterior, y en los asuntos jurídicos de competencia de la Dirección General de Aduanas;

"b) Propender por la unidad doctrinal en la interpretación y aplicación de las normas legales en el campo de acción de la Dirección General de Aduanas;

"c) Compilar las normas legales aduaneras y la jurisprudencia contencioso-administrativa y penal aduanera pertinente, y procurar su conocimiento oportuno por parte de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas y los particulares;

"d) Preparar los anteproyectos de ley o decretos concernientes a las actividades propias de la Dirección General de Aduanas, cuando así lo disponga el Director General, y emitir concepto sobre los proyectos de manuales y procedimientos que elabore la Subdirección de Planeación;

"e) Prestar asistencia jurídica y legalmente adecuada a los funcionarios de la Dirección General de Aduanas que lo soliciten, cuando debido al cumplimiento de sus funciones y siempre que no se trate de actuaciones de índole disciplinaria, tengan que comparecer ante autoridades jurisdiccionales de cualquier clase;

"f) Absolver las consultas de carácter general que se formulen en materia jurídica, dentro de la competencia de la Dirección General de Aduanas;

"g) Conforme a las disposiciones que asignen competencias, resolver los recursos que le señale la ley o le delegue el Director General;

"h) Supervisar el trámite de los procesos que se promuevan ante la jurisdicción en lo contencioso-administrativo o la justicia penal aduanera, por actuaciones de la Dirección General de Aduanas *o del Fondo Rotatorio de Aduanas,* o por hechos punibles aduaneros, según el caso;

"i) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 13. Son funciones de la División de Interpretación y Recursos:

"a) Elaborar estudios jurídicos y los proyectos de respuesta sobre las consultas que se formulen;

"b) Compilar las disposiciones, conceptos y jurisprudencia en el campo de acción de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas;

"c) Estudiar los recursos de carácter administrativo de competencia del Director General o de la Subdirección y proyectar las providencias a que hubiere lugar.

"Artículo 14. Son funciones de la División de Representación Externa:

"a) Por delegación del Ministro de Hacienda y Crédito Público o del Director General de Aduanas o del Administrador de Aduana, según el caso, hacerse parte en los procesos que se promuevan ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo o la justicia penal aduanera, por actuaciones de la Dirección General de Aduanas *o del Fondo Rotatorio de Aduanas,* o por hechos punibles aduaneros, y asesorar a los abogados de las Administraciones de Aduana en sus actuaciones ante los respectivos tribunales;

"b) Informarse sobre las demandas de inexequibilidad de normas aduaneras ante la Corte Suprema de Justicia y seguir el curso de dichos procesos.

"CAPITULO VII

"De la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando.

"Artículo 15. Son funciones de la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando:

"a) Programar, dirigir y controlar las labores de prevención, represión y aprehensión del contrabando en todo el país, comunicando al Director General los resultados de sus actividades;

"b) Determinar las operaciones aéreas y marítimas en el país, para la prevención y represión del contrabando;

"c) Coordinar sus labores con autoridades y organismos estatales cuando así se requiera;

"d) Coordinar y orientar los programas generales de las actividades de las Divisiones de Resguardo de las Administraciones de Aduana;

"e) Llevar el control del equipo y armamento y remitir la documentación correspondiente al Ministerio de Defensa;

"f) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 16. Son funciones de la División de Investigaciones Especiales:

"a) Preparar y realizar operativos de revisión por sectores de la actividad económica nacional, para verificar el cumplimiento de las normas aplicables en los regímenes aduaneros de importación y exportación de mercancías;

"b) Aprehender mercancías de contrabando y ponerlas a disposición de la autoridad competente;

"c) Ejercer la función de Cuerpo Técnico de Policía Judicial en los términos previstos en el respectivo estatuto.

"Artículo 17. Son funciones de la División de Registro:

"a) Mantener un registro actualizado de la mercancía aprehendida, decomisada y en abandono a favor de la Nación, y efectuar el seguimiento del destino de la misma;

"b) Estudiar, clasificar, evaluar, codificar y comunicar al Subdirector de Investigación y Represión del Contrabando la información relacionada con la prevención y represión del contrabando;

"c) Llevar un registro nacional de condenados y sospechosos por el delito de contrabando y de los sujetos vinculados en procesos adelantados ante la justicia penal aduanera.

"CAPITULO VIII

"De la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas.

"Artículo 18. Son funciones de la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas:

"a) Elaborar el plan de actividades de capacitación de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas, de acuerdo con las necesidades y políticas aprobadas por el Director General;

"b) Desarrollar y coordinar los programas y cursos de capacitación que deban efectuarse, en especial los relacionados con clasificación, valoración y legislación aduanera;

"c) De acuerdo con lo que establezca el estatuto especial de personal de esta Dirección, apoyar a la Subdirección Administrativa en el diseño de los sistemas de ingreso y promoción de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas y certificar sobre la idoneidad de los aspirantes a vincularse;

"d) Coordinar con las universidades y entidades nacionales e internacionales la realización de cursos de capacitación;

"e) Propender por el adecuado nivel de formación académica de los funcionarios y su permanente actualización en materia aduanera mediante el estudio, análisis y discusión de temas de especial interés;

"f) Desarrollar mecanismos de intercambio de experiencias y conocimientos en materia aduanera con otros países;

"g) Expedir los certificados de capacitación respectivos.

"Artículo 19. Son Funciones de la División de Programación y Medios:

"a) Preparar el proyecto del plan general de capacitación de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas, particulares y empresas autorizadas para realizar actuaciones de intermediación aduanera o que deban acreditar versación y experiencia en materia aduanera;

"b) Diseñar y elaborar el material didáctico y los instrumentos pedagógicos.

"Artículo 20. Son funciones de la División Capacitación:

"a) Programar y desarrollar los cursos, conferencias y demás eventos académicos, a través de funcionarios instructores o profesionales o conferencistas externos e instituciones o entidades nacionales o internacionales;

"b) Evaluar y calificar la actividad académica de quienes reciben capacitación de la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas y de los docentes de la misma.

"CAPITULO IX

"De la Subdirección de Planeación.

"Artículo 21. Son funciones de la Subdirección de Planeación:

"a) Recopilar, analizar y difundir en la Dirección General de Aduanas la información relacionada con el comercio exterior y en materia aduanera;

"b) Estudiar e impulsar todos los planes que el Director General requiera en su gestión;

"c) Recomendar a todas las dependencias de la Dirección General de Aduanas los ajustes o nuevos desarrollos que deban implantarse y apoyarlas en su ejecución;

"d) Establecer las normas técnicas para las labores de planeación y asesorar al Director General y al Subdirector General en la adopción de políticas y metas de planeación;

"e) Coordinar con las demás Subdirecciones la elaboración del Plan de Actividades de la Dirección General de Aduanas;

"f) Aprobar todas las formas documentales utilizadas en la Dirección General de Aduanas;

"g) Ejercer la Secretaría del Comité de Coordinación de la Dirección General de Aduanas;

"h) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 22. Son funciones de la División de Estudios:

"a) Analizar la política gubernamental en materia aduanera para su cumplimiento en todas las dependencias de la Dirección General;

"b) Seleccionar y analizar la información económica y administrativa relacionada con la actividad aduanera y el comercio exterior;

"c) Solicitar y obtener con la periodicidad necesaria, la información relacionada con los estudios estadísticos que debe adelantar;

"d) Diseñar los sistemas estadísticos, revisarlos y evaluarlos periódicamente;

"e) Presentar al Subdirector los informes sobre los análisis realizados, señalando sus aspectos más importantes y las recomendaciones correspondientes;

"f) Estudiar los convenios internacionales sobre regímenes aduaneros y producir informes y recomendaciones;

"g) Apoyar a la Subdirección Administrativa en la elaboración del presupuesto de gastos de la Dirección General de Aduanas y del *Fondo Rotatorio de Aduanas;*

"h) Mantener una unidad técnica de documentación y estudios realizados;

"i) Analizar la información de los recaudos e implementar un sistema de información gerencial.

"Artículo 23. Son funciones de la División de Organización y Métodos:

"a) Asesorar a todas las dependencias de la Dirección General de Aduanas en el desarrollo de normas y modelos operativos para su organización interna;

"b) Preparar para la aprobación del Director General los manuales y procedimientos que reglamenten la aplicación de normas y disposiciones legales;

"c) Diseñar y codificar todas las formas y manuales utilizados en la Dirección General de Aduanas y mantener su archivo técnico.

"CAPITULO X

"De la Subdirección Administrativa.

Artículo 24. Son funciones de la Subdirección Administrativa:

"a) Optimizar el uso de los recursos humanos, físicos y financieros al servicio de la Dirección General de Aduanas;

"b) Planear, ejecutar y supervisar las políticas en las áreas de contabilidad, tesorería y presupuesto de la Dirección General de Aduanas *y del Fondo Rotatorio de Aduanas;*

"c) Coordinar las actividades relacionadas con la adquisición, suministro y conservación de los elementos, equipos y servicios necesarios para el normal funcionamiento de la Dirección General de Aduanas;

"d) Elaborar los proyectos de actos administrativos relacionados con la administración de personal de la Dirección General de Aduanas, en lo de su competencia;

"e) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 25. Son funciones de la División de Recursos Humanos:

"a) Proyectar las providencias y llevar el registro de las situaciones administrativas del personal de la Dirección General de Aduanas, responder por el sistema de información del personal y expedir las respectivas certificaciones;

"b) Colaborar con la Subdirección Jurídica, mediante el suministro de la información que se requiera, en el trámite de los recursos interpuestos contra los actos administrativos expedidos en materia de personal;

"c) Organizar en coordinación con la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas, la preparación de pruebas para los concursos necesarios para el ingreso y promoción de funcionarios;

"d) Diseñar y aplicar un sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas;

"e) Atender los asuntos de bienestar social y laboral de los funcionarios;

"f) Elaborar los proyectos de manuales de funciones para la Dirección General de Aduanas, en coordinación con la División de Organización y Métodos.

"Artículo 26. Son funciones de la División de Recursos Financieros:

"a) Preparar los anteproyectos de presupuesto de la Dirección General de Aduanas *y del Fondo Rotatorio de Aduanas;*

"b) Controlar y ejecutar las actividades relacionadas con el presupuesto asignado a la Dirección General de Aduanas, *del Fondo Rotatorio de Aduanas y tramitar sus modificaciones;*

"c) Programar, orientar y supervisar las actividades en materia presupuestal, contable, de tesorería, publicaciones y servicios de la Dirección General de Aduanas *y del Fondo Rotatorio de Aduanas;*

"d) Efectuar los pagos y recaudar los recursos del Fondo Rotatorio de Aduanas.

"Artículo 27. Son funciones de la División de Recursos Físicos:

"a) Coordinar las labores relativas a la adquisición de bienes y prestación o contratación de servicios, edición de publicaciones, aseo, mantenimiento, reparaciones locativas, cafetería y los demás que se requieran para la Dirección General de Aduanas;

"b) Disponer del inventario actualizado de los bienes y equipos de la Dirección General de Aduanas *y del Fondo Rotatorio de Aduanas* y velar por su adecuado mantenimiento y control;

"c) Atender las comunicaciones, la seguridad en las instalaciones y todo lo necesario para el buen funcionamiento de la Dirección General de Aduanas;

"d) Registrar la pérdida o deterioro indebido de elementos y equipos y solicitar que se adelanten las investigaciones correspondientes.

"CAPITULO XI

"De la Subdirección de Informática.

"Artículo 28. Son funciones de la Subdirección de Informática:

"a) Responder por el soporte físico y lógico y los servicios informáticos que requiera la Dirección General de Aduanas;

"b) Realizar el análisis y diseño de los sistemas a ser programados y lograr su aplicación, suministrando la capacitación necesaria a los funcionarios respectivos en coordinación con la Subdirección Escuela Nacional de Aduanas;

"c) Apoyar técnicamente el mantenimiento de los programas y equipos y procurar su conservación y seguridad;

"d) Asesorar a la Subdirección de Planeación en la elaboración y estandarización de los manuales de funcionamiento, guías de supervisión y formas de uso para el registro de la información;

"e) Planear y dirigir la aplicación de los servicios de procesamiento de datos en la Dirección General y emitir su concepto sobre la conveniencia y especificaciones técnicas de los equipos y programas de cómputo a adquirir o arrendar. Este concepto será requisito indispensable y suficiente para la compra o arrendamiento de equipos y programas de computador con destino a la Dirección General de Aduanas y reemplaza el de la Comisión Nacional de Sistemas;

"f) Establecer normas e instrucciones para el procesamiento de la información y garantizar su exactitud;

"g) Coordinar con otros organismos públicos o privados el intercambio de información;

"h) Elaborar el Plan de Actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 29. Son funciones de la División de Análisis, Programación y Soporte Técnico:

"a) Estudiar los posibles desarrollos de sistematización de la Dirección General de Aduanas, diseñando y programando lo que corresponde;

"b) Evaluar las pruebas de los programas y procurar su adecuado funcionamiento en las diversas dependencias de la Dirección General de Aduanas;

"c) Realizar estudios de factibilidad para las nuevas aplicaciones del servicio de procesamiento automático de información;

"d) Analizar, diseñar y desarrollar sistemas de computación para el control de la información, de su exactitud y oportunidad;

"e) Plantear alternativas sistémicas de 'software' y 'hardware' con el fin de evolucionar tecnológicamente, acorde con los cambios estructurales y de procedimientos de la Dirección General de Aduanas;

"f) Elaborar manuales del usuario y del sistema para las aplicaciones sistematizadas;

"g) Coordinar y controlar la prestación del servicio de procesamiento automático de información de la Dirección General de Aduanas;

"h) Responder por el control y seguridad de los programas y medios de almacenamiento de la información;

"i) Diseñar la configuración de los equipos de cómputo, de comunicaciones y el 'software' de la Dirección General de Aduanas, instalarlos y administrarlos técnicamente;

"j) Investigar y resolver los problemas de utilización de las herramientas de 'software' y de 'hardware' de la Dirección General de Aduanas, mantenerlas y optimizar su uso;

"k) Administrar los programas de estadísticas, de procesamiento de información, su recolección y consolidación;

"l) Dar soporte técnico a los funcionarios encargados de las labores de informática en las Administraciones de Aduana.

"Artículo 30. Son funciones de la División de Producción:

"a) Realizar las actividades relacionadas con el envío y recepción de información, listados y resultados de los procesos computarizados;

"b) Analizar la efectividad de los procesos computarizados y someter los resultados a consideración del Subdirector de Informática;

"c) Administrar los centros de cómputo de la Dirección General de Aduanas y de los procedimientos que aplica;

"d) Llevar a cabo la operación de los equipos y garantizar la existencia de los insumos y recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de los centros de cómputo de la Dirección General de Aduanas.

"CAPITULO XII

"De la Subdirección Fondo Rotatorio de Aduanas.

"Artículo 31. Son funciones de la Subdirección Fondo Rotatorio de Aduanas:

"a) Programar, dirigir y supervisar las labores relativas al almacenamiento y comercialización de los bienes depositados en el Fondo Rotatorio de Aduanas, de conformidad con las disposiciones legales respectivas;

"b) Elaborar el programa nacional de venta de mercancías y coordinar y supervisar su realización con las Administraciones de Aduana;

"c) Responder por la administración del sistema de almacenamiento de mercancías depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas, proporcionando la difusión de los conocimientos técnicos necesarios y velando por el apoyo logístico requerido;

"d) Responder por el sistema de información sobre mercancías depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas, ventas y remates, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan;

"e) Responder por las medidas de seguridad de las mercancías y llevar los controles necesarios;

"f) Efectuar todos los trámites inherentes a la contratación del Fondo Rotatorio de Aduanas;

"g) Elaborar el plan de actividades de la Subdirección para aprobación del Director General.

"Artículo 32. Son funciones de la División de Almacenamiento:

"a) Supervisar y procurar condiciones adecuadas para el recibo, almacenamiento y conservación de las mercancías decomisadas, aprehendidas o declaradas de contrabando o en abandono a favor de la Nación, depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas;

"b) Llevar los registros sobre el ingreso, permanencia y retiro de mercancías, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan;

"c) Coordinar y supervisar las labores relacionadas con el almacenamiento de mercancías en todas las bodegas;

"d) Entregar para venta, remate, devolución o destrucción, según el caso, las mercancías almacenadas;

"e) Verificar la correcta aplicación del sistema de almacenamiento, señalar los errores o inconvenientes detectados y adoptar los correctivos necesarios.

"Artículo 33. Son funciones de la División de Enajenaciones:

"a) Preparar el programa nacional de ventas y procurar su estricto cumplimiento en las Administraciones de Aduana;

"b) Realizar las labores de coordinación necesarias con las Administraciones de Aduana y otras entidades, para garantizar el cumplimiento del programa de ventas;

"c) Supervisar directamente la realización de las ventas o remates, elaborar los informes y rendir las cuentas, según los procedimientos que se adopten;

"d) Coordinar las labores relacionadas con las ventas y remates, según los criterios técnicos que se establezcan.

"Artículo 34. Son funciones de la División de Contratos:

"a) Coordinar y controlar la elaboración legal de los contratos del Fondo Rotatorio de Aduanas y adelantar los trámites correspondientes de perfeccionamiento de los mismos;

"b) Vigilar el cumplimiento de los contratos en ejecución y la adopción de las medidas necesarias cuando se presente incumplimiento;

"c) Colaborar, desde el punto de vista legal, con las Administraciones de Aduana, en lo relacionado con el desarrollo de los contratos que celebre el Fondo Rotatorio de Aduanas;

"d) Llevar actualizado el registro de contratos vigentes, liquidados o en liquidación.

"CAPITULO XIII

"Organo de Asesoría y Coordinación.

"Artículo 35. El Comité de Coordinación estará presidido por el Director General y compuesto por el Subdirector General, los Subdirectores y el Jefe de la Oficina de Control, y tendrá la función de asesorar al Director General en la adopción de las políticas técnicas y administrativas a desarrollar en la Dirección General de Aduanas.

"El Subdirector de Planeación ejercerá la Secretaría del Comité de Coordinación.

"CAPITULO XIV

"Estructura Orgánica de la Dirección General de Aduanas en su Nivel Regional.

"Artículo 36. La Dirección General de Aduanas tendrá la siguiente organización en su nivel regional:

"A. Administraciones de Aduana de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Medellín, Pereira, Riohacha, San Andrés, Santa Marta y Turbo.

"I. Despacho del Administrador.
"1. Comité de Lucha Contra el Contrabando.

"II. División de Control.

"1. Sección de Reaforo.

"2. Sección de Control Interno.

"III. División Legal y de Secretaría.

"IV. División Operativa.

"1. Sección de Importaciones.

"2. Sección de Exportaciones.

"V. División de Aforo.

"VI. División de Resguardo.

"1. Sección de Vigilancia Aduanera.

"2. Sección de Patrullaje.

"VII. División Administrativa.

"VIII. División de Almacenamiento y Enajenaciones.

"B. Administraciones de Aduana de Arauca, Leticia, Manizales y Tumaco.

"I. Despacho del Administrador.

"1. Comité de Lucha Contra el Contrabando.

"II. División Legal y de Secretaría.

"III. División Operativa.

"1. Sección de Importaciones.

"2. Sección de Exportaciones.

"IV. División de Resguardo.

"1. Sección de Vigilancia Aduanera.

"2. Sección de Patrullaje.

"Artículo 37. Son funciones de las Administraciones de Aduana:

"a) Conforme a las competencias definidas en las disposiciones legales y dentro de su jurisdicción, la prestación de los servicios aduaneros para la importación, exportación, tránsito y almacenamiento de mercancías, mediante la administración, aplicación y el control de los regímenes aduaneros respectivos;

"b) La aplicación, liquidación y recaudo, según el caso, de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y los demás gravámenes que establezcan las disposiciones legales;

"c) Atender lo relacionado con la constitución, efectividad y cancelación de garantías a favor de la Nación;

"d) El almacenamiento de la mercancía depositada en el Fondo Rotatorio de Aduanas, en el territorio de su jurisdicción;

"e) La prevención y represión del contrabando dentro del territorio de su jurisdicción y colaborar con la Subdirección de Investigación y

Represión del Contrabando en las actividades relacionadas con la prevención, represión y aprehensión del contrabando.

"Artículo 38. Son funciones del Administrador de Aduana:

"a) Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la Administración;

"b) Llevar la coordinación interinstitucional necesaria en el nivel regional para el desarrollo de las labores de la Administración;

"c) Responder por la debida prestación de los servicios aduaneros, mediante la administración, aplicación y control de los regímenes aduaneros respectivos;

"d) Responder por la aplicación, liquidación y recaudo, según el caso, de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y los demás gravámenes que deban aplicarse en los diferentes regímenes aduaneros;

"e) Expedir los actos administrativos que le señale la ley y resolver los recursos que se interpongan;

"f) Responder por el mantenimiento y actualización permanente del sistema estadístico y de las labores de informática de la Administración, y del envío oportuno de la información que requiera el nivel central;

"g) Administrar los recursos humanos, físicos y financieros de la Administración, conforme a las disposiciones legales y las delegaciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público o del Director General de Aduanas;

"h) Dirigir, realizar y responder por las labores relacionadas con la prevención, represión y aprehensión del contrabando en jurisdicción de la Administración, conforme a los programas generales que establezca la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando;

"i) Apoyar las actividades de la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando en jurisdicción de la Administración;

"j) Ejercer las funciones de Cuerpo Técnico de Policía Judicial, en los términos previstos en el respectivo estatuto;

"k) Aprobar el programa de control técnico del Aforo y de la Administración;

"l) Responder por la constitución, efectividad y cancelación de garantías a favor de la Nación, en los casos en que éstas deben exigirse;

"m) En los casos de falta absoluta o temporal de un funcionario de la Administración, podrá asignar las funciones a otro funcionario, mientras se provee el cargo o regresa el titular al ejercicio del mismo;

"n) Formular las cuentas adicionales;

"o) Elaborar el Plan de Actividades de la Administración para consideración del Subdirector General;

"p) En jurisdicción de la Administración, responder por el almacenamiento adecuado de la mercancía aprehendida, declarada de contrabando, decomisada administrativa o judicialmente o declarada en abandono a favor de la Nación, y realizar las labores relacionadas con su comercialización de

conformidad con los procedimientos e instrucciones provenientes del nivel central;

"q) Ejercer las funciones establecidas en el presente Decreto para las Divisiones de Control y de Almacenamiento y Enajenaciones, en aquellas Administraciones de Aduana, cuya estructura interna no contempla dichas dependencias;

"r) Las demás que le señale la ley, le delegue el Ministro de Hacienda y Crédito Público o el Director General de Aduanas.

"Artículo 39. El Comité de Lucha contra el Contrabando estará presidido por el Administrador de Aduana y compuesto por las autoridades departamentales y municipales, y por los representantes de gremios, entidades o instituciones interesadas en las actividades de prevención y represión del contrabando, conforme a la reglamentación que expida el Director General.

"El Comité será un órgano asesor del Administrador de Aduana para el desarrollo de su función de prevención, represión y aprehensión del contrabando en jurisdicción de la Administración.

El Secretario del Comité será el Jefe de la División de Resguardo.

"CAPITULO XV

"De las Divisiones.

"Artículo 40. Son funciones de la División de Control:

"a) Responder ante el Administrador por el control interno de las labores de la Administración;

"b) Vigilar que los procedimientos aplicables a los regímenes aduaneros se cumplan en forma eficiente;

"c) Elaborar un programa de control técnico del Aforo y de la Administración para la aprobación del Administrador y ejecutarlo de conformidad con los procedimientos que se establezcan para tal efecto;

"d) Llevar un sistema de información de las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentran sometidas a su control y vigilancia, en jurisdicción de la Administración;

"e) Elaborar y ejecutar un programa de visitas de control a las dependencias de la Administración y a las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentran bajo su control o vigilancia, cuando tales personas o entidades tengan establecido domicilio dentro de la jurisdicción de la Administración, con el objeto de verificar el debido cumplimiento de las normas legales respectivas;

"f) Rendir informe sobre el resultado de sus actuaciones al Administrador de Aduana y a la Oficina de Control cuando sea procedente, y pro-

curar que se adopten las medidas necesarias para corregir las fallas que se detecten.

"Artículo 41. Son funciones de la Sección de Reaforo:

"a) Ejecutar diariamente programas selectivos de revisión de los reconocimientos de mercancías y elaborar el informe respectivo para el Jefe de la División. El nuevo reconocimiento de mercancías efectuado por los funcionarios de la Sección será obligatorio, si el recaudo correspondiente fuere superior al declarado o al del primer reconocimiento;

"b) Formular las objeciones que merezcan las actuaciones de los aforadores y sobre las condiciones en que se realiza el reconocimiento de mercancías.

"Artículo 42. Son funciones de la Sección de Control Interno:

"a) Efectuar controles sistemáticos, ágiles y oportunos a las labores de comprobación, liquidación, almacenamiento y finalización de regímenes aduaneros con base en el programa aprobado previamente por el Administrador;

"b) Proyectar y efectuar las visitas de inspección y control que deban adelantarse a las demás dependencias de la Administración y a las personas o entidades que cuentan con inscripción, autorización, licencia o permiso de la Dirección General de Aduanas para adelantar actividades que se encuentran sometidas a su control o vigilancia;

"c) Recomendar al Jefe de la División la iniciación de las investigaciones correspondientes por parte de la Oficina de Control, cuando lo considere procedente;

"d) Supervisar el cobro y pago de las cuentas adicionales;

"e) Vigilar la cancelación y efectividad de las fianzas y garantías constituidas;

"f) Supervisar la correcta aplicación de los regímenes aduaneros y lo relacionado con las mercancías importadas temporalmente.

"Artículo 43. Son funciones de la División Legal y de Secretaría:

"a) Asesorar jurídicamente al Administrador y a las demás dependencias de la Administración;

"b) Conforme a la autorización o delegación por parte del funcionario competente, los abogados de la División Legal y de Secretaría intervendrán en los procesos ante la jurisdicción en lo contencioso-administrativo o la justicia penal aduanera por actuaciones de la Dirección General de Aduanas *o del Fondo Rotatorio de Aduanas,* o por hechos punibles aduaneros;

"c) Coordinar con la Subdirección Jurídica lo pertinente a la actualización, interpretación y aplicación de normas y procedimientos aduaneros;

"d) Responder por la debida aplicación de las disposiciones legales en los procedimientos que se surtan en la Administración, de la conformación

de los expedientes y su remisión oportuna al nivel central cuando sea el caso;

"e) Responder por la divulgación oportuna a los funcionarios de la Administración y particulares, de la información técnica y administrativa necesaria para la mejor prestación del servicio;

"f) Velar porque la información estadística de la Administración permanezca actualizada y por el envío oportuno de la información que requiera el nivel central;

"g) Llevar un correcto y eficaz sistema de recibo, reparto y control de toda la correspondencia y documentación de la Administración y disponer su archivo mediante un registro único, con excepción de las solicitudes relativas a regímenes aduaneros;

"h) Procurar y controlar que se atiendan oportunamente todas las solicitudes y quejas que se formulen a la Administración, e informar a los interesados;

"i) El Jefe de la División refrendará y notificará los actos administrativos del Administrador;

"j) Expedir las copias y certificaciones que se soliciten, y autenticar con su firma los documentos que señalen las disposiciones legales;

"k) Revisar y aceptar los poderes con los cuales se acredite la representación legal de las personas naturales o jurídicas, en las actuaciones ante la Administración e informar oportunamente a las dependencias respectivas para lo de su competencia;

"l) Ejercer las funciones establecidas en el presente Decreto para la División Administrativa, en aquellas Administraciones de Aduana, cuya estructura interna no contempla dicha dependencia.

"Artículo 44. Son funciones de la División Operativa:

"a) Atender, coordinar y ejecutar las operaciones de comprobación, liquidación, almacenamiento y finalización de los regímenes aduaneros, conforme a las normas y procedimientos aplicables;

"b) Responder ante el Administrador por la correcta constitución de garantías a favor de la Nación, mantener su archivo y efectuar el control para su cancelación o efectividad;

"c) Ejercer las funciones establecidas en el presente Decreto para la División de Aforo en aquellas Administraciones de Aduana, cuya estructura interna no contemple dicha dependencia;

"d) Recibir la documentación presentada por los particulares relativa a los regímenes aduaneros;

"e) Aplicar, liquidar y recaudar, según el caso, los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, o recargos y los demás gravámenes que se establecen para los regímenes aduaneros.

"Artículo 45. Son funciones de la Sección de Exportaciones:

"a) Aceptar o rechazar la declaración de mercancías en los regímenes aduaneros de exportación;

"b) Autorizar y presenciar los embarques y anotar en la declaración de mercancías el medio de transporte y la cantidad embarcada;

"c) Efectuar el reconocimiento de la mercancía;

"d) Cancelar la declaración de mercancías y distribuir los comprobantes en la forma establecida por las normas aplicables;

"e) Llevar los registros y mantener los archivos que corresponda.

"Artículo 46. Son funciones de la Sección de Importaciones:

"a) Coordinar y ejecutar las operaciones de comprobación en los regímenes aduaneros de importación:

"1. Recibir y radicar la declaración de mercancías en los regímenes aduaneros de importación.

"2. Verificar documentalmente la información contenida en la declaración y la recepción y entrega de la mercancía a la autoridad aduanera.

"3. Aceptar o rechazar la declaración de mercancías y llevar el control sobre las declaraciones aceptadas y rechazadas;

"b) Coordinar y ejecutar las operaciones de liquidación en los regímenes aduaneros de importación:

"1. Liquidar los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, recargos y demás gravámenes que deban aplicarse a los regímenes aduaneros de importación; aplicar las exenciones y liquidar el monto de las garantías que deban constituirse.

"2. Elaborar los documentos de pago y hacer los registros u operaciones que se requieran para el control y seguridad de la operación.

"c) Controlar el almacenamiento y entrega de mercancías en proceso de despacho:

"1. Constatar que la mercancía declarada que se va a retirar de la Administración corresponda a la mercancía relacionada en el manifiesto de carga correspondiente.

"2. Autorizar el levante de las mercancías o formular las observaciones pertinentes e informar al Jefe de la División.

"3. Realizar las labores de finalización de los regímenes aduaneros de importación, efectuando las conciliaciones del caso.

"4. Controlar y responder por las mercancías que se encuentren bajo el control del Administrador e informarle regularmente sobre la situación de las mercancías en bodega y de aquellas que deben declararse en abandono a favor de la Nación.

"d) Efectuar las operaciones relativas a los regímenes aduaneros de importación que disponen de autorización previa de la Dirección General de Aduanas.

"Artículo 47. Son funciones de la División de Aforo:

"a) Coordinar, ejecutar y responder por las operaciones relativas al reconocimiento de mercancías bajo jurisdicción de la Administración;

"b) Mantener actualizada la información técnica sobre temas de aforo en coordinación con la Subdirección Operativa;

"c) Prestar constante asesoría en aspectos de valor, clasificación y arancel a los aforadores;

"d) Solicitar análisis al laboratorio cuando así lo requiera la labor de reconocimiento de mercancías;

"e) Vigilar constantemente las condiciones en que se efectúa la labor de aforo, conceptuar sobre ellas y solicitar a quien corresponda las modificaciones pertinentes;

"f) Prestar asistencia técnica en la determinación del precio de mercancías aprehendidas, declaradas de contrabando, decomisadas judicial o administrativamente o declaradas en abandono a favor de la Nación, que se encuentren depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas.

"Artículo 48. Son funciones de la División de Resguardo:

"a) Responder ante el Administrador por las labores de prevención, represión y aprehensión del contrabando en el territorio de jurisdicción de la Administración, según las normas y procedimientos aplicables;

"b) Responder por la prestación de los servicios de vigilancia aduanera de las mercancías bajo jurisdicción de la Administración;

"c) Disponer, con la previa autorización del Administrador, la instalación o traslado de retenes cuando así se requiera, y responder por su correcta operación;

"d) Apoyar las actividades adelantadas por la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando en jurisdicción de la Administración;

"e) Los funcionarios de esta División, ejercerán funciones de Cuerpo Técnico de Policía Judicial en los términos previstos en el respectivo estatuto;

"f) Llevar el registro de aprehensiones, decomisos y abandonos de mercancías en la Administración y el destino de las mismas y rendir informes periódicos al Administrador y a la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando;

"g) Llevar el control del equipo y armamento y remitir la documentación exigida por el Ministerio de Defensa Nacional.

"Artículo 49. Son funciones de la Sección de Vigilancia Aduanera:

"a) Efectuar la vigilancia aduanera en puertos, aeropuertos y demás lugares habilitados para la importación o exportación de mercancías, aprehender la mercancía cuando las normas así lo establecen y ponerla a disposición del Administrador de Aduana;

"b) Recibir los medios de transporte internacional exigiendo los documentos que señalen las normas aplicables;

"c) Autorizar el desembarque y el traslado para el almacenamiento de las mercancías que se importen al país;

"d) Prestar el servicio de acompañamiento de mercancías bajo control de la Administración;

"e) Prestar el servicio de vigilancia a las instalaciones de la Administración, cuando así se requiera, y a las mercancías bajo jurisdicción de la Administración;

"f) Poner en conocimiento de la autoridad competente las conductas o hechos que deben ser objeto de investigación.

"Artículo 50. Son funciones de la Sección de Patrullaje:

"a) Ejecutar operaciones de prevención, represión y aprehensión del contrabando por lugares no habilitados por la autoridad aduanera para la importación o exportación de mercancías, en el territorio de jurisdicción de la Administración;

"b) Disponer y controlar la entrega por inventario en forma inmediata de conformidad con las normas respectivas, de la mercancía aprehendida y medios de transporte involucrados, y poner a disposición de la autoridad competente las personas retenidas;

"c) Efectuar constantes patrullajes en el territorio de jurisdicción de la Administración y operar los retenes;

"d) Desarrollar las tareas de prueba y conservación de los equipos o elementos y de entrenamiento del personal de la División;

"e) Poner en conocimiento de la autoridad competente las conductas o hechos que deban ser objeto de investigación.

"Artículo 51. Son funciones de la División Administrativa:

"a) Responder por la administración de los recursos humanos, financieros y físicos de la Administración;

"b) Llevar el registro y control del personal de la Administración y tramitar las novedades respectivas, de acuerdo con las disposiciones aplicables;

"c) Atender las labores relativas a la adquisición de bienes y prestación o contratación de servicios para la Administración;

"d) Elaborar los registros contables y atender el manejo presupuestal de la Administración;

"e) Elaborar los informes, balances y relaciones de cuentas de la Administración, según las normas aplicables y darles trámite oportuno;

"f) Recaudar los ingresos previstos por las disposiciones vigentes y efectuar los pagos legalmente autorizados, elaborando los registros e informes requeridos;

"g) Aplicar los programas de sistematización correspondientes a la Administración, conforme a los planes y programas que establezca el nivel central y dar soporte técnico a los funcionarios y usuarios externos respecto de la ejecución de los sistemas en producción;

"h) Desarrollar aquellos programas de sistematización que la Administración requiera, con la aprobación de la Subdirección de Informática.

"Artículo 52. Son funciones de la División de Almacenamiento y Enajenaciones:

"a) Programar, realizar y supervisar las labores relativas al almacenamiento y comercialización de mercancías en jurisdicción de la Administración, depositadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas de conformidad con las disposiciones legales respectivas y las instrucciones respectivas del nivel central;

"b) Recibir y almacenar adecuadamente la mercancía decomisada, aprehendida o declarada de contrabando o en abandono a favor de la Nación;

"c) Responder por el inventario actualizado de las mercancías almacenadas e informar regularmente al Administrador sobre las verificaciones realizadas.

"TITULO II

"Del Fondo Rotatorio de Aduanas.

"CAPITULO I

"Naturaleza, objeto, funciones y domicilio.

"Artículo 53. El Fondo Rotatorio de Aduanas es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

"Artículo 54. El objeto general del Fondo consistirá en la ejecución de los planes y programas de apoyo a la Dirección General de Aduanas, y el desarrollo de las actividades previstas en el Estatuto Penal Aduanero y la legislación aduanera respecto de las mercancías aprehendidas, decomisadas o declaradas en abandono a favor de la Nación.

"Artículo 55. Son funciones del Fondo Rotatorio de Aduanas:

"a) La dotación, mantenimiento y adecuación de los inmuebles que requiera la Dirección General de Aduanas;

"b) El arrendamiento de los bienes muebles e inmuebles que se necesiten para el servicio de la Dirección General de Aduanas, y dar en arrendamiento aquellos que, estando a su disposición, no se requieran para su servicio;

"c) La adquisición y suministro de equipos de oficina, de laboratorio, de transporte, de patrullaje, de comunicaciones, armamento y todos los

demás elementos y enseres que requiera la Dirección General de Aduanas para su funcionamiento;

"d) La contratación del mantenimiento de equipo, el suministro de combustibles y la prestación de los servicios que requiera la Dirección General de Aduanas para su adecuado funcionamiento;

"e) La atención de aquellos gastos de funcionamiento e inversión que no puedan ser cancelados con cargo al presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

"f) La contratación de la impresión y suministro de publicaciones, formularios, impresos, estampillas de control aduanero y demás impresos y formas de todo orden que requiera la Dirección General de Aduanas y el recaudo del producto de su venta;

"g) Recibir en calidad de depositario los bienes aprehendidos por contrabando, decomisados judicial o administrativamente y los declarados en abandono a favor de la Nación y administrar el depósito de dichos bienes de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales vigentes;

"h) Entregar para el servicio de la Dirección General de Aduanas o enajenar las mercancías que la autoridad competente haya declarado de contrabando, decomisadas judicial o administrativamente o abandonadas a favor de la Nación;

"i) El pago a los denunciantes y aprehensores de mercancías declaradas de contrabando, de las participaciones que les sean reconocidas por la autoridad competente;

"j) La devolución de las mercancías que la autoridad competente ordene o el producto de su venta cuando éstas han sido enajenadas con anterioridad a la orden correspondiente;

"k) Celebrar contratos con los usuarios de las Aduanas o con las entidades que tengan relaciones con éstas para prestar servicios especiales de vigilancia o aduaneros;

"l) Las demás que le asigne la ley.

"Artículo 56. El domicilio legal del Fondo es la ciudad de Bogotá, Distrito Especial.

"CAPITULO II

"Régimen Jurídico de sus Operaciones.

"Artículo 57. El régimen jurídico del Fondo Rotatorio de Aduanas y el de sus operaciones se regirá por las normas aplicables a los establecimientos públicos, con excepción de los contratos que debe celebrar relativos al transporte, almacenamiento y enajenación de las mercancías declaradas de contrabando, decomisadas judicial o administrativamente o declaradas en abandono a favor de la Nación, los cuales se regirán únicamente por las normas de derecho privado.

"CAPITULO III

"Patrimonio, recursos y régimen presupuestal.

"Artículo 58. El Fondo contará con los siguientes recursos que destinará al cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 55 del presente Decreto:

"a) Las partidas que con destino al Fondo se apropien en el presupuesto nacional;

"b) Las sumas, valores o bienes que el Fondo reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza o por las operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas;

"c) Los bienes que posee o adquiera y las rentas o auxilios que legalmente le asignen;

"d) Las sumas, valores o bienes que el Fondo reciba por la enajenación o arrendamiento de cualquiera de los bienes de su propiedad;

"e) Los impuestos especiales que las leyes establezcan o autoricen con destino al Fondo;

"f) Las demás que obtenga a cualquier título, con aprobación del representante legal.

"Artículo 59. El presupuesto del Fondo Rotatorio de Aduanas estará sujeto a las normas pertinentes del Estatuto Orgánico del Presupuesto y sus normas reglamentarias, y de aquellas que lo modifiquen o sustituyan.

"CAPITULO IV

"Representación legal y Administración del Fondo.

"Artículo 60. El representante legal del Fondo Rotatorio de Aduanas será el Director General de Aduanas, quien desempeñará las funciones de Jefe del organismo en los casos que se requiera, y tendrá las siguientes funciones:

"a) Llevar la representación legal del Fondo y firmar todos los actos, contratos y documentos necesarios para el desarrollo de las funciones que se determinan en el presente Decreto;

"b) Nombrar y constituir apoderados judiciales o extrajudiciales cuando las actividades del Fondo lo requieran.

"Artículo 61. La Dirección General de Aduanas, a través de sus dependencias, tendrá la administración del Fondo Rotatorio de Aduanas.

"CAPITULO V

"Control fiscal.

"Artículo 62. La vigilancia de la gestión fiscal en el Fondo Rotatorio de Aduanas corresponde a la Contraloría General de la República, de conformidad con las disposiciones legales pertinentes.

"TITULO III

"Disposiciones varias y transitorias.

"Artículo 63. Sin perjuicio de las funciones señaladas para cada una de las dependencias de la Dirección General de Aduanas por el presente Decreto, corresponden a todas ellas las siguientes:

"a) Remitir oportunamente, de acuerdo con los procedimientos aplicables, la información de las actuaciones desempeñadas por cada una de ellas a la dependencia correspondiente;

"b) Mantener actualizada la información estadística pertinente, sobre las actuaciones desarrolladas por cada una de ellas;

"c) Desarrollar aquellas funciones del Fondo Rotatorio de Aduanas afines a las que se les señalan en el presente Decreto, para su adecuada administración;

"d) Las demás que le asigne la ley, los reglamentos o instrucciones que emanen del nivel central.

"Artículo 64. Los funcionarios del nivel directivo de la Dirección General de Aduanas en su nivel central, podrán delegar las funciones que se les asignan por virtud de la ley y del presente Decreto en los funcionarios del nivel ejecutivo de las dependencias bajo su responsabilidad, mediante resolución que será aprobada por el Director General. En el caso del Director General de Aduanas, esta resolución no requerirá tal aprobación.

"Artículo 65. Las instrucciones que imparta el Director General de Aduanas para la interpretación y aplicación de las normas que constituyen el régimen de aduanas son de obligatorio cumplimiento y su desconocimiento acarreará sanción disciplinaria por mala conducta.

"Artículo 66. Los cargos que se prevean para desarrollar las funciones de la Subdirección de Investigación y Represión del Contrabando y de las Divisiones de Resguardo de las Administraciones de Aduana, podrán proveerse con personal al servicio activo de las Fuerzas Militares y de la Policía.

"Artículo 67. (Transitorio). La estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas determinada en el Decreto 075 de 1976 y demás normas complementarias, sus funciones así como su respectiva planta de personal y las incorporaciones vigentes, continuarán rigiendo hasta la fecha de promulgación de las providencias que adopten la nueva planta de personal y las respectivas incorporaciones de los actuales funcionarios de dicha Dirección.

"Artículo 68. Las funciones para la administración del Fondo Rotatorio de Aduanas serán desempeñadas con la planta de personal que se adopte para la Dirección General de Aduanas.

"Artículo 69. (Transitorio). Las funciones y planta de personal vigentes del Fondo Rotatorio de Aduanas, continuarán rigiendo hasta la fecha de promulgación de la providencia que adopte la incorporación de los actuales funcionarios del Fondo Rotatorio de Aduanas a la planta de personal de la Dirección General de Aduanas, conforme lo disponen los artículos siguientes, la cual se efectuará en un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación del presente Decreto.

"Artículo 70. (Transitorio). Los funcionarios del Fondo Rotatorio de Aduanas vinculados en la fecha de vigencia del presente Decreto, serán incorporados en la planta de personal que se adopte para la Dirección General de Aduanas.

"Artículo 71. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplicará a los funcionarios que venían ocupando en el Fondo Rotatorio de Aduanas cargos pertenecientes a los niveles directivo, asesor y ejecutivo, salvo que se trate de funcionarios escalafonados en Carrera Administrativa o si las necesidades del servicio permiten su incorporación.

"Artículo 72. (Transitorio). Para la incorporación de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas a la planta que adopte el Gobierno Nacional para la Dirección General de Aduanas, no se exigirán los trámites y requisitos previstos en las normas vigentes.

"Artículo 73. (Transitorio). Los actuales funcionarios de la Dirección General de Aduanas o del Fondo Rotatorio de Aduanas que vienen desempeñando cargos sin reunir los requisitos mínimos exigidos por la ley para el desempeño de los mismos, podrán ser trasladados e incorporados a otros cargos.

"La incorporación de los empleados deberá efectuarse a cargos con sueldos básicos iguales o superiores a los que venían percibiendo y no se aplicarán las normas sobre restricción del gasto público establecidas por la ley.

"Artículo 74. Cuando la incorporación implique cambio de sede, la persona incorporada tendrá derecho al reconocimiento y pago de los gastos que demande su transporte.

"Artículo 75. Es responsabilidad especial de cada uno de los funcionarios del Fondo Rotatorio de Aduanas, la guarda y conservación de los elementos, documentos, bienes muebles e inmuebles y mercancías que estén bajo su cuidado, hasta cuando suscriba el acta de entrega correspondiente de los mismos al funcionario o Jefe de Dependencia de la Dirección General de Aduanas a la cual se hayan trasladado las funciones que venía desempeñando, so pena de incurrir en las sanciones disciplinarias y penales respectivas por la omisión de esta obligación, y de no quedar incorporados en la planta de personal de la Dirección General de Aduanas en la forma prevista en los artículos precedentes.

"Artículo 76. Con el fin de atender las necesidades del servicio, la Dirección General de Aduanas tendrá una planta global de personal que incluye el nivel central y el nivel regional de la misma, conforme lo establecen las disposiciones legales vigentes.

"Artículo 77. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

"Publíquese, comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 22 de diciembre de 1988.

"VIRGILIO BARCO

"El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Luis Fernando Alarcón Mantilla".

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Considera el actor que los preceptos acusados son violatorios de los artículos 2º, 20, 55, 62, 76-1-9-10, 77, 118-8 y 120-21 de la Constitución Nacional.

Esta aseveración la sustenta en argumentos que pueden resumirse así:

1º Las disposiciones acusadas con excepción del literal h) del artículo 3º y el artículo 65, "desnaturalizan totalmente el Fondo Rotatorio de Aduanas haciéndolo desaparecer", lo que resulta particularmente evidente cuando se señala en el artículo 63 que las funciones para su administración serán desempeñadas con la planta de personal que se adopte para la Dirección General de Aduanas y que "tan real es la muerte" que hasta su sucesión se contempla "al llamar, el artículo 63, a *todas* las dependencias de la Dirección General de Aduanas a compartir, en comunidad, las funciones del Fondo, para su 'adecuada' administración".

Por lo anterior considera que se "rebasaron las facultades extraordinarias concedidas" para modificar la estructura del Fondo Rotatorio de Aduanas; término que no equivale a los de "destruir, extinguir, terminar, ni acabar".

2º No admite que el Fondo Rotatorio de Aduanas sobreviva como establecimiento público por la sola referencia que de él hace el artículo 53 del Decreto 2649 de 1988, pues considera, en punto a los requisitos esenciales de estos organismos, que:

a) La personería jurídica exige un sujeto independiente "que esté determinado, no confundido con otro ente, que exista como individuo determinado dentro de su especie, pues sin individualidad propia no se puede ser sujeto de derechos ni de obligaciones";

b) La autonomía administrativa no se le reconoce, por cuanto las funciones de administración que le son propias las ejercen dependencias de la Dirección General de Aduanas, así acontece con el manejo de su documentación y el control de su correspondencia (artículo 60.-*h*), "la supervisión del trámite de los procesos por actuaciones del Fondo (Art. 12.-*h*); o la *usurpación del ejercicio de la personería adjetiva* (Art. 14.-*a*); o la intervención en la elaboración de su presupuesto (Art. 22.-*g*); o la planeación, ejecución o supervisión de sus políticas de contabilidad, tesorería y presupuesto (Art. 24-*b*); la preparación del anteproyecto de su presupuesto, su control y ejecución (Art. 26-*b*); la programación, orientación y supervisión de las actividades presupuestales, contables, de tesorería, publicaciones y servicios del Fondo; efectuar los pagos y recaudar los recursos del Fondo (Art. 26-*c* y *d*), el control y mantenimiento, con facultades dispositivas, de los bienes y equipos del Fondo (Art. 27); la programación del almacenamiento y comercialización de los bienes entregados al Fondo; de sus ventas; la administración del sistema de almacenamiento; del de información; los trámites inherentes a sus contratos (Art. 31); manejo de mercancías aprehendidas o abandonadas; el registro de su movimiento; supervisión de almacenes y bodegas; supervisión del almacenamiento (Art. 32); programar las ventas; coordinación de administradores de aduana para efectos de estos programas de ventas; supervisión de ellas y remates (Art. 34); coordinar y controlar los contratos del Fondo, tramitándolos, llevando su registro y velando por su cumplimiento (Art. 34)";

c) Tampoco puede hablarse del patrimonio independiente del Fondo Rotatorio de Aduanas cuando por virtud de los artículos 27, literal b) y 75 acusados se le despoja de sus bienes, puesto que se otorga la facultad de disponer de los inventarios actualizados de los bienes y equipos del Fondo a la División de Recursos Físicos y se ordena la entrega de todos los elementos al Jefe de la dependencia de la Dirección General de Aduanas que le ha "arrebatado sus funciones".

Y agrega, que "de todas maneras es imposible hablar de patrimonio independiente, o de autonomía administrativa, si no existe un ente individualizado, dueño de uno y revestido de la otra".

3º Señala que el Decreto 1050 de 1968, dictado con base en los artículos 52, 76-9-10 de la Constitución Nacional definió las características esenciales de los establecimientos públicos y por tanto para variar su esencia se requería de facultades extraordinarias precisas para el efecto.

4º Considera, que de no admitirse que el Fondo Rotatorio de Aduanas fue destruido, de todas formas al insertarlo en una unidad operativa, la Dirección General de Aduanas, se modificó "parcialmente la propia estruc-

tura del Ministerio de Hacienda, para lo cual tampoco se había facultado al Ejecutivo".

5º Manifiesta que el nuevo ente creado "no se acomoda a la estructura de la administración nacional" ni corresponde al ejercicio de las facultades extraordinarias, pues éstas "conllevan la obligación de ajustarse no sólo a la Constitución, sino a la ley o leyes cuya derogatoria no se autoriza, a la técnica y a la lógica, pues así debe desarrollarse el mandato legislativo para que la administración pueda seguir *su marcha normal,* todo acorde con la naturaleza y fines de la autorización".

Ilustra su aserto con citas de las sentencias de febrero 25 de 1972, agosto 31 de 1971, octubre 28 de 1976 y junio 8 de 1978, respecto de la organización y estructura de los establecimientos públicos, para concluir que "modificar una estructura es cambiar la disposición de los elementos que la integran, simplemente, y siempre dentro del órgano de que son parte".

6º Formula acusación individual contra los artículos 3º literal h) y 65, luego de advertir que no integran con las anteriores una proposición jurídica completa, por considerar que pugnan con el artículo 76-1 de la Carta, pues interpretar la ley con carácter obligatorio es atributo del Congreso y afecta la autonomía del juzgador con instrucciones obligatorias sobre el ámbito de aplicación del régimen aduanero.

Finalmente, agrega que, esta excesiva facultad podría en un momento dado contrariar "normas superiores como la Ley 153 de 1887" que señala pautas para interpretación y aplicación de la ley y por tanto los artículos que confieren esta potestad "violan los artículos 76-1, 118-8 y 141-1 C. N.".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

Mediante Oficio número 1442 de junio 9 de 1989 el Jefe del Ministerio Público rindió el concepto de rigor en el cual pide que la Corte se pronuncie sobre las disposiciones acusadas así:

"1. Es exequible el literal h) del artículo 3º del Decreto 2649 de 1988.

"2. Son inexequibles los artículos: 1º literal g); 24 literal b); 26 literales a), b), c) y d) y 52 del Decreto 2649 de 1988.

"3. Son exequibles los artículos 2º ordinal X; 12 literal h); 22 literal g); 31; 32 literales a), b) y c); 33; 34 literales b), c) y d) del Decreto 2649 de 1988.

"4. Son inexequibles los artículos 3º literal p); 5 literal g); 6 literal h); 14 literal a); 27 literal b); 32 literal d); 34 literal a); 43 literal b); 63 literal c); 60; 61; 65 y del 68 al 73 y el 75 del Decreto 2649 de 1988.

"Sin embargo, si al momento de desatarse esta acción pública, ya se hubiere pronunciado la Corte dentro del expediente 1944 se pide estar a lo resuelto".

Fundamenta su conclusión en los siguientes argumentos:

1º En cuanto a los artículos 2º ordinal X; 3º literal p); 5º literal g); 6º literal h); 12 literal h); 14 literal a); 22 literal g); 26 literal c); 27 literal b); 31; 32; 33; 34; 43 literal b); 60; 61; 63 literal c); 65; 68; 69; 70; 72; 73 y 75 reitera y transcribe el concepto que rindió con ocasión de la demanda a que se refiere el proceso 1944, conforme al cual, "los artículos 2º ordinal X, numerales 1, 2 y 3; 7º literal f); 12 literal h); 13 literal b); 22 literal g); 24 literal c); 31; 32 literales b), c) y d); 33; 34 literales b), c) y d); y 46 literal f)", son exequibles por cuanto las funciones que ellos otorgan a la Dirección General de Aduanas tienen por objeto ejercer control de tutela sobre el Fondo Rotatorio de Aduanas por parte del poder central para protección de los intereses públicos.

2º Se remite también a las consideraciones que expresó en el concepto citado para solicitar la inexequibilidad de "los artículos 5º literal g); 6º literal h); 14 literal a); 27 literal b); 32 literal d); 34 literal a); 43 literal b); 63 literal c); 61; 68 al 73 y 75 del Decreto 2649 de 1988, por violación de los preceptos 76-9-10-12 y 118-8 de la Carta", toda vez que también "tiene pleno valor frente a los artículos 1º literal g); 24 literal b); 26 literales a), b), c) y d) y 52 *ibidem* hoy demandados", en la medida en que revelan la pérdida de autonomía administrativa del Fondo Rotatorio de Aduanas, que es requisito "*sine qua non*, para la existencia de los establecimientos públicos".

3º El colaborador fiscal no comparte las apreciaciones del actor para solicitar la inexequibilidad del artículo 3º literal h); por cuanto "en nada coartó la competencia que tiene el Congreso de interpretar las leyes por intermedio de éstas y la que tienen los jueces de la República cuando imparten justicia; simplemente se trata de mantener la unidad conceptual y lógica en una entidad del Estado; bastan las anteriores consideraciones para concluir que la norma estudiada no infringe precepto constitucional alguno".

4º Respecto de los artículos 3º literal p) y 60 acusados —dice— que son contrarios al artículo 120 de la Constitución que establece como atribución propia del Presidente la de nombrar y separar libremente a los directores de los establecimientos públicos y por tanto la ley no puede designar la persona que va a ocupar la dirección de dichos organismos.

V. Impugnación de la demanda

El 14 de junio de 1989, mientras el expediente estaba al Despacho del Magistrado Sustanciador para la elaboración del proyecto de decisión de fondo, la Secretaría de la Sala Constitucional recibió un memorial presentado personalmente por los ciudadanos Diego Younes Moreno y Bernardo Ortiz Amaya, en el cual impugnan la demanda que recoge este proceso.

Los ciudadanos intervinientes luego de referirse a las disposiciones legales que señalan el estatuto básico de la administración pública y de las

entidades descentralizadas (Decretos 1050 y 3130 de 1968) y de indicar la finalidad buscada por el legislador a través de la ley de facultades extraordinarias de "unificar los servicios aduaneros nacionales para hacerlos más coherentes con la política general de aduanas", se oponen a las pretensiones del actor por las razones siguientes:

1ª El Fondo Rotatorio de Aduanas sigue siendo un establecimiento público, pues conserva los tres elementos que los caracterizan, a saber: personería jurídica, patrimonio independiente del de la Nación y autonomía administrativa, ya que ésta "no es plena y puede ser graduada por el legislador, de acuerdo con las necesidades del servicio público", disminuyéndola cuando se hace indispensable "fortalecer la tutela del Estado, con el objeto de mantener una uniforme actitud en el desarrollo de la política del mismo". Acogen así la jurisprudencia de esta Corporación formulada en la sentencia de junio 9 de 1985, que transcribe el Procurador y los conceptos expresados por el actor Alvaro Tafur Galvis en su obra "Las Entidades Descentralizadas".

Señalan que el Decreto acusado al asignarle a la Dirección General de Aduanas la administración del Fondo Rotatorio de Aduanas, "no está haciendo más que utilizar experiencias que, jurídica y administrativamente, han dado buenos resultados", como es la de confiar la gestión de los establecimientos públicos al órgano de tutela, tal como acontece con el Fondo Aeronáutico Nacional, el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Fondo Nacional de Bienestar Social y el Fondo Vial Nacional.

2ª En contra de la opinión del Procurador, consideran que el literal p) del artículo 3º y el 60 no infringen el ordinal 1º del artículo 120 de la Carta, por cuanto el Director General de Aduanas es un agente del Presidente de la República y como tal designado por éste en ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 5º del artículo 120 de la Constitución, competencia que no ha delegado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por tanto, al disponer el precepto acusado que tendrá la representación legal del Fondo Rotatorio de Aduanas "no hizo cosa distinta que ampliar las funciones de este empleado público", para lo cual estaba debidamente facultado el Gobierno.

3ª En relación con los artículos 65 a 76 señalan que lejos de quebrantar el artículo 17 de la Constitución, cumplen con su mandato, en la medida que se dispone la incorporación del personal del Fondo Rotatorio a la Dirección General de Aduanas, se prohíbe el desmejoramiento salarial y se obliga al reconocimiento de los gastos de transporte para el caso en que se presente cambio de sede; con lo cual —dicen— se trata de proteger el trabajo y de "amparar la continuidad y estabilidad en el servicio público, en obedecimiento a las normas constitucionales adoptadas en el plebiscito de 1957".

4ª Finalmente consideran que el literal h) del artículo 3º y el artículo 65 son constitucionales, pues todo funcionario al aplicar una norma la tiene que interpretar y como la administración es jerárquica, los funcionarios subalternos deben respetar las instrucciones que impartan sus superiores.

Lo cual seguiría siendo así aun cuando el decreto hubiese guardado silencio al respecto, pues sólo es reiteración de los principios generales que rigen la función pública y vertebran el régimen disciplinario de sus empleados.

VI. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

Dado que las disposiciones acusadas forman parte de un decreto dictado por el Presidente en ejercicio de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 76-12 de la Constitución Nacional, la Corte es competente para decidir definitivamente sobre su exequibilidad, al tenor de lo preceptuado en el artículo 214 *ibidem.*

b) *Cosa juzgada.*

La Corte mediante sentencia número 60 de septiembre 21 de 1989, declaró exequible el artículo 65 del Decreto 2649 de 1988, dentro de la decisión de la demanda incoada por el ciudadano Héctor Romero Díaz.

Como los fallos que dicta la Corte en asuntos de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada, con carácter definitivo y *erga omnes,* no hay lugar a reabrir el debate, ni a proferir nueva decisión de mérito respecto de tal precepto.

En consecuencia, se ordenará estar a lo decidido en el fallo citado.

c) *Las facultades extraordinarias.*

El Presidente para expedir el Decreto 2649 de 1988 invocó las facultades extraordinarias de que fue investido por virtud de los artículos 102 y 107 de la Ley 75 de 1986, cuyo texto se transcribe a continuación:

"LEY 75 DE 1986

"(diciembre 23)

"*Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.*

"...

"Artículo 102. Por el término de dos (2) años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, facúltase al Gobierno Nacional para modificar la estructura y las funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.

"...

"Artículo 107. Para el uso de las facultades otorgadas en los artículos 18, 44 y 102 se contará con la asesoría de tres (3) Senadores y tres (3)

Representantes de las Comisiones Terceras, nombrados por la respectiva mesa directiva''.

1º *Temporalidad.*

Al respecto cabe señalar que esta Corporación al decidir la demanda que recoge el proceso número 1949, encontró que la expedición del Decreto 2649 de 1988 se ajustó al término señalado en la ley habilitante.

2º *Materialidad.*

En orden a establecer si las normas acusadas se dictaron dentro de las precisas limitaciones materiales que indicó el legislador, importa señalar, que la potestad conferida al Gobierno es la que el Constituyente defiere al Congreso en el artículo 76-9 de la Constitución Nacional para determinar la estructura de la Administración Nacional, sólo que para el caso, está circunscrita a modificar la estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas, dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la del Fondo Rotatorio de Aduanas, establecimiento público adscrito al mismo Ministerio.

El Presidente estaba facultado entonces para realizar cambios estructurales en la organización y determinar las competencias de estos dos organismos, que pertenecen al mismo sector administrativo y cumplen funciones complementarias para la atención de los asuntos aduaneros; en cuanto corresponde a la Dirección General desarrollar la política aduanera trazada por el Gobierno y al Fondo, adoptar los planes y programas necesarios para proveer a la Dirección General de Aduanas de los elementos y dotaciones que requiera en punto a su adecuado funcionamiento y ser el depositario de las mercancías y bienes decomisados por contrabando o declarados en abandono en favor del Estado, por las autoridades competentes. Por ello, se buscó crear los mecanismos necesarios que permitieran la unidad de criterio requerida para el adecuado manejo de los asuntos aduaneros en sus diversas fases.

Es motivo central de la acusación que, el Presidente en ejercicio de las facultades extraordinarias de que fue investido le negó la autonomía administrativa al Fondo Rotatorio de Aduanas, desvirtuando la naturaleza de establecimiento público que a la vez le confiere el artículo 53 del decreto impugnado.

Conviene recordar que los establecimientos públicos expresión de la descentralización por servicios, fueron institucionalizados en la Reforma Constitucional de 1968, para adecuar la estructura administrativa a los requerimientos del Estado moderno, que exigía la creación de medios orgánicos que atendieran las responsabilidades asumidas directamente por el Estado en la prestación de los servicios públicos.

Ciertamente, las características de los establecimientos públicos, de estirpe legal y doctrinaria, son: personería jurídica, autonomía adminis-

trativa, patrimonio independiente y el control de tutela por parte del poder central; esta última se traduce en la dirección y orientación de su acción hacia el cumplimiento de las políticas generales del Gobierno y, conforme a los desarrollos legislativos más frecuentes, se manifiesta con la presencia del Ministro en la Junta Directiva del organismo tutelado, con miras a asegurar la sujeción a los planes generales diseñados para el sector administrativo al cual se halla adscrito.

No obstante, este mecanismo de control por parte del poder central no es el único, pues es al legislador al que corresponde definir el grado de tutela al cual están sometidas las entidades descentralizadas, la cual es más rígida respecto de los establecimientos que se hallan adscritos y más laxa para los organismos simplemente vinculados a la administración central.

Como lo señaló la Corte:

"Es conveniente tener en cuenta que, la adscripción y vinculación en el contexto actual de la doctrina administrativa, expresiones empleadas en varias oportunidades por el citado artículo 1º del Decreto 1050 de 1968, destacan el hecho de que ciertos entes administrativos deben estar unidos por una especie de eslabón indispensable, con los órganos principales de la administración, lo cual evidencia la preocupación del legislador, a fin de evitar la existencia de entidades independientes, sometiéndolas siempre a la estructura fundamental ya mencionada y dándose a ésta por tanto una vertebración sólida y coherente..." (sentencia de abril 28 de 1981. M. P.: Dr. Ricardo Medina Moyano).

El ordenamiento constitucional no señala pautas que permitan definir el grado de tutela que corresponde al órgano central, respecto del establecimiento público, ni impide que éste sea administrado utilizando la estructura orgánica del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se halla adscrito, aunque con ello se desvirtúe la fisonomía tradicional de los establecimientos públicos, pues compete al legislador definir el grado de tutela y autonomía que les corresponde y la forma de ejercerla la cual, como se ha dicho, no es plena, sino sujeta al control de sus actividades para armonizarlas con los planes gubernamentales.

Ha precisado la Corte que:

"...la denominación de 'entidades descentralizadas por servicio', no es de origen constitucional sino legal (Art. 1º del Decreto 3130 de 1968); que las nociones de 'organismos principales de la administración' por contraposición a la de 'no principales', tampoco se debe a mandato constitucional alguno sino a norma legal extraordinaria (Art. 1º Decreto 1050 de 1968); que los calificativos de organismos 'adscritos' o entidades 'vinculadas' a la administración principal, son también de naturaleza legal y no constitucional (Art. 1º del Decreto 1050 de 1968); que las modalidades distintivas de los entes descentralizados por servicio, de 'personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente' a ellos atribuidas, son igualmente de naturaleza exclusivamente legal (Art. 80 de la Ley

153 de 1887 y Arts. 5º y 6º del Decreto 1050 de 1968); que es la ley la que para cada caso señala las formas de funcionamiento y organización de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado en sus estatutos básicos (Arts. 76-10 C. N. y 30 del Decreto 1050 de 1968) *y que frente a la ley y según la propia ley (Art. 5º Decreto 3130 de 1968), es también la ley la que puede variar la organización y relación de las 'entidades descentralizadas directas o indirectas', o de las dependencias administrativas nacionales, no tanto porque la ley lo diga ni en manera alguna porque una vez dicho no lo pueda cambiar, ni porque ésta no pueda variar el mandato de un decreto-ley, sino porque por imperio de la Constitución (Art. 76, ordinales 1º, 9º y 10) es de la ley la competencia''* (sentencia número 39 de mayo 24 de 1984).

Cabe señalar que el artículo 2º del Decreto 3130 de 1968 define los Fondos como un sistema de manejo de cuentas de parte de los bienes y servicios de un organismo a través de los cuales se cumple una modalidad especial de gestión administrativa, que no comporta en estricto sentido prestación de un servicio público y cuya administración se lleva a cabo en los términos que indique el acto de su creación. Cuando a estos Fondos se les reconoce personería jurídica son establecimientos públicos.

Ciertamente, el Decreto 2649 de 1988 introdujo profundas modificaciones a la organización del Fondo Rotatorio de Aduanas, pero ellas pueden enmarcarse dentro de las facultades que recibió el Ejecutivo en forma amplia pero precisa para modificar su estructura, lo que se traduce en que podía cambiarla, transformarla, variarla, alterarla e innovarla, definir su organización interna y fijar sus funciones y competencias.

Verifica la Corte que el Presidente en desarrollo de las facultades extraordinarias y en consonancia con el artículo 2º del Decreto 3130 de 1968 le reiteró al Fondo Rotatorio de Aduanas su condición de establecimiento público y los elementos definitorios ínsitos en este concepto, conforme a la ley y a la doctrina, vale decir: autonomía administrativa, patrimonio independiente, personería jurídica y lo adscribió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (artículo 53).

En cuanto a la autonomía administrativa, que el demandante considera le fue negada al Fondo Rotatorio de Aduanas por virtud de los artículos acusados —con excepción de los artículos 3º literal h) y 65— debe precisarse que ella consiste en la posibilidad que se confiere a los directores de un determinado organismo de proceder con libertad para diseñar sus planes y programas y tomar las decisiones que conciernen a la administración de su patrimonio, en orden al cumplimiento de la finalidad para la cual fue creado.

Sin embargo, la independencia en el manejo de la gestión que se le confía es apenas relativa, pues deben actuar con sujeción a las limitaciones impuestas por el legislador en cada caso. Así lo reconoce el artículo 7º del Decreto 1050 de 1968, cuando señala: ''la autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercerá conforme a los actos que los rigen''.

Dentro del ordenamiento constitucional nada impide entonces al legislador disponer que la autonomía administrativa de los establecimientos públicos denominados "Fondos" se ejerza por los órganos del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se hallan adscritos, pero con independencia en la organización y administración de su patrimonio para el cumplimiento de las funciones que le son propias, pues como bien lo señalan los impugnantes de la demanda:

"Puede haber autonomía administrativa con estructura burocrática distinta a la del órgano de tutela o puede haberla aprovechando una infraestructura en el propio órgano tutelante, si el legislador, considerando necesidades del servicio, así lo estima conveniente".

En este entendimiento, los artículos 1º literal g); 2º ordinal X, numerales 1, 2 y 3; 3º literal p); 5º literal g); 6º literal h); 12 literal h); 14 literal a); 22 literal g); 24 litera b); 26 literales a), b), c) y d); 27 literal b); 31; 32; 33; 34; 43 literal b); 52 literales a), b) y c); 60; 61; 63 literal c) que estructuran la nueva organización del Fondo Rotatorio de Aduanas, al señalar que su administración se hará a través de las dependencias de la Dirección General de Aduanas y le confieren a su Director General la dirección y representación legal de aquél; concentran en el Subdirector General de Aduanas las funciones de Secretario General del mismo y distribuyen las funciones de administración entre la División Central de Documentos, la Subdirección Operativa, la Subdirección Jurídica y su División de Representación Externa; la Subdirección de Planeación y su División de Estudios; la Subdirección Administrativa y sus Divisiones de Recursos Financieros y Físicos; la Subdirección del Fondo Rotatorio de Aduanas y sus Divisiones de Almacenamiento, de Enajenaciones y de Contratos y se utiliza la estructura orgánica del nivel regional para adscribir funciones a las divisiones Legal y de Aforo y a la Secretaría de la Administración de Aduanas, son todas ellas disposiciones que constituyen cabal desarrollo de las facultades extraordinarias, en la medida en que modifican su anterior estructura interna, proveen a la nueva organización y señalan sus funciones.

Las disposiciones reseñadas demuestran, además, que el Fondo Rotatorio de Aduanas recibió el tratamiento normativo que prevé para estos organismos, de especiales características, el artículo 2º del Decreto 3130 de 1968 por ser mecanismos de canalización e inversión de recursos o sistemas de manejo de cuentas de parte de los bienes y recursos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con miras a la realización de los planes y programas de apoyo a la Dirección General de Aduanas; pues sus funciones técnicas y administrativas se cumplen por las dependencias de dicha Dirección, pero como funciones separadas de las de ésta y se ha establecido, con precisión, cuáles son sus órganos de dirección, representación y administración.

No se advierte entonces la alegada extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, ni siquiera resultan modificados, para el caso, los Decretos 1050 y 3130 de 1968, pues ellos como estatutos generales de la Administración Nacional indican que es la ley, en cada caso, la que señala el grado de tutela y autonomía que corresponde a los establecimientos públicos y no prohíben que esta última se ejerza por una unidad operativa de la administración central.

d) *Análisis de otros aspectos de constitucionalidad.*

1º Según el Procurador los artículos 3º literal p) y 60 del Decreto 2649 de 1988, son contrarios al artículo 120-1 de la Constitución Nacional que señala como atribución propia del Presidente de la República, nombrar a los directores de los establecimientos públicos nacionales.

Al parecer el Jefe del Ministerio Público parte de un supuesto equivocado, que la designación del Director General de Aduanas no corresponde al Presidente de la República, cuando en realidad para este caso ejerce directamente la función nominadora, ya que, no la ha delegado en el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

En efecto, en el Decreto 406 de 1989, "por el cual se delega la función nominadora en los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo" el Presidente se reservó la facultad de proveer las vacancias que se presenten en los organismos citados, cuando se trate de cargos del nivel directivo, asesor y ejecutivo. De tal suerte que, el Director General de Aduanas, a quien se le confiere también la condición de Director del Fondo Rotatorio de Aduanas, es nombrado por el Presidente, por ello no se configura la infracción del orden superior que anota la vista fiscal.

2º El actor plantea la inexequibilidad del literal h) del artículo 3º, sobre la base de considerar que infringe el artículo 76-1 Superior, por facultar al Director General de Aduanas para determinar y mantener la unidad doctrinal en la interpretación y aplicación de las normas que constituyen el régimen aduanero.

Sin duda, el precepto impugnado no tiene el alcance de desconocer la potestad del Congreso de interpretar la ley de manera general y con carácter obligatorio, sólo se advierte en él la finalidad de lograr la unidad de criterio para resolver los problemas que se susciten en relación con la aplicación del régimen aduanero, en el ámbito interno de la Dirección General de Aduanas, para mayor coherencia y armonía en las decisiones administrativas que atañen a ese sector y que por lógica corresponde a su Director como Jefe de la unidad ejecutora y orientadora de la función aduanera.

Por ello, tal atribución no interfiere el ejercicio de la competencia legislativa para fijar el alcance de la ley; ni tampoco significa menoscabo o desconocimiento de la autonomía e independencia de las autoridades jurisdiccionales, las cuales tienen entera libertad para decidir los asuntos sometidos a su juicio y ejercer, sin excepción alguna, el control de legalidad sobre los actos que dicte el Director General en cumplimiento de las funciones que le asigna la ley.

3º El artículo 63 establece una competencia genérica para que las diferentes dependencias de la Dirección General de Aduanas cumplan las funciones que sean afines, a las específicas que les adscribe el decreto, para la administración del Fondo Rotatorio de Aduanas. Esta disposición no riñe con precepto constitucional alguno y su contenido resalta especialmente la independencia funcional que se confiere al Fondo, pues demuestra que aun cuando éstas deban realizarse por los mismos órganos, no es posible confundirlas con las que competen a la Dirección General de Aduanas.

4º El artículo 68, dispone que las funciones del Fondo Rotatorio de Aduanas deberán cumplirse con la planta de personal que se adopte para la Dirección General de Aduanas, lo cual se adecua a las facultades que recibió de la ley el Ejecutivo, pues está orientado a implementar la nueva organización que se establece para los dos organismos citados, como quiera que se previó la administración del Fondo a través de las dependencias de la Dirección General de Aduanas [artículos 1º literal g) y 61 *ibidem*].

5º El artículo 69 dispone la vigencia temporal de las funciones y planta de personal del Fondo Rotatorio de Aduanas, mientras se adopta la nueva planta de la Dirección General de Aduanas, integrando a los funcionarios del Fondo Rotatorio de Aduanas a la planta de esa dirección, para lo cual se otorga un término máximo de seis meses; previsión que tiende a facilitar el proceso de cambio que impone la reestructuración ordenada y que a la vez exige un régimen de transición que permita hacer la adecuación necesaria sin perjuicio de la continuidad de la función que les ha sido confiada.

6º Los artículos 70, 71, 72 y 73 cumplen el mandato constitucional contenido en el artículo 17, en cuanto garantizan la permanencia de los funcionarios del Fondo Rotatorio de Aduanas en el servicio público; pues ordenan su incorporación a la planta que se adopte para la Dirección General de Aduanas y se respetan los derechos de los empleados escalafonados en la carrera administrativa, aún los de aquellos pertenecientes a los niveles directivo, asesor y ejecutivo.

Además, se dispone el traslado del personal a otros cargos cuando no reúnan los requisitos exigidos en la ley para el que venían desempeñando, sin desmejora salarial alguna, toda vez que expresamente establece su adscripción a cargos de grado y nivel remunerativo equivalentes a los anteriores. De igual manera se prevé el reconocimiento de los gastos de transporte en que incurran los empleados cuando la incorporación a la nueva planta implique cambio de sede.

Los preceptos anteriormente reseñados denotan previsión del legislador extraordinario por garantizar los derechos de los empleados que se hallaban vinculados al Fondo Rotatorio de Aduanas al momento de decretarse su reestructuración.

De otra parte, cabe señalar que conforme a las disposiciones legales vigentes los servidores de los establecimientos públicos, al igual que los de los Ministerios y Departamentos Administrativos tienen el carácter de empleados públicos, esto es, están vinculados por una relación legal y estatutaria. Excepcionalmente pueden ser trabajadores oficiales cuando laboran en la construcción y mantenimiento de obras públicas.

De tal suerte que, no es válido afirmar que la incorporación de los empleados del Fondo Rotatorio, opere con detrimento de sus derechos, pues el régimen laboral es el mismo.

7º El artículo 75 consagra una responsabilidad especial para que los empleados del Fondo Rotatorio de Aduanas extremen el cuidado de los elementos, documentos y enseres que les han sido confiados, mientras opera

su integración a la Dirección General de Aduanas y su entrega al Jefe de la respectiva dependencia, con lo cual se busca proteger los bienes y documentos del Fondo Rotatorio y preservarlos de posible pérdida o deterioro a que están sujetos por causa de los cambios autorizados, estableciendo que la omisión en el cumplimiento de este deber acarrea las sanciones penales y disciplinarias previstas en la ley y, además, podía determinar que no se incorpore al funcionario a la nueva planta de personal.

Esta previsión encuentra también apoyo en el artículo 20 de la Carta, puesto que establece un caso particular de responsabilidad derivado de la omisión en el cumplimiento del deber que impone; con las consecuencias que prevé la legislación ordinaria en los ámbitos penal y disciplinario. Por lo demás, resulta obvio que el funcionario que incurra en esta falta no tenga derecho a que se le incorpore a la nueva planta de personal, pues no se debe protección a quien ha actuado en forma desleal o negligente con la administración, en una transición como ésta que establece la nueva ley.

No advierte la Corte que los preceptos impugnados infrinjan el orden constitucional. Así se declarará.

VII. Decisión

En mérito de 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,

Resuelve:

Primero. Estar a lo decidido en la sentencia número 60 de septiembre 21 de 1989, mediante la cual se declaró exequible el artículo 65 del Decreto 2649 de 1988.

Segundo. Declarar exequibles los artículos siguientes, del Decreto 2649 de 1988, en cuanto no excedieron las facultades extraordinarias conferidas:

1º Literal g).

2º Ordinal X numerales 1, 2 y 3.

5º Literal g) en la parte que dice: "...y ejercer las funciones de secretario del Fondo Rotatorio de Aduanas, en los casos que se requiera".

6º Literal h).

12. Literal h) en la parte que dice: "...o del Fondo Rotatorio de Aduanas...".

14. Literal a) en la parte que dice: "...o del Fondo Rotatorio de Aduanas...".

22. Literal g) en la parte que dice: "...y del Fondo Rotatorio de Aduanas...".

24. Literal b) en la parte que dice: "...y del Fondo Rotatorio de Aduanas...".

26. Literal a) en la parte que dice: "...y del Fondo Rotatorio de Aduanas", literal b) en la parte que dice: "...del Fondo Rotatorio de Aduanas y tramitar sus modificaciones"; literal c) en la parte que dice: "...y del Fondo Rotatorio de Aduanas" y literal d).

27. Literal b) en la parte que dice: "...y del Fondo Rotatorio de Aduanas...".

43. Literal b) en la parte que dice: "...o del Fondo Rotatorio de Aduanas...".

Y los artículos 31; 32; 33; 34; 52 y 61 en su integridad.

Tercero. Declarar EXEQUIBLES los artículos siguientes:

3º Literales h) y p).

63. Literal c);

Y los artículos 60; 68; 69; 70; 71; 72; 73 y 75 en su integridad.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jaime Giraldo Angel; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Alvaro Ortiz Monsalve
Secretario General.

COSA JUZGADA

Estése a lo resuelto en sentencia número 39 de 29 de mayo de 1986, por medio de la cual se declaró inexequible **el artículo 51 del Decreto 1045 de 1978.**

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 62.

Referencia: Expediente número 1943.

Acción de inexequibilidad contra el artículo 51 del Decreto 1045 de 1978. *Reserva documental.*

Actor: José Primitivo Suárez.

Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.*

Aprobada por Acta número 40.

Bogotá, D. E., 21 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano José Primitivo Suárez, solicita a la Corte que declare inexequible el artículo 51 del Decreto 1045 de 1978, por ser contrario al ordenamiento constitucional.

Una vez agotado el procedimiento señalado en el Decreto 432 de 1969 y habiendo emitido el Procurador su concepto correspondiente, procede la Corte a decidir.

II. Norma acusada

El siguiente es el texto de la disposición acusada:

"DECRETO NUMERO 1045 DE 1978
"(junio 7)

"Por el cual se fijan reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales a los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

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

"Decreta:

"...

"Artículo 51. De la reserva documental. Las historias clínicas y los documentos relativos a prestaciones quedan amparados por el principio de la reserva profesional".

III. Fundamentos de la acusación

Después de puntualizar que la norma demandada hace parte de un decreto expedido por el Presidente de la República con base en las facultades extraordinarias previstas en el artículo 76-12, presenta el actor sus argumentos para sostener que el artículo 51 es violatorio de la Carta.

En primer lugar parte de la base de que es principio rector de la actividad estatal la publicidad de los actos de los diferentes entes del Estado; y que si por algún motivo, "de seguridad nacional o para preservar las instituciones" se quisiese establecer una excepción a ese principio, como sería el caso de las reservas, "es el Congreso Nacional el órgano competente para expedir las leyes que regulan esas excepciones".

Anota que si en un momento dado el Congreso otorga facultades extraordinarias al Presidente, se deberá precisar para qué materias se confiere, y si es "para que el Presidente de la República establezca reservas legales que considere..., siendo materia privativa del Congreso, las facultades extraordinarias deben ser muy expresas en cuanto a que lo facultan para ello".

Luego, para sostener que el mandato del artículo 51 no encaja dentro de los límites de las facultades extraordinarias, dice así el actor:

"En el caso específico del artículo 51 del Decreto 1045 de 1978, si se examina detenidamente para qué autorizó la Ley 5ª de 1978 al Presidente

de la República, por ninguna parte de ésta aparece señalada facultad alguna para someter a reserva ni la historia clínica ni tampoco los documentos relativos a prestaciones sociales...".

Añade que el Presidente "sólo podía establecer reserva sobre los documentos que lo hizo en la medida que el Congreso dentro de las autorizaciones lo hubiera facultado para ello de manera clara y precisa. Por más que se trate de buscar en la Ley 57/78 las facultades extraordinarias no contemplan la creación de reserva sobre documento alguno".

Finalmente, concreta el actor su demanda al exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, aduciendo la violación de los artículos 76-12 y 118-8 y afirmando que el ejercicio de las facultades extraordinarias "debe estar enmarcado única y exclusivamente dentro de las precisas facultades otorgadas. En casos como el presente, en el cual el Presidente va más allá y legisla sobre aspectos para los cuales el Congreso de la República no lo ha autorizado, debe claramente entenderse que el ejercicio de esas facultades fue más allá del ámbito para el cual le había autorizado y por lo tanto suplantó al legislador".

IV. La vista fiscal

Se limita el concepto fiscal (enviado por el oficio número 1440 de junio 6 del año en curso) a comentar que la norma motivo de examen ya fue objeto de impugnación ante esta Corporación (proceso 1395), habiendo sido declarada inexequible.

Solicita entonces el Jefe del Ministerio Público que se esté a lo resuelto en sentencia número 39 de mayo 29 de 1986, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada.

V. Consideraciones de la Corte

Competencia:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de la norma demandada, ya que ésta forma parte de un decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por una ley de facultades extraordinarias (artículos 76-12, 118-8 C. N.).

Cosa juzgada:

Esta Corporación, mediante sentencia número 39 de 29 de mayo de 1986, declaró inexequible el artículo 51 del Decreto 1045 de 1978, poniendo así término definitivamente a toda posible impugnación. Esta decisión se

apoyó en que el Presidente de la República rebasó las facultades que le confirió la Ley 5ª de 1978.

Dijo la Corte entonces y es oportuno recordarlo ahora:

"Es preciso, pues, enfrentar esta norma con la ley de facultades (Ley 5ª de 1978), para observar que ella no encaja dentro de los límites establecidos por dicha ley.

"Por ello le asiste razón al demandante cuando afirma que la norma no encuadra dentro del escalafón de remuneración ni sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, ni señalamiento de términos y condición para el reconocimiento y pago de la pensión jubilatoria de las personas que desempeñan el cargo de dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad —DAS—, ni dentro del régimen de servicio civil y carrera administrativa, ni dentro de las reglas a que deben sujetarse las entidades de administración pública del orden nacional en la aplicación de normas sobre asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal, ni dentro de las reglas para el reconocimiento, la liquidación y el pago de prestaciones sociales que se causaren en el futuro a favor de los extranjeros no domiciliados en Colombia, que presten servicios en el exterior como funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, que constituyen materias precisas sobre las cuales se otorgaron facultades al Ejecutivo por la Ley 5ª de 1978".

Se está pues en el presente caso ante el fenómeno procesal de la cosa juzgada por haber sido dictada por la Corte decisión de mérito que resolvió con carácter definitivo y absoluto la impugnación que ahora se plantea de nuevo.

Siendo así, resulta entonces improcedente reabrir el debate sobre la norma acusada y por ello se ordenará estar a lo resuelto en la sentencia número 39 de mayo 29 de 1986.

Decisión

Por lo dicho, 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 resuelto en sentencia número 39 de 29 de mayo de 1986, por medio de la cual se declaró inexequible el artículo 51 del Decreto 1045 de 1978.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *José Alejandro Bonivento Fernández; Rafael Baquero Herrera; Hernán Guillermo Aldana Duque; Jorge Carreño*

Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Jaime Giraldo Angel; Ramón Zúñiga Valverde.

Alvaro Ortiz Monsalve
Secretario General.

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA

Resumen. Lo que interesa no es la mayor o menor extensión de lo que se demanda en sí misma considerada, sino la autonomía del precepto esto es, que tenga significado propio y per se. **"Metales preciosos del Chocó".**

Inhibida de resolver sobre los artículos 6º, inciso 2º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 29 inciso 1º de la Ley 13 de 1986, por proposición jurídica incompleta.

Estarse a lo resuelto en la sentencia número 101 de 22 de septiembre de 1988, con respecto al artículo 28 de la Ley 13 de 1986.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 63.

Referencia: Expediente número 1939.

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 6º inciso 2º; 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 28 y 29 inciso 1º de la Ley 13 de 1986, *Metales preciosos del Chocó.*

Actor: Emilio Chávez Hurtado.

Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.*

Aprobada por Acta número 41.

Bogotá, D. E., 28 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano Emilio Chávez Hurtado, haciendo uso del derecho que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6º inciso 2º; 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 28 y 29 inciso primero, de la Ley 13 de 1986, "por la cual se

autoriza la intervención del Estado en unas empresas mineras y se dictan otras disposiciones''.

Admitida la demanda y obtenido el concepto fiscal, procede la Corte a emitir la decisión correspondiente.

II. Normas acusadas

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

''Artículo 6º El capital de la empresa estará conformado de la siguiente manera:

''a) Por el valor de todos los activos que adquiera de Mineros del Chocó S. A. y que sean pagados con acciones de la nueva empresa, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley;

''b) Por el valor de todas las obligaciones tributarias o de cualquier otra naturaleza a cargo de 'Mineros del Chocó S. A.' y a favor de la Nación que se hubieren causado o se causen hasta la publicación de la presente Ley, que serán aportadas por su valor nominal;

''c) Por el valor de otros aportes que realicen entidades y personas, incluyendo empresas públicas o privadas y personas extranjeras.

''*La Junta Directiva de 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' dividirá el valor del capital así formado en un número de acciones de igual valor nominal, libremente negociables, y las entregará a los acreedores de 'Mineros del Chocó S. A.', según se ordena en esta Ley, y a los aportantes*'' (se subraya lo acusado).

''Artículo 7º 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' tendrá la posesión, usufructo y uso de todos los bienes de 'Mineros del Chocó S. A.' a partir de la publicación de esta Ley, y hasta que pueda adquirirlos o disponer en otra forma de ellos''.

''Artículo 8º Considerando la propiedad accionaria de 'Mineros del Chocó S. A.' y su situación de insolvencia, en desarrollo de los objetivos previstos en el artículo 1º, declárase disuelta y ordénase la liquidación de 'Mineros del Chocó S. A.' en la forma prevista en la presente Ley''.

''Artículo 9º 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' liquidará la empresa 'Mineros del Chocó S. A.', con amplias facultades para realizar todos los actos y contratos adecuados a tal propósito.

''Considerando que para dar cumplimiento a los objetivos de esta Ley y que de conformidad con sus disposiciones se cancelarán todas las obligaciones de 'Mineros del Chocó S. A.', declárase terminado el proceso concordatario de 'Mineros del Chocó S. A.', cualquier acto o decisión pendiente, incluyendo el levantamiento de medidas cautelares, se resolverá en la forma que mejor facilite la liquidación de 'Mineros del Chocó S. A.' ''.

''Artículo 10. Autorízase a la empresa 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' para adquirir todos los bienes de 'Mineros del Chocó S. A.', por

su valor comercial, de acuerdo con el avalúo que efectúe el liquidador, con aprobación de la Superintendencia de Sociedades, y para pagarlos con acciones de 'Metales Preciosos del Chocó S. A.', o con pagarés a treinta años y con 1% de interés anual pagaderos cada diez años.

"Con estas acciones y pagarés se cancelarán a prorrata todas las acreencias reconocidas, tributarias, laborales, comerciales y civiles de la empresa en liquidación, salvo lo que en esta ley se dispone de manera especial y conservando la reserva prevista en el artículo 11. El acreedor deberá elegir entre una u otra forma de pago dentro de los noventa (90) días siguientes a la publicación de esta ley.

"Sin perjuicio de las acciones previstas en el Código de Comercio contra los liquidadores, el liquidador aceptará como acreencias todas las que hayan sido reconocidas en el concordato, y las que se comprueben debidamente dentro de los noventa (90) días siguientes a la publicación de esta ley. La justicia ordinaria resolverá cualquier controversia que resulte mediante procedimiento verbal, o de única instancia ante la justicia laboral, según el caso".

"Artículo 11. 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' conservará una cantidad adecuada de acciones expedidas a favor de 'Mineros del Chocó S. A.' para pagar los créditos litigiosos, contingentes y controvertidos que existan a la fecha de la publicación de esta ley o que se presenten durante los noventa (90) días siguientes. Condónanse, sin embargo, todas las obligaciones de la empresa 'Mineros del Chocó S. A.' a favor de la Nación que no estuvieren debidamente liquidadas y en firme al cabo del plazo previsto en este artículo. La Nación, a través del Ministro de Minas y Energía ejercerá el derecho de voto que corresponda a esas acciones mientras permanezcan en reserva. Si al atender todos esos créditos quedaren acciones remanentes, la sociedad las anulará, e incrementará proporcionalmente el valor nominal de las acciones en circulación. El pago de estos créditos se hará a prorrata en la misma relación de conversión entre deuda y acciones que se haya aplicado a otros acreedores".

"Artículo 12. Para la liquidación de 'Mineros del Chocó S. A.', la Junta Directiva de la empresa 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' podrá nombrar un liquidador especial, delegando en él la representación legal de la empresa en liquidación.

"El liquidador ejercerá sus funciones a partir de la fecha de aceptación de su nombramiento, con las obligaciones y facultades que la Junta Directiva de 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' le delegue, sin otras formalidades; el liquidador no estará sujeto a inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones especiales previstas en la ley para los liquidadores de sociedades comerciales".

"Artículo 13. La sociedad liquidadora deberá proceder de inmediato a elaborar un balance general, un estado de pérdidas y ganancias y un inventario detallado de los bienes de 'Mineros del Chocó S. A.', con los informes, comprobantes y documentos disponibles. Este inventario incluirá, además de la relación pormenorizada de los créditos reconocidos en el proceso concordatario y los que se acepten de acuerdo con el artículo 10 de esta ley, los distintos bienes sociales y los derechos de la sociedad; inclusive los que sólo puedan afectar eventualmente su patrimonio, y para los cuales

deben hacerse las reservas contempladas en esta ley; estos documentos deberán presentarse a la Junta Directiva de la sociedad liquidadora para su aprobación. Las aprobaciones a que se refiere este artículo requerirán del voto favorable del Ministro de Minas y Energía".

"Artículo 14. Impartidas las aprobaciones de acuerdo con el artículo anterior, la sociedad liquidadora procederá a publicar la relación de créditos en un periódico de circulación nacional por tres (3) días consecutivos para notificar a los acreedores y facilitarles la controversia de la decisión, o la elección de la forma de pago, según el caso.

"Concluido el proceso de liquidación se elaborará un acta en la cual constará el pago de las acreencias y la distribución del capital social, que se protocolizará en una notaría del domicilio social y se inscribirá en la Cámara de Comercio respectiva".

"Artículo 15. Sin perjuicio de las acreencias a favor de entidades públicas, para todos los efectos de la liquidación de la empresa 'Mineros del Chocó S. A.' y constitución de 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' no será necesaria la presentación de paz y salvos de impuestos nacionales, departamentales o municipales. Tampoco se requerirá aprobación alguna de la Superintendencia de Sociedades, ni permisos de entidades o funcionarios públicos, distintos de los señalados en esta ley".

"...

"Artículo 28. Prohíbese a terceros hacer mejoras en las áreas concedidas a 'Mineros del Chocó S. A.' y a 'Metales Preciosos del Chocó S. A.', sin autorización expresa y escrita de su Junta Directiva. Las mejoras existentes deberán declararse, dentro de los noventa (90) días siguientes a la publicación de esta ley, ante la alcaldía del municipio en que se encuentren; la declaración deberá notificarse por escrito a 'Metales Preciosos del Chocó S. A.'. Esta podrá controvertir la existencia de la mejora ante el alcalde del municipio en el que se hizo la declaración, quien resolverá lo pertinente; si la decisión fuere adversa a la empresa, los recursos se concederán en el efecto devolutivo.

"No se concederá ni habrá lugar a pago alguno por mejoras hechas en las zonas de exploración y explotación, después de la publicación de esta ley, o por las que no se declaren y demuestren en el plazo previsto en ella.

"El avalúo de las mejoras y perjuicios se hará por peritos de la lista de avaluadores de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero o del INCORA y sólo tendrá en cuenta el trabajo humano, los gastos empleados en adaptación del terreno, el avalúo catastral de las propiedades y edificaciones afectadas, así como el costo de las siembras que allí existan. Los avalúos podrán hacerse en cualquier momento después de la declaración de la mejora, y aunque no hayan sido resueltas las actuaciones administrativas a que den lugar. La empresa pagará a los peritos los gastos del avalúo.

"Habiéndose hecho inspección de avaluadores a las mejoras, la empresa podrá iniciar, sin impedimento de autoridad alguna ni pago previo de indemnizaciones, todas las obras de exploración y explotación que requiera, constituyendo en ECOMINAS la caución que señalen los peritos".

"Artículo 29. *No habrá lugar a decretar nuevas medidas preventivas o cautelares para garantizar el pago de las obligaciones a cargo de 'Mineros del Chocó S. A.', ni a pago distinto del que se haga de acuerdo con el sistema liquidatorio previsto en la misma.*

"En los juicios laborales o de cualquier naturaleza que se inicien contra 'Mineros del Chocó S. A.' o su liquidador, en los que se solicite el pago de una obligación actualmente exigible, el juez deberá ordenar a 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' el pago demandado, y ésta tendrá doce (12) meses para demostrar que lo ha hecho en la forma y proporción prevista en esta ley. Si no lo hiciere el juez hará la liquidación del caso, que ordenará pagar mediante sentencia que tendrá los recursos de ley, pero en ningún evento podrá haber indemnización por falta de pago o sanción moratoria" (se subraya lo acusado).

III. La demanda

Considera el actor que el artículo 6º de la Ley 13 de 1986 en la parte acusada, contraría el artículo 32 de la Constitución Nacional, "por cuanto so pretexto de una intervención económica del Estado, está disponiendo de la formación del capital de una empresa particular y el establecimiento de la formación del capital, corresponde a sus dueños".

El artículo 7º de la misma ley viola los artículos 30 y 32 de la Carta, pues el legislador utilizando la institución de la intervención económica del Estado dispone de "una empresa privada y toma toda clase de decisiones que corresponden a sus dueños y cuya dirección general por ministerio de la ley pertenece a la iniciativa privada".

Sobre el artículo 8º se dice en la demanda que "el Congreso de la República, no puede amparado en el artículo 32 de la Constitución Nacional, decretar la disolución y liquidación de una empresa particular, por cuanto está profiriendo decisiones que por mandato del artículo 58 de la Constitución Nacional, corresponden a la Rama Jurisdiccional y para otros eventos, como en el caso de la disolución y liquidación de sociedades, esa competencia está reservada a la Superintendencia Nacional de Sociedades", con lo cual también se lesiona el artículo 78-2 de la Carta "porque se está invadiendo funciones de otro poder".

En cuanto a los artículos 9º, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, expresa el actor que son inconstitucionales como consecuencia de la inexequibilidad del artículo 8º, ya que "cuando se expide una norma que viola la Carta, todas las que se expidan con fundamento en esa norma inconstitucional, corren la misma suerte". Además de que el artículo 11 en la parte que dice "Condónanse, sin embargo, todas las obligaciones de la empresa 'Mineros del Chocó S. A.' a favor de la Nación que no estuvieren debidamente liquidadas y en firme al cabo del plazo previsto en este artículo", viola el 34 Superior al imponer "la pena de confiscación".

El artículo 28 materia de acusación, infringe el artículo 30 del Estatuto Supremo al establecer que las mejoras que no se declaren dentro del término

allí señalado no se pagarán, con lo cual se consagra un enriquecimiento sin causa a favor de "Metales Preciosos del Chocó S. A.", en perjuicio de los moradores de la región, que se les expropia sin que para ello exista sentencia judicial, la indemnización previa y siendo beneficiada una empresa de economía mixta.

Violándose también el artículo 58 de la Carta al asignarse a los alcaldes municipales la facultad de dirimir las controversias que se presenten por tal hecho.

En cuanto al artículo 29 impugnado señala el demandante que contraría los artículos 16, 26, 30 y 45 de la Carta Política, ya que "creó una desigualdad jurídica ante la ley, entre los acreedores de 'Mineros del Chocó S. A.' y los acreedores de las demás empresas del país y por qué no decir con los acreedores del Estado, que no están vedados para accionar o acudir a la jurisdicción para que se les tutele sus derechos", al prohibir decretar medidas preventivas o cautelares para garantizar el pago de los acreedores de "Mineros del Chocó S. A.".

IV. Concepto fiscal

El Jefe del Ministerio Público solicita en su vista fiscal, Oficio 1438 de 27 de mayo de 1989, que se declaren inexequibles los artículos acusados de la Ley 13 de 1986, excepto el artículo 28 sobre el cual pide se esté a lo resuelto en sentencia de 22 de septiembre de 1988.

Los puntos más importantes que sostiene el Procurador para solicitar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas son los siguientes:

—Que las disposiciones demandadas de la Ley 13 de 1986 violan el principio de igualdad al "crear" una situación particular de privilegios y excepciones relativos a una sola persona jurídica excluyéndola del régimen legal general, así como al ordenarse la disolución y consecuente liquidación de "Mineros del Chocó S. A." y crearse "Metales Preciosos del Chocó S. A.", con todas las prerrogativas y privilegios para sus trabajadores y en detrimento de aquellos que por disposición de esta ley quedan privados de garantías que en otras situaciones se prestan, tales como la continuidad en el trabajo, el derecho al disfrute y pago de prestaciones sociales legales y extralegales, etc.".

—Que la Ley 13 de 1986 so pretexto de intervención no puede disponer de los derechos adquiridos con justo título "como es el caso de 'Mineros del Chocó S. A.', que en el carácter de esta última persona adquirió derechos y contrajo obligaciones, transferirlas a acreedores tal como lo hace el artículo 10 acusado, al disponer que 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' adquiera los bienes de 'Mineros del Chocó S. A.' y pague las acreencias tributarias, laborales, comerciales, civiles, etc., es decir, disponga libremente de los derechos adquiridos de la primera empresa citada". Igualmente se vulnera el artículo 37 de la Carta "al abolir para 'Mineros del Chocó S. A.' la atribución de enajenar libremente sus bienes y confiar la misma a 'Metales Preciosos del Chocó S. A.' ".

—Basado el Procurador en la sentencia de esta Corporación de 22 de septiembre de 1988, en la cual se declararon inexequibles algunas disposiciones de la misma ley que ahora se acusa, señala que "podía el legislador en el caso que nos ocupa intervenir en la industria de la minería, pero ceñido a los requisitos formales y materiales previstos para las leyes de intervención económica (Art. 32 Superior) requisitos tales como la generalidad, lo abstracto y lo impersonal que ellas deben ostentar... y no inmiscuirse en asuntos concretos, como lo hizo al expedir la Ley 13 cuestionada".

—Que las normas impugnadas también contrarían los artículos 12, 14, 44 y 78-2 de la Carta, puesto que si bien el legislador puede determinar el régimen general de las personas jurídicas, no puede legislar sobre una persona jurídica "cierta, concreta". Por otra parte estima el Procurador que también se infringe la libertad de asociación, ya que "los asociados de 'Mineros del Chocó S. A.' realizaron un contrato válido al constituir dicha sociedad, la cual se vio transformada por voluntad del legislador y no de éstos; en otra diferente, su capital distribuido y los derechos y obligaciones adquiridas por dicha persona jurídica, modificados".

Finalmente dice que se vulnera el artículo 78-2 de la Constitución "infracción que resulta evidente al entrar a regular de manera específica y concreta el régimen de disolución y liquidación de la empresa 'Mineros del Chocó S. A.' y al limitar el ejercicio de la jurisdicción para definir derechos y obligaciones controvertidos entre particulares, función encomendada por el Constituyente a la Rama Jurisdiccional".

V. Consideraciones de la Corte

Competencia:

En razón a que las disposiciones demandadas hacen parte de una ley de la República —13 de 1986—, corresponde a esta Corporación decidir en forma definitiva sobre su constitucionalidad, al tenor de lo previsto en el artículo 214 del Estatuto Superior.

Cosa juzgada:

Tal como lo advierte el Procurador, esta Corporación ya se pronunció sobre el artículo 28 de la Ley 13 de 1986, dentro del proceso constitucional número 1811, el cual concluyó con la sentencia número 101 de 22 de septiembre de 1988, que declaró inexequible dicha norma. En consecuencia se ordenará estar a lo allí resuelto por haberse operado el fenómeno de la cosa juzgada.

Las disposiciones acusadas de la Ley 13 de 1986:

La Ley 13 de 1986, de la cual forman parte las normas acusadas, autorizó en su artículo 1º al Gobierno Nacional para "intervenir en la industria

de la minería y en las empresas que se mencionan en los capítulos siguientes".

Sin embargo, se observa que en todo su texto sólo se hace referencia a una empresa determinada e individualizada como es "Mineros del Chocó S. A.", sociedad de carácter privado, sobre la cual se toman varias determinaciones, dentro de las que se destacan las siguientes que son materia de impugnación en este proceso:

En el artículo 8º se declara disuelta dicha sociedad y se ordena su liquidación, en razón de su propiedad accionaria y situación de insolvencia. Dicha liquidación la realizará una sociedad anónima de economía mixta que la misma ley autoriza crear y que se denomina "Metales Preciosos del Chocó S. A." y se declara terminado el proceso concordatario de "Mineros del Chocó S. A." (Art. 9º).

La nueva empresa, "Metales Preciosos del Chocó S. A.", queda facultada para adquirir todos los bienes de la que se liquida, "Mineros del Chocó S. A." y se indica cómo ha de pagarlos (Art. 10); igualmente se le entrega anticipadamente la posesión, uso y usufructo de todos los bienes de "Mineros del Chocó S. A." hasta que pueda adquirirlos o disponer de ellos en otra forma (Art. 7º).

El artículo 10 igualmente obliga a los acreedores de la sociedad que se liquida a recibir en pago de sus créditos acciones de la nueva sociedad o pagarés emitidos por ésta a 30 años de plazo y con intereses del 1% anual, pagaderos cada 10 años.

En el artículo 11 se establece la forma como se cancelarán los créditos litigiosos, contingentes y controvertidos que existan a la fecha de publicación de la ley o que se presenten durante los noventa días siguientes, como también se condonan todas las obligaciones que soporte "Mineros del Chocó S. A." a favor de la Nación.

De otra parte, se faculta a la Junta Directiva de "Metales Preciosos del Chocó S. A." a la cual se le encomienda la liquidación, para nombrar un liquidador especial con las facultades y obligaciones que la misma le asigne (Art. 12) y se le ordena hacer un balance general, un estado de pérdidas y ganancias y un inventario detallado de los bienes de "Mineros del Chocó S. A." (Art. 13), el cual deberá publicarse en un diario de amplia circulación (Art. 14).

Finalmente se exonera a "Metales Preciosos del Chocó S. A.", para efectos de su constitución y a "Mineros del Chocó S. A." para su liquidación, de la obligación de presentar paz y salvos de impuestos nacionales, departamentales y municipales y de solicitar los permisos que allí se enuncian (Art. 15).

Pues bien, considera el demandante que estas disposiciones, junto con el inciso 2º del artículo 6º de la misma ley, que autoriza a "Metales Preciosos del Chocó S. A." para dividir el capital en acciones de igual valor nominal, las que entregarán a los acreedores de "Mineros del Chocó S. A." que las aceptan en lugar de los pagarés dichos, empresa que se liquida,

violan el artículo 32 de la Carta Política que consagra la intervención económica del Estado.

PROPOSICIÓN JURÍDICA INCOMPLETA

"La Corte siempre ha exigido que en la demanda se forme la proposición jurídica completa como requisito para que ella pueda tomar una decisión de fondo, es decir, para declarar la exequibilidad o inexequibilidad de la norma glosada.

"Se ha dicho que el conjunto preceptivo que se exige puede estar constituido por un solo artículo de una ley o decreto-ley, como puede estarlo por una sola palabra, así como puede requerir la presencia de varios artículos, pues lo que interesa no es la mayor o menor extensión de lo que se demanda en sí misma considerada, sino la autonomía del precepto, esto es, que tenga significado propio y *per se*. Por el otro extremo y con igual razón, se exige que se demande todo aquello que forma un conjunto inescindible, es decir, todas las disposiciones legales que confluyen a conformar una unidad normativa, pues no sería aceptable demandar una o varias partes aisladamente, sino que se requeriría demandar el todo; esto no significa que tenga que existir un cargo de inconstitucionalidad específico contra cada parte considerada individualmente, pues es dable que el cargo sea global para el todo así conformado.

"Este es precisamente el caso que se examina, pues existe entre todos los artículos de la Ley 13 de 1986, con excepción de los ya examinados en otro proceso constitucional por la Corte (Arts. 16, 19 y 28) y declarados inexequibles por ella, tal conexión y unidad que completan un todo inescindible.

"Por eso hizo bien el actor al demandar las disposiciones que configuran todo el proceso liquidatorio, que es parte inseparable de la preceptiva legal, pero esto no es suficiente, ya que dejó por fuera los otros artículos que le están ligados necesariamente; así, por ejemplo, se somete a juicio el inciso 2º del artículo 6º, pero no se acusó su inciso 1º que quedaría vigente, rompiéndose la continencia de la causa porque el uno es derivación del otro; tampoco se atacó el artículo 1º que ya empieza a señalar deberes para los acreedores, trabajadores y pensionados de la empresa, que luego se desarrollan, ni se glosaron los artículos 1º a 5º que autorizan la creación de la nueva empresa y le dan sus principios de organización, los cuales quedarían en vigencia a pesar de que se declarara la inexequibilidad de otros que sí fueron demandados pero que dependen de aquéllos, es decir, que algunas partes quedarían vigentes y otras no aunque de por sí son inescindibles.

"En conclusión, toda la ley está tan íntimamente relacionada en cada uno de sus artículos, que no es posible separarlos en partes autónomas, lo cual hace precisamente comprensible que no tenga que existir cargo específico contra cada una de ellas sino un global como el de la indebida intervención económica, puntualizado, manifestado o puesto de presente con referencia a los artículos que lo contengan o configuren".

VI. Decisión

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,

Resuelve:

Primero. Declararse inhibida de resolver sobre los artículos 6º inciso 2º, 7º, 8º 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 29 inciso 1º de la Ley 13 de 1986, por proposición jurídica incompleta.

Segundo. Estarse a lo resuelto en la sentencia número 101 de 22 de septiembre de 1988, con respecto al artículo 28 de la Ley 13 de 1986.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Eduardo García Sarmiento; Manuel Enrique Daza Alvarez; Dídimo Páez Velandia; Guillermo Duque Ruiz; Alvaro Tafur Galvis,* Conjuez; *Jaime Giraldo Angel; Pedro Lafont Pianeta; Gustavo Gómez Velásquez; Héctor Marín Naranjo; Rodolfo Mantilla Jácome; Alberto Ospina Botero; Lisandro Martínez Zúñiga; Jacobo Pérez Escobar; Jorge Iván Palacio Palacio; Edgar Saavedra Rojas; Rafael Romero Sierra; Jorge Enrique Valencia Martínez; Jaime Sanín Greiffenstein; Ramón Zúñiga Valverde.*

Alvaro Ortiz Monsalve
Secretario General.

COSA JUZGADA

Resumen. Acuerdo de Integración Subregional, del Grupo Andino, suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969.

Estarse a lo decidido en sentencia del 26 de junio de 1971 y se inhibe de fallar sobre el artículo 1º del mismo decreto.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 64.

Referencia: Expediente número 1932.

Acción de inexequibilidad contra el Decreto número 1245 de 1969, por el cual se aprueba el acuerdo de Integración Subregional —Grupo Andino—, suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969.

Actores: Jesús Antonio Obando Roa y Carlos Alberto Oviedo.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.*

Aprobada según Acta número 41.

Bogotá, D. E., 28 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

Los ciudadanos Jesús A. Obando y Carlos A. Oviedo, presentaron escrito de demanda en la que, en ejercicio de la acción pública que establece el artículo 214 de la Constitución Nacional, solicitan a esta Corporación que declare la inexequibilidad de todo el texto del Decreto 1245 de 1969 (agosto 8), "por el cual se aprueba el Acuerdo de Integración Subregional (Grupo Andino), suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969 por plenipotenciarios de los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, El Ecuador y Perú".

Se admitió la demanda y se ordenó el traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, para que emitiera el concepto fiscal que le corresponde.

Cumplidos como se encuentran todos los trámites previstos por el Decreto 432 de 1969 para esta clase de acciones, procede la Corte a pronunciar resolución sobre la cuestión formulada.

II. El texto de lo acusado

Se anexa a continuación el texto del Decreto 1245 de 1969 que es el demandado en esta oportunidad:

"DECRETO NUMERO 1245 DE 1989
"(agosto 8)

"Por el cual se aprueba el Acuerdo de Integración Subregional (Grupo Andino), suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969 por plenipotenciarios de los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, El Ecuador y Perú.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales y en particular de las que le confiere el artículo 2º de la Ley 88 de 1961, y

"Considerando:

"Que la Comisión Mixta, prevista en la declaración de Bogotá, suscrita el 16 de agosto de 1966, elaboró un Acuerdo de Integración Subregional que fue firmado el 26 de mayo de 1969 por Plenipotenciarios de los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, El Ecuador y Perú, en la ciudad de Bogotá;

"Que el Comité Ejecutivo Permanente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio declaró, por medio de la Resolución 179 del 9 de julio de 1969, que el Acuerdo de Integración Subregional es compatible con el Tratado de Montevideo y las Resoluciones pertinentes de la Asociación y, en consecuencia, le impartió su aprobación;

"Que el Gobierno está autorizado por la Ley 88 de 1961 para poner en ejecución todos los compromisos derivados de la condición que tiene Colombia de Parte Contratante del Tratado de Montevideo,

"Decreta:

"Artículo 1. Apruébase el Acuerdo de Integración Subregional, suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969 por Plenipotenciarios de los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, El Ecuador y Perú y aprobado por el Comité Ejecutivo Permanente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, cuyo texto es el siguiente:

"Los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, El Ecuador y Perú, *inspirados* en la Declaración de Bogotá y en la Declaración de los Presidentes de América, y

"*Fundados* en el Tratado de Montevideo y en las Resoluciones 202 y 203 (CM-II/VI-E) del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC),

"*Convienen,* por medio de sus representantes plenipotenciarios debidamente autorizados, celebrar el siguiente

"ACUERDO DE INTEGRACION SUB-REGIONAL

" CAPITULO I

"*Objetivos y mecanismos.*

"Artículo 1º El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

"Artículo 2º El desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los países miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos. Los resultados de dicho proceso deberán evaluarse periódicamente tomando en cuenta, entre otros factores, sus efectos sobre la expansión de las exportaciones globales de cada país, el comportamiento de su balanza comercial con la Subregión, la evolución de su producto territorial bruto, la generación de nuevos empleos y la formación de capital.

"Artículo 3º Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes:

"a) La armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;

"b) La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial;

"c) Un Programa de Liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en general en el marco de la ALALC;

"d) Un Arancel Externo Común, cuya etapa previa será la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común;

"e) Programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario;

"f) La canalización de recursos de dentro y fuera de la Subregión para proveer a la financiación de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración;

"g) La integración física, y

"h) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y El Ecuador.

"Artículo 4º Para la mejor ejecución del presente Acuerdo, los países miembros realizarán los esfuerzos necesarios para buscar soluciones adecuadas que permitan resolver los problemas derivados de la mediterraneidad de Bolivia.

"CAPITULO II

"Organos del Acuerdo.

"Artículo 5º Son órganos principales del Acuerdo la Comisión y la Junta. Son órganos auxiliares los Comités de que trata la Sección C. de este Capítulo.

"Sección A. De la Comisión.

"Artículo 6º La Comisión es el órgano máximo del Acuerdo y está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los países miembros. Cada gobierno acreditará un representante titular y un alterno.

La Comisión expresará su voluntad mediante decisiones.

"Artículo 7º Corresponde a la Comisión:

"a) Formular la política general del Acuerdo y adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de sus objetivos;

"b) Aprobar las normas que sean indispensables para hacer posibles la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países miembros;

"c) Designar y remover a los miembros de la Junta;

"d) Impartir instrucciones a la Junta;

"e) Delegar sus atribuciones en la Junta cuando lo estime conveniente;

"f) Aprobar, no aprobar o enmendar las proposiciones de la Junta;

"g) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo y las del Tratado de Montevideo;

"h) Aprobar el presupuesto anual de la Junta y fijar la contribución de cada uno de los países miembros;

"i) Dictar su propio reglamento y el de los Comités y aprobar el de la Junta y sus modificaciones;

"j) Proponer a los países miembros modificaciones al presente Acuerdo, y

"k) Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

"En el cumplimiento de sus funciones, la Comisión considerará de manera especial la situación de Bolivia y El Ecuador en función de los objetivos del Acuerdo y de los tratamientos preferenciales previstos en su favor.

"Artículo 8º La Comisión deberá promover la acción concertada de los países de la Subregión frente a los problemas derivados del comercio internacional que afecten a cualquiera de ellos y a su participación en reuniones u organismos internacionales de carácter económico.

"Artículo 9º La Comisión tendrá un Presidente que durará un año en su cargo. Dicha función será ejercida, sucesivamente, por cada uno de los representantes, según el orden alfabético de los países.

"El primer Presidente será escogido por sorteo.

"Artículo 10. La Comisión se reunirá ordinariamente tres veces al año y en forma extraordinaria cuando sea convocada por su Presidente a petición de cualquiera de los países miembros o de la Junta.

"Sus sesiones se celebrarán en la sede de la Junta pero podrán llevarse a cabo fuera de ésta. La Comisión deberá sesionar con la presencia de los dos tercios, por lo menos, de los países miembros.

"La asistencia a las reuniones de la Comisión es obligatoria y la no asistencia se considerará abstención.

"Artículo 11. La Comisión adoptará sus decisiones con el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros. Se exceptúan de esta norma general:

"a) Las materias incluidas en el Anexo I del presente Acuerdo, en las cuales la Comisión adoptará sus decisiones por los dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto negativo.

"La Comisión podrá incorporar nuevas materias en dicho Anexo con el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros;

"b) En los casos que se enumeran en el Anexo II las propuestas de la Junta deberán ser aprobadas con el voto favorable de, por lo menos, los dos tercios de los países miembros y siempre que no haya voto negativo. Las propuestas que contaren con el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros pero que fueren objeto de algún voto negativo deberán ser devueltas a la Junta para la consideración de los antecedentes que hayan dado origen a dicho voto negativo. En un plazo no menor de dos meses ni

mayor de seis la Junta elevará nuevamente la propuesta a la consideración de la Comisión con las modificaciones que estime oportunas y, en tal caso, la propuesta así modificada se estimará aprobada si cuenta con el voto favorable de los dos tercios de los países miembros sin que haya voto negativo, pero no se computará como tal el del país que hubiere votado negativamente en oportunidad anterior;

"c) Las materias relacionadas con el régimen especial para Bolivia y El Ecuador, que se enumeran en el Anexo III. En este caso las decisiones de la Comisión se adoptarán por los dos tercios de votos afirmativos y siempre que uno de ellos sea el de Bolivia o El Ecuador, y

"d) La designación de los miembros de la Junta, que se hará por unanimidad.

"Artículo 12. La Comisión deberá considerar las proposiciones de la Junta en todos los casos y, al decidir sobre ellas, procederá conforme a las reglas establecidas en el artículo 11.

"*Sección B. De la Junta.*

"Artículo 13. La Junta es el órgano técnico del Acuerdo, estará integrada por tres miembros y actuará únicamente en función de los intereses de la Subregión en su conjunto.

"Cada uno de sus miembros permanecerá tres años en el ejercicio de su cargo y podrá ser reelegido. En caso de vacancia, la Comisión procederá de inmediato a designar el reemplazo, quien permanecerá, así mismo, tres años en sus funciones.

"Artículo 14. Los miembros de la Junta deberán ser nacionales de cualquier país latinoamericano; serán responsables de sus actos ante la Comisión; actuarán con sujeción a los intereses comunes; se abstendrán de cualquier acción incompatible con el carácter de sus funciones; no podrán desempeñar durante el período de su cargo ninguna otra actividad profesional, remunerada o no; y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, entidad nacional o internacional.

"Artículo 15. Corresponde a la Junta:

"a) Velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las decisiones de la Comisión;

"b) Cumplir los mandatos de la Comisión;

"c) Formular a la Comisión proposiciones destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo, con la mira de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible;

"d) Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y El Ecuador y, en general, las concernientes a la participación de los dos países en el Acuerdo;

"e) Participar en las reuniones de la Comisión, salvo cuando ésta considere conveniente celebrar reuniones privadas.

"Sin embargo, la Junta tendrá derecho a tomar parte en la discusión de todas sus proposiciones en la Comisión y, en particular en la de aquéllas a que se refieren los literales c) y d);

"f) Evaluar anualmente los resultados de la aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración, y proponer a la Comisión las medidas correctivas pertinentes de carácter positivo;

"g) Efectuar los estudios técnicos que le encomiende la Comisión y otros que a su juicio sean necesarios;

"h) Ejercer las atribuciones que le delegue la Comisión;

"i) Desempeñar las funciones de Secretariado Permanente del Acuerdo y mantener contacto directo con los gobiernos de los países miembros a través del organismo que cada uno de ellos señale para tal efecto;

"j) Elaborar su reglamento y someter a la Comisión la aprobación del mismo o sus modificaciones;

"k) Presentar a la Comisión el proyecto de presupuesto anual;

"l) Elaborar su programa anual de labores, en el cual incluirá preferentemente los trabajos que le encomiende la Comisión;

"ll) Presentar un informe anual de sus actividades a la Comisión;

"m) Proponer a la Comisión la estructura orgánica de sus departamentos técnicos y las modificaciones que estime convenientes;

"n) Contratar y remover su personal técnico y administrativo;

"ñ) Encargar la ejecución de trabajos específicos a expertos en determinadas materias;

"o) Promover reuniones periódicas de los organismos nacionales encargados de la formulación o ejecución de la política económica y, especialmente, de los que tengan a su cargo la planificación, y

"p) Ejercer las demás atribuciones que expresamente le confiere este Acuerdo.

"Artículo 16. En la contratación de su personal técnico y administrativo, que podrá ser de cualquier nacionalidad, la Junta tendrá en cuenta únicamente la idoneidad, competencia y honorabilidad de los candidatos y procurará, en cuanto ello no sea incompatible con los criterios anteriores, que en la provisión de los cargos haya una distribución geográfica Subregional tan amplia como sea posible.

"Artículo 17. La Junta se expresará en todos sus actos por la unanimidad de sus miembros, pero podrá elevar a la consideración de la Comisión proposiciones alternativas, aprobadas también por unanimidad.

"Artículo 18. La Junta funcionará en forma permanente y su sede será designada por los gobiernos de los países miembros en la oportunidad que juzguen conveniente a partir de la firma del presente Acuerdo.

"Sección C. De los Comités.

"Artículo 19. El Comité Consultivo es el órgano a través del cual los países miembros mantendrán una estrecha vinculación con la Junta. Estará integrado por representantes de todos los países miembros, que podrán asistir a las reuniones acompañados de sus asesores.

"Artículo 20. El Comité Consultivo se reunirá en la sede de la Junta cuando ésta o el Presidente de la Comisión lo convoquen a petición de cualquier país miembro.

Artículo 21. Corresponderá al Comité Consultivo:

"a) Asesorar a la Junta y colaborar en la realización de sus trabajos cuando ésta lo requiera, y

"b) Analizar las proposiciones de la Junta antes de su consideración por la Comisión cuando ésta lo solicite.

"Las opiniones de los miembros del Comité constarán en informes que serán elevados a la consideración de la Comisión y de la Junta.

"Artículo 22. Habrá un Comité Asesor Económico Social integrado por representantes de los empresarios y de los trabajadores de los países miembros. La Comisión, dentro del primer año de vigencia del Acuerdo, establecerá su composición, el procedimiento para integrarlo y fijará sus funciones.

"Sección D. De la solución de controversias.

"Artículo 23. Corresponderá a la Comisión llevar a cabo los procedimientos de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación que fueren necesarios cuando se presenten discrepancias con motivo de la interpretación o ejecución del presente Acuerdo o de las Decisiones de la Comisión.

"De no lograrse avenimiento los países miembros se sujetarán a los procedimientos establecidos en el "Protocolo para la solución de controversias", suscrito en Asunción el 2 de septiembre de 1967 por los Ministros de Relaciones Exteriores de las partes contratantes del Tratado de Montevideo.

"Para los efectos contemplados en el inciso 3º del artículo 16 de ese Protocolo, los países miembros declaran que se encuentran incluidas en él todas las materias comprendidas en el presente Acuerdo y en las Decisiones de la Comisión.

"Para los efectos del artículo 36 de dicho Protocolo, los países miembros se comprometen a gestionar su ratificación a la mayor brevedad posible.

"Sección E. De la Coordinación con la Corporación Andina de Fomento.

"Artículo 24. Además de las funciones indicadas en los artículos 7º y 15, corresponderá a la Comisión y a la Junta mantener estrecho contacto

con el Directorio y el Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, con el fin de establecer una adecuada coordinación con las actividades de ésta y facilitar, de esa manera, el logro de los objetivos del presente Acuerdo.

"CAPITULO III

"*Armonización de las políticas económicas y coordinación de los planes de desarrollo.*

"Artículo 25. Los países miembros adoptarán una estrategia para el desarrollo de la Subregión con las siguientes metas fundamentales:

"a) Acelerar el desarrollo económico de los países miembros en condiciones de equidad;

"b) Incrementar la generación de ocupación;

"c) Mejorar la posición de los países miembros y de la Subregión en su conjunto desde el punto de vista del comercio exterior y del balance de pagos;

"d) Superar los problemas de infraestructura que limitan actualmente el desarrollo económico;

"e) Reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros, y

"f) Lograr un mejor aprovechamiento de los progresos científicos y tecnológicos y fomentar la investigación en estos campos.

"Artículo 26. Los países miembros iniciarán inmediatamente un proceso de coordinación de sus planes de desarrollo en sectores específicos y de armonización de sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área.

"Este proceso se cumplirá paralela y coordinadamente con el de formación del mercado subregional, mediante los siguientes mecanismos, entre otros:

"a) Un régimen de programación industrial;

"b) Un régimen especial para el sector agropecuario;

"c) La planificación de la infraestructura física y social;

"d) La armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella;

"e) Una política comercial común frente a terceros países, y

"f) La armonización de métodos y técnicas de planificación.

"Artículo 27. Antes del 31 de diciembre de 1970 la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los países

miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

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

"Artículo 28. Antes del 31 de diciembre de 1971 la Comisión a propuesta de la Junta, aprobará y propondrá a los países miembros el régimen uniforme al que deberán sujetarse las empresas multinacionales.

"Dentro del mismo plazo la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará las directivas que servirán de base a la armonización de las legislaciones sobre fomento industrial de los países miembros.

"Estos se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica esta armonización dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión.

"Artículo 29. La Comisión, a propuesta de la Junta y a más tardar el 31 de diciembre de 1970, establecerá los procedimientos y mecanismos de carácter permanente que sean necesarios para lograr la coordinación y armonización de que trata el artículo 26.

"Artículo 30. La Comisión, a propuesta de la Junta, acordará un programa de armonización de los instrumentos y mecanismos de regulación del comercio exterior de los países miembros que será puesto en práctica por éstos antes del 31 de diciembre de 1972. Exceptúase de lo anterior el Arancel Externo Común que se regirá por lo dispuesto en el Capítulo VI.

"Artículo 31. En sus planes nacionales de desarrollo y en la formulación de sus políticas económicas, los países miembros incluirán las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los artículos precedentes.

"CAPITULO IV

"Programación industrial.

"Artículo 32. Los países miembros se obligan a emprender un proceso de desarrollo industrial de la Subregión, mediante la programación conjunta, para alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos:

"a) Una mayor expansión, especialización y diversificación de la producción industrial;

"b) El máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en el área;

"c) El mejoramiento de la productividad y la utilización eficaz de los factores productivos;

"d) El aprovechamiento de economías de escala, y

"e) La distribución equitativa de beneficios.

"Artículo 33. Para los efectos indicados en el artículo anterior la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará programas sectoriales de desarrollo industrial que serán ejecutados conjuntamente por los países miembros.

"Artículo 34. Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial deberán contener cláusulas sobre:

"a) Determinación de los productos objeto del programa;

"b) Programación conjunta de las nuevas inversiones a escala subregional y medidas para asegurar su financiación;

"c) Localización de plantas en los países de la Subregión;

"d) Armonización de políticas en los aspectos que incidan directamente en el programa;

"e) Programas de Liberación que podrán contener ritmos diferentes por país y por producto y que, en todo caso, aseguren el libre acceso de los productos respectivos al mercado subregional;

"f) Arancel externo común, y

"g) Los plazos durante los cuales deberán mantenerse los derechos y obligaciones que emanen del programa en el caso de denuncia del Acuerdo.

"Artículo 35. La Junta deberá proponer a la Comisión, en cada caso, las medidas complementarias que sean indispensables para facilitar el cumplimiento del programa respectivo y, en particular, las que sean necesarias para asegurar la instalación de las plantas que fueren asignadas según lo previsto en el literal c) del artículo anterior y el efectivo aprovechamiento del mercado subregional por dichas plantas.

"Artículo 36. Para las industrias existentes en la Subregión, cuyos productos no sean incorporados en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial la Comisión, a propuesta de la Junta, promoverá los programas encaminados a racionalizar la producción de las mercaderías con base en los criterios señalados en el artículo 32 en los casos en que, a su juicio, ello sea posible y conveniente para los objetivos del Acuerdo.

"La Junta presentará a la Comisión, por lo menos anualmente propuestas sobre los programas a que se refiere este artículo.

"Artículo 37. Para los efectos del artículo anterior la Junta tendrá en cuenta, entre otros, los factores siguientes:

"a) Las capacidades instaladas de las plantas existentes;

"b) Las necesidades de asistencia financiera y técnica para la instalación, ampliación, modernización o conversión de plantas industriales;

"c) Los requerimientos de capacitación de mano de obra;

"d) Las posibilidades de convenios de especialización horizontal entre empresas de una misma rama industrial, y

"e) Las perspectivas de establecimiento de sistemas conjuntos de comercialización, de investigación tecnológica, o de otras formas de cooperación entre empresas afines.

"Los países miembros celebrarán consultas sistemáticas en el seno de la Comisión, con participación de la Junta, sobre sus programas de inversión en las industrias a que se refiere este artículo.

"Artículo 38. La Comisión, a propuesta de la Junta, podrá recomendar el establecimiento de empresas multinacionales para la instalación, ampliación o complementación de determinadas industrias. Tales empresas deberán propender, entre otros fines, a un aprovechamiento más eficaz de las oportunidades de inversión que brinda el mercado ampliado, a un mejor ordenamiento y utilización de los recursos productivos de la Subregión y al fortalecimiento de su capacidad para negociar la colaboración del capital externo y la transferencia de tecnología.

"Artículo 39. Cuando la Junta lo estime conveniente y, en todo caso, en sus evaluaciones anuales propondrá a la Comisión las medidas que considere indispensables para asegurar la participación equitativa de los países miembros en el conjunto de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, en la ejecución de éstos y en el cumplimiento de sus objetivos.

"Artículo 40. Corresponderá a la Comisión mantener una adecuada coordinación con la Corporación Andina de Fomento y gestionar la colaboración de cualesquiera otras instituciones nacionales e internacionales, cuya contribución técnica y financiera estime conveniente para:

"a) Facilitar la coordinación de políticas y la programación conjunta de las inversiones;

"b) Encauzar un volumen creciente de recursos financieros hacia la solución de los problemas que el proceso de integración planee a los países miembros;

"c) Promover la financiación de proyectos específicos adoptados en cumplimiento de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, y

"d) Ampliar, modernizar o convertir plantas industriales que sean afectadas por la liberación del intercambio.

"CAPITULO V

"Programa de Liberación.

"Artículo 41. El Programa de Liberación tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier país miembro.

"Artículo 42. Se entenderá por 'gravámenes' los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. No quedarán comprendidas en este concepto las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados.

"Se entenderá por 'restricciones de todo orden' cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un país

miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral. No quedarán comprendidos en este concepto las situaciones previstas por el artículo 53 del Tratado de Montevideo.

"Artículo 43. Para los efectos de los artículos anteriores, la Junta de oficio o a petición de parte, determinará, en los casos en que sea necesario, si una medida adoptada unilateralmente por un país miembro constituye 'gravamen' o 'restricción'.

"Artículo 44. En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos se aplicará lo dispuesto en el artículo 21 del Tratado de Montevideo.

"Artículo 45. El Programa de Liberación será automático e irrevocable y comprenderá la universalidad de los productos, para llegar a su liberación total a más tardar el 31 de diciembre de 1980.

"Este programa se aplicará, en sus diferentes modalidades:

"a) A los productos que sean objeto de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial;

"b) A los productos incluidos o que se incluyan en la Lista Común señalada en el artículo 4º del Tratado de Montevideo;

"c) A los productos que no se producen en ningún país de la Subregión, incluidos en la nómina correspondiente, y

"d) A los productos no comprendidos en los literales anteriores.

"Artículo 46. Las restricciones de todo orden serán eliminadas a más tardar el 31 de diciembre de 1970.

"Se exceptúan de la norma anterior las restricciones que se apliquen a productos reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, las cuales serán eliminadas cuando se inicie su liberación conforme al respectivo programa o según lo establecido en el artículo 53.

"Bolivia y el Ecuador eliminarán las restricciones de todo orden en el momento en que inicien el cumplimiento del Programa de Liberación para cada producto, según las modalidades establecidas en el artículo 100, pero podrán sustituirlas por gravámenes que no excedan del nivel más bajo señalado en el literal a) del artículo 52, en cuyo caso lo harán tanto para las importaciones procedentes de la Subregión como de fuera de ella.

"Artículo 47. Dentro del plazo señalado en el artículo anterior la Comisión, a propuesta de la Junta, determinará los productos que serán reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

"Antes del 31 de diciembre de 1973 la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial con relación a los productos que hayan sido reservados conforme al párrafo anterior.

"Si al vencimiento de dicho plazo la Junta encuentra posible proponer programas con respecto a productos reservados pero aún no incluidos en los programas ya adoptados, el plazo en mención se entenderá prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1975.

"Artículo 48. La Comisión, a propuesta de la Junta y en cualquier tiempo, adoptará nuevos Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y determinará las normas pertinentes, teniendo en cuenta la experiencia obtenida en la aplicación del Capítulo IV y considerando la importancia de la programación industrial como mecanismo fundamental del Acuerdo.

"Artículo 49. Los productos incluidos en el primer tramo de la Lista Común de que trata el artículo 4º del Tratado de Montevideo, quedarán totalmente liberados de gravámenes y restricciones de todo orden ciento ochenta días después de la entrada en vigor de este Acuerdo.

"Antes del 31 de diciembre de 1971 la Comisión, a propuesta de la Junta, establecerá el Programa de Liberación aplicable a los productos que se incluyan en los tramos restantes de la Lista Común.

"Artículo 50. Antes del 31 de diciembre de 1970 la Comisión, a propuesta de la Junta, elaborará una nómina de los productos que no se producen en ningún país de la Subregión y que no hayan sido reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y seleccionará los que deben reservarse para ser producidos en Bolivia y el Ecuador, estableciendo, respecto de estos últimos, las condiciones y el plazo de la reserva.

"Los productos incluidos en dicha nómina quedarán totalmente liberados de gravámenes el 28 de febrero de 1971. La liberación de los productos reservados para ser producidos en Bolivia o el Ecuador, beneficiará exclusivamente a estos países.

"No obstante lo anterior y dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo, la Junta podrá proponer a la Comisión la asignación de algunos productos de dicha nómina en favor de Colombia, Chile y Perú. El país beneficiado con la asignación desgravará los productos respectivos en la forma establecida en el artículo 52.

"Si transcurridos cuatro años a partir de la fecha en que se haya hecho la asignación, la Junta comprobare que el país favorecido con ella no ha iniciado la producción correspondiente o que el proyecto no se encontrare en vías de ejecución, cesarán desde ese momento los efectos de la misma y el país beneficiado procederá a desgravar de inmediato el producto respectivo.

"Artículo 51. En cualquier momento posterior al vencimiento del plazo indicado en el segundo párrafo del artículo anterior la Comisión, a propuesta de la Junta, podrá incluir nuevos productos en la nómina a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior. Dichos productos quedarán liberados de gravámenes sesenta días después de la fecha en que sea aprobada su inclusión en la nómina mencionada.

"Cuando la Junta lo considere técnica y económicamente posible propondrá a la Comisión la reserva de una parte de los nuevos productos para ser producidos en Bolivia y El Ecuador y establecerá, respecto de ellos, el plazo y las condiciones de la reserva.

"Artículo 52. Los productos no comprendidos en los artículos 47, 49 y 50 serán liberados de gravámenes en la forma siguiente:

"a) Se tomará como punto de partida el gravamen más bajo vigente para cada producto en cualquiera de los aranceles nacionales de Colombia, Chile y el Perú o en sus respectivas Listas Nacionales en la fecha de suscripción del Acuerdo. Dicho punto de partida no podrá exceder del ciento por ciento *ad valorem* sobre el precio CIF de la mercadería;

"b) El 31 de diciembre de 1970, todos los gravámenes que se encuentren por encima del nivel señalado en el punto anterior serán reducidos a dicho nivel, y

"c) Los gravámenes restantes serán eliminados mediante reducciones anuales de un diez por ciento, hasta llegar a la liberación total el 31 de diciembre de 1980.

"Artículo 53. Los productos que, habiendo sido seleccionados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, no fueren incluidos en ellos dentro de los plazos contemplados en el artículo 47, cumplirán el Programa de Liberación en la forma siguiente:

"a) Si se trata de productos que no se producen en ningún país de la Subregión, quedarán liberados de gravámenes el 31 de diciembre de 1973 o el 31 de diciembre de 1975, según los casos. Sin perjuicio de lo anterior la Comisión, a propuesta de la Junta, deberá seleccionar algunos de estos productos para ser producidos en Bolivia y el Ecuador, estableciendo las condiciones y el plazo de la reserva, y

"b) Si se trata de productos comprendidos en el régimen del artículo 52 que deban comenzar su desgravación el 31 de diciembre de 1973, ajustarán el porcentaje de reducción de gravámenes, al tiempo que falte para completar el plazo previsto en el artículo 45; los que deban iniciar la liberación el 31 de diciembre de 1975 lo harán mediante cinco reducciones anuales de cinco, diez, quince, treinta y cuarenta por ciento respectivamente.

"En todo caso, los países miembros podrán convenir una desgravación selectiva de estos productos, siempre que ella sea más acelerada.

"Si la Junta excluye algunos productos de la mencionada reserva con anterioridad al 31 de diciembre de 1975, se ajustarán desde ese momento al Programa de Liberación que les corresponda de acuerdo con las normas de los literales a) y b) de este artículo.

"Artículo 54. Los países miembros se abstendrán de modificar los niveles de gravámenes y de introducir nuevas restricciones de todo orden a las importaciones de productos originarios de la Subregión, de modo que signifique una situación menos favorable que la existente a la entrada en vigor del Acuerdo.

"Se exceptúan de esta norma las modificaciones que Bolivia y El Ecuador deban introducir en sus aranceles para racionalizar sus instrumentos de política comercial, con el fin de asegurar la iniciación o expansión de ciertas actividades productivas en sus territorios. Estas excepciones serán calificadas por la Junta y autorizadas por la Comisión.

"Así mismo se exceptúan de esta norma las alteraciones de gravámenes que resulten de la sustitución de restricciones por gravámenes a que se refiere el artículo 46.

"Artículo 55. Hasta el 31 de diciembre de 1970, cada uno de los países miembros podrá presentar a la Junta una lista de productos que actualmente se producen en la Subregión para exceptuarlos del Programa de Liberación y del proceso de establecimiento del Arancel Externo. En las listas de excepciones no podrán figurar productos de la Lista Común; las de Colombia y Chile no podrán comprender productos que estén incluidos en más de doscientos cincuenta ítems de la NABALALC; la del Perú no podrá exceder de cuatrocientos cincuenta ítems. Si transcurrido dicho plazo algún país no ha entregado su lista a la Junta, se entenderá que renuncia al derecho consagrado en este artículo.

"Hasta el 30 de noviembre de 1970 la Comisión, a propuesta de la Junta, podrá modificar el número de ítems a que se refiere el párrafo anterior.

"Los productos incluidos en las listas de excepciones quedarán totalmente liberados de gravámenes y otras restricciones y amparados por el Arancel Externo Común a más tardar el 31 de diciembre de 1985.

"Sin perjuicio de lo anterior el Perú deberá reducir el número de ítems de su lista de excepciones a trescientos cincuenta el 31 de diciembre de 1974 y a doscientos cincuenta el 31 de diciembre de 1979. Los productos que el Perú elimine de su lista de excepciones conforme a este artículo entrarán al Programa de Liberación y adoptarán el Arancel Externo en los niveles que correspondan en las fechas arriba mencionadas.

"En todo caso la Junta podrá autorizar el mantenimiento de algunas excepciones más allá del plazo de dieciséis años antes referido, con respecto a casos muy calificados, estableciendo el plazo de la prórroga y las condiciones de su futura desgravación. La prórroga no podrá exceder de cuatro años ni el número de las excepciones ser superior a veinte ítems.

"Artículo 56. La incorporación de un producto por un país miembro en su lista de excepciones le impedirá gozar de las ventajas que para tal producto se deriven del Acuerdo.

"Un país miembro podrá retirar productos de su lista de excepciones en cualquier momento. En tal caso, se ajustará de inmediato al Programa de Liberación y al Arancel Externo vigentes para tales productos, en las modalidades y niveles que le correspondan, y entrará a gozar simultáneamente de las ventajas respectivas.

"En casos debidamente calificados, la Junta podrá autorizar a un país miembro para incorporar en su lista de excepciones productos que, habiendo sido reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, no fueren programados.

"En ningún caso esta incorporación podrá significar un aumento del número de ítems correspondiente.

"Artículo 57. La Junta deberá contemplar la posibilidad de incorporar los productos que los países miembros tengan en sus listas de excepciones a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

"Así mismo, en los programas que se adopten en cumplimiento de los artículos 36 y 37, en relación con las industrias existentes, se dará prioridad

a aquéllas cuyos productos figuren en las listas de excepciones con el fin de habilitarlas lo más pronto posible para hacer frente a la competencia subregional.

"Para los efectos contemplados en los incisos anteriores, los países interesados comunicarán a la Junta su intención de participar y retirarán el producto de su lista de excepciones de acuerdo con lo que se establezca en el respectivo programa.

"Dentro del segundo semestre de 1974, los países miembros celebrarán negociaciones con el fin de buscar fórmulas que permitan obtener la liberación gradual de los productos incluidos en las listas de excepciones dentro del plazo que termina el 31 de diciembre de 1985.

"Artículo 58. La inclusión de productos en las listas de excepciones no afectará las exportaciones de productos originarios de Bolivia o El Ecuador que hayan sido objeto de comercio significativo entre el país respectivo y Bolivia o El Ecuador durante los últimos tres años o que tengan perspectivas ciertas de comercio significativo en un futuro inmediato.

"Lo mismo sucederá en el futuro en relación con aquéllos productos originarios de Bolivia o El Ecuador que estén incluidos en la lista de excepciones de cualquiera de los países miembros y con respecto a los cuales surjan perspectivas ciertas e inmediatas de exportación desde Bolivia o El Ecuador al país que los tenga exceptuados de la liberación del intercambio.

"Corresponderá a la Junta determinar cuando ha existido comercio significativo o hay perspectivas ciertas de que exista.

"Artículo 59. Los países miembros procurarán concertar conjuntamente Acuerdos de Complementación con las demás partes contratantes de la ALALC en los sectores de producción que sean susceptibles de ello, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Montevideo y en las resoluciones respectivas.

"Artículo 60. Los compromisos que se adopten de conformidad con el Tratado de Montevideo en cumplimiento del Programa de Liberación de la ALALC, prevalecerán sobre lo dispuesto en el presente capítulo en la medida en que sean más avanzados que éste.

"CAPITULO VI

"*Arancel externo común.*

"Artículo 61. Los países miembros se comprometen a poner en aplicación un Arancel Externo Común a más tardar el 31 de diciembre de 1980.

"Artículo 62. Antes del 31 de diciembre de 1973, la Junta elaborará un Proyecto de Arancel Externo Común y lo someterá a la consideración de la Comisión que lo aprobará dentro de los dos años siguientes.

"El 31 de diciembre de 1976, los países miembros comenzarán el proceso de aproximación al Arancel Externo Común de los gravámenes apli-

cables en sus aranceles nacionales a las importaciones de fuera de la Subregión, en forma anual, automática y lineal y de manera que quede en plena vigencia el 31 de diciembre de 1980.

"Artículo 63. Antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión aprobará, a propuesta de la Junta, un Arancel Externo Mínimo Común, que tendrá por objeto principalmente:

"a) Establecer una protección adecuada para la producción subregional;

"b) Crear progresivamente un margen de preferencia subregional;

"c) Facilitar la adopción del Arancel Externo Común, y

"d) Estimular la eficiencia de la producción subregional.

"Artículo 64. El 31 de diciembre de 1971, los países miembros iniciarán la aproximación de los gravámenes aplicables a las importaciones de fuera de la Subregión a los establecidos en el Arancel Externo Mínimo Común, en los casos en que aquéllos sean inferiores a éstos, y cumplirán dicho proceso en forma anual, lineal y automática, de modo que quede en plena aplicación el 31 de diciembre de 1975.

"Artículo 65. No obstante lo dispuesto en los artículos 62 y 64 se aplicarán las reglas siguientes:

"a) Respecto de los productos que sean objeto de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, regirán las normas que sobre Arancel Externo Común establezcan dichos Programas, y

"b) En cualquier momento en que, en cumplimiento del Programa de Liberación, un producto quede liberado de gravámenes y otras restricciones, le serán plena y simultáneamente aplicados los gravámenes establecidos en el Arancel Externo Mínimo Común o en el Arancel Externo Común, según el caso.

"Si se tratare de productos que no se producen en la Subregión, cada país podrá diferir la aplicación de los gravámenes comunes hasta el momento en que la Junta verifique que se ha iniciado su producción en la Subregión. Con todo, si a juicio de la Junta la nueva producción es insuficiente para satisfacer normalmente el abastecimiento de la Subregión, propondrá a la Comisión las medidas necesarias para conciliar la necesidad de proteger la producción subregional con la de asegurar un abastecimiento normal.

"Artículo 66. La Comisión, a propuesta de la Junta, podrá modificar los niveles arancelarios comunes en la medida y en la oportunidad que considere convenientes para:

"a) Adecuarlos a las necesidades de la Subregión;

"b) Contemplar la situación especial de Bolivia y El Ecuador, y

"c) Ajustarlos a los que se fijen en el Arancel Externo Común de la ALALC.

"Artículo 67. La Junta podrá proponer a la Comisión las medidas que considere indispensables para procurar condiciones normales de abastecimiento subregional.

"Para atender insuficiencias transitorias de la oferta que afecten a cualquier país miembro, éste podrá plantear el problema de la Junta, la cual verificará la situación en un plazo compatible con la urgencia del caso. Una vez que la Junta compruebe que existe el problema planteado y lo comunique al país afectado, éste podrá tomar medidas tales como la reducción o suspensión transitoria de los gravámenes del Arancel Externo dentro de los límites indispensables para corregir la perturbación.

"En los casos a que se refiere el párrafo anterior, la Junta solicitará una reunión extraordinaria de la Comisión, si fuere el caso, o le informará sobre lo actuado en su próxima reunión ordinaria.

"Artículo 68. Los países miembros se comprometen a no alterar unilateralmente los gravámenes que se establezcan en las diversas etapas del Arancel Externo. Igualmente se comprometen a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelarios con países ajenos a la Subregión.

"Los países miembros concordarán los compromisos de este capítulo con las obligaciones del Tratado de Montevideo.

"CAPITULO VII

"Régimen agropecuario.

"Artículo 69. Con la mira de llegar a la adopción de una política común y a la formulación de un plan indicativo para el sector agropecuario, los países miembros armonizarán sus políticas nacionales y coordinarán sus planes de desarrollo agropecuario, tomando en cuenta, entre otros, los siguientes objetivos:

"a) El mejoramiento del nivel de vida de la población rural;

"b) El incremento de la producción y de la productividad;

"c) La especialización, en función del mejor uso de los factores de producción;

"d) La sustitución subregional de las importaciones y la diversificación y el aumento de las exportaciones, y

"e) El abastecimiento oportuno y adecuado del mercado subregional.

"Artículo 70. Para alcanzar los objetivos mencionados en el artículo anterior la Comisión tomará periódicamente, a propuesta de la Junta, las medidas siguientes, entre otras:

"a) Programas conjuntos de desarrollo agropecuario, por productos o grupos de productos;

"b) Sistemas comunes de comercialización y celebración de convenios sobre abastecimiento de productos agropecuarios entre los organismos estatales respectivos;

"c) Promoción de convenios entre los organismos nacionales vinculados a la planificación y a la ejecución de la política agropecuaria;

"d) Iniciativas sobre promoción de exportaciones;

"e) Programas conjuntos de investigación aplicada y de asistencia técnica y financiera al sector agropecuario, y

"f) Normas y programas comunes sobre sanidad vegetal y animal.

"Artículo 71. La Comisión y la Junta arbitrarán las medidas necesarias para acelerar el desarrollo agropecuario de Bolivia y El Ecuador y su participación en el mercado ampliado.

"Artículo 72. Para el comercio de productos agropecuarios amparados por el Programa de Liberación del Acuerdo, serán plenamente aplicables, aún después del período señalado en el artículo 2º del Tratado de Montevideo, el artículo 28 de éste, las resoluciones que lo complementan y las disposiciones que en el futuro las modifiquen o sustituyan.

"Artículo 73. El país que imponga las medidas de que trata el artículo anterior dará cuenta inmediata de ellas a la Junta, acompañando un informe sobre las razones en que se ha fundado para aplicarlas.

"Cualquier país miembro que se considere perjudicado por dichas medidas podrá presentar sus observaciones a la Junta.

"La Junta analizará el caso y propondrá a la Comisión las medidas de carácter positivo que juzgue convenientes a la luz de los objetivos señalados en el artículo 69.

"La Comisión decidirá sobre las restricciones aplicadas y sobre las medidas propuestas por la Junta.

"Artículo 74. Antes del 31 de diciembre de 1970 la Comisión, a propuesta de la Junta, determinará la lista de productos agropecuarios para los efectos de la aplicación de los artículos 72 y 73. Dicha lista podrá ser modificada por la Comisión, a propuesta de la Junta.

"CAPITULO VIII

"*Competencia comercial.*

"Artículo 75. Antes del 31 de diciembre de 1971 la Comisión adoptará, a propuesta de la Junta, las normas indispensables para prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia dentro de la Subregión, tales como 'dumping', manipulaciones indebidas de los precios, maniobras destinadas a perturbar el abastecimiento normal de materias primas y otras de efecto equivalente. En este orden de ideas, la Comisión contemplará los problemas que puedan derivarse de la aplicación de gravámenes y otras restricciones a las exportaciones.

"Corresponderá a la Junta velar por la aplicación de dichas normas en los casos particulares que se denuncien, para lo cual tendrá en cuenta

la necesidad de coordinarlas con las disposiciones de la Resolución 65 (II) de la Conferencia de las partes contratantes de la ALALC y las que la complementen o sustituyan.

"Artículo 76. Mientras la Comisión no adopte las normas de que trata el artículo anterior, el país que se considere afectado deberá recurrir a la Junta para la aplicación de la Resolución 65 (II).

"Artículo 77. Los países miembros no podrán adoptar medidas correctivas sin ser autorizados previamente por la Junta. La Comisión reglamentará los procedimientos para la aplicación de las normas del presente Capítulo.

"CAPITULO IX

"Cláusulas de salvaguardia.

"Artículo 78. Si un país miembro se viere en las situaciones previstas en el Capítulo VI del Tratado de Montevideo, ocasionadas por factores ajenos al Programa de Liberación del Acuerdo, podrá adoptar medidas de salvaguardia en consonancia con lo dispuesto en dicho capítulo y en las resoluciones pertinentes.

"Artículo 79. Si el cumplimiento del Programa de Liberación del Acuerdo causa o amenaza causar perjuicios graves a la economía de un país miembro o a un sector significativo de su actividad económica, dicho país podrá, previa autorización de la Junta, aplicar medidas correctivas de carácter transitorio y en forma no discriminatoria. Cuando fuere necesario, la Junta deberá proponer a la Comisión medidas de cooperación colectiva destinadas a superar los inconvenientes surgidos.

"La Junta deberá analizar periódicamente la evolución de la situación con el objeto de evitar que las medidas restrictivas se prolonguen más allá de lo estrictamente necesario o considerar nuevas fórmulas de cooperación si fuere procedente.

"Artículo 80. Si una devaluación monetaria efectuada por uno de los países miembros altera las condiciones normales de coapetencia, el país que se considere perjudicado podrá plantear el caso a la Junta, la que deberá pronunciarse breve y sumariamente. Verificada la perturbación por la Junta, el país perjudicado podrá adoptar medidas correctivas de carácter transitorio y mientras subsista la alteración, dentro de las recomendaciones de la Junta. En todo caso, dichas medidas no podrán significar una disminución de los niveles de importación existentes antes de la devaluación.

"Sin perjuicio de la aplicación de las medidas transitorias aludidas, cualquiera de los países miembros podrá pedir a la Comisión una decisión definitiva del asunto.

"El país miembro que devaluó podrá pedir a la Junta, en cualquier tiempo, que revise la situación, a fin de atenuar o suprimir las mencionadas

medidas correctivas. El dictamen de la Junta podrá ser enmendado por la Comisión.

"Artículo 81. No se aplicarán cláusulas de salvaguardia de ningún tipo a las importaciones de productos originarios de la Subregión incluidos en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

"Tampoco se aplicarán los artículos 79 y 80 a la importación de productos originarios de los demás países de la ALALC, cuando estuvieron incorporados en el Programa de Liberación del Tratado de Montevideo.

"CAPITULO X

Origen.

"Artículo 82. La Comisión, a propuesta de la Junta, adoptará las normas especiales que sean necesarias para la calificación del origen de las mercaderías. Dichas normas deberán constituir un instrumento dinámico para el desarrollo de la Subregión y ser adecuadas para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo.

"Artículo 83. Corresponderá a la Junta fijar requisitos específicos de origen para los productos que así lo requieran. Cuando en un Programa Sectorial de Desarrollo Industrial sea necesaria la fijación de requisitos específicos, la Junta deberá establecerlos simultáneamente con la aprobación del programa correspondiente.

"Dentro del año siguiente a la fijación de un requisito específico, los países miembros podrán solicitar su revisión a la Junta, que deberá pronunciarse sumariamente.

"Si un país miembro lo solicita, la Comisión deberá examinar dichos requisitos y adoptar una decisión definitiva, dentro de un plazo comprendido entre los seis (6) y los doce (12) meses, contados desde la fecha de su fijación por la Junta.

"La Junta podrá, en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, modificar los requisitos fijados conforme a este artículo, a fin de adaptarlos al avance económico y tecnológico de la Subregión.

"Artículo 84. La Comisión y la Junta, al adoptar y fijar las normas especiales o los requisitos específicos de origen, según el caso, procurarán que no constituyan obstáculo para que Bolivia y El Ecuador aprovechen las ventajas derivadas de la aplicación del Acuerdo.

"Artículo 85. La Junta velará por el cumplimiento de las normas y requisitos de origen dentro del comercio subregional. Así mismo, deberá proponer las medidas que sean necesarias para solucionar los problemas de origen que perturben la consecución de los objetivos de este Acuerdo.

"CAPITULO XI

"Integración física.

"Artículo 86. Los países miembros emprenderán una acción conjunta para solucionar los problemas de infraestructura que incidan desfavorablemente sobre el proceso de integración económica de la Subregión. Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones y comprenderá, en particular, las medidas necesarias para facilitar el tráfico fronterizo entre los países miembros.

"Para tal efecto, los países miembros propenderán al establecimiento de entidades o empresas de carácter multinacional, cuando ello sea posible y conveniente para facilitar la ejecución y administración de dichos proyectos.

"Artículo 87. Antes del 31 de diciembre de 1972, la Junta elaborará programas iniciales en los campos señalados en el artículo anterior y los presentará a la consideración de la Comisión. Estos programas comprenderán, en lo posible:

"a) La identificación de proyectos específicos para su incorporación en los planes nacionales de desarrollo y el orden de prioridad en que deban ejecutarse;

"b) Las medidas indispensables para financiar los estudios de preinversión que sean necesarios;

"c) Las necesidades de asistencia técnica y financiera para asegurar la ejecución de los proyectos, y

"d) Las modalidades de acción conjunta ante los organismos internacionales de crédito y, en particular ante la Corporación Andina de Fomento, para asegurar la provisión de los recursos financieros que no sea posible conseguir en la Subregión.

"La realización de estos programas iniciales marcará el comienzo de un proceso continuado, destinado a ampliar y modernizar la infraestructura física de la Subregión.

"Artículo 88. Los programas de que trata el artículo anterior, así como los Sectoriales de Desarrollo Industrial, deberán comprender medidas de cooperación colectiva para satisfacer adecuadamente los requerimientos de infraestructura indispensables para su ejecución y contemplarán de manera especial la situación del Ecuador y las características territoriales y la posición mediterránea de Bolivia.

"CAPITULO XII

"Asuntos financieros.

"Artículo 89. Los países miembros coordinarán sus políticas nacionales en materias financieras y de pagos en la medida necesaria para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo.

"Para tales efectos la Junta presentará a la Comisión propuestas sobre las siguientes materias, entre otras:

"a) Canalización de las corrientes de ahorro público y privado de la Subregión para la financiación de inversiones destinadas al desarrollo de la industria, la agricultura y la infraestructura, en el contexto del mercado ampliado;

"b) Financiación del comercio entre los países miembros y con los de fuera de la Subregión;

"c) Medidas que faciliten la circulación de capitales dentro de la Subregión y, en especial, de los que se destinen al desarrollo de la industria, los servicios y el comercio, en función del mercado ampliado;

"d) Fortalecimiento del sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales vigente entre los Bancos Centrales de la ALALC, en función de las necesidades del comercio subregional, y eventual creación de una Cámara Subregional de Compensación de Pagos y de un sistema de créditos recíprocos;

"e) Normas destinadas a resolver los problemas que pueda originar la doble tributación, y

"f) Creación de un fondo común de reserva.

"Artículo 90. Si como consecuencia del cumplimiento del Programa de Liberación del Acuerdo un país miembro sufre dificultades relacionadas con sus ingresos fiscales, la Junta podrá proponer a la Comisión, a petición del país afectado, medidas para resolver tales problemas. En sus propuestas, la Junta tendrá en cuenta los grados de desarrollo económico relativo de los países miembros.

"CAPITULO XIII

"Régimen especial para Bolivia y El Ecuador.

"Artículo 91. Con el fin de disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo actualmente existentes en la Subregión, Bolivia y El Ecuador gozarán de un régimen especial que les permita alcanzar un ritmo más acelerado de desarrollo económico, mediante su participación efectiva e inmediata en los beneficios de la industrialización del área y de la liberación del comercio.

"Para lograr el propósito enunciado en este artículo, los órganos del Acuerdo propondrán y adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con las reglas del mismo.

"Sección A. De la armonización de políticas económicas y de la coordinación de planes de desarrollo.

"Artículo 92. En la armonización de políticas económicas y sociales y en la coordinación de los planes de que trata el Capítulo III, deberán esta-

blecerse tratamientos diferenciales e incentivos suficientes que compensen las deficiencias estructurales de Bolivia y El Ecuador y aseguren la movilización y asignación de los recursos indispensables para el cumplimiento de los objetivos que a su favor contempla el Acuerdo.

Sección B. De la política industrial.

"Artículo 93. La política industrial de la Subregión considerará de manera especial la situación de Bolivia y El Ecuador para la asignación prioritaria de producciones a su favor y la localización consiguiente de plantas en sus territorios, especialmente a través de su participación en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

"Artículo 94. Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial contemplarán ventajas exclusivas y tratamientos preferenciales eficaces en favor de Bolivia y El Ecuador, de manera de facilitarles el efectivo aprovechamiento del mercado subregional.

"Artículo 95. La Junta, al proponer a la Comisión las medidas complementarias previstas en el artículo 35, deberá contemplar ventajas exclusivas y tratamientos preferenciales en favor de Bolivia y El Ecuador, en los casos en que ello sea necesario.

"*Sección C. De la política comercial.*

"Artículo 96. Con el objeto de permitir la participación inmediata de Bolivia y El Ecuador en los beneficios del mercado ampliado, los países miembros les otorgarán, en forma irrevocable y no extensiva, la eliminación de gravámenes y restricciones de todo orden a la importación de productos originarios de sus territorios, en los términos de los artículos 97 y 98.

"Artículo 97. Para los efectos indicados en el artículo anterior, los productos originarios de Bolivia y El Ecuador se regirán por las siguientes normas:

"a) A más tardar el 31 de diciembre de 1973 los productos contemplados en el literal d) del artículo 45 tendrán acceso libre y definitivo al mercado subregional. Para tal efecto, los gravámenes serán eliminados automáticamente mediante tres reducciones anuales y sucesivas del cuarenta, el treinta y el treinta por ciento respectivamente, la primera de las cuales tendrá lugar el 31 de diciembre de 1971, tomando como punto de partida los niveles señalados en el literal a) del artículo 52;

"b) La Comisión, a propuesta de la Junta y antes del 31 de diciembre de 1970, aprobará nóminas de productos que se liberarán a favor de Bolivia y El Ecuador el 1º de enero de 1971;

"c) Los productos a que se refiere el artículo 53 quedarán totalmente liberados de gravámenes en favor de Bolivia y El Ecuador el 1º de enero de 1974 o el 1º de enero de 1976, según hayan sido o no objeto de prórroga, en los términos del artículo 47;

"d) Antes del 31 de marzo de 1971 la Comisión, a propuesta de la Junta, fijará márgenes de preferencia en favor de sendas nóminas de productos de especial interés para Bolivia y El Ecuador y determinarán los plazos durante los cuales serán mantenidos dichos márgenes, que serán puestos en vigencia el 1º de abril de 1971.

"La nómina a que se refiere este literal estará formada por productos de los comprendidos en el literal d) del artículo 45, y

"e) El mismo procedimiento indicado en el literal d) se observará con relación a una lista de productos de aquellos que, habiendo sido reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, no fueren incluidos en ellos dentro de los plazos fijados en el artículo 47.

"Artículo 98. La liberación de los productos de la Lista Común para los cuales los países miembros han otorgado ventajas no extensivas en favor de Bolivia y El Ecuador regirá exclusivamente en su provecho. Dicha exclusividad se limitará al país que haya otorgado la respectiva ventaja.

"Artículo 99. Las medidas correctivas a que se refieren los artículos 72 y 79 se extenderán a las importaciones procedentes de Bolivia y El Ecuador sólo en casos debidamente calificados y previa comprobación, por la Junta, de que los perjuicios graves provienen sustancialmente de dichas importaciones. La Junta observará, en esta materia, los procedimientos del citado artículo 79 y del artículo 4º de la Resolución 173 (CM-I/III-E) de la ALALC.

"Artículo 100. Bolivia y El Ecuador cumplirán el Programa de Liberación en la forma siguiente:

"a) Liberarán los productos incorporados en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial en la forma que se establezca en cada uno de ellos;

"b) Liberarán los productos que, habiendo sido reservados para dichos programas no fueren incluidos en ellos, en la forma y dentro del plazo que determine la Comisión, a propuesta de la Junta. Para hacer tal determinación la Comisión y la Junta tendrán en cuenta fundamentalmente los beneficios que se deriven de la Programación y la localización a que se refiere el artículo 93;

"c) El plazo que fije la Comisión no podrá exceder en más de cinco (5) años al establecido en el artículo 52 literal c);

"d) Liberarán los productos incorporados o que se incorporen a la Lista Común en la forma y en los plazos previstos en el Tratado de Montevideo y en las resoluciones pertinentes de la Conferencia;

"e) Liberarán los productos que aún no se producen en la subregión y que no formen parte de la reserva prevista en su favor en el artículo 50, sesenta días después de que la Comisión apruebe dicha reserva.

"Sin embargo, podrán exceptuar de este tratamiento los productos que la Junta, de oficio o a petición de Bolivia o El Ecuador, califique para estos efectos como suntuarios o prescindibles.

"Estos productos se sujetarán para su desgravación posterior al procedimiento establecido en el literal f) del presente artículo, y

"f) Liberarán los productos no comprendidos en los literales anteriores a partir de sus aranceles nacionales, mediante reducciones anuales y sucesivas del diez por ciento (10%) cada una, la primera de las cuales será hecha el 31 de diciembre de 1976. No obstante Bolivia y El Ecuador podrán iniciar la desgravación de estos productos en el curso de los seis primeros años de vigencia del Acuerdo.

"Artículo 101. La Junta evaluará periódicamente los resultados que obtengan Bolivia y El Ecuador en su intercambio con los demás países miembros y la medida en que efectivamente estén aprovechando los beneficios del mercado ampliado. Con base en dichas evaluaciones, la Comisión podrá revisar los plazos señalados en los literales c) y f) del artículo anterior.

"Artículo 102. La lista de excepciones de Bolivia podrá incluir productos comprendidos en no más de trescientos cincuenta ítems y en cincuenta subposiciones de la NABALALC. La lista del Ecuador no podrá comprender más de seiscientos ítems. Este número podrá ser modificado por la Comisión en los términos del segundo párrafo del artículo 55.

"Los productos incluidos por Bolivia y El Ecuador en sus listas de excepciones quedarán totalmente liberados de gravámenes y otras restricciones a más tardar el 31 de diciembre de 1990. Este plazo podrá ser prorrogado en casos debidamente calificados por la Junta.

"Los artículos 55, 56 y 57 serán aplicables en todo lo demás, a las listas de excepciones de Bolivia y El Ecuador.

"La regla consagrada en el primer párrafo del artículo 54 no se aplicará a los productos incluidos por Bolivia y El Ecuador en sus listas de excepciones.

"Artículo 103. En la preparación de los programas a que se refieren los artículos 36 y 37, la Comisión y la Junta darán atención especial y prioritaria a las industrias de Bolivia y El Ecuador, cuyos productos sean exceptuados por dichos países del Programa de Liberación, con el fin de contribuir a habilitarlas lo más pronto posible para participar en el mercado subregional.

"*Sección D. Del Arancel Externo Común.*

"Artículo 104. Bolivia y El Ecuador iniciarán el proceso de adopción del Arancel Externo Común en forma anual, automática y lineal, el 31 de diciembre de 1976 y lo completarán el 31 de diciembre de 1985.

"Bolivia y El Ecuador sólo estarán obligados a adoptar el Arancel Externo Mínimo Común respecto de los productos que no se producen en la Subregión de que trata el artículo 50. Con relación a dichos productos adoptarán los gravámenes mínimos mediante un proceso lineal y automático que se cumplirá en tres años, contados a partir de la fecha en que se inicie su producción en la Subregión.

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo la Comisión, a propuesta de la Junta, podrá determinar que Bolivia y El Ecuador adopten los niveles arancelarios mínimos con respecto a productos que sean de interés para los restantes países miembros y siempre que la aplicación de dichos niveles no cause perturbaciones a Bolivia o El Ecuador.

"También podrá la Comisión, a propuesta de la Junta, determinar la adopción de los niveles arancelarios mínimos por parte de Bolivia y El Ecuador con respecto a productos cuya importación desde fuera de la Subregión pueda causar perturbaciones graves a ésta.

"Artículo 105. Bolivia y El Ecuador podrán establecer las excepciones que les sean autorizadas por la Comisión, a propuesta de la Junta, al proceso de aproximación de sus Aranceles Nacionales al Arancel Externo Común que les permitan aplicar sus leyes vigentes de fomento industrial, principalmente en lo relacionado con la importación de bienes de capital, productos intermedios y materias primas necesarias para su desarrollo.

"Dichas excepciones no podrán aplicarse, en ningún caso más allá del 31 de diciembre de 1985.

"*Sección E. De la cooperación financiera y la asistencia técnica.*

"Artículo 106. Los países miembros se comprometen a actuar conjuntamente ante la Corporación Andina de Fomento y cualesquiera otros organismos subregionales, nacionales o internacionales, con el fin de conseguir asistencia técnica y financiación para la instalación prioritaria de plantas o complejos industriales en Bolivia y El Ecuador.

"La asignación de los recursos destinados a tales proyectos deberá hacerse en función del objetivo básico de reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países, procurando favorecer acentuadamente a Bolivia y El Ecuador.

"Además, los países miembros actuarán conjuntamente ante la Corporación Andina de Fomento para que asigne sus recursos ordinarios y extraordinarios en forma tal que Bolivia y El Ecuador reciban una proporción sustancialmente superior a la que resultaría de una distribución de dichos recursos proporcional a sus aportes al capital de la Corporación.

"*Sección F. Disposiciones generales.*

"Artículo 107. En sus evaluaciones periódicas e informes anuales, la Junta considerará, de manera especial y separadamente, la situación de Bolivia y El Ecuador dentro del proceso de Integración Subregional y propondrá a la Comisión las medidas que juzgue adecuadas para mejorar sustancialmente sus posibilidades de desarrollo y activar cada vez más su participación en la industrialización del área.

"Artículo 108. En todo lo que no esté contemplado en este Acuerdo, el régimen especial para Bolivia y El Ecuador incorpora plenamente los principios y las disposiciones del Tratado de Montevideo, así como los de

las resoluciones de la ALALC a favor de los países de Menor Desarrollo Económico Relativo.

"CAPITULO XIV

"Adhesión, vigencia y denuncia.

"Artículo 109. El presente Acuerdo no podrá ser suscrito con reservas y quedará abierto a la adhesión de las demás partes contratantes del Tratado de Montevideo. Los países de Menor Desarrollo Económico Relativo que adhieran a él tendrán derecho a un tratamiento similar al que se conviene en el Capítulo XIII para Bolivia y El Ecuador.

"Las condiciones de la adhesión serán definidas por la Comisión, para lo cual tendrá en cuenta que la incorporación de nuevos miembros debe ajustarse a los objetivos del Acuerdo.

"Artículo 110. El presente Acuerdo será sometido a la consideración del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC y una vez que el Comité haya declarado que es compatible con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo y con la Resolución 203 (CM-II/VI-E) cada uno de los países miembros lo aprobará conforme a sus respectivos procedimientos legales y comunicará el correspondiente acto de aprobación a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC.

"El Acuerdo entrará en vigor cuando tres países hayan comunicado su aprobación a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC.

"Para los demás países, la fecha de entrada en vigor será la de la comunicación del respectivo instrumento de aprobación de acuerdo con el procedimiento señalado en el primer inciso de este artículo.

"El presente Acuerdo permanecerá en vigencia mientras los compromisos que se adquieran en el marco general del Tratado de Montevideo no superen los que aquí se establecen.

"Artículo 111. El país miembro que desee denunciar este Acuerdo deberá comunicarlo a la Comisión. Desde ese momento cesarán para él los derechos y obligaciones derivados de su condición de miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia.

"El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuido en casos debidamente fundados, por decisión de la Comisión y a petición del país miembro interesado.

"En relación con los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial se aplicará lo dispuesto en el literal g) del artículo 34.

"CAPITULO XV

"Disposiciones finales.

"Artículo 112. La Comisión, a propuesta de la Junta, y sobre la base de los informes y evaluaciones periódicas de ésta, adoptará a más tardar

el 31 de diciembre de 1980, los mecanismos necesarios para asegurar la consecución de los objetivos del mismo una vez que haya concluido el proceso de liberación del intercambio y de establecimiento del Arancel Externo Común. Dichos mecanismos deberán contemplar tratamientos especiales en favor de Bolivia y El Ecuador, mientras subsistan las diferencias actualmente existentes en el grado de desarrollo.

"Artículo 113. Las ventajas pactadas en el Acuerdo no se harán extensivas a los países no participantes ni crearán obligaciones para ellos.

"Artículo 114. Las disposiciones de este Acuerdo no afectarán los derechos y obligaciones resultantes del Tratado de Montevideo y de las resoluciones de la ALALC, que se aplicarán en forma supletoria.

"*Disposición transitoria.* Se exceptúan de lo previsto en el artículo 54, las alteraciones de niveles que resulten de la conversión que haga El Ecuador en su Arancel Nacional de Aduanas como consecuencia de la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

" ANEXO I

"1. Delegar en la Junta aquellas atribuciones que estime convenientes.

"2. Aprobar modificaciones al presente Acuerdo.

"3. Enmendar las proposiciones de la Junta.

"4. Aprobar las normas que sean necesarias para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas en los países miembros.

"5. Aprobar el programa de armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior de los países miembros.

"6. Aprobar los programas de integración física.

"7. Acelerar el Programa de Liberación, por productos o grupos de productos.

"8. Aprobar los programas conjuntos de desarrollo agropecuario.

"9. Aprobar y modificar la lista de productos agropecuarios de que trata el artículo 74.

"10. Aprobar las medidas de cooperación conjunta establecidas en el artículo 79.

"11. Modificar el número de ítems a que se refieren los artículos 55 y 102.

"12. Reducir el número de materias incluidas en el presente Anexo.

"13. Establecer las condiciones de adhesión al presente Acuerdo.

"ANEXO II

"1. Aprobar la nómina de productos reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

"2. Aprobar los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

"3. Aprobar los programas de racionalización y especialización a que se refiere el artículo 36.

"4. Aprobar el Arancel Externo Mínimo Común y el Arancel Externo Común de acuerdo con las modalidades previstas en el Capítulo VI, establecer las condiciones de su aplicación y modificar los niveles arancelarios comunes.

"5. Aprobar la nómina de productos que no se producen en ningún país de la Subregión.

"6. Aprobar las normas especiales de origen.

"ANEXO III

"1. Aprobar la lista de productos de liberación inmediata conforme al artículo 97, literal b).

"2. Fijar márgenes de preferencia y señalar plazos de vigencia para las nóminas de productos de especial interés para Bolivia y El Ecuador [artículo 97, literales d) y e)].

"3. Determinar la forma y los plazos en que Bolivia y El Ecuador liberarán los productos reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y que no hayan sido incluidos en ellos [artículo 100, literal b)].

"4. Revisar los plazos de liberación de los productos a que se refieren los incisos c) y f) del artículo 100.

"5. Determinar los niveles arancelarios mínimos que adopten Bolivia y El Ecuador para productos de interés de los restantes países miembros (artículo 104).

"6. Aprobar la nómina de productos no producidos, reservada para su producción en Bolivia y El Ecuador, y fijar las condiciones y plazos de la reserva (artículo 50).

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

"Artículo III. Corresponderá al Instituto Colombiano de Comercio Exterior, en el ámbito de sus atribuciones legales, adoptar las medidas y proponer los proyectos de decretos necesarios para el cumplimiento oportuno de las obligaciones que el Acuerdo de Integración Subregional impone a Colombia.

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

"Comuníquese, publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 8 de agosto de 1969.

Carlos Lleras Restrepo.

"El Ministro de Relaciones Exteriores,

Alfonso López Michelsen.

"El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Abdón Espinosa Valderrama.

"El Ministro de Agricultura,

Enrique Peñalosa.

"El Ministro de Desarrollo Económico,

Hernando Gómez Otálora".

III. La demanda

1. *Normas que se estiman violadas.*

Para los actores el decreto acusado viola lo dispuesto por los artículos 2º, 76 ordinal 18, 81, 118 ordinal 7º y 120 ordinales 7º y 20 de la Constitución Nacional. Además, en la demanda se indica que también resulta violada la Ley 7ª de 1944.

2. *Fundamentos de la acción.*

En concepto de los actores las violaciones que señalan se fundamentan en los razonamientos que siguen, en resumen:

a) Observan que la Corte Suprema de Justicia se declaró competente para conocer en forma absoluta la constitucionalidad de las leyes y de los actos aprobatorios de tratados internacionales y que, para los efectos de este control, debe asimilarse la norma acusada a una ley aprobatoria de tratado público, por la semejanza que existe entre estos actos y por sus efectos prácticos;

b) Por lo que atañe a la violación de los artículos 2º, 81, 118-7 y 120-20 de la Carta, los actores manifiestan que el Presidente de la República al expedir el Decreto 1245 de 1969, omitió el trámite que impone la Constitución y que consiste en someter el acto de derecho internacional a la aprobación del Congreso, para la expedición de la ley correspondiente.

Igualmente sostienen que la norma acusada no fue ni siquiera "proyecto de ley" y mucho menos sufrió el trámite constitucional previsto por la Carta, para la expedición de las leyes, y no fue sancionada como tal. De otra parte señalan que el Presidente de la República se tomó el derecho de legislar en materia de tratados públicos en Colombia, por fuera de sus competencias, con lo cual se extralimitó en sus funciones e invadió los fueros constitucionales del Congreso.

c) En igual sentido se pronunció la demanda en relación con la violación señalada de la Ley 7ª de 1944.

IV. El Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación, en concepto del 19 de mayo de 1989, rindió la vista fiscal de su competencia y en ella solicita a esta Corporación que declare que es inexequible el artículo 1º del Decreto 1245 de 1969, "por extralimitación en las facultades otorgadas por el Congreso" y que en relación con los artículos 2º y 3º del mismo, se esté a lo resuelto en la sentencia número 46 de julio 12 de 1971.

Sus razonamientos son, en resumen, los que siguen:

1. La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción planteada "dado que para la expedición del decreto se invocaron las facultades concedidas por el Legislativo al Ejecutivo para obrar dentro de su órbita constitucional, poniendo en desarrollo medidas pactadas en el Tratado de Montevideo y esta suerte de facultades está prevista en el artículo 76-11 de la Constitución; la Corte tiene competencia para conocer, según lo previsto por el artículo 214 Superior".

Conforme a lo ordenado por la sentencia número 46 del 12 de julio de 1971, debe la Corte ordenar estarse a lo resuelto sobre los artículos 2º y 3º del citado decreto, ya que sobre ellos operan los efectos de la cosa juzgada. Por tanto, el examen de constitucionalidad debe hacerse solamente frente al artículo 1º.

2. Advierte el señor Procurador que no obstante la validez relativa del argumento del actor, fundado en que no existió una ley de la República vigente aprobatoria del acuerdo subregional andino, debe aclararse que en realidad el Gobierno Nacional sometió el proyecto de ley a consideración del Congreso y el Acuerdo fue aprobado por medio de la Ley 8ª de 1973, y que "el instrumento que ya se encontraba perfeccionado a nivel internacional, se adecuó al ordenamiento jurídico interno", por virtud de la operancia del "fenómeno de la subrogación".

3. En este punto, el Ministerio Público señaló que acoge la tesis de quienes han sostenido que por virtud del "Magisterio Moral" que ejerce la Corte Suprema de Justicia, en su función permanente de guardiana de la integridad de la Constitución, debe pronunciarse fallo de mérito aunque la disposición acusada haya perdido vigencia.

4. Por lo que hace a la confrontación del artículo 1º del Decreto 1245 de 1969 con el texto de la Carta, encuentra el Ministerio Público que existió extralimitación por el Ejecutivo en el ejercicio de las autorizaciones concedidas por el artículo 2º de la Ley 88 de 1961, ya que éstas no permitían derivar "...una facultad para aprobar instrumentos internacionales, llámense estos acuerdos, pactos o tratados...".

En su opinión, las determinaciones del acuerdo subregional no constituyen medidas para poner en práctica lo pactado en el Tratado de Montevideo "porque las cláusulas imponen a los países firmantes obligaciones que van, desde la organización de políticas económicas y sociales, hasta la sujeción a unos órganos que convierten en actos generadores de obligaciones, las estipulaciones hechas...". Concluye el Ministerio Público que la advertida limitación de "facultades que habían sido concedidas por el Congreso" genera violación de los artículos 76-11 y 118-8 de la Carta.

V. Consideraciones de la Corte

1ª *La competencia.*

Tal como lo definió la Corte Suprema de Justicia, esta Corporación fue competente para conocer de la constitucionalidad del Decreto 1245 de 1969, mientras rigió en el ordenamiento jurídico, en atención a que en él se invocaron como fundamento de su expedición, las autorizaciones conferidas por el artículo 2º de la Ley 88 de 1961, ya que advirtió que aquélla se produjo por el Presidente de la República "en uso de sus facultades legales, y en particular las que le confiere el artículo 2º de la Ley 88 de 1961".

En este sentido la Corte señaló en su fallo de junio 26 de 1971, que:

"Vista la invocación del artículo 2º de la Ley 88, que consigna el decreto acusado, y si se tiene en cuenta que los tratados públicos, para su cumplimiento, requieren a menudo que se adopten por el Gobierno (y aún por el Congreso) actos posteriores que los hagan efectivos, resulta evidente que el texto legal que va mencionado concedió al Ejecutivo una autorización para obrar dentro de su órbita constitucional, en cuanto el tratado de libre comercio pactado en Montevideo requiriese actuaciones gubernamentales a los fines de su desarrollo. Esta suerte de facultades está prevista por el numeral 11 del precepto 76 de la Constitución, y de acuerdo con el artículo 214 de la misma, la Corte tiene competencia para conocer de acusaciones contra los decretos que las ejerzan. Como el Decreto 1245 se halla comprendido en esta clase de actos, se pasa a resolver" (M. P. Dr. José Gabriel de la Vega).

"Además, dentro de la misión confiada a la Corte de guardar la integridad de la Constitución, el artículo 214 de ésta, en su numeral 2º le entrega específicamente la facultad de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de '...los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76 ordinales 11 y 12, y 80' de la misma Carta, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano'.

"Así las cosas, el Decreto 1245 de 1969 perteneció sin duda a la categoría de los previstos en el ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional; empero, cabe señalar que en el citado fallo, la Corte decidió en primer término '...abstenerse de resolver sobre la constitucionalidad del artículo 1º

del Decreto 1245 del 8 de agosto de 1969...', con base en la doctrina de la incompetencia para conocer de la constitucionalidad de los actos aprobatorios de tratados públicos, y, en segundo lugar, 'declarar exequibles los artículos 2º y 3º del mismo decreto'.

"Ahora, encuentra la Corte que, en lo relacionado con el artículo 1º del decreto que se acusa, se ha producido el fenómeno de insubsistencia de la norma, por regulación íntegra de la materia a que aquél se refería en una ley nueva o posterior, ya que el artículo 1º de la Ley 8ª de abril 14 de 1973, 'por la cual se aprueba un convenio internacional y se determinan las modalidades de su aplicación', dispuso aprobar el Acuerdo Subregional Andino, suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969, lo cual fue el objeto de lo dispuesto por el artículo 1º del Decreto 1245 de 1969, dejándolo sin fuerza vinculante alguna.

"Como queda visto, la regulación contenida por el artículo 1º acusado, quedó sin vigencia desde el momento en que entró a regir la Ley 8ª de 1973, y por tanto no puede la Corte ante esta situación pronunciar fallo sobre el mismo, por carencia actual de objeto para decidir, causal denominada también sustracción de la materia del proceso.

"No procede en estas condiciones el fallo de mérito de esta Corporación, ni acceder a la solicitud que en este sentido formula el señor Procurador General de la Nación, con base en la pretendida doctrina del 'magisterio moral' de la Corte, pues este Tribunal tiene bien definido el punto, ya que considera que sólo puede emitir fallo de mérito ante normas derogadas o insubsistentes en los especiales casos del control automático u oficioso de la constitucionalidad de los decretos de estado de sitio y emergencia económica (Arts. 121 y 122 C. N.), y en el de la *perpetuatio jurisdictionis*, por haberse admitido la demanda ciudadana aún dentro de la vigencia de la norma acusada, que posteriormente desaparece del ordenamiento jurídico.

"Como en este caso no cabe tal pronunciamiento, debe la Corte inhibirse de fallar sobre la constitucionalidad del artículo 1º que se acusa.

"Por lo que se refiere a los artículos 2º y 3º del Decreto 1245 de 1969, debe la Corte ordenar estarse a lo ya resuelto en oportunidad anterior, por virtud de los efectos de cosa juzgada que produce el fallo citado que, como se anotó, decidió declararlos exequibles".

Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto fiscal,

Resuelve:

Primero. Inhibirse de fallar sobre el artículo 1º del Decreto 1245 de 1969, por carencia actual de objeto.

Segundo. Estarse a lo resuelto en el fallo de 26 de junio de 1971, en lo que se refiere a los artículos 2º y 3º del Decreto 1245 de 1969.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Oscar Peña Alzate,* Conjuez; *Jaime Giraldo Angel; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lanfont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Alvaro Ortiz Monsalve
Secretario General.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Resumen. Revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República es el acto del Congreso por virtud del cual se atribuye al Jefe del Gobierno de investiduras especiales en materia legislativa, con lo que se suple transitoriamente el régimen constitucional ordinario que consagran los artículos 55 y 56 de la Carta, esto supone la calificación de aquel órgano sobre las conveniencias o la necesidad pública del mismo. Carrera Administrativa en las direcciones de Impuestos y Aduanas.

Estése a lo resuelto en el fallo 46 de julio 27 de 1989.

Exequible **el último inciso del artículo 1º de la Ley 61 de 1987.**

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 65.

Referencia: Expediente número 1925.

Acción de inexequibilidad contra la Ley 61 de 1987 y el Decreto 1290 de 1988. Normas sobre Carrera Administrativa y Estatuto de Carrera del personal de las Direcciones de Impuestos Nacionales y Aduanas y del Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Actor: Jairo Villegas Arbeláez.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.*

Aprobada por Acta número 41.

Bogotá, D. E., 28 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

Ante esta Corporación y en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que consagra el artículo 214 de la Carta, el ciudadano Jairo Villegas Arbeláez, presentó escrito de demanda en el que solicita que se declare que la Ley 61 de 1987 (noviembre 30), "por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones", y el Decreto 1290 de 1988 (junio 29), "por el cual se establecen las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de los funcionarios de las Direcciones Generales de Aduanas, Impuestos Nacionales y Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como las situaciones administrativas en que pueda encontrarse dicho personal", son inexequibles.

Se admitió la demanda, se decretaron unas pruebas relacionadas principalmente con el trámite para la expedición de la ley acusada, y se ordenó el traslado del expediente al Despacho del señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto fiscal de su competencia. Una vez recibido éste, y cumplidos como se encuentran todos los trámites previstos por el Decreto 432 de 1969 para estas acciones, procede la Corte a resolver la cuestión planteada.

II. Disposiciones acusadas

"LEY 61 DE 1987
"(diciembre 30)

"*Por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"Artículo 1º Son empleados de libre nombramiento y remoción, los siguientes:

"a) Los Ministros, Jefe de Departamento Administrativo, Viceministro, Subjefe de Departamento Administrativo, Secretario General, Consejero Asesor, Director General, Superintendente, Superintendente Delegado, Jefe de Unidad Administrativa Especial, Secretario Privado, Jefe de Oficina y los demás empleados de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección;

"b) En los establecimientos públicos; los del Presidente, Director o Gerente y Rector; los de Vicepresidente, Subdirector o Subgerente, Vicerrector y Decano; los de Secretario General, Secretario de la Junta y

Secretario Privado; los de Asesor, Consejero, Jefe de División y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección; además los que señalen en los estatutos orgánicos de dichas entidades;

"c) Los empleos de los Despachos de los Ministros, de los Jefes de Departamento Administrativo, de los Viceministros y de los Presidentes, de los Directores o Gerentes de establecimientos públicos, de los Rectores, de los Vicerrectores y de los Decanos de las Universidades;

"d) Los empleos de la Presidencia de la República;

"e) Los empleos del servicio exterior de conformidad con las normas que regulan la carrera diplomática y consular;

"f) Los de la Dirección General de Aduanas;

"g) Los de la Dirección General de Impuestos y los del Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

"h) Los de agente secreto y detective

"i) Los empleados de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y

"j) Los de tiempo parcial.

"Son de carrera los demás empleos no señalados como de libre nombramiento y remoción.

"El Gobierno dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta Ley, establecerá las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de los funcionarios a que hacen referencia los literales f) y g) del inciso 1º de este artículo, así como las situaciones administrativas en que pueda encontrarse dicho personal.

"Artículo 2º El retiro del servicio por cualquier causa implica el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo en el caso de cesación por motivo de supresión del empleo. Cuando un funcionario de Carrera Administrativa toma posesión de un empleo distinto del que es titular sin haber cumplido el proceso de selección o de un encargo de libre nombramiento y remoción para el cual no fue comisionado, perderá sus derechos de carrera.

"Artículo 3º El nombramiento del funcionario escalafonado en carrera deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora cuando dentro del mismo año calendario haya obtenido dos (2) calificaciones no satisfactorias de servicios.

"Cuando se trate de declarar la insubsistencia del nombramiento de un funcionario escalafonado deberá oírse previamente el concepto de la respectiva Comisión de Personal.

"La declaración de insubsistencia que con fundamento en ella se decretó deberá ser adoptada mediante providencia motivada. Contra esta providencia procede el recurso de reposición en el efecto suspensivo, con el cual se entiende agotada la vía gubernativa.

"Artículo 4º La provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción se hará por nombramiento ordinario.

"La provisión de los empleos de carrera se hará, previo concurso por nombramiento en período de prueba o por ascenso y por nombramiento provisional cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado por concurso, según lo dispongan los reglamentos y exclusivamente por necesidades del servicio.

"El nombramiento provisional no podrá tener una duración superior a cuatro (4) meses, salvo cuando se trate de proveer empleos cuyo titular se encuentre en comisión de estudios, o cuando el Consejo Superior del Servicio Civil lo prorrogue a solicitud debidamente motivada de la entidad interesada. En el acto en el que se disponga la prórroga se establecerá el término máximo de la duración de la misma, que no podrá exceder de cuatro (4) meses. En ningún caso podrá haber más de una prórroga, ni hacerse nombramiento provisional a un empleado que haya ingresado a la Carrera Administrativa.

"Artículo 5º Al entrar en vigencia esta Ley, los empleados que estén desempeñando un cargo de Carrera sin que se encuentren inscritos en la misma, deberán acreditar, dentro del año inmediatamente siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos en el manual de requisitos expedido por el Gobierno Nacional o en los decretos que establezcan equivalencias de dichos requisitos, según el caso. Acreditados tales requisitos a sus equivalentes tendrán derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la Carrera Administrativa.

"Si el cargo que se desempeña no estuviere incluido en el manual de requisitos, el período se extenderá por seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que el Gobierno lo incluya, para lo cual éste tendrá un término de doce (12) meses a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley.

"Artículo 6º Los empleados que no acrediten poseer los requisitos para el desempeño del cargo, dentro de los términos señalados en el artículo anterior, quedarán como de libre nombramiento y remoción, pero si continúan al servicio del mismo organismo sin solución de continuidad, podrán solicitar su inscripción en la carrera cuando demuestren poseer los requisitos para el cargo que están desempeñando en el momento en que acrediten dicho cumplimiento.

"Sin embargo, los empleados que tengan cinco o más años de servicio a la entidad, tendrán derecho a solicitar su inscripción en la carrera, siempre que para el ejercicio de las funciones del empleo que desempeñan no se exija título profesional correspondiente a una carrera reglamentada.

"Artículo 7º Todo funcionario inscrito en la Carrera Diplomática y Consular podrá solicitar dentro del término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de esta Ley la reclasificación de su escalafón, teniendo en cuenta los cargos de carrera que haya desempeñado desde su ingreso al Ministerio, el cumplimiento de los requisitos sobre tiempo de servicio seña-

lado en el artículo 8º de esta Ley y la alternación de que trata el artículo 32 del Decreto-ley 2016 de 1968.

"Artículo 8º La Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular tendrá en cuenta la siguiente escala de tiempo mínimo de servicio en cargos de carrera, para la reclasificación a que se refiere el artículo anterior.

"Como Embajador, después de veintitrés (23) años.

"Como Ministro Plenipotenciario, después de veinte (20) años.

"Como Ministro Consejero, después de diecisiete (17) años.

"Como Consejero, después de catorce (14) años.

"Como Primer Secretario, después de ocho (8) años.

"El tiempo mínimo de servicio a que se refiere esta escala se reducirá en tres (3) años para los funcionarios que acrediten título universitario a nivel doctoral o de licenciatura otorgado por una universidad reconocida por el Estado.

"Para la reclasificación a la categoría de Embajador los funcionarios inscritos deberán haber servido en cargos de Embajador o Ministro Plenipotenciario, o sus equivalentes, por no menos de tres (3) años y a la categoría de Ministro Plenipotenciario en cargos de Ministro Plenipotenciario o Ministro Consejero o sus equivalentes, por no menos de tres (3) años.

"Artículo 9º Igualmente y dentro del plazo señalado en el artículo 7º de esta Ley, los funcionarios con categoría diplomática que en la fecha de la vigencia de la presente Ley prestaren sus servicios en el Ministerio o en el exterior y que no estuvieren escalafonados en la Carrera Diplomática y Consular podrán solicitar su inscripción en la misma de acuerdo con las siguientes normas:

"a) Como Ministro Consejero, después de un mínimo de diecisiete (17) años de servicio en cargos de carrera;

"b) Como Consejero, después de un mínimo de catorce (14) años de servicio en cargos de carrera;

"c) Como Primer Secretario, después de un mínimo de ocho (8) años de servicio en cargos de carrera;

"d) Como Segundo Secretario, después de un mínimo de cinco (5) años de servicio en cargos de carrera, y

"e) Como Tercer Secretario, después de un mínimo de tres (3) años de servicio en cargos de carrera.

"Parágrafo 1º Para la inscripción en los grados de Ministro Consejero o Primer Secretario, será requisito indispensable que el funcionario haya prestado un mínimo de tres (3) años de servicio en la planta interna del Ministerio en cargos de carrera; este lapso se reducirá a dos (2) años para la inscripción en los grados de segundo y tercer Secretario.

"Parágrafo 2º El tiempo mínimo de servicio a que se refiere la escala establecida en el presente artículo se reducirá en tres (3) años para los

funcionarios que acrediten título universitario a nivel doctoral o de licenciatura de una universidad reconocida por el Estado, pero la aplicación de esta prerrogativa en ningún caso exime o disminuye los periodos obligatorios de permanencia en la planta interna del Ministerio.

"Artículo 10. Para ser inscritos como Primero, Segundo y Tercer Secretario, además de los requisitos establecidos en el artículo anterior, los funcionarios deberán presentar ante un jurado designado al efecto por el Instituto Colombiano de Estudios Internacionales exámenes orales y escritos de las siguientes materias:

"Historia Diplomática de Colombia.

"Derecho Internacional Americano.

"Derecho Internacional Público y Privado, y Francés o Inglés.

"Artículo 11. Para ser inscritos como Consejero o Ministro Consejero los funcionarios deben someterse a las pruebas orales y escritas a que se refiere el artículo anterior y presentar una tesis sobre el tema de la Política Internacional de Colombia en ese momento, que señale el Instituto Colombiano de Estudios Internacionales.

"Artículo 12. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación, modifica y adiciona los Decretos-ley 2400 y 3074 de 1968 y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el artículo 22 de la Ley 13 de 1984.

"Dada en Bogotá, D. E., a los... días del mes de... de mil novecientos ochenta y siete (1987).

"El Presidente del honorable Senado de la República, *Pedro Martín Leyes Hernández,* el Presidente de la honorable Cámara de Representantes, *César Pérez García,* el Secretario General del honorable Senado de la República, Crispín Villazón de Armas, el Secretario General de la honorable Cámara de Representantes, Luis Lorduy Lorduy.

"República de Colombia - Gobierno Nacional.

"Bogotá, D. E., 30 de diciembre de 1987.

"Publíquese y ejecútese,

VIRGILIO BARCO.

"El Ministro de Relaciones Exteriores,

Julio Londoño Paredes.

"El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Diego Younes Moreno".

"DECRETO NUMERO 1290 DE 1988

"(junio 29)

"Por el cual se establecen las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de los funcionarios de las Direcciones Generales

de Aduanas, Impuestos Nacionales y Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como las situaciones administrativas en que pueda encontrarse dicho personal.

"El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1º de la Ley 61 de 1987,

"DECRETA:

"CAPITULO I

"*Objetivos, definiciones y competencia.*

"Artículo 1º *Objeto.* El presente Decreto establece las condiciones y procedimientos para el ingreso, permanencia, promoción y retiro, del personal de las Direcciones Generales de Aduanas, Impuestos Nacionales y Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como las situaciones administrativas en que pueda encontrarse dicho personal.

"Artículo 2º *Cobertura.* Las normas contempladas en el presente estatuto se aplican a los empleados públicos de las Direcciones Generales de Aduanas, Impuestos Nacionales y Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

"La vinculación de personal supernumerario y demás auxiliares de la administración, se regirá por las normas generales a ellos aplicables.

"Artículo 3º *Funcionalidad y operatividad.* Con el objeto de racionalizar el sistema de ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de los funcionarios de las direcciones de que trata este Decreto, éstas dispondrán de:

"a) Sistemas de recolección, registro y actualización de la información relacionada con la administración de sus recursos humanos;

"b) Sistemas e instrumentos de evaluación que garanticen su confiabilidad y validez en los procesos de selección técnica de personal;

"c) Centros y medios de capacitación y adiestramiento que permitan el logro de los objetivos del presente Decreto.

"Artículo 4º *Autoridad nominadora.* Conforme a lo estatuido en el ordinal 5º del artículo 120 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República nombrar y remover las personas que deban desempeñar cualesquiera de los empleos a que se refiere este Decreto.

"El Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá proveer los cargos y remover a quienes los desempeñen dentro de la delegación que se le confiera conforme a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política.

"Artículo 5º *Competencia para la administración del personal.* Salvo lo estatuido en el artículo anterior, todo lo atinente al manejo del régimen

interno de administración de personal de los funcionarios a que se refiere este Decreto en aspectos como el proceso de selección, situaciones administrativas y distribución en las diferentes dependencias del Ministerio, de los empleos de las plantas globales de personal, corresponde al Ministro de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el respectivo Director General.

"El Ministro podrá delegar en sus subalternos hasta el nivel de Administrador de Impuestos o de Aduanas, o sus equivalentes, el ejercicio de las funciones a que se refiere el inciso anterior.

"Artículo 6º *Asesoría del Departamento Administrativo del Servicio Civil.* El Departamento Administrativo del Servicio Civil prestará la asesoría que se requiera para el adecuado cumplimiento del presente Decreto.

"CAPITULO II

"Del ingreso a la promoción.

"Artículo 7º *Naturaleza de los empleos.* Todos los empleos son de libre nombramiento y remoción y serán provistos por la autoridad nominadora mediante nombramiento ordinario.

"Artículo 8º *Provisión de empleos.* Para la provisión de los empleos de los niveles directivo, asesor y ejecutivo, no se requiere concurso, pero la persona designada deberá cumplir con los requisitos exigidos para su ejercicio.

"Los cargos vacantes de los niveles profesional, técnico, administrativo y operativo, se proveerán con base en la lista de aprobados correspondiente al mismo cargo o a uno cuyas funciones y requisitos sean similares.

"En caso de no existir lista vigente de aprobados, el Ministro determinará las condiciones, términos, clase y modalidad del concurso.

"Opcionalmente, cuando lo considere conveniente, la dirección en la cual se va a proveer la vacante, podrá proponer a la autoridad nominadora que el nombramiento se haga con base en las listas de aprobados de otras direcciones para cargos similares o para cargos superiores de la misma área y dirección.

"Artículo 9º *Nombramiento temporal.* El nombramiento ordinario tendrá el carácter de temporal, cuando por necesidades del servicio se requiera proveer un cargo de los niveles a que se refiere el inciso 2º del artículo anterior y no exista lista vigente de aprobados en la respectiva dirección y tampoco se considere conveniente utilizar listas de otras direcciones.

"Se podrá proveer el empleo por una sola vez hasta por seis (6) meses, con una persona que no sea funcionario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su vigencia cesará en caso de declaratoria de insubsistencia o cuando se provea el cargo mediante concurso, evento éste en que queda automáticamente sin vigencia a partir de la fecha en que tome posesión el empleado seleccionado.

"El nombramiento temporal no es prorrogable y a su vencimiento el empleado cesará automáticamente en sus funciones, sin necesidad de acto administrativo que así lo ordene.

"En todo caso, para el desempeño de un cargo con nombramiento temporal se deberán acreditar los requisitos exigidos para ello.

"Artículo 10. *Clases de concursos.* Los concursos serán de dos clases:

"a) Cerrado, para los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

"b) Abierto, para personal perteneciente o no al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

"Artículo 11. *Invitación al concurso.* En el correspondiente aviso de invitación el Ministerio consignará la siguiente información:

"1. Clase de concurso.

"2. Indicación del empleo, objeto del concurso, así:

"— Nombre del empleo, código y grado.

"— Ubicación orgánica y jerárquica.

"— Asignación mensual.

"— Funciones.

"— Requisitos para su desempeño.

"3. Pruebas o medios de selección.

"4. Criterios y sistemas de calificaciones.

"5. Sitio y fecha de recepción de inscripciones.

"6. Sitio y fecha de publicación de las listas de admitidos y rechazados para participar en el concurso.

"7. Fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo el concurso.

"8. Vigencia de la lista de aprobados.

"Las invitaciones a los concursos serán fijadas en las carteleras dispuestas para tal fin.

"Artículo 12. *Requisitos para concursar.* Cuando se trate de concurso abierto, a los aspirantes que no sean funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además de los documentos mediante los cuales se acredite el cumplimiento de los requisitos previstos para el desempeño del cargo, se les exigirá:

"1. Documento de identidad.

"2. Certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación.

"3. Certificado judicial vigente o constancia de encontrarse en trámite.

"4. Manifestación escrita del aspirante en la cual conste que su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del segundo grado

de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, no son funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

"Artículo 13. *Concursos.* Los concursos se harán según se determine en la invitación, mediante análisis de la hoja de vida, de evaluaciones psicotécnicas, de conocimientos para el cargo, de entrevistas de selección o cualquier otro medio adecuado para establecer la capacidad, aptitud e idoneidad de los aspirantes.

"El Ministerio establecerá, según el cargo por proveer, la clase de pruebas que se aplicarán, el sistema de puntaje y evaluación y determinará el carácter eliminatorio o acumulativo de las mismas.

"Artículo 14. *Lista de aprobados.* Con base en los resultados del concurso, se elaborará una lista de aprobados, en riguroso orden de mérito, de la cual se dará público aviso.

"Artículo 15. *Obligatoriedad de la lista.* La lista de aprobados tendrá una vigencia obligatoria mínima de seis (6) meses y máxima de dieciocho (18) meses, contados a partir de su publicación. Con las personas que figuren en ella, se proveerán las vacantes en los cargos de la Dirección General para los cuales se conformó, de acuerdo con las necesidades del servicio y las restricciones presupuestales existentes.

"Artículo 16. *Retiro de la lista.* Las personas que figuren en las listas de aprobados serán retiradas en los siguientes casos:

"a) Cuando se compruebe que incurrió en fraude en el concurso, evento en el cual no podrá volver a concursar ante el Ministerio durante los cinco (5) años siguientes, sin perjuicio de las acciones administrativas y penales a que haya lugar;

"b) Cuando se establezca error evidente en el proceso de selección;

"c) Cuando consultado por escrito sobre su disposición para ocupar el cargo manifiesta de la misma manera su no aceptación, o no responde dentro del término que se le haya fijado para el efecto;

"d) Cuando comunicado el nombramiento no lo acepte o no tome posesión dentro del término legal.

"Artículo 17. *Exclusión de la lista o del concurso.* Cuando en cualquier caso se compruebe que el aspirante durante el año inmediatamente anterior a la fecha de apertura del concurso, ha sido objeto de una sanción disciplinaria de suspensión o multa, o está inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas será eliminado del concurso y excluido de la lista de aprobados.

"Artículo 18. *Efectos de la no aprobación del concurso.* Quienes no aprobaren un concurso no podrán concursar para la provisión de un empleo de igual o superior nivel o grado dentro del año siguiente.

"Artículo 19. *Reclamos sobre concursos.* Los reclamos en relación con los concursos deberán presentarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la práctica de la última prueba.

"Artículo 20. *Concurso desierto.* El concurso se declarará desierto cuando no se presenten aspirantes o éstos no reúnan los requisitos señalados o ninguno obtenga el puntaje suficiente para aprobarlo.

"Artículo 21. *Invalidez del concurso.* El concurso se declarará inválido por el Ministerio cuando se compruebe que existió irregularidad en los trámites o procedimientos, que afecte la idoneidad del mismo.

"Artículo 22. *Cursos.* Cuando para el desempeño de un empleo se requiera una capacitación especial, el Ministerio convocará a un concurso.

"Los aspirantes que aprueben el concurso, podrán participar en el curso de capacitación y quienes lo aprueben integrarán la lista de aprobados.

"Artículo 23. *Cursos de capacitación.* Mediante resolución se podrán determinar las condiciones y requisitos para que cursos de capacitación organizados y desarrollados por las escuelas del Ministerio sean válidos para conformar listas de aprobados.

"CAPITULO III

"De las situaciones administrativas durante la permanencia y del retiro.

"Artículo 24. *Situaciones administrativas.* Durante su permanencia en el servicio, los funcionarios podrán encontrarse en las siguientes situaciones administrativas:

"a) En servicio activo;

"b) En licencia;

"c) En permiso;

"d) En comisión;

"e) Ejerciendo las funciones de otro empleo por encargo o por asignación de funciones;

"f) Prestando servicio militar;

"g) En vacaciones;

"h) Suspendido en el ejercicio de sus funciones.

"Artículo 25. *Servicio activo.* El funcionario se encuentra en servicio activo cuando ejerce las funciones del empleo del cual ha tomado posesión.

"Artículo 26. *La licencia.* El funcionario se encuentra en licencia cuando transitoriamente se separa del ejercicio de su cargo, por solicitud propia, por enfermedad o por maternidad.

"Artículo 27. *Licencia ordinaria.* El Ministerio podrá otorgar licencia ordinaria no remunerada a solicitud propia del funcionario, hasta por dos (2) meses continuos o discontinuos. Si ocurre justa causa, la licencia podrá prorrogarse hasta por un (1) mes más.

"Artículo 28. *Decisión sobre las licencias ordinarias.* Cuando la licencia ordinaria no obedezca a razones de fuerza mayor o caso fortuito, la autoridad competente decidirá sobre la oportunidad de concederla teniendo en cuenta las necesidades del servicio.

"Artículo 29. *Efectividad de la licencia.* Al concederse una licencia ordinaria el funcionario podrá separarse inmediatamente del servicio, salvo que en el acto que la concede se determine fecha distinta.

"Artículo 30. *Revocación y renuncia de la licencia.* La licencia no puede ser revocada, pero puede, en todo caso, renunciarse por el beneficiario.

"Artículo 31. *Prohibiciones en licencia.* Durante las licencias ordinarias no se podrán desempeñar otros cargos dentro de la administración pública. La violación de lo dispuesto en el presente artículo será causal de sanción disciplinaria y el nuevo nombramiento deberá ser revocado.

"A los funcionarios en licencia les está prohibida cualquier actividad que implique intervención en política.

"Artículo 32. *Cómputo de tiempo de licencia.* El tiempo de la licencia ordinaria y de su prórroga no es computable para ningún efecto como tiempo de servicio.

"Artículo 33. *Licencias por enfermedad o maternidad.* Las licencias por enfermedad o maternidad serán reconocidas de acuerdo con el régimen prestacional vigente.

"Artículo 34. *Concesión oficiosa.* Para autorizar licencia por enfermedad o maternidad se procederá de oficio o a solicitud de parte, pero se requerirá siempre la certificación de incapacidad expedida por autoridad competente.

"Artículo 35. *Reincorporación al cargo.* Al día siguiente del vencimiento de la licencia o de su prórroga, el funcionario debe reincorporarse al ejercicio de sus funciones. Si no las reasume sin justa causa incurrirá en abandono del cargo.

"Artículo 36. *El permiso.* El funcionario puede solicitar por escrito permiso remunerado hasta por tres (3) días cuando medie justa causa. Corresponde al Jefe del Organismo o su delegado, autorizar o negar los permisos, de acuerdo con las necesidades del servicio.

"Artículo 37. *Las comisiones.* El funcionario se encuentra en comisión cuando por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las

funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular.

"Artículo 38. *Clases de comisiones.* Las comisiones solamente podrán conferirse para fines que directamente interesen a la administración pública y pueden ser:

"a) De servicios, para ejercer las funciones propias del empleo en dependencia o lugar diferente al de la sede del cargo; cumplir misiones especiales; asistir a reuniones, conferencias o seminarios; o realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios;

"b) De capacitación: para desarrollar actividades de formación, docencia o investigación, dentro de los programas de la escuela de capacitación de la respectiva dirección. Esta clase de comisión podrá dar lugar al pago de viáticos en la forma que determine el correspondiente decreto reglamentario;

"c) De estudios: para adelantar estudios en otros centros educativos nacionales o extranjeros;

"d) Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas.

"Artículo 39. *Prácticas en capacitación.* Los funcionarios que se encuentren en comisión de capacitación podrán recibir asignación de funciones en cualquiera de las dependencias del Ministerio, las cuales desempeñarán bajo la coordinación y evaluación de la escuela de capacitación.

"Artículo 40. *El encargo.* La situación de encargo en cuanto a sus diferentes modalidades, términos y procedimientos se rige por las normas generales vigentes para los funcionarios públicos. Sin embargo, en caso de vacancia definitiva del empleo, el encargo podrá ser hasta por seis (6) meses.

"Artículo 41. *La asignación de funciones.* En los casos de vacancia temporal o absoluta de algún empleo, el Jefe del organismo podrá asignar las funciones de ese cargo a cualquier empleado del Ministerio.

"El empleado con funciones asignadas continuará devengando el sueldo del cargo del cual es titular y desempeñará las funciones del mismo y las asignadas, si así lo señala el acto administrativo correspondiente.

"Artículo 42. *El servicio militar.* Cuando el funcionario sea llamado a prestar servicio militar obligatorio o convocado en su calidad de reservista, su situación administrativa se regirá por las normas generales vigentes sobre la materia para los funcionarios públicos.

"Artículo 43. *Las vacaciones.* Las vacaciones se regirán por las normas legales sobre la materia.

"Artículo 44. *La suspensión.* La suspensión provisional del funcionario investigado disciplinariamente podrá ordenarse por el Jefe del Organismo hasta por tres (3) meses.

"Artículo 45. *El traslado.* Cuando las necesidades del servicio lo requieran, podrá trasladarse a un funcionario de un cargo a otro independientemente del sitio de desempeño, sin que pueda desmejorarse su remuneración.

"El funcionario trasladado tendrá derecho al reconocimiento de los gastos de traslado, de conformidad con las normas legales vigentes.

"Artículo 46. *Retiro.* El retiro del servicio implica la cesación en el ejercicio de funciones públicas y se produce:

"a) Por la declaración de insubsistencia del nombramiento;

"b) Por designación de una nueva persona en los empleos de los niveles directivo, asesor y ejecutivo;

"c) Por renuncia regularmente aceptada;

"d) Por supresión del empleo;

"e) Por invalidez absoluta;

"f) Por edad;

"g) Por retiro con derecho a pensión de jubilación o de vejez;

"h) Por destitución;

"i) Por vacancia del empleo por abandono del cargo;

"j) Por revocatoria del nombramiento;

"k) Por muerte;

"l) Por vencimiento o pérdida de vigencia del nombramiento temporal.

"Parágrafo. Las causales de retiro se rigen por las disposiciones especiales o generales aplicables a los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

"CAPITULO IV

"Del sistema de planta global.

"Artículo 47. *La planta global.* Cuando las Direcciones Generales de Aduanas, Impuestos Nacionales y el Centro de Información y Sistemas, adopten el sistema de planta global una vez aprobada la misma, el Ministro distribuirá la planta de personal y ubicará los funcionarios entre los niveles central y regional de la respectiva dirección.

"Artículo 48. *La vinculación con planta global.* Una vez hecho el nombramiento de conformidad con lo establecido en el presente Decreto y dentro de los diez (10) días siguientes, previo a la comunicación del mismo, el

Ministro proferirá la resolución de ubicación del funcionario, señalando la dependencia en la cual deberá laborar; esta resolución será comunicada conjuntamente con el nombramiento.

"Al tomar posesión del cargo el funcionario correspondiente firmará el acta de posesión en la cual constará la ubicación respectiva.

"Artículo 49. *La ubicación.* Corresponde al Ministro cambiar la ubicación de los cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio.

"Cuando sea cambiada la ubicación de un cargo que no se encuentre vacante, la persona que lo desempeña deberá suscribir la correspondiente acta de ubicación dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que se le comunique tal decisión, so pena de incurrir en abandono del cargo.

"Parágrafo. Firmada el acta de ubicación, el funcionario asume las funciones propias de su cargo dentro de la dependencia en la cual ha sido ubicado.

"CAPITULO V

"*Disposiciones varias.*

"Artículo 50. *Certificado de capacitación.* Los certificados que expidan las escuelas de capacitación de las correspondientes direcciones tendrán el valor que determine el decreto reglamentario.

"Artículo 51. *Normas supletorias.* Las situaciones no contempladas en el presente Decreto se regirán en lo pertinente por las normas especiales aplicables a los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en su defecto por las generales que rigen la administración del personal de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

"Artículo 52. (Transitorio). *Incorporación en la Dirección de Impuestos.* Para la incorporación de los actuales funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales, a la nueva planta expedida de conformidad con el Decreto 2543 de 1987 no se exigirán los trámites y requisitos señalados en el presente Decreto.

"Artículo 53. Deróganse el artículo 57 y el literal f), del artículo 4º del Decreto 2543 de 1987.

"Artículo 54. El presente Decreto rige desde la fecha de su publicación.

"Publíquese, comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 29 de junio de 1988.

VIRGILIO BARCO.

"El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Luis Fernando Alarcón Mantilla.

"El Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil,

Joaquín Barreto Ruiz".

III. La demanda

a) *Normas que se estiman violadas.*

Para el actor las normas que acusa resultan contrarias, por diversos aspectos y por distintos motivos, a lo dispuesto por los artículos 2º, 15, 16, 17, 27 numeral 1º, 55, 62, 76 numeral 10, 78, 96, 102, 108, 120 numerales 1º, 4º y 5º; 133, 135, 181 y 194 de la Constitución Nacional.

b) *Fundamentos de la demanda y concepto de la violación.*

En atención a que el actor dirige sus cargos a demostrar la inconstitucionalidad de las normas acusadas, conviene, por razones de orden lógico, señalar en apartados diferentes cada uno de ellos, así:

1. La inexequibilidad de todo el texto de la Ley 61 de 1987, por razones de su trámite en el Congreso.

Por lo que atañe a este primer cargo, el actor manifiesta que el quebrantamiento de lo dispuesto por el numeral 3º del artículo 81 de la Carta resulta evidente, por cuanto el proyecto de ley, que concluyó con la sanción de la Ley 61 de 1987, sufrió modificaciones sustanciales en el Senado de la República, frente a lo debatido y aprobado inicialmente en la Cámara de Representantes, adonde debió regresar para que fueran nuevamente debatidas y aprobadas, y así se cumpliera con el principio de identidad en lo relativo al número y al contenido del articulado de las leyes tramitadas en el Congreso de la República. En este aspecto el actor insiste en advertir que el principio de identidad, exigido por la Carta en lo que hace a los proyectos de ley que sean aprobados en una y otra Cámara en primeros y segundos debates, se extiende hasta no admitir que se modifiquen, ni el número ni el contenido de los artículos del mismo y que, además, la sanción impartida a un proyecto así tramitado también vicia de inconstitucionalidad la ley que se expida.

En el caso de la Ley 61 de 1987, señala la demanda que el proyecto de ley fue reducido en cuanto al número de los artículos y en su contenido, en todos los debates cumplidos, por lo que debe declararse inexequible.

2. La inexequibilidad de los literales f) y g) y, del párrafo último del artículo 1º de la Ley 61 de 1987, y de todo el texto del Decreto 1290 de 1988, por otras razones de fondo.

Al respecto advierte que los artículos 2º y 55 de la Carta resultan violados, porque el Congreso de la República actuó por fuera de la Carta en el caso de los literales f) y g) y el párrafo último del artículo 1º de la ley acusada, ya que estos desconocen que la misma Constitución Nacional ha precisado la distinción que existe entre funcionarios o agentes políticos y empleados o funcionarios administrativos, estando sometidos los primeros, por razones históricas que van en retrospectiva desde el plebiscito de 1957, hasta la Constitución de Cundinamarca de 1811, al poder de nominación y remoción libres radicado en cabeza del Presidente de la República, y los

segundos, sometidos por lo mismo a las reglas técnicas de la Carrera Administrativa, que los salvaguarda de las contingencias políticas. Sostiene que la Constitución en este punto establece como principio general el de la Carrera Administrativa y como excepción restringida, el del libre nombramiento y remoción (Arts. 120 numerales 1º, 4º y 5º, 135 y 194 numeral 2º).

Sostiene además que las normas acusadas "...en cuanto determinan que, los 'Empleados Administrativos', de naturaleza técnica, y no política, de las Direcciones Generales de Aduanas, de Impuestos, y los del Centro de Información y Sistemas, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, son de libre nombramiento y remoción, violan las normas constitucionales citadas, ya que les da el tratamiento de funcionarios o agentes políticos sin serlo".

En otro sentido, también indica el actor que las disposiciones que acusa violan los artículos 16 y 17 de la Constitución Nacional, en tanto que mientras estas cláusulas constitucionales aseguran la igualdad de las personas ante la ley y la debida protección al trabajo, las normas objeto de su acción, establecen un régimen diferente, para regular las relaciones del personal de las citadas entidades en relación con el que se establece para empleos de igual naturaleza dentro del mismo Ministerio. Se trata, a su juicio, de la diferenciación inconstitucional entre personas iguales, no distinguibles por razón de las funciones ni de la naturaleza del cargo, ya que la de todos éstos es estrictamente administrativa, con excepción de los de dirección y confianza, que bien podían ser clasificados como de libre nombramiento y remoción.

Agrega que el inciso o párrafo final del artículo 1º de la Ley 61 de 1987, no concedió facultades extraordinarias, porque allí no se utilizó la mención expresa del acto de concesión de aquéllas y que por lo tanto, el Decreto 1290 de 1988 no podía ser dictado por el Ejecutivo.

Por último, el actor señala que el artículo 5º del acto plebiscitario de 1957, posterior a la redacción del artículo 76 numeral 12 de la Carta, no permite que las normas sobre Carrera Administrativa sean expedidas por órgano distinto del Congreso, pues sólo éste, en forma privativa, tiene la competencia para dicho fin. De esta manera, tampoco podía el legislador ordinario habilitar al Ejecutivo para la expedición del Decreto 1290 de 1988, por virtud de facultades extraordinarias, sin incurrir, como en efecto incurrió, en violación del artículo 62 de la Carta, según la redacción introducida por la norma plebiscitaria que se cita.

IV. El Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación en ejercicio de la función constitucional que le señala el artículo 214 de la Carta ante esta clase de acciones, intervino en la oportunidad debida, para rendir el concepto fiscal que le corresponde.

En efecto, en la vista fiscal número 1439 de junio 6 de 1989, el representante del Ministerio Público solicita a la Corte que declare:

a) Que son exequibles los literales f) y g) y el inciso final del artículo 1º de la Ley 61 de 1987;

b) Que la Ley 61 de 1987 es exequible en cuanto a su trámite, o que si al momento de fallar en este proceso ya se ha emitido resolución dentro del proceso número 1902 decida estarse a lo resuelto en éste;

c) Que es constitucional el artículo 7º del Decreto 1290 de 1988 y que se inhiba de fallar sobre el resto del articulado del mismo por ineptitud formal de la demanda.

El señor Procurador fundamenta su solicitud con base en las siguientes consideraciones:

1ª En primer término advierte que la acusación dirigida contra el Decreto 1290 de 1988, sólo se encuentra fundamentada en relación con el artículo 7º del mismo, pues en cuanto a los restante 53 artículos no aparece el concepto de la violación que dice existir. Por tal motivo, la demanda dirigida contra el citado decreto resulta inepta e impide el examen de constitucionalidad pedido con la salvedad anotada; en tales condiciones, es su concepto que la Corte debe abstenerse de pronunciar resolución de mérito sobre los restantes artículos.

2ª En lo que tiene relación con la parte de la demanda que se dirige contra la Ley 61 de 1987, advierte, que por los motivos que indica el actor, en esta Corporación se tramita otro proceso distinguido con el número 1902 en el que su Despacho rindió concepto fiscal solicitando la declaratoria de la constitucionalidad de aquélla por el aspecto de su formación, y por adecuarse a lo dispuesto por el artículo 16 de la Carta. En consecuencia, formula las mismas consideraciones que expresó en la citada oportunidad y en ellas fundamenta su nueva solicitud. Igualmente se excusa de emitir pronunciamiento sobre las supuestas infracciones a los artículos 15, 27, 78, 96, 102, 108, 133, 135, 181 y 194 de la Carta, en atención a que el actor no expuso las razones en las que se basa su afirmación.

3ª En relación con el cargo de inconstitucionalidad formulado por el aspecto de la diferenciación que se establece entre los empleados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el señor Procurador General de la Nación considera que, con base en lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 76, en concordancia con el artículo 62 de la misma, es la ley la que puede señalar cuáles empleos son de Carrera Administrativa y cuáles de libre nombramiento y remoción, sin que en el asunto que se examina se haya generado vicio de inconstitucionalidad; en este sentido señala que la Constitución no dispone en ninguna de sus cláusulas que sean solamente los empleos de Ministro del Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Director o Gerente de establecimiento público nacional, Gobernador y los de Representante de la Nación en las juntas directivas de las entidades descentralizadas, los únicos que se deben tener como de libre nombramiento y remoción, ni que todos los demás deban ser comprendidos dentro de las reglas de la Carrera Administrativa. Como la Carta no señala definición alguna al respecto, distinta de la competencia indicada en cabeza del Jefe de la Administración (Art. 120 numerales 1º, 4º y 5º), el legislador ordinario o extraordinario bien puede incluir dentro de aquellas categorías los empleos que estime conveniente.

Agrega que las disposiciones acusadas tampoco contravienen las garantías constitucionales al trabajo que consagra el artículo 17 de la Carta, porque ésta al establecer la Carrera Administrativa, lo hace primordial y prevalentemente en beneficio del Estado, con lo cual el legislador puede tener en cuenta condiciones especiales de calidad, importancia y trascendencia de la función pública, para dar aquel tratamiento a algunos empleos y a otros no, como lo indica la demanda.

4ª El Ministerio Público observa que las facultades conferidas al Ejecutivo quedan comprendidas dentro de aquellas que puede entregar en forma precisa y *pro tempore* el Legislativo al Presidente de la República como objeto de la delegación legislativa, pues al respecto no existe restricción constitucional alguna en la Carta. Por estos aspectos estima que las conferidas por el artículo 1º de la Ley 61 de 1987, se adecuan a las exigencias de la Constitución Política, pues allí se señalan con precisión las materias sobre las que recayeron y el tiempo para su ejercicio.

De igual manera indica que no hay lugar para atender las supuestas violaciones a los artículos 2º y 55 del Estatuto Fundamental, ya que encuentra que las normas a las que se contrae su estudio no desbordan los límites de separación de las ramas del poder ni afectan el debido ejercicio de sus funciones.

V. Consideraciones de la Corte

1ª *La competencia.*

Esta Corporación es competente para conocer de la acusación formulada contra la Ley 61 de 1987 y el Decreto 1290 de 1988, conforme a lo dispuesto por la atribución segunda del artículo 214 de la Constitución Nacional.

2ª *Cosa juzgada.*

Encuentra la Corte que en fallo de julio 27 de 1989, esta Corporación resolvió declarar exequible la Ley 61 de 1987 "en cuanto en su formación se cumplieron los requisitos señalados por el artículo 81 de la Carta", y que además, dispuso declarar exequibles, por los demás aspectos, los literales f) y g) del artículo 1º de la misma Ley.

En atención a los efectos de cosa juzgada que produce el citado fallo, debe esta Corporación ordenar estarse a lo resuelto en él, como en efecto se hará en la parte correspondiente de esta providencia.

3ª *El inciso final del artículo 1º de la Ley 61 de 1987 concede facultades extraordinarias atribuibles al Ejecutivo.*

Para el actor, el inciso final del artículo 1º de la Ley 61 de 1987 resulta contrario a lo dispuesto por los artículos 76 numeral 12 y 62 de la Carta,

en atención a que allí no se utilizó una expresión que advirtiese sobre la "concesión de facultades extraordinarias", y porque estas facultades en materia de estatutos de Carrera Administrativa, no pueden concederse por el Congreso al Ejecutivo, puesto que son exclusivas e indelegables y no compatibles.

Sobre estos aspectos, la Corte considera que no asiste razón al actor, ya que la redacción del inciso que se acusa, si bien es cierto no utilizó la expresión "concédense facultades extraordinarias", es claro en el sentido de que lo está haciendo de manera precisa, para que se puedan expedir dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la misma, las normas que establezcan las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas, de la Dirección General de Impuestos Nacionales y los del Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 76 numeral 12 de la Carta permite al Congreso "revestir *pro tempore* al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen"; en consecuencia, dicho órgano es el competente para poner transitoriamente y en forma excepcional, en cabeza del Presidente de la República, la función legislativa que le corresponde de ordinario sobre materias que sean de su competencia y para las cuales la Carta no señale límite o trámite especialmente reservado que excluya dicha atribución.

Ahora bien, en derecho público colombiano, dicho acto está limitado por la Constitución Nacional en cuanto que sólo el Congreso de la República puede conceder dichas facultades señalando en forma precisa las materias de que trate la habilitación legislativa y determinando el límite temporal de la misma, sin que deba utilizar fórmula o expresión ritual alguna, pues basta que aquellos dos extremos de la habilitación queden señalados con exactitud y que la materia, como se dijo, no sea de aquellas que exigen la actuación exclusiva suya.

Además, "revestir" de facultades extraordinarias al Presidente de la República es el acto del Congreso por virtud del cual se atribuye al Jefe del Gobierno de investiduras especiales en materia legislativa, con lo que se suple transitoriamente el régimen constitucional ordinario que consagran los artículos 55 y 56 de la Carta, y que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 76 numeral 12 y 118-8, supone la calificación de aquel órgano sobre las conveniencias o la necesidad pública del mismo.

Estima la Corte que la expresión contenida en el inciso que se examina, cuyo tenor literal dispone que "el Gobierno dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, establecerá las condiciones...", se adecua al sentido que le da la Carta al acto congresional de atribución de la *investidura* o de competencias legislativas especiales, y que en efecto confiere dicha competencia, pues queda claro que dentro de dicho término, el Gobierno Nacional está habilitado para expedir las normas sobre la materia señalada con precisión, sin que fuese necesario utilizar la expresión que comúnmente designa el citado acto.

Pero además, no se trata de una eventual orden o imposición de algún deber sobre el Gobierno, ya que si éste no hubiese expedido las normas correspondientes, ninguna responsabilidad le cabría a este respecto.

Como lo advierte el concepto fiscal, la Corte tradicionalmente ha estimado que todas las materias que están atribuidas al Congreso como de competencia suya, pueden ser objeto de facultades extraordinarias para que las ejerza excepcionalmente el Ejecutivo, salvo aquellas que han sido motivo de prohibición especial, o las que por su naturaleza están reservadas exclusivamente al legislador, pues resulta ilógico que pudiere trasladar una competencia de que carece u otra de la que no se puede desprender.

En idéntico sentido la Corte en sentencia de septiembre 7 de 1972, señaló:

"El artículo 5º de la enmienda plebiscitaria encierra una norma de conducta para todas las autoridades de la República, encaminada a variar radicalmente costumbres administrativas fundadas en el exclusivismo partidario. Consagra para todos los colombianos el derecho de acceso a la administración y a que una vez dentro de ella, sean tratados en cuanto a su permanencia, ascenso, retiro y despido, con arreglo a la ley. En otras palabras, es la institucionalización de la carrera administrativa para proteger el derecho indicado y salvaguardar los intereses de una buena administración. Tres aspectos ofrece la norma a saber:

"a) La consagración de una garantía específica;

"b) La competencia del Congreso para dictar las regulaciones concernientes al acceso, ascenso, despido, retiro y jubilación del servicio administrativo, y

"c) La competencia del Gobierno para ejercer su atribución de nombrar y remover funcionarios pero dentro de las reglas del punto anterior. Los dos últimos no ofrecen novedad desde el punto de vista constitucional, pues es sabido que cuando la Ley 65 fue expedida correspondía al Congreso, igual que hoy (Art. 62), dictar los estatutos sobre carreras de servicio y al Gobierno el nombramiento y remoción de los empleados públicos (Art. 120-5). Cuanto se buscaba era, en primer término, dar firmeza constitucional al derecho de trabajar, en las esferas corrientes de la administración, sin tener en cuenta otras razones que la preparación y buena conducta de los ciudadanos, y sujetar al Gobierno, en el manejo del personal a su servicio, a las reglas dictadas por el Congreso. Esto último, sin embargo, no supone, como lo cree la demanda, que la facultad de dictar reglas sobre servicio civil y carrera administrativa fuera exclusiva del Congreso en el sentido de que le estaba vedado investir al Presidente de facultades extraordinarias sobre dicha materia. Ha dicho la Corte, en ocasiones varias, que mientras la propia Constitución, de modo expreso, no prohíba el otorgamiento de las facultades dichas sobre determinadas materias, o ellas por su propia naturaleza, sólo puedan o deban ser reguladas por el Congreso, éste puede investir al Presidente de tales facultades a fin de que dicte decretos especiales sobre la materia que señale la respectiva ley" (Magistrado ponente: Dr. Guillermo González Charry).

Así, las cosas, la Corte considera que las materias objeto de la habilitación conferida por el inciso final del artículo 1º de la Ley 61 de 1987, corresponden a aquellas respecto de las cuales puede el Congreso revestir al Presidente de la República por medio de una ley de facultades extraordinarias, debiendo en consecuencia, desestimar los cargos de la demanda.

4ª *El Decreto 1290 de 1988, el ejercicio de las facultades extraordinarias y la Carrera Administrativa.*

Debe advertir en primer término la Corte, que comparte parcialmente la solicitud formulada por el señor Procurador General de la Nación, en el sentido de que debe contraer su examen a lo dispuesto por el artículo 7º del Decreto 1290 de 1988, ya que la demanda carece, en lo que se relaciona con los otros artículos del decreto acusado, de la aptitud formal que se exige por el Decreto 432 de 1969.

En efecto, la demanda se reduce en lo que toca con el artículo del citado decreto, a formular y sustentar el cargo por violación a los artículos 16, 17 y 62 de la Carta, en concordancia con el 2º y el 55 del mismo Estatuto Superior, pero sólo en relación con el artículo 7º de aquél, y a impugnarlo por los aspectos que fueron estudiados en el considerando anterior sobre las facultades extraordinarias.

Además, aunque el actor haya señalado que todo el decreto es inexequible por violación a las cláusulas constitucionales que se citan en el resumen de su demanda, lo cierto es que sólo fundamenta su petición en lo que tiene que ver con el artículo 7º, lo mismo que al ejercicio de las facultades extraordinarias, y a estos dos aspectos contrae la Corte el examen de la constitucionalidad del Decreto 1290 de 1988.

"Descartado el cargo por indebida delegación de competencias legislativas, por lo que hace al ejercicio temporal de las facultades extraordinarias, encuentra la Corte que el Decreto 1290 de 1988 fue expedido dentro del término de los seis (6) meses previsto por la Ley 61 de 1987, ya que ésta fue promulgada el jueves 31 de diciembre de ese año, y el decreto acusado fue publicado el 30 de junio de 1988.

"También encuentra la Corte que el contenido de todas las disposiciones del decreto acusado corresponde a las materias que señala el inciso final del artículo 1º de la Ley 61 de 1987, pues tanto aquéllas como éstas tratan de las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de los funcionarios a que hacen referencia los literales f) y g) del citado artículo 1º de la ley de facultades, lo mismo que de las situaciones administrativas en que pueda encontrarse dicho personal.

"El decreto en examen es el resultado del ejercicio de las facultades referidas en lo que hace a las precisas materias que señala la ley habilitante, y por este aspecto no cabe reparo alguno de inconstitucionalidad.

"Por último, cuando el artículo 7º acusado dispone que todos los empleos de las dependencias a las que se refieren los literales f) y g) de la Ley 61 de 1987, son de libre nombramiento y remoción y que serán provistos por la autoridad nominadora mediante nombramiento ordinario, lo hace dentro

del límite de las competencias legislativas atribuidas por el Congreso al Ejecutivo, y no genera vicio de inconstitucionalidad alguno.

"En efecto, tal como lo señala la sentencia de esta Corporación, pronunciada en relación con los literales f) y g) de la ley de facultades, la Corte reitera su jurisprudencia en la que ha sostenido que la igualdad de que trata el artículo 16 de la Carta es la igualdad ante la ley, no la igualdad fáctica o de hecho y que aquella no es ni puede ser absoluta ni matemática.

"Al respecto, se tiene que el artículo 62 de la Carta, en concordancia con los artículos 5º, 6º y 7º del Plebiscito de 1957, autorizan al legislador para establecer la Carrera Administrativa, y que ésta comprende fundamentalmente las condiciones de acceso, ascenso por mérito o antigüedad, retiro o despido de los empleados y funcionarios públicos, con la advertencia de que en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de Carrera Administrativa o su destitución o promoción.

"La Corte encuentra que bien puede el legislador establecer que, dentro del mismo organismo administrativo, existan empleos que queden comprendidos dentro de la Carrera Administrativa, y otros que se sometan al régimen de libre nombramiento y remoción, siempre que no se invadan los fueros administrativos que la Carta reserva al Presidente de la República, al Congreso, y a los órganos del Poder Público con capacidad nominadora (sentencia 46 de julio 27 de 1989. M. P. Dr. Fabio Morón Díaz).

"La Carrera Administrativa es un instrumento legislativo de naturaleza fundamentalmente técnica, que está concebido para disponer que el funcionamiento de la administración pública atienda a criterios de idoneidad, eficiencia y continuidad; se trata en consecuencia, de permitir que el Estado cuente con reglas que le permitan escoger y mantener dentro de sus cuadros al personal capacitado que requiere para lograr los fines de la gestión oficial y del servicio público en los que está comprometido el interés general. Así las cosas, la Carrera Administrativa atiende a la tecnificación de la labor pública antes que a los intereses de tal o cual grupo de empleados, y el propósito constitucional que traduce es el de la comunidad en general frente a la administración, y corresponde al legislador determinar su existencia y disponer su normación, sin que esté obligado a establecerla para todos los cargos de la administración de igual posición dentro del marco de aquélla".

Estas razones, que debe discernir el legislador, sea el Congreso o el Ejecutivo en funciones legislativas extraordinarias, son las que conducen a establecer que un grupo de empleos sea o no de Carrera Administrativa, o que esté sometido al régimen del libre nombramiento y remoción, como ocurre con el artículo 7º del Decreto 1290 de 1988; agrégase a lo anterior que el artículo que se examina se reduce, en relación con el artículo 1º del mismo decreto, a reproducir la regulación que al efecto establece el artículo 1º de la Ley 61 de 1987 en los literales f) y g), que ya han sido declarados exequibles por esta Corporación.

Es cierto, además, que en la Constitución Nacional no existe texto alguno, según el cual se establezca que dicha condición o calidad sólo puede darse en los cargos señalados como de libre nombramiento y remoción del

Presidente de la República ni en el cual se defina qué clase o grupo de cargos tienen esta categoría; el constituyente decidió determinar, para ser consecuente con el modelo presidencial que adoptó la Carta de 1886, algunos cargos que por su importancia política y gubernamental corresponde nombrar y remover libremente al Jefe del Gobierno, y dejó al legislador, con la consagración del concepto de la Carrera Administrativa en la Carta, la competencia para señalar si un cargo distinto de aquellos es de libre nombramiento y remoción, o es de la clase de los empleos de Carrera Administrativa, y para dictar las normas generales que correspondan a ésta, tales como las condiciones de acceso, de ascenso, retiro o despido y las situaciones administrativas en que pueden encontrarse los funcionarios públicos.

Por estas razones, la Corte debe proceder a declarar la exequibilidad del artículo 7º del Decreto 1290 de 1988.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto fiscal,

RESUELVE:

Primero. ESTÉSE a lo resuelto en el fallo 46 de julio 27 de 1989, en el que se declaró que la Ley 61 de 1987 es exequible por el aspecto del trámite para su formación.

Segundo. ESTÉSE a lo resuelto en el fallo 46 de julio 27 de 1989 en el que se declaró que los literales f) y g) del artículo 1º de la Ley 61 de 1987 son exequibles por todos los demás aspectos.

Tercero. Es EXEQUIBLE el último inciso del artículo 1º de la Ley 61 de 1987, que dice:

"El Gobierno dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, establecerá las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de los funcionarios a que hacen referencia los literales f) y g) del inciso 1º de este artículo, así como las situaciones administrativas en que pueda encontrarse dicho personal".

Cuarto. Son EXEQUIBLES el Decreto 1290 de 1988, en lo que hace al ejercicio de las facultades extraordinarias y el artículo 7º del mismo Decreto por los demás aspectos.

Quinto. DECLÁRASE INHIBIDA para pronunciarse sobre los restantes artículos del Decreto 1290 de 1988, por ineptitud formal de la demanda.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz;*

Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.

Alvaro Ortiz Monsalve
Secretario General.

EXPROPIACION

Resumen. Las sociedades de economía mixta, a las que se le otorga la facultad de expropiar, son únicamente aquellas en que el Estado tiene injerencia predominante en su dirección y funcionamiento y especiales prerrogativas derivadas del régimen de derecho público al que se hallan sometidas, por tanto es el Estado mismo el que actúa para satisfacer necesidades colectivas.

Exequible el artículo 11 de la Ley 9ª de 1989, en parte.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 66.

Referencia: Expediente número 1929.

Acción de inexequibilidad contra el artículo 11 de la Ley 9ª de 1989. Adquisición de bienes por enajenación voluntaria y expropiación.

Actor: Hermenegildo Pedroza González.

Magistrado sustanciador: *Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada según Acta número 41.

Bogotá, D. E., 28 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

El ciudadano Hermenegildo Pedroza González, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, pide a la

Corte que declare la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 9ª de 1989, por ser contrario al Estatuto Fundamental.

Cumplidos los trámites de rigor señalados en el Decreto 432 de 1969, para los procesos de constitucionalidad que se adelantan por vía de acción y una vez obtenida la vista fiscal correspondiente, procede la Corte a decidir sobre el fondo de la demanda incoada.

II. La disposición acusada

El texto literal del precepto acusado es del siguiente tenor:

"LEY 9ª DE 1989
"(enero 11)

"*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"...

"CAPITULO III

"*De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación.*

"...

"Artículo 11. La Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar, la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la presente Ley. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de la presente Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos, para el cumplimiento de dichas actividades.

"Para los efectos de la presente Ley, son entidades públicas las enumeradas en el inciso anterior.

"...".

III. Razones de la demanda

Dice el actor que la norma impugnada viola los artículos 33 y 30 inciso 3º de la Constitución Nacional.

El concepto de violación lo expresa así:

De conformidad con el artículo 33 y el inciso 3º del artículo 30 de la Carta "sólo las autoridades judiciales pueden *decretar* expropiaciones", principio que se reitera en los artículos 456 numeral 2º y 453 del Código de Procedimiento Civil. Por tanto no puede el legislador atribuirle esta facultad al Ejecutivo sin inferir quebranto de los cánones señalados.

Afirma que las autoridades administrativas pueden ejecutar actos distintos al de "decretar", pues este vocablo según el diccionario jurídico de J. D. Ramírez Gronda significa "determinar el juez las peticiones de las partes, concediendo, negando o dando traslado".

IV. La vista fiscal

El Procurador General de la Nación sometió a consideración de la Sala Constitucional su impedimento para conceptuar en este negocio, por haber participado en la formación de la Ley 9ª de 1989 en su calidad de Congresista. La Sala consideró fundado el impedimento y ordenó, de conformidad con el artículo 4-1 de la Ley 25 de 1974, que el negocio pasara a la Viceprocuraduría General de la Nación.

Mediante oficio número 1444 de junio 13 de 1989 la señora Viceprocuradora General de la Nación emitió concepto, en el cual solicita a la Corte hacer los siguientes pronunciamientos:

"a) Que se declare inhibida para proferir fallo de fondo en relación con el artículo 11 de la Ley 09 de 1989, en cuanto a la facultad de adquirir por enajenación voluntaria inmuebles urbanos y suburbanos, por ineptitud sustantiva de la demanda, y

"b) Que es exequible el artículo 11 de la Ley 09 de 1989, en relación con la facultad otorgada a diferentes entidades para decretar la expropiación de inmuebles urbanos y suburbanos".

Los fundamentos de su petición son, en resumen, los siguientes:

1º La solicitud de fallo inhibitorio la sustenta en que el actor no cuestiona la potestad asignada a la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, para adquirir por enajenación voluntaria inmuebles urbanos y suburbanos, "es decir, no presenta concepto de violación en relación con esta facultad de negociación contractual, razón por la cual la demanda carece de concepto pertinente, exigido por el artículo 16 del Reglamento Constitucional Decreto 432 de 1969".

2º Rechaza el cargo de inconstitucionalidad que se formula contra el artículo 11 por violación del artículo 30 Superior, pues el demandante "con-

funde el acto administrativo que ordena la expropiación con la demanda de expropiación que debe presentarse ante la justicia civil, única competente para adelantar y fallar el proceso expropiatorio, pues con base en aquel acto, el representante de la entidad expropiante procede a presentar la demanda de expropiación ante el juez civil competente.

Y, prosigue:

"El acto administrativo por medio del cual se ordena la expropiación no surte el efecto legal de privar del derecho de dominio automáticamente, se requiere de la decisión judicial que resuelva positivamente la demanda de expropiación".

V. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

Según lo previene el ordinal 2º del artículo 214 de la Constitución Nacional, compete a la Corte decidir definitivamente sobre la exequibilidad del precepto que se cuestiona en esta oportunidad, por cuanto forma parte de una ley de la República.

b) *El pronunciamiento inhibitorio que se solicita en la vista fiscal.*

La Corte atenderá la petición inhibitoria que formula la Procuraduría respecto de la parte de la norma que faculta a la Nación, entidades territoriales, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, departamental o municipal, para adquirir por medio de enajenación directa inmuebles urbanos o suburbanos, pues no obstante que el demandante ha impugnado la totalidad del artículo 11, al sustentar el concepto de violación sólo se refiere a la facultad que se confiere a las mencionadas entidades para adquirir por expropiación, por tanto a este aspecto se circunscribe el análisis y la decisión correspondiente y no se examinarán las otras hipótesis normativas que contempla el artículo acusado por ineptitud formal de la demanda.

c) *La constitucionalidad del artículo 11 impugnado.*

Cabe recordar, en primer término, que la disposición que ahora se acusa, fue demandada, junto con otros artículos de la Ley 09 de 1989, dentro del proceso radicado bajo el número 1903, por el ciudadano Rodrigo Alfonso Escobar.

Sin embargo, la Corte procederá a resolver en el fondo la inexequibilidad propuesta, toda vez que en la oportunidad señalada (sentencia número 56 de septiembre 14 de 1989) se abstuvo de hacerlo por ineptitud de la

demanda formulada, debido a que el demandante no expuso el concepto de la violación de las normas fundamentales que estimó vulneradas.

Ahora bien, el precepto cuestionado forma parte de la Ley 9ª de 1989, mediante la cual el legislador dictó normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes.

En punto a la ejecución de planes y proyectos de inversión declarados de interés social y utilidad pública a que se refiere el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, la norma acusada otorga a la Nación, entidades territoriales, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta del orden nacional, departamental y municipal para adquirir por medio de compra directa o expropiación, inmuebles urbanos o suburbanos.

Conviene entonces traer a colación y con carácter ilustrativo los fines señalados por el legislador, en el precepto citado. Ellos son:

"a) Ejecución de planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificado;

"b) Ejecución de planes de vivienda de interés social;

"c) Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales;

"d) Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades;

"e) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos;

"f) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los campos de la salud, educación, turismo, recreación, deporte, ornato y seguridad;

"g) Ejecución de proyectos de ampliación, abastecimiento, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos;

"h) Sistemas de transporte masivo de pasajeros, incluidas las estaciones terminales e intermedias del sistema;

"i) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades a las cuales se refiere el artículo 11 de la presente Ley, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta;

"j) Ejecución de obras públicas;

"k) Provisión de espacios públicos urbanos;

"l) Programas de almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico;

"ll) Legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales;

"m) Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos;

"n) Ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificados, y

"ñ) Ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras".

"Las entidades mencionadas están autorizadas para adquirir los inmuebles necesarios con el objeto de afectarlos a los fines de interés social o utilidad pública arriba relacionados y que son los que permiten llevar a cabo la expropiación, en el evento que sus propietarios no accedan a venderlos. Cada una de las formas autorizadas para obtener los bienes inmuebles tiene previsto en la ley un procedimiento al cual debe ceñirse la entidad interesada para obtener la transferencia del dominio.

"En cuanto a la posibilidad de decretar la expropiación de bienes es preciso reiterar que según lo tiene sentado la jurisprudencia de esta Corporación, los artículos 30, 32 y 34 de la Carta Fundamental consagran y ratifican el reconocimiento del derecho a la propiedad privada, atemperado por la primacía del interés social, la utilidad pública, la función social de la propiedad y el bien común que debe orientar la competencia intervencionista del Estado.

"En el caso bajo examen la expropiación de bienes inmuebles autorizada en la ley por razones de utilidad pública o interés social (artículo 30 inciso 3º), denominada por la doctrina y la jurisprudencia como expropiación ordinaria para distinguirla de la permitida por razones de equidad (artículo 30 inciso 4º), exige indemnización previa y sentencia judicial por virtud de la cual el juez decreta la expropiación del bien en favor del Estado y cuantifica la indemnización a que tiene derecho el expropiado.

"La Corte tendrá presentes las anteriores reflexiones para analizar el contenido normativo del precepto acusado por supuesta violación de los artículos 30 y 33 de la Constitución Nacional.

"Se cuestiona que el legislador autorice a las entidades administrativas enunciadas en la norma impugnada para decretar la expropiación en la medida en que ella requiere sentencia judicial, según lo dispone el inciso 3º del artículo 30 Superior y no puede ser ordenada por una decisión administrativa discrecional, sin proceso previo.

"Ciertamente la norma acusada faculta a las entidades de la Rama Ejecutiva, de diferentes niveles, para decretar la expropiación de inmuebles urbanos y suburbanos. No obstante, ello no significa que mediante la resolución que dicte pueda privar del derecho al propietario del inmueble afectado con la decisión administrativa.

"Las disposiciones que desarrollan el procedimiento para la expropiación señalan perentoriamente que para tal efecto debe adelantarse el correspondiente proceso civil ante la autoridad judicial respectiva, para cuya iniciación requiere del acto administrativo (resolución) donde la entidad manifieste su voluntad de expropiar, y que culmina con la sentencia de expropiación, la cual una vez registrada y con la entrega transfiere el dominio a la entidad pública que promovió la acción.

"Apoya el actor su petición en que el vocablo 'decretar' significa 'determinar un juez o tribunal sobre las peticiones de las partes, aceptándolas,

denegándolas o disponiendo el trámite adecuado' y por tanto las autoridades administrativas no están facultadas para ello.

"Olvida el demandante que el artículo 11 es apenas una de las disposiciones que la ley trae sobre adquisición de bienes por negociación voluntaria y por expropiación y que para poder la entidad administrativa proferir la resolución donde expresa su voluntad de expropiar debió concluir la etapa de negociación voluntaria sin éxito. Los artículos 25 y 29 de dicha ley, pertenecientes al mismo capítulo y que el actor dio por inexistentes al interpretar la palabra 'decretar' del artículo demandado, señalan el procedimiento en la jurisdicción civil que culmina precisamente con la sentencia en donde se *decreta* la expropiación, expresión aquí sí utilizada con la acepción que cita la demanda. En la norma impugnada, tal palabra tiene acepción distinta, la de intención o voluntad materializada en acto administrativo".

La resolución que dictan las entidades enunciadas sólo agota o pone fin a la actuación administrativa que adelantan, cuando no es posible concretar la enajenación voluntaria del bien requerido y por ello no tiene catalogación distinta a la de servir de base para instaurar el correspondiente proceso civil de expropiación.

Como bien lo advierte la señora Viceprocuradora, el referido acto administrativo no apareja "el efecto legal de privar del derecho de dominio automáticamente, se requiere de la decisión judicial que resuelva positivamente la demanda de expropiación". Su finalidad, como se ha dicho, no es otra que la de cumplir con el presupuesto de demanda en forma, en tanto que es requisito *sine qua non* para adelantar el proceso.

Aunque podría suscitar inquietud la circunstancia de permitir la adquisición por expropiación a las denominadas entidades descentralizadas —establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta—, no puede perderse de vista que estos organismos cumplen cometidos estatales de interés público y beneficio social y están sometidos al control de tutela del poder central, no sólo para evitar que se desvíen de la política gubernamental trazada para el sector administrativo correspondiente, sino también para que todo su funcionamiento esté orientado al cumplimiento de las finalidades que les confía la ley.

Obsérvese que el legislador ha sido especialmente cuidadoso al consagrar la permisión sólo para los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta "que estén expresamente facultados por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10", cuando ello fuere necesario para el cumplimiento de lo allí previsto. A semejanza de la facultad que confirió al INCORA —establecimiento público— para la adquisición de predios rurales en orden al cumplimiento de los objetivos de la reforma social agraria.

Por otra parte, cabe señalar respecto de las sociedades de economía mixta, que éstas son una manifestación del Estado en el campo de la gestión económica —industrial y comercial—, cuya denominación indica el origen de aportes del sector público y del sector privado, afectados a la explotación de determinada actividad que el Estado comparte con los particulares y de

las cuales no pueden estar excluidas las que miran al desarrollo y la planificación municipales, cuando el Estado no puede con sus recursos físicos o materiales asumir la responsabilidad exclusiva de su ejecución.

Sin embargo, es claro que no todas las empresas con participación estatal están en capacidad de adelantar expropiaciones, pues además de la restricción que se impone respecto del campo y finalidad de su actividad, la autorización legal se circunscribe a las sociedades de economía mixta, "asimiladas a las empresas industriales y comerciales del Estado", vale decir, aquellas en que el valor del aporte estatal es igual o superior al que establezca la ley del capital social para quedar sujetas al régimen señalado a las empresas enteramente estatales (Decreto 130 de 1976, por ejemplo).

Dicho de otra manera, las sociedades de economía mixta a las cuales se refiere el precepto cuestionado, son únicamente aquellas en que el Estado tiene injerencia predominante en su dirección y funcionamiento y especiales prerrogativas derivadas del régimen de derecho público al que se hallan sometidas, por tanto es el Estado mismo el que actúa para satisfacer necesidades colectivas. No debe perderse de vista, además, el fin concreto de la facultad, el interés social y público de la intervención, y que el propio legislador, al atribuirle la facultad a esta entidad, excepcionó los fines específicos que hubiesen podido ofrecer dificultades de interpretación [literal i) artículo 10].

Tampoco advierte la Corte por este aspecto reparo de inconstitucionalidad alguno.

VI. Decisión

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

Resuelve:

1º Declarar **exequible** el artículo 11 de la Ley 9ª de 1989, en la parte que dice:

"Artículo 11. La Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán ... o decretar, la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la presente Ley. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de la presente ley, también podrán ... o decretar la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos, para el cumplimiento de dichas actividades.

"Para los efectos de la presente Ley, son entidades públicas las enumeradas en el inciso anterior".

2º INHIBIRSE para decidir sobre la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 9ª de 1989, en la parte no comprendida en la decisión anterior.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Laffont Piannetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jaime Giraldo Angel; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Alvaro Ortiz Monsalve
Secretario General.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Resumen. Límite temporal. La vigencia de las leyes no es asunto que regule la constitución, sólo excepcionalmente condiciona el momento en que puede aplicarse una ley (artículo 31) o se refiere al tema para deferir a la ley el señalamiento de la fecha en que pueden empezar a cobrarse los tributos indirectos (artículo 204) o facultar al Gobierno para determinar la vigencia de las normas que impliquen variación de las tarifas de aduanas (artículo 205). Decreto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Exequible el artículo 2º del Decreto 2017 de 1968. Declararse inhibida para pronunciarse sobre los literales d) y f) del artículo 44.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 67.

Referencia: Expediente número 1945.

Normas acusadas: artículos 1, 2, 44-d-f del Decreto 2017 de 1968 "orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores".

Actor: Santiago Uribe Ortiz.

Magistrado ponente: *Jaime Sanín Greiffenstein.*

Aprobada por Acta número 41.

Bogotá, D. E., 28 de septiembre de 1989.

I. Antecedentes

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano Santiago Uribe Ortiz, acude ante esta

Corporación para solicitar que se declaren inexequibles los artículos 1, 2 y 44-d-f del Decreto 2017 de 1968, "Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores".

Admitida la demanda y recibido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a emitir pronunciamiento de fondo.

II. Normas acusadas

El texto de las normas impugnadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 2017 DE 1968
"(julio 17)

"*Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 62 de 1967,

"Decreta:

"Artículo 1º El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo: el estudio y la ejecución de la política internacional del Gobierno; el mantenimiento de relaciones de todo orden con los demás Estados por medio de las representaciones diplomáticas y consulares que acredite ante ellos o que sean acreditadas en Colombia; las relaciones con los organismos internacionales; *la negociación y celebración de tratados y convenios, y la vigilancia de su ejecución;* el régimen de los privilegios e inmunidades reconocidos por la ley o por convenios internacionales; la protección de los intereses del país y de sus nacionales en el exterior; la naturalización de extranjeros; la definición de nacionalidad, la expedición de pasaportes, y la autorización de entrada de extranjeros al país (se subraya lo demandado).

"Artículo 2º La Dirección del Ministerio estará a cargo del Ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración del secretario general.

"Artículo 44. Son atribuciones de la Sección de Tratados y Asuntos Parlamentarios:

"...

"d) Preparar los proyectos de decreto sobre vigencia y terminación de los tratados públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7ª de 1944. No será necesario reproducir en tales decretos el texto íntegro del tratado, por haber sido ya publicado en el 'Diario Oficial', como parte de la ley aprobatoria o de la que autoriza la adhesión correspondiente";

"f) Compilar los tratados internacionales sobre transporte aéreos y marítimos y preparar la documentación necesaria para la actuación de las delegaciones de la República a conferencias especializadas".

III. La demanda

Los argumentos que expone el demandante para sostener la inconstitucionalidad de las normas acusadas son los que a continuación se resumen:

1. Que la Ley 62 de 1967 otorgó facultades al Presidente de la República por un término que corría "hasta el 20 de julio de 1968"; sin embargo el Ejecutivo expidió el Decreto 2017 de 1968 después de vencido dicho plazo, al ordenar en su artículo 87 que su vigencia comenzaba el "1º de septiembre de 1968". Además de que tal ordenamiento se publicó en el "Diario Oficial" el 6 de agosto de 1968, es decir, cuando ya había fenecido el lapso para ejercer las atribuciones.

2. Que el artículo 44-d del Decreto 2017 de 1968 es inexequible por extralimitación de facultades, pues la Ley 62 de 1967 no autorizó al Presidente para "variar o modificar el régimen de la vigencia interna de los tratados o convenios de Derecho Internacional", ya que "nada tiene que ver esta regulación especial, circunscrita al tema de la vigencia de los tratados públicos, con la reorganización de la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores o con la carrera diplomática o consular, o con el acceso y salida del servicio exterior colombiano. Mucho menos se vincula ella con la existencia y funcionamiento del llamado Instituto de Estudios Internacionales".

Igualmente agrega que con tal disposición el Ejecutivo "eliminó uno de los requisitos que la Ley 7ª de 1944 había establecido para que pudiera deducirse, de cargo de los coasociados, la observancia interna de las cláusulas de los instrumentos de Derecho Internacional aprobados por el Congreso Nacional", como es la promulgación.

Que el artículo 1º del Decreto 2017 de 1968 al disponer que la "negociación y celebración de los tratados y convenios, y la vigilancia de su ejecución" la realice el Ministro de Relaciones Exteriores, en asocio con el Secretario General (Art. 2 ib.) viola el artículo 120-20 de la Constitución Nacional, por cuanto "la negociación y celebración de tratados públicos de Derecho Internacional es una competencia constitucional del exclusivo resorte del Presidente de la República", atribución que no es susceptible de delegación.

4. Que el literal f) del artículo 44 del Decreto 2017 de 1968 es inconstitucional al asignar a la Sección de Tratados y Asuntos Parlamentarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, la función de compilar los tratados internacionales en materia de transporte aéreo y marítimo, pues "siendo una atribución propia del Congreso la de expedir las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación (artículo 76 ordinales 1 y 2), ella no puede serle deferida, de modo permanente, no ya al Ejecutivo Central, sino a una Sección de un Ministerio", con lo cual también resulta infringido el artículo 76 en sus numerales 11 y 12.

IV. Concepto fiscal

Los argumentos principales del concepto fiscal —oficio 1443 de 9 de junio de 1989— son los que a continuación se resumen:

— Que el Decreto 2017 de 1968 fue expedido dentro del término de las facultades señaladas en la Ley 62 de 1967, las cuales eran hasta el 20 de julio de 1968 y el citado ordenamiento se dictó el 17 de julio del mismo año, según consta en el "Diario Oficial" número 32568 de 6 de agosto de 1968. Y agrega que como la ley de autorizaciones no fijó término dentro del cual debía empezar a regir tal decreto, no se vulneró la Constitución por haber señalado la vigencia con posterioridad al plazo de habilitación.

— Respecto a la acusación sobre el artículo 44 literal d) del Decreto 2017 de 1968, aduce que en verdad la Corte se declaró inhibida para decidir de fondo sobre él, dentro del proceso constitucional 1258 "al encontrar que tal disposición había sido reproducida en términos casi idénticos por el artículo 16 del Decreto extraordinario 2472 de 1968 y que por tanto había perdido su vigencia. Sin embargo, dice el Jefe del Ministerio Público que no comparte tal criterio de la Corte y citando apartes del salvamento de voto a dicha sentencia y las consideraciones de la fechada el 15 de noviembre de 1979, concluye que debe emitirse pronunciamiento de fondo.

A continuación procede a analizar dicha disposición con relación a la Ley 62 de 1967 para terminar expresando que en ésta "no aparece atribución al Gobierno para legislar sobre el régimen de publicación de los decretos relativos a tratados o convenios, establecidos en la Ley 7ª de 1944", de manera que el legislador extraordinario excedió las autorizaciones al expedir la norma acusada. En consecuencia debe declararse inexequible ésta por violación de los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta Política.

En cuanto a los artículos 1, 2 y 44-f) del Decreto 2017 de 1968 señala que comparte el criterio del actor respecto a que el artículo 1º viola el canon 120-20 de la Constitución en la parte que asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores la función relativa a "la negociación y celebración de tratados o convenios", por cuanto ésta es una facultad indelegable del Presidente de la República, pero se aparta de la demanda en relación con la "vigilancia de la ejecución del tratado... porque dicha actividad no vulnera norma superior alguna".

De otra parte manifiesta el Procurador que el artículo 2º del Decreto 2017 de 1968, tampoco es contrario a la Constitución, puesto que "no se está desconociendo la facultad que tiene el Presidente de dirigir la Administración Pública, ya que el Ministro sigue siendo su agente... quien desarrolla las políticas del Ministerio en colaboración con sus subalternos, cualquiera que sea la denominación que se les dé".

Para concluir se dice en la vista fiscal que el artículo 44 literal f) del Decreto 2017 de 1968 no vulnera el Estatuto Superior, pues la labor de "compilar" es diferente a la de "codificar", según lo ha establecido la Corte. En consecuencia como para realizar la labor de "compilar" no se requiere de facultades legislativas, bien podía el Ejecutivo asignar tal función a la Sección de Tratados y Asuntos Parlamentarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

V. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia.*

Teniendo en cuenta que el Decreto 2017 de 1968 del cual forman parte las disposiciones acusadas fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias a que alude la Ley 62 de 1967, es la Corte Suprema de Justicia el Tribunal competente para decidir acerca de su constitucionalidad (Art. 214 C. N.).

b) *Límite temporal de las autorizaciones.*

La Ley 62 de 1967 (Dic. 26) otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República "hasta el 20 de julio de 1968", para los asuntos que allí se enuncian ("Diario Oficial" 32397 de 26 de diciembre de 1967).

El Decreto 2017 de 1968, tal como aparece publicado en el "Diario Oficial" número 32568 de 6 de agosto de 1968, fue expedido el 17 de julio de 1968, es decir, dentro del término señalado en la ley de facultades. No obstante considera el actor que dicho decreto es inconstitucional por haber señalado el legislador extraordinario su vigencia "a partir del 1º de septiembre de 1968", cuando había precluido el plazo para ejercer las atribuciones.

No comparte la Corte el criterio del demandante, pues la vigencia de las leyes no es asunto que regule la Constitución y "sólo excepcionalmente condiciona el momento en que puede comenzar a aplicarse una ley (artículo 31) o se refiere al tema para deferir a la ley el señalamiento de la fecha en que pueden empezar a cobrarse los tributos indirectos (artículo 204) o facultar al Gobierno para determinar la vigencia de las normas que impliquen variación de las tarifas de aduanas (artículo 205). Por fuera de los enunciados casos el Constituyente no se ocupa de la aplicación o la vigencia de las normas; por lo tanto es materia que queda sometida a la decisión del legislador" (sentencia 49 de 21 de mayo de 1987).

Siendo facultad del legislador, ya sea ordinario o extraordinario, señalar a partir de qué fecha debe la ley empezar a regir, la Ley 4ª de 1913 —vigente para la época en que se expidió el Decreto 2017 de 1968, materia de acusación—, dispuso en su artículo 52 "la ley no obliga sino en virtud de su promulgación y su observancia principia dos meses después de promulgada" y en el artículo 53-1 consagró una excepción a este principio general "cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al Gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado".

En consecuencia, corresponde al legislador cumplir tal atribución y no existiendo en la ley de autorizaciones (62 de 1967) mandato en que se contemple ese aspecto, bien podía el legislador extraordinario al expedir el Decreto 2017 de 1968 señalar autónomamente su vigencia, sin contrariar con ello norma constitucional alguna.

Cabe anotar que los artículos citados de la Ley 4ª de 1913 fueron modificados por la Ley 57 de 1985 que trata sobre la publicidad de los actos y documentos oficiales, en cuyo artículo 2 literal a) dispone que las "leyes" deben publicarse en el "Diario Oficial" y en el 8º se lee que éstas "sólo regirán después de la fecha de su publicación". Disposiciones que se ajustan a la exigencia constitucional de promulgación de la ley, acto que se realiza con el fin de que todos los asociados conozcan las leyes para efectos de su cumplimiento; pero ello no es óbice para que el legislador libremente señale el día en que una ley debe empezar a regir.

En fin, cosas distintas son, como se ha visto, la expedición de la norma y su vigencia, que pueden tener momentos distintos y sólo el primero debe estar dentro del lapso fijado por la ley habilitante. En caso similar dijo la Corte: "la Ley 5ª de 1984 facultó al Presidente para elaborar y poner en vigencia un nuevo Código de Procedimiento Penal. No obstante que el actor interpreta el anterior mandato en el sentido de que la iniciación de la vigencia debería darse antes del vencimiento del término de habilitación legislativa, considera la Corte que ello no es así, pues tal facultad que es amplia le confiere la potestad de señalar la fecha a partir de la cual entrarían en vigor las normas del nuevo ordenamiento procesal, ya que la ley de facultades no se ocupó de esta materia" (sentencia 49 de 21 de mayo de 1987).

— El artículo 44-d del Decreto 2017 de 1968:

Este mandato fue demandado ante esta Corporación dentro del proceso constitucional número 1258, el cual concluyó con la sentencia número 10 de 23 de febrero de 1985, en la que la Corte resolvió declararse inhibida para pronunciarse de fondo, en razón a que tal disposición había sido subrogada por el artículo 16 del Decreto 2472 de 1968. Sin embargo nuevamente se demanda, por lo cual el Procurador General pide a esta Corporación que emita fallo de mérito sobre tal literal, en cumplimiento del deber de guardar la Constitución.

Dada la existencia de innumerables fallos, los más recientes de los cuales son los contenidos en sentencias números 98 de 15 de septiembre de 1988 y 7 de 15 de abril de 1989, en los que la Corte ha dejado claramente definido su criterio sobre el pronunciamiento acerca de normas que carecen de vigencia, no cree la Corte que deba hacer un recuento de ellas, y basta simplemente reiterar una vez más lo siguiente:

Es presupuesto procesal indispensable en las demandas de inconstitucionalidad que la norma acusada exista para que pueda recibir los efectos del fallo, los cuales como es sabido se traducen en la "exclusión de la disposición impugnada de la normatividad jurídica, restableciéndose así el ordenamiento constitucional quebrantado mientras aquélla estuvo vigente, si la norma que se acusa ya ha dejado de regir, no está entonces en condiciones de quebrantarlo o colisionarlo, y mal podría la Corte anonadar lo jurídicamente inexistente". De manera que cuando se acusa una norma que al momento de presentarse la demanda carece de vigencia, el pronunciamiento de la Corte ha de ser inhibitorio por carencia actual de objeto.

De otra parte es preciso recordar que sólo en los casos que a continuación se señalan, esta Corporación ha admitido su competencia para pronunciarse sobre normas que no están vigentes al momento del fallo:

"1. Los decretos legislativos de estado de sitio y emergencia económica porque lo dispuesto en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, no condiciona a su vigencia el fallo de la Corte que ineludiblemente debe pronunciarse aun cuando hayan dejado de regir, para cumplir así la finalidad del control automático de constitucionalidad previsto para ellos.

"2. Normas cuya vigencia ha sido aplazada, toda vez que están llamadas a regir llegado el término señalado para tal efecto y existe por tanto objeto para una decisión de fondo.

"3. Disposiciones legales suspendidas por decreto de estado de sitio, por cuanto recobrarán su vigencia al declararse restablecido el orden público.

"4. Proyectos de ley objetados por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, pues así lo dispone expresamente la Constitución (Art. 90).

"5. Preceptos legales cuya derogatoria se produce después de admitida la demanda de inconstitucionalidad, por cuanto la Corte ha adquirido ya la competencia para pronunciarse (perpetuatio jurisdictionis)". (Sentencia 98 de 15 de septiembre de 1988).

Como el artículo 44 literal d) del Decreto 2017 de 1968, materia de acusación, fue subrogado por el artículo 16 literal d) del Decreto 2472 de 1968, evento que no se encuentra dentro de las excepciones antes descritas, pues la derogatoria ocurrió con anterioridad a la presentación de la demanda, la Corte, en desacuerdo con el Procurador General de la Nación, se declarará inhibida para pronunciarse sobre él.

c) Igual situación se presenta con la impugnación del artículo 44 literal f) del Decreto 2017 de 1968, ya que éste también fue subrogado por el artículo 16 literal f) del Decreto 2472 de 1968 y en consecuencia el fallo será inhibitorio.

d) *El artículo 1º del Decreto 2017 de 1968:*

El demandante considera que es inexequible el aparte de dicho artículo en el que se atribuye al Ministerio de Relaciones Exteriores "la negociación y celebración de tratados y convenios internacionales y la vigilancia de su ejecución", porque viola el artículo 120-20 de la Constitución Nacional, ya que ésta es función privativa del Presidente de la República, la cual no puede delegar.

En primer término es necesario determinar si el Ejecutivo estaba autorizado para asignar funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con la ley habilitante.

La Ley 62 de 1967 autorizó en su artículo 1º al Presidente de la República, entre otras cosas, para "reorganizar el Ministerio de Relaciones Exteriores", facultad que debía ejercer el Gobierno Nacional "con precisión y sobriedad para determinar la planta de funcionarios, para suprimir, crear y refundir cargos, *señalar funciones...*" tal como se dejó expresado en el artículo 2º de la misma ley.

Como en el precepto que se impugna, se consagran las funciones generales que debe cumplir el Ministerio de Relaciones Exteriores, considera la Corte que ella corresponde al debido ejercicio por parte del legislador extraordinario de las autorizaciones conferidas.

Procede, entonces, la Corte a confrontar la disposición acusada con los diferentes preceptos constitucionales.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 120-20 de la Carta Política, corresponde al Presidente de la República "dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional; nombrar los agentes diplomáticos; recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso".

Dicha potestad del Presidente de la República de celebrar tratados o convenios internacionales debe ser ejercida por tal funcionario en forma autónoma, independiente de acuerdo con su buen juicio y criterio, pues el Constituyente no le señaló condicionamiento alguno. Por tanto es inconstitucional cualquier disposición que esté destinada a despojar al Jefe del Estado de tal prerrogativa o a fijarle limitaciones en el cumplimiento de esa labor.

En este orden de ideas, estima la Corporación que el artículo 1º del Decreto 2017 de 1968 en el aparte que atribuye al Ministerio de Relaciones Exteriores la facultad de celebrar tratados o convenios internacionales viola el artículo 120-20 de la Constitución, por cuanto, como se dejó expresado, ésta es una función privativa del Presidente de la República que este no puede delegar por vía general ni puede ser limitada por medio de una ley o asignada por ésta a otra autoridad o funcionario.

Además, se advierte que en tal mandato por lo menos se le está coartando al Jefe del Estado su autonomía para manejar tales asuntos al señalarle por medio de qué funcionarios del Gobierno puede celebrar tratados internacionales al encomendarle esta función al Ministro de Relaciones Exteriores sin cualificación en cuanto al alcance de la asignación.

No obstante lo anterior, es pertinente aclarar que si bien es cierto las funciones que competen al Presidente de la República como director de las relaciones internacionales no son delegables, ello no significa que este funcionario no puede válidamente autorizar en cada caso concreto a uno de sus agentes, para que bajo su inmediata dirección, órdenes e instrucciones, lleve a efecto la celebración de tratados o convenios internacionales.

Adviértase cómo la Corte (sentencias de 1º de septiembre de 1971 y octubre 23 de 1975), ha admitido que la firma de los tratados pueda ser realizada por representantes del Presidente con plenos poderes para ello, pues ciertamente el Presidente de la República no puede ocuparse personalmente de todos los asuntos que le ha atribuido la Constitución y ésta lo faculta para designar los agentes diplomáticos.

En efecto, dijo la Corte: "El Presidente, como jefe de relaciones internacionales (Art. 120-20) procede, *por medio de sus agentes, y bajo sus ins-*

trucciones, a adelantar las negociaciones respectivas; agotadas éstas con la adopción de las cláusulas correspondientes, el documento contentivo de las mismas *se firma por el Presidente o su representante diplomático,* con lo cual el contrato se entiende 'celebrado' en principio (Art. 120-20 *in fine*)" (sentencia de 10 de septiembre de 1971).

Y posteriormente expresó: "Los tratados se *proponen, consideran, negocian y firman por el Jefe del Estado, o sus representantes con plenos poderes*" (sentencia de 23 de octubre de 1975).

Ahora bien, en cuanto a la facultad dada al Ministerio de Relaciones Exteriores para la "negociación... de tratados y convenios" debe tenerse en cuenta que ésta ha de ser entendida como una autorización que por su naturaleza corresponde a tal dependencia gubernamental y se reduce a actuar en el sentido indicado por la norma siguiendo las instrucciones y bajo la dirección del Presidente, pues es de cargo de éste no solamente celebrar tratados sino también "dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales" a más de que, como se ha visto, la negociación es apenas una etapa o parte del proceso que lleva a la celebración que a éste corresponde; por ello, entonces, puede el Presidente, según la naturaleza del asunto, preferir a otra dependencia que sea la del respectivo ramo, como cuando se trata de la hacienda, la salud, etc. En este entendimiento, la parte que se acusa es constitucional.

Respecto a la acusación contra el mismo artículo en la parte que atribuye al Ministerio de Relaciones Exteriores la tarea de vigilar la ejecución de los tratados y convenios internacionales, cabe anotar que siendo ésta una función netamente administrativa, bien podía el legislador asignarla a dicho Ministerio, más si se tiene en cuenta que es el organismo encargado de ejecutar la política exterior del Gobierno Nacional y que los Ministerios cumplen tareas que compete desarrollar al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, motivo por el cual este precepto será declarado exequible.

e) *El artículo 2º del Decreto 2017 de 1968:*

No encuentra la Corte cómo esta norma pueda ser inconstitucional, por cuanto ella sólo dispone que la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores está a cargo del Ministro, quien la debe ejercer en colaboración con el Secretario General, lo cual es apenas obvio, pues el Ministro no puede personalmente y por sí solo cumplir todas las funciones que corresponda a ese Ministerio, requiriendo entonces de la colaboración de otros funcionarios, para la mejor prestación de los servicios que han sido asignados a tal organismo, lo cual no es contrario al ordenamiento constitucional.

VI. Decisión

En mérito de las precedentes consideraciones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 1º del Decreto 2017 de 1968 en la parte que prescribe: "y celebración" y exequible la frase del mismo que dice: "la negociación... de tratados y convenios y la vigilancia de su ejecución".

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 2º del Decreto 2017 de 1968.

Tercero. Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre los literales d) y f) del artículo 44 del Decreto 2017 de 1968, por carencia actual de objeto.

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

Fabio Morón Díaz, Presidente; *Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Guillermo Duque Ruiz; Manuel Enrique Daza Alvarez; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lizandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

Alvaro Ortiz Monsalve
Secretario General.

INDICE GENERAL

SEGUNDO SEMESTRE

PRIMERA PARTE

Págs.

INHIBICION PARA EMITIR PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LA DEMANDA POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO. Demandante: *Hugo Ernesto Fernández Arias.* Norma demandada: Artículo 227 del Decreto ley 089 de 1984. Sentencia 40 del 6 de julio de 1989. Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.* Inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda por carencia actual de objeto 14

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. *Resumen. La disposición que el actor tacha de inconstitucionalidad, no se puede considerar aisladamente, por fuera del marco legal que señala a Colpuertos el objeto y fines que persiguen las funciones a ésta atribuída por la norma que el demandante estima inexequible.* Demandante: *Alfonso Suárez de Castro.* Norma demandada: Artículo 3º del Decreto 1174 de 1980. Sentencia 41 del 6 de julio de 1989. Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.* Exequible el numeral 6º del artículo 3º del Decreto 1174 de 1980 18

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. *Resumen. La autorización para expedir un Código sobre determinada materia, conlleva la de adoptar todas las disposiciones que la regulan, como también la de derogar, reformar o modificar la legislación preexistente. Código de Minas.* Demandante: *Clara Inés Gómez* Ríos y otros. Norma demandada: Numeral 1º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987. Sentencia 42 del 13 de julio de 1989. Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.* Exequible la norma demandada 27
Salvamento de voto de los doctores *José Alejandro Bonivento Fernández, Eduardo García Sarmiento, Pedro Lanfont Pianetta, Héctor Marín Naranjo, Alberto Ospina Botero y Rafael Romero Sierra* 47

ESTADO DE SITIO. *Resumen. Las agrupaciones para el crimen son manifestaciones evolucionadas de la delincuencia organizada que contribuyen a agravar el deterioro del orden público y por consiguiente permiten tratamiento jurídico mediante decretos legislativos.* Sentencia 43 del 13 de julio de 1989. Magistrado ponente: doctor *Dídimo Páez Velandia.* Constitucional el Decreto 1194 de 1989 50

FORMACION DE LA LEY. PROMULGACION DE LA LEY. *Resumen. La voluntad del Congreso de aprobar en su integridad la convención universal*

Págs.

sobre derechos de autor, revisado en París el 24 de julio de 1971, es inequívoca. Demandante: *Germán Cavelier y otro.* Norma demandada: Ley 48 de 1975. Sentencia 44 de julio 27 de 1989. Magistrado ponente: doctor *Dídimo Páez Velandia.* Exequible la Ley 48 de 1975 59

INCIDENTE DE NULIDAD. *Resumen. No es admisible la solicitud formulada por el ciudadano Germán Cavelier sobre la nulidad del proceso número 1100 y de la Sentencia 45 de febrero 13 de 1984.* Demandante: *Germán Cavelier.* Magistrado ponente: doctor *Dídimo Páez Velandia.* No es admisible la solicitud formulada 99

FORMACION DE LA LEY. *Resumen. Las supresiones en el texto de un proyecto de ley, que no afecten la integridad de lo aprobado, por no dirigirse a partes de artículos, no deben repetir el procedimiento ya verificado, pues este último resulta constitucionalmente innecesario.* Demandante: *Germán Eduardo Gutiérrez.* Norma demandada: Ley 61 de 1987. Sentencia 46 de julio 27 de 1989. Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.* Exequible la Ley 61 de 1987 102

DERECHO DE PROPIEDAD. *Resumen. La función social de la propiedad privada lo que supone es que ésta se halla protegida y garantizada por la Carta y que el propietario tiene el deber de contribuir con su ejercicio y provecho al bienestar social. Código de Minas.* Demandante: *Clara Inés Gómez y otros.* Norma demandada: Artículo 1º de la Ley 57 de 1987 y varios artículos del Decreto 2655 de 1988. Sentencia 47 del 3 de agosto de 1989. Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.* En cuanto a la Ley 57 de 1987, remite a sentencia del 13 de julio de 1989. Exequibles las normas acusadas del Decreto 2655 de 1988 119

Salvamento de voto de los doctores *José Alejandro Bonivento Fernández, Eduardo García Sarmiento, Pedro Lafont Pianetta, Héctor Marín Naranjo, Alberto Ospina Botero y Rafael Romero Sierra* 136

DERECHO DE DEFENSA. *Resumen. Suspensión provisional en prevención, es una medida preventiva o cautelar, que opera en forma autónoma e independiente de cualquier otro proceso y tiene como finalidad, evitar que se dicten actos definitivos inconstitucionales o ilegales. Código Contencioso Administrativo.* Demandante: *José Eudoro Narváez Viteri.* Norma demandada: Decreto 01 de 1984. Sentencia 48 del 10 de agosto de 1989. Magistrado ponente: doctor *Jacobo Pérez Escobar.* Inexequible parcialmente el artículo 153 del Decreto 01 de 1984 140

EXPROPIACION. *Resumen. Es consecuencia de existir necesidades superiores de interés público o social reconocidas en la ley que la hagan aconsejable. Reforma Agraria.* Demandante: *José Gregorio Hernández Galindo.* Norma demandada: Varios artículos Ley 30 de 1988. Sentencia 49 del 17 de agosto de 1989. Magistrado ponente: doctor *Dídimo Páez Velandia.* Exequible el artículo 22 y los fragmentos impugnados de los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 30 de 1988 149

Págs.

Salvamento de voto de los doctores: *Gustavo Gómez Velásquez, Jaime Sanín Greiffenstein, Rafael Baquero Herrera, Hernando Gómez Otálora, Rafael Romero Sierra, Alberto Ospina Botero* 165

IMPUESTO. *Resumen. Dentro de la facultad impositiva del Estado, compete al Congreso solamente, "dictar las normas generales", esto es, establecer o fijar la nomenclatura y las tarifas que estime convenientes, mediante una ley especial denominada "cuadro" o "marco".* Demandante: *Roberto Meisel Lanner.* Norma demandada: Artículo 95 de la Ley 75 de 1986. Sentencia 50 del 24 de agosto de 1989. Magistrados ponentes: doctores *Jaime Sanín Greiffenstein, Dídimo Páez Velandia.* Exequible el artículo 95 de la Ley 75 de 1986 170

TECNICA LEGISLATIVA. *Resumen. La promulgación de la ley, es un requisito para su exigibilidad, independientemente de los efectos temporales que ella disponga conforme la Carta misma, sin que la ausencia de dicho acto afecte la constitucionalidad. "Ley aprobatoria de la Convención Internacional para la protección de la vida humana en el mar.* Demandante: *Germán Cavelier* y otro. Norma demandada: Ley 8ª de 1980. Sentencia 51 de agosto 24 de 1989. Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.* Exequible la Ley 8ª de 1980 182

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. *Resumen. No existe hoy diferencia jerárquica o de gradación entre los códigos y las leyes en sentido material, a que se refieren los numerales 1 y 2 del artículo 76 superior. Código de Minas.* Demandante: *Edinson Ramón Agámez C.* Norma demandada: Numeral 16 del artículo 1º de la Ley 57 de 1987 y los artículos 246 a 250 y 255 del Decreto 2655 de 1988. Sentencia 52 del 24 de agosto de 1989. Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.* Exequibles los artículos demandados del Decreto 2655 de 1988. Y se inhibe de conocer sobre la Ley 57 de 1987 192

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA. *Resumen. Lo impugnado deberá tener entidad y autonomía normativa, por no encontrarse en una inescindible relación de dependencia con normas no demandadas.* Demandantes: *José A. Pedraza Picón y Luz Beatriz Pedraza.* Normas demandadas: Artículos 31, 40, 60, 61, 62, 64, parágrafo 1º parcialmente; 71 parágrafo; 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101; 116 parcialmente; 121 parcialmente; 124 parcialmente; 128 parcialmente; 138 parcialmente; 153, 154, 155, 156, 157, 158, 162, 163, 164, 169, 170, 176, 177, 183, 190, 193, 208 parcialmente; 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 239, 240, 241, 242 y 252 del Decreto 095 de 1989. Sentencia 53 del 31 de agosto de 1989. Magistrado ponente: doctor *Dídimo Páez Velandia.* Abstenerse de decidir sobre la Constitucionalidad del artículo 327 del Decreto 095 de 1989. Exequibles los fragmentos acusados de los artículos 31, 40, 60, 61 y 62, 64, 116, 121, 124, 128, 138 y 209. Inexequibles las demás normas demandadas del mencionado decreto 203

Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez* 238

Págs.

DEBIDO PROCESO. *Resumen. La Constitución exige que el juzgamiento se lleve a cabo "observando la plenitud de las formas propias de cada juicio", pero no define tales formas, de manera que corresponde a la ley, en primer lugar, luego a la Corte, fijarlas. Nuevo Régimen de los concordatos preventivos.* Exequibles las partes demandadas del artículo 8º, numeral 8º; artículo 11, literal c); el inciso 1º del artículo 9º y los artículos 52 y 60 del Decreto 350 de 1989. Demandante: *Marco Antonio Fonseca R.* Norma demandada: Artículos 8º, 9º, inciso 1º; 11, literal c); 52 y 60 del Decreto 350 de 1989. Sentencia 54 del 30 de agosto de 1989. Magistrados ponentes: doctores *Jaime Sanín Greiffenstein y Dídimo Páez Velandia* 241

Salvamento de voto de los doctores *Jaime Sanín Greiffenstein y Manuel Enrique Daza Alvarez* 253

AUTONOMIA DEPARTAMENTAL. *Resumen. La autonomía patrimonial y administrativa de que gozan los Departamentos, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá, no es absoluta. Una interpretación en sentido opuesto vulneraría la unidad política del Estado colombiano, normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes.* Demandante: *Jaime Orlando Santofimio.* Norma demandada: Artículo 4º parcialmente y parágrafo; 79 y 86 de la Ley 9ª de 1989. Sentencia 55 del 7 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.* Exequibles las normas demandadas 256

EXPROPIACION. *Resumen. La falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que la ley establece, constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza constitucional del derecho de propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente.* Demandante: *Rodrigo Alfonso Escobar Gil.* Norma demandada: artículos 22, inciso 2º, parte final; 9º a 38 y 79 a 94 de la Ley 9ª de 1989. Sentencia 56 del 14 de septiembre de 1989. Magistrados ponentes: doctores *Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein y Dídimo Páez Velandia.* Inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de los artículos 9º a 21, 23 a 28 y 31 a 38. Inexequible el artículo 22, inciso 2º en la parte que dice: "El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia". Exequibles las demás normas demandadas 267

Salvamento de voto de los doctores *Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein, Gustavo Gómez Velásquez, Alberto Ospina Botero, Rafael Baquero Herrera, Rafael Romero Sierra* 301

EXPROPIACION. *Resumen. Avalúos dentro de la Reforma Urbana. El proceso de expropiación tiene dos períodos, uno administrativo que concluye con la resolución que ordena la expropiación y otro judicial que termina con la sentencia que decreta la expropiación y el monto de la indemnización y con la entrega de ésta y del bien correspondiente.* Demandante: *César Castro Perdomo.* Norma demandada: Ley 9ª de 1989, artículos 18, 21, 22, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 37, 75 y 78. Sentencia 57 del 14 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.* Exequibles el último inciso del

Págs.

artículo 21; el inciso 2º del artículo 22; el último inciso del artículo 27; el primer inciso del artículo 32; el artículo 18; el inciso 1º del artículo 26; el inciso 2º del artículo 31; parte del primer inciso del artículo 34; el artículo 37; el artículo 75 y el artículo 78 en parte. Inhibirse para pronunciarse sobre las siguientes disposiciones: 1, 2 y 3 del artículo 21; incisos 1 y 3 del artículo 22; incisos 3 y 4 del artículo 26; incisos 1, 2 y 3 del artículo 27 en parte; incisos 2, 3 y 4 del artículo 32; inciso 1 del artículo 31; incisos 1, 2 y 3 del artículo 34 en parte; incisos 1 y 2 del artículo 78 en parte 307

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. *Resumen. Como los códigos son leyes, puede el legislador extraordinario por medio de decretos-leyes modificar o reformar algunas de sus disposiciones, sin que ello implique de por sí, infracciones a norma constitucional alguna. Matrimonio ante Notario. Demandante: Carlos Fradique Méndez.* Norma demandada: Artículos 5º y 6º del Decreto 2668 de 1988. Sentencia 58 del 21 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.* Exequibles las normas demandadas 334

SOBERANIA MONETARIA. *Resumen. La jurisprudencia de la Corte ha sido clara al reiterar que las regulaciones sobre cuestiones monetarias, cambiarias y crediticias, constituyen ejercicio de atributos de soberanía del Estado. Desarrollo Municipal, Compraventa UPAC.* Demandante: *Mario Calderón Rivera* y otro. Norma demandada: Varios artículos de la Ley 9ª de 1989. Sentencia 59 del 21 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora.* Exequible los artículos 44, inciso 4º; 59, 95, 96, 119, inciso 2º; 120 y 122 de la Ley 9ª de 1989. Inhibirse de fallar sobre el parágrafo del artículo 120 de la Ley 9ª de 1989 341

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. *Resumen. Tal como está planteada la demanda, es evidente que lo acusado es solamente un aspecto parcial o incompleto del mandado legislativo que reestructura el Fondo Rotatorio de Aduanas y no puede ser juzgado con independencia de los preceptos que ha indicado la Corte, por conformar con ellos una proposición jurídica completa un todo indivisible, que sería susceptible del mismo cargo, del mismo análisis, del mismo pronunciamiento.* Demandante: *Héctor Romero Díaz.* Norma demandada: Artículos 2º, ordinal x); 3º, literales c) y p); 5º, literal g) parcialmente; 6º, literal h); 7º, literal f); 12, literal h) parcialmente; 13, literal b) parcialmente; 14, literal a) parcialmente; 22, literal g) parcialmente; 26, literal c) parcialmente; 31, 32, 33, 34, 43, literal b) parcialmente; 47, literal f); 60, 61; 63, literal c); 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 y 76 del Decreto 2649 de 1988. Sentencia 60 del 21 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Dídimo Páez Velandia.* Exequibles los artículos 7º, literal f); 13, literal b); 47, literal f); 65, 66, 67 y 74 del Decreto 2649 de 1988. Inexequible el literal c) del artículo 3º y el artículo 57 del Decreto 2649 de 1988. Inhibida para decidir sobre las demás normas demandadas 359

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. *Resumen. Los establecimientos públicos expresión de descentralización por servicios, fueron institucionalizados en la*

Págs.

Reforma Constitucional de 1968, para adecuar la estructura administrativa a los requerimientos del Estado Moderno, que exigía la creación de medios orgánicos que atendieran las responsabilidades asumidas directamente por el Estado en la prestación de los servicios públicos. Estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas. Demandante: *Luis Francisco García.* Norma demandada: Varios artículos del Decreto 2649 de 1988. Sentencia 61 del 21 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Dídimo Páez Velandia.* Estar a lo decidido en la sentencia número 60 de septiembre 21 de 1989, en cuanto al artículo 65 del Decreto 2649 de 1988. Exequibles las demás normas demandadas 408

COSA JUZGADA. Demandante: *José Primitivo Suárez* y otro. Norma demandada: Artículo 51 del Decreto 1045 de 1978. Sentencia 62 del 21 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.* Estése a lo resuelto en sentencia de mayo 29 de 1986 455

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. *Resumen. Lo que interesa no es la mayor o menor extensión de lo que se demanda en sí misma considerada sino la autonomía del precepto esto es, que tenga significado propio y* per se. *''Metales preciosos del Chocó''.* Demandante: *Emilio Chavez Hurtado.* Norma demandada: Varios artículos de la Ley 13 de 1986. Sentencia 63 del 28 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.* Inhibida de resolver sobre los artículos 6º, inciso segundo; 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 29, inciso primero de la Ley 13 de 1986, por proposición jurídica incompleta. Estarse a lo decidido en la sentencia número 101 de 22 de septiembre de 1989 con respecto al artículo 28 de la Ley 13 de 1986 ... 460

COSA JUZGADA. *Resumen. Acuerdo Subregional del Grupo Andino, suscrito en Bogotá el 26 de enero de 1969.* Demandante: *Jesús Antonio Obando Roa* y otro. Norma demandada: Decreto 1245 de 1969. Sentencia 64 del 28 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.* Estar a lo decidido en sentencia del 26 de junio de 1969 470

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. *Resumen: Revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República es el acto del Congreso por virtud del cual se atribuye al Jefe del Gobierno de investiduras especiales en materia legislativa, con lo que se suple transitoriamente el régimen constitucional ordinario que consagran los artículos 55 y 56 de la Carta, esto supone la calificación de aquel órgano sobre las conveniencias o la necesidad pública del mismo. Carrera Administrativa en las direcciones de impuestos y Aduanas.* Demandante: *Jairo Villegas Arbeláez.* Norma demandada: Ley 61 de 1987. Sentencia 65 del 28 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz.* Exequible el último inciso del artículo 1º de la Ley 61 de 1987 506

EXPROPIACION. *Resumen. Las sociedades de economía mixta, a las que se le otorga la facultad de expropiar, son únicamente aquellas en que el Estado tiene injerencia predominante en su dirección y funcionamiento y especiales prerrogativas derivadas del régimen de derecho público al que se hallan some-*

Págs.

tidas, por tanto es el Estado mismo el que actúa para satisfacer necesidades colectivas. Demandante: *Hermenegildo Pedroza.* Norma demandada: Artículo 11 de la Ley 9ª de 1989. Sentencia 66 del 28 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Dídimo Páez Velandia.* Exequible el artículo 11 de la Ley 9ª de 1989 531

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. *Resumen. Límite temporal. La vigencia de las leyes no es asunto que regule la Constitución, sólo excepcionalmente condiciona el momento en que puede aplicarse una ley (artículo 31) o se refiere al tema para deferir a la ley el señalamiento de la fecha en que pueden empezar a cobrarse los tributos indirectos (artículo 204) o facultar al Gobierno para determinar la vigencia de las normas que impliquen variación de las tarifas de Aduanas (artículo 205). Decreto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores.* Demandante: *Santiago Uribe Ortiz. Norma* demandada: Artículos 1, 2, 44 d-f del Decreto 2017 de 1968. Sentencia 67 del 28 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein.* Exequible el artículo 2º del Decreto 2017 de 1968. Declárase inhibida para pronunciarse sobre los literales d) y f) del artículo 44 540

INDICE CRONOLOGICO DE DECRETOS

Año	*Decreto*	*Fecha Sent.*	*Nº Sent.*	*Página*
1968	2017	Septiembre 28	67	541
1969	1245	Septiembre 28	64	471
1978	1045	Septiembre 21	62	456
1980	1174	Julio 6	41	18
1984	01	Agosto 10	48	141
1984	89	Julio 6	40	15
1988	1290	Septiembre 28	65	511
1988	2649	Septiembre 21	60	360
1988	2649	Septiembre 21	61	409
1988	2655	Agosto 24	52	193
1988	2655	Agosto 3	47	121
1988	2688	Septiembre 21	58	335
1989	95	Agosto 31	53	204
1989	350	Agosto 31	54	242
1989	1194	Julio 13	43	51

INDICE CRONOLOGICO DE LEYES

Año	*Ley*	*Fecha Sent.*	*Nº Sent.*	*Página*
1975	48	Julio 27	44	60
1979	29	Julio 6	41	21
1980	8	Agosto 24	51	183
1986	13	Septiembre 28	63	460
1986	75	Septiembre 21	60	401
1986	75	Agosto 24	50	171
1987	57	Agosto 3	47	120
1987	57	Agosto 24	52	193
1987	57	Julio 13	42	28
1987	61	Julio 27	46	103
1987	61	Septiembre 28	65	507
1988	30	Agosto 17	49	150
1988	51	Agosto 31	54	246
1988	180	Julio 13	43	51
1989	9	Septiembre 7	55	257
1989	9	Septiembre 14	56	285
1989	9	Septiembre 14	57	308
1989	9	Septiembre 21	59	342

INDICE DE NORMAS CITADAS, INTERPRETADAS O ALUDIDAS POR LA CORTE

Artículo	*Numeral*	*Fecha Sent.*	*Nº Sent.*	*Página*
2		Agosto 17	49	153
2		Septiembre 7	55	258
2		Septiembre 14	57	314
2		Septiembre 21	60	392
10		Septiembre 14	56	279
16		Julio 27	46	107
16		Septiembre 14	56	279
16		Septiembre 28	65	522
17		Septiembre 21	60	392
17		Septiembre 21	61	445
20		Agosto 17	49	153
20		Septiembre 21	61	441
26		Agosto 17	49	153
26		Septiembre 14	56	268
26		Septiembre 14	57	315
26		Agosto 10	48	141
30		Julio 6	40	15
30		Julio 13	42	29
30		Agosto 3	47	123
30		Agosto 17	49	153
30		Septiembre 14	56	269
30		Septiembre 14	57	314
30		Septiembre 28	66	536
32		Julio 6	41	19
32		Septiembre 28	66	536
34		Septiembre 28	66	536
55		Agosto 17	49	153
55		Agosto 31	53	223
55		Agosto 31	54	244

Artículo	*Numeral*	*Fecha Sent.*	*Nº Sent.*	*Página*
55		Septiembre 7	55	258
55		Septiembre 14	57	314
55		Septiembre 21	60	392
57		Septiembre 21	60	392
58		Agosto 31	54	244
61		Agosto 31	54	244
76		Septiembre 7	55	258
76	1-2	Septiembre 21	58	339
76	1	Septiembre 21	61	441
76	9	Septiembre 21	61	441
76	10	Septiembre 21	61	441
76	11-12	Julio 27	45	100
76	12	Julio 6	41	19
76	12	Agosto 3	47	123
76	12	Agosto 24	52	195
76	12	Agosto 31	53	223
76	12	Septiembre 21	58	335
76	2-12	Septiembre 21	60	392
76	12	Septiembre 21	62	456
76	12	Julio 13	42	29
76	12	Septiembre 21	61	440
76	12	Septiembre 28	64	503
76	12	Septiembre 28	65	522
76	22	Agosto 24	50	172
77		Septiembre 21	61	441
78	2	Agosto 17	49	153
78	2	Septiembre 21	60	392
79		Julio 27	46	116
80		Julio 27	45	100
85		Julio 27	44	92
85		Agosto 24	51	185
86		Julio 27	44	92
86		Agosto 24	51	185
81	3	Julio 27	46	107
81		Septiembre 28	65	521
118	8	Agosto 3	47	123
118	8	Agosto 24	52	195
118	8	Septiembre 21	60	392
118	8	Septiembre 21	61	441
120	1	Septiembre 21	61	451
120	2	Agosto 24	51	185

Artículo	*Numeral*	*Fecha Sent.*	*Nº Sent.*	*Página*
120	2	Julio 27	44	92
120	21	Septiembre 21	61	441
120	20	Septiembre 21	60	392
121		Julio 13	43	50
121		Septiembre 28	64	504
122		Septiembre 28	64	504
135		Septiembre 21	60	392
141		Agosto 17	49	153
141	3	Septiembre 14	57	315
182	1	Septiembre 7	55	258
187	2	Septiembre 7	55	259
187	5	Septiembre 7	55	258
189		Septiembre 14	56	278
189	2	Septiembre 7	55	258
193		Agosto 17	49	153
193		Septiembre 14	56	268
194	9	Septiembre 7	55	258
202		Agosto 3	47	123
218		Agosto 17	49	153

EN LOS TALLERES EDITORIALES DE LA IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA SE TERMINO LA IMPRESION DE ESTA OBRA EN JUNIO DE 1991.