

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)

(Segunda Parte)

TOMO CXCVII — Número 2436

Bogotá, D. E., Colombia — Año 1989



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

# GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

TOMO CXCVII

1989

SEGUNDO SEMESTRE

SEGUNDA PARTE

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

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 Diaz.**  
**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 Marin Naranjo.**  
**Alberto Ospina Botero.**  
**Rafael Romero Sierra.**

SALA PENAL

Doctores **LISANDRO MARTINEZ ZUNIGA, 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

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

# 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 – OCTUBRE A DICIEMBRE DE 1989 – NUMERO 2436**

---

## ESTADO DE SITIO. EXTRADICION

**Resumen.** En Colombia la extradición no está regulada constitucionalmente y, por lo tanto, puede el legislador disponerla en los términos que considere pertinentes, observando las reglas superiores que resulten aplicables, como las del debido proceso.

Constitucional el Decreto 1860 de 1989.

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 68.

Referencia: Expediente número 2018 (301-E).

Revisión constitucional del Decreto legislativo número 1860 de 18 de agosto de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

Aprobada por Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

## I. ANTECEDENTES

De la Presidencia de la República ha recibido la Corte Suprema de Justicia copia auténtica del Decreto de Estado de Sitio número 1860 del 18 de agosto de este año y, como se ha rituado debidamente el proceso, debe adoptarse la decisión que corresponde.



## II. LA NORMA REVISADA

El texto del decreto que se revisa es el siguiente :

### “DECRETO NUMERO 1860 DE 1989 “(agosto 18)

*“Por el cual se dictan medidas tendientes al 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 el Decreto número 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República, se expresó que ‘... la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, viene perturbando 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’, acción y perturbación que continúan vigentes;

“Que como el narcotráfico por su propia naturaleza, es una modalidad criminal de ejecución y efectos internacionales, para combatirla con eficacia, se requiere la acción conjunta de las autoridades de los países que padecen este terrible flagelo mediante la utilización del instrumento jurídico de la extradición;

“Que la honorable Corte Suprema de Justicia —Sala de Casación Penal—, en providencia de fecha 17 de febrero de 1987, conceptuó que en la tradición jurídica nacional ha predominado la adopción de los sistemas administrativos en materia de extradición, razón por la cual ‘carece de sentido la participación de cualquiera otra Rama del Poder Público’. Posición reiterada invariablemente en las últimas providencias dictadas por la citada Corporación;

“Que el delito del narcotráfico ha adquirido modalidades nuevas y crecientemente peligrosas, que amenazan el núcleo de la sociedad y ponen en peligro la estabilidad institucional del país, exigiendo una legislación especial, ágil y eficiente que detenga su acción nociva y los terribles efectos que sobre el orden público genera;

“Que los instrumentos jurídicos actualmente vigentes no responden suficientemente a la necesidad de combatir el auge que este delito ha adquirido en el concierto internacional,

“ D E C R E T A :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, suspéndese la vigencia del inciso 2º, del artículo 17 del Código Penal, para todo lo relacionado con los delitos de narcotráfico y conexos y, en consecuencia, para efectos de la extradición de nacionales colombianos y extranjeros requeridos por estos delitos, podrá aplicarse el trámite previsto en el Código de Procedimiento Penal, con las modificaciones que en el presente Decreto se establecen.

“Artículo 2º La concesión de extradición de nacionales colombianos o extranjeros por los delitos de narcotráfico y conexos, no requerirá de concepto previo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

“Artículo 3º La persona detenida o capturada y susceptible de ser extraditada de acuerdo con el presente Decreto, quedará a disposición del Ministerio de Justicia.

“Artículo 4º Las disposiciones contenidas en este Decreto se aplicarán a las extradiciones por narcotráfico o delitos conexos, cuyas solicitudes se reciban con posterioridad a la vigencia del mismo.

“Artículo 5º En la resolución ejecutiva que conceda la extradición, el Gobierno, integrado por el Presidente y los Ministros que hacen parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, podrá ordenar la entrega inmediata del extraditado al Estado solicitante, aun cuando con anterioridad al recibo de la solicitud de extradición estuviere procesado en Colombia, por cualquier otro delito.

“En relación con el condenado se aplicará lo dispuesto por el artículo 660 del Código de Procedimiento Penal.

“Artículo 6º En los casos a que se refiere este Decreto, podrá extraditarse cualquier persona, aunque esté procesada en Colombia por el mismo delito por el cual se le requiere, siempre que no se haya producido sentencia.

“Artículo 7º Las personas solicitadas en extradición por los delitos de narcotráfico y conexos, no tendrán derecho al beneficio de libertad provisional ni a la condena de ejecución condicional, respecto de otros procesos que se adelanten en Colombia.

“Artículo 8º La extradición se concederá con las siguientes limitaciones:

“a) Cuando el delito de narcotráfico o conexos, por el que se solicita la extradición, sea punible con la pena de muerte con arreglo a las leyes del Estado requirente, sólo se concederá la extradición si el Estado requirente garantiza de que no impondrá tal pena;

“b) En ningún caso se concederá la extradición de un nacional si el Estado requirente no garantiza plenamente que no impondrá pena privativa de la libertad superior a treinta (30) años;

“c) El Estado requirente deberá garantizar, también, que al extraditado se le respetarán sus derechos humanos dentro de la condición sancio-

natoria, en forma no discriminatoria con relación a los condenados de su propio país;

“d) Los gastos ocasionados por la traducción de documentos y el transporte de la persona reclamada correrán a cargo del Estado requirente.

“Artículo 9º El Gobierno podrá dictar la resolución a que se refiere el artículo 659 del Código de Procedimiento Penal aun cuando el requerido no haya sido objeto de detención o captura. Sin embargo, en este caso, antes de dictarse tal resolución el Ministerio de Justicia lo emplazará para que constituya su defensa en la forma prevista en el artículo 378 del Código de Procedimiento Penal.

“Artículo 10. Este Decreto rige a partir de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 18 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro,

*Luis Bernardo Flórez Enciso.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda Ramírez.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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”.*

### III. IMPUGNACIÓN

a) Dentro del término legal el ciudadano Clemente Bríñez Herrera presentó un alegato en el cual pide que los artículos 1º, 2º y 4º del decreto sean declarados inexcusables.

Después de referirse a la existencia de un tratado de extradición, inaplicable internamente, pero válido en el ámbito internacional, entre Colombia y los Estados Unidos de América, de lo cual no saca ninguna consecuencia de relieve para este asunto, describe brevemente el contenido de algunas disposiciones del decreto y predica luego la retroactividad del artículo 4º, en cuanto comprende hechos criminosos cometidos antes de su vigencia, así se pretende mitigar este efecto con la aplicación de la nueva preceptiva solamente a solicitudes que se presenten en el futuro.

Agrega que el juzgamiento de nacionales en el exterior les es desde todo punto de vista desfavorable, hasta el extremo de que en pasada legislación y en otros ordenamientos se prohíbe; enumera como factor de desfavorabilidad la eliminación del concepto de la Sala de Casación Penal, que en el Código de Procedimiento Penal es vinculante cuando es negativo, y que estima contraria al artículo 26 de la Constitución;

b) Extemporáneamente se recibió un escrito de impugnación del ciudadano Santiago Uribe Ortiz, que no será por ello mismo considerado.

### IV. CONCEPTO FISCAL

Con fecha de septiembre 8 cursantes, el Procurador General de la Nación dejó conocer su pensamiento y pidió que se declare la exequibilidad del decreto en examen con excepción de sus artículos 6º y 7º que él estima contrarios a la Constitución.

Manifiesta, en primer lugar, que el decreto cumple con las formalidades constitucionales en cuanto al órgano que lo emitió y también con la exigencia de la temporalidad de sus mandatos.

Acepta igualmente su conexidad con la turbación del orden público y al efecto transcribe algunos considerandos de la norma que así lo demuestran:

Dice: "con estos antecedentes parece claro que por lo menos desde el ángulo formal existe una clara conexidad entre los motivos que generaron la declaratoria del estado de sitio, y la materia regulada en el decreto que se revisa".

Entra luego el señor Procurador al examen del contenido de las distintas disposiciones y asevera que lo relativo a la extradición a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas, no es aquí materia que regule la Constitución y que ésta está deferida al legislador, el cual ha tenido criterios variables hasta llegar al Código Penal actual (Decreto 100 de 1980) que permite la de nacionales con sujeción a los tratados públicos, conforme al inciso 2º del artículo 17, cuya suspensión por el decreto legislativo que se analiza no encuentra violatoria de la Carta, "independientemente del problema de la

conveniencia", ya que "el Gobierno ha considerado que la vigencia de esta disposición del Código Penal resulta incompatible con el mantenimiento del orden público, dada la naturaleza de las razones que a su juicio político han dado lugar a la actual situación de perturbación de la tranquilidad ciudadana".

También encuentra válida la suspensión para estos casos del artículo 648 del Código de Procedimiento Penal que exige concepto favorable de la Sala de Casación Penal de la Corte, el 3º que dispone que la persona sometida a este procedimiento quedará a órdenes del Ministerio de Justicia, el 4º que hace aplicable las nuevas normas a las solicitudes futuras, el 5º que autoriza la extradición de una persona, aunque sometida a proceso por otro delito en el país y el 8º que sujeta a determinadas condiciones que debe cumplir el estado activo, como garantías del solicitado, la procedencia de la extradición; sobre los artículos 9º, que autoriza dictar la resolución extraditoria aunque el requerido no haya sido detenido, y 10, que ordena su vigencia a partir de su publicación y suspende las disposiciones incompatibles, el colaborador fiscal no consideró necesario exponer las razones de su constitucionalidad.

En cambio sostiene la inconstitucionalidad de los artículos 6º y 7º en estos términos:

"El artículo 6º permite la extradición aun cuando la persona esté procesada en Colombia por el *mismo delito*. Esta norma del decreto, a juicio del Procurador, es abiertamente *inconstitucional*. En efecto, el principio general por el cual se concede la extradición, es el de permitir que la persona sea juzgada en el país donde cometió el delito (principio de la territorialidad). Pero si por el mismo hecho, le está siguiendo un proceso en el mismo país, la situación varía sustancialmente. Iniciado el proceso por los *mismos hechos*, no puede el Estado renunciar a su obligación de investigar y fallar el caso respectivo. Este artículo del decreto resulta violatorio de los artículos 2º, 58 y 119-2 de la Constitución Nacional.

"El artículo 7º prohíbe la concesión de los subrogados penales de libertad provisional o condena de ejecución provisional (sic) respecto de las personas solicitadas en extradición, y en relación con otros procesos que se adelanten en Colombia. Esta norma así genéricamente concebida no guarda relación con los motivos que originaron la situación de emergencia, pues podría referirse, sin razón válida a delitos distintos de los de tráfico de estupefacientes. Por este aspecto, sería igualmente *inconstitucional*".

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### *Competencia.*

Por tratarse de un decreto legislativo, esto es, dictado en ejercicio de las facultades excepcionales del estado de sitio, la Corte Suprema de Justicia es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad en virtud de los mandatos de los artículos 121 y 214 de la Carta Política.

***El decreto.*****Su forma :**

El decreto aparece firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros, además de que su vigencia es transitoria ("mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional") y apenas suspende (artículos 1º y 10) algunas disposiciones legales y las que le sean contrarias.

**Su conexidad :**

Es deber ineludible de la Corte analizar si existe conexidad entre las medidas que se dictan en estado de sitio y las causas que originaron la conmoción interior y perturban la paz. En este caso es claro que tal vinculación existe, pues la acción criminal de los grupos dedicados al narcotráfico y a la consiguiente comisión de delitos conexos es indudable causa de perturbación del orden público, como es de general y doloroso conocimiento común, y es deber del Gobierno tomar las medidas que considere conducentes al fin de su restablecimiento, dentro de las cuales ha hallado como tal la extradición de quienes sean requeridos con las exigencias debidas por otros estados para su juzgamiento y cumplimiento de la pena, en su caso, de manera que se combatiera esta delincuencia en forma adecuada y por quien corresponda.

Ya el Decreto 1038 de 1984 que declaró el estado de excepción, había hecho mención de estas actividades criminales como una de las causas de su implantamiento y ahora el decreto *sub examine* se refiere a ellas y a la necesidad de combatirlas.

El requisito de la conexidad está, pues, satisfecho.

**Su materia :**

Como se vio, el artículo 1º es del siguiente tenor:

"Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, suspéndese la vigencia del inciso 2º del artículo 17 del Código Penal, para todo lo relacionado con los delitos de narcotráfico y conexos y, en consecuencia, para efectos de la extradición de nacionales colombianos y extranjeros requeridos por estos delitos, podrá aplicarse el trámite previsto en el Código de Procedimiento Penal, con las modificaciones que en el presente decreto se establece".

A su turno, el precepto suspendido para los casos mencionados, dice:

"La extradición de colombiano se sujetará a lo previsto en tratados públicos".

Lo anterior significa que a partir de la vigencia del decreto y en los casos de delito de narcotráfico y conexos, los colombianos podrán ser extraditados aún sin que exista tratado público que regule este fenómeno jurídico con el Estado requirente, lo cual antes estaba prohibido, ya que el

nuevo precepto se limita a eliminar durante su vigencia esta regulación impeditiva, pero deja a salvo el resto de la preceptiva que en su parte inalterada continúa así: "la extradición se solicitará, concederá u ofrecerá de acuerdo con los tratados públicos. A falta de éstos, el Gobierno solicitará, ofrecerá o concederá la extradición conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Penal... En ningún caso Colombia ofrecerá la extradición de nacionales, ni concederá la de los sindicados o condenados por delitos políticos".

Ahora bien, como lo ha sostenido la jurisprudencia y lo pone de presente la vista fiscal, hasta ahora en Colombia la extradición no está regulada constitucionalmente y, por lo tanto, puede el legislador disponerla en los términos que considere pertinentes, observando las reglas superiores que resulten aplicables, como las del debido proceso.

La extradición no es una renuncia a la soberanía del Estado ni una declinatoria de su poder y deber de sancionar los delitos que dentro de su jurisdicción penal se cometan, sino la expresión de la solidaridad internacional en el castigo de la criminalidad, que corresponde a todos los Estados, y el reconocimiento, legal por supuesto, de la soberanía del Estado requirierte para investigar y fallar los hechos punibles que se cometan en él.

Entonces, por ningún motivo sería admisible que un delito cometido en Colombia o que en virtud de los factores de jurisdicción penal le está sometido, sea juzgado en el exterior, pero se trata precisamente del caso contrario, esto es, de que corresponde el ejercicio de ese poder soberano a otro Estado y a reconocerlo así se endereza únicamente la extradición.

En desarrollo de esta premisa, la institución jurídica en comento ha recibido distintos tratamientos, tanto en la legislación interna como en los tratados internacionales; puede decirse que en aquélla la extradición de extranjeros siempre ha sido posible e igualmente la de nacionales hasta la Ley 95 de 1936 (C. P. de tal año), que la prohibió expresamente y que estuvo vigente hasta la expedición del Decreto 100 de 1980 (C. P. actual) que regula la materia en la forma dicha, esto es, permitiendo la extradición de nacionales solamente con sujeción a los tratados públicos; esta última norma, se répite, es la que ahora se suspende para los delitos de narcotráfico y conexos, cuyos autores nacionales podrán también ser extraditados aun sin que un tratado público aplicable lo permita, siguiendo para ello las normas del Código de Procedimiento Penal como fueron modificadas por el decreto que se revisa.

No existe, entonces, tacha de inconstitucionalidad admisible contra el artículo 1º del Decreto legislativo 1860 del 18 de agosto de 1989, pero su cabal y recto entendimiento exige precisiones en consonancia con lo que antes se ha dicho.

En efecto, la circunstancia de que ahora sea posible la extradición de nacionales por delitos de narcotráfico y conexos aun en ausencia de un tratado público que así lo autorice, no implica de ninguna manera que si tales instrumentos internacionales existen no deban ser observados, ya que, por el contrario, es imperativo para ambos Estados interesados y compromete la *bona fide* que se les exige, que ellos sean cumplidos con exactitud.

Esta conclusión, llevada de la mano de una interpretación tanto literal como sistemática de las normas, es ineludible.

Lo indica así la persistencia en el ordenamiento vigente, como se anotó, del mandato conforme al cual “la extradición se solicitará, concederá u ofrecerá de acuerdo con los tratados públicos” y que debe obedecerse.

Además, ha sido constante la doctrina de la Corte, tanto en su Sala Plena como en la Sala de Casación Penal, que en esta materia no se presta a dudas la preeminencia de los tratados públicos y la aplicación apenas supletoria y a veces complementaria de la legislación doméstica.

A este propósito ha dicho y repetido la Corte:

“Y el actual estatuto punitivo nacional, reitera en su artículo 17 que la extradición se solicitará, concederá u ofrecerá de acuerdo con los tratados públicos y que la legislación interna se aplicará únicamente en ausencia de tales convenios.

“Resulta, pues, inequívoco que mientras esté vigente un acuerdo de extradición con algún Estado, el Gobierno colombiano debe cumplirlo, aunque en él se pacten cláusulas diversas de las que sobre aspectos idénticos estén previstas en la legislación sustantiva o procesal colombiana, cuya aplicación como se ha dicho, es en tales materias subsidiaria. Por lo demás, esta prevalencia del tratado sobre la legislación interna no es sólo principio básico y consustancial del derecho internacional, sino que en este específico sector de la extradición ha sido invariablemente reiterado por la Corte como puede observarse —entre otros—, en los conceptos de 11 de mayo de 1944 (LVII, 614), 9 de abril de 1945 (LIX, 209), 27 de marzo de 1947 (LXII, 145), 25 de agosto de 1951 (LXX, 192), 29 de marzo de 1972 (VXLII, sic, 291), 6 de julio de 1983” (sentencia de noviembre 29 de 1983, Magistrado ponente: Dr. Alfonso Reyes Echandía).

A este respecto resulta útil igualmente recurrir a una clasificación que trabajosamente ha venido decantando la doctrina y que consiste en diferenciar los tratados-contratos de los tratados-leyes o tratados normativos, aunque sea de manera sucinta.

Así, se dice que el tratado-contrato crea entre las partes derechos y obligaciones recíprocas que son por lo tanto causa de prestaciones mutuas a cargo y en cabeza de los Estados mismos que los celebran; en este sentido son actos subjetivos u orígenes de relaciones jurídicas de tal índole; en ellos se dirimen intereses diferentes, pero no siempre contradictorios o contrapuestos, de las partes y la voluntad común confluye a la resolución de cada uno de tales intereses. En los tratados-leyes o normativos, por diferencia, se regulan puntos de interés concurrente o compartido y se determinan, no los comportamientos de cada Estado frente a los derechos y obligaciones del otro, sino los que todos los Estados deben observar en cierta materia dando así lugar al derecho objetivo. Pertenecen al primer grupo, por ejemplo, los tratados de límites, de cesión territorial, de alianza y defensa mutua y los de extradición; al segundo, los de regulación de problemas de derecho inter-

nacional privado, tratamiento de los derechos de autor y de la propiedad intelectual, en general, etc. Como se ve, los primeros, los tratados-contratos, regulan la conducta de un Estado frente a otro en términos de prestaciones mutuas y en un ámbito internacional, al paso que los tratados-leyes o normativos determinan la conducta de todos los Estados hacia su interior en materias transnacionales (Derecho Internacional Privado), de protección de los derechos humanos internamente, etc.

Se ha agregado a esta clasificación una tercera categoría de tratados, los constitutivos, que tienen por efecto crear instituciones supranacionales o al menos autónomas en el ámbito internacional, como el Pacto de la Sociedad de Naciones, la Organización de las Naciones Unidas, el Acuerdo Subregional Andino y otros, pero esta tipificación no tiene relieve en este asunto.

Lo que resulta claro de lo anterior es que si bien puede plantearse el problema de la primacía o, por el contrario, dependencia del orden internacional con respecto al interno con relación a los tratados-leyes, por cuanto éstos tocan con conductas que en principio están sometidas a tales determinaciones nacionales y miran, por así decirlo, a situaciones jurídicas que se dan en su interior, la prevalencia de los tratados-contratos no puede ni siquiera dudarse porque su esfera es netamente internacional y enfrentan dos sujetos de derecho entrelazados.

Esto es cabalmente lo que acontece con los tratados de extradición que definen la conducta hacia el exterior de las partes como sujetos de derechos y obligaciones recíprocas. No es, pues, atendible que en presencia de un tratado de extradición se aplique de preferencia la legislación interna de una de las partes o de ambos, cual es el caso, por ejemplo, de los siguientes que ha celebrado Colombia:

Argentina, Ley 46 de 1926; Bélgica, Ley 74 de 1913, Ley 47 de 1935 (tratado adicional) y Ley 14 de 1961; Brasil, Ley 85 de 1939; Costa Rica, Ley 19 de 1931; Cuba, Ley 16 de 1932; Chile, Ley 8<sup>a</sup> de 1928; El Salvador, Ley 64 de 1905; España, Ley 35 de 1892; Estados Unidos de Norteamérica, Ley 66 de 1888 y Ley 8<sup>a</sup> de 1943; Francia Decreto 12 de marzo de 1852; Gran Bretaña, Ley 48 de 1888 y Ley 15 de 1930 (adicional); Guatemala, Ley 40 de 1930; México, Ley 30 de 1930; Nicaragua, Ley 39 de 1930; Panamá, Ley 57 de 1928; Congreso Boliviano reunido en la ciudad de Caracas (Venezuela), Ley 26 de 1913, que comprende los siguientes países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; Convención Multilateral sobre extradición de Montevideo (Séptima Conferencia Internacional Americana), Ley 74 de 1935 que comprende: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Es obvio, finalmente, que si el Presidente no desea la vigencia y consiguiente aplicación de un tratado, puede impedirlas mediante la denuncia, así como puede obtener la modificación de sus cláusulas si encuentra la voluntad concurrente del otro Estado.

El artículo 2º del Decreto que se revisa dice:

“La concesión de extradición de nacionales colombianos o extranjeros por los delitos de narcotráfico y conexos, no requerirá de concepto previo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia”.

Como la Sala de Casación Penal de esta Corporación se ha referido a su intervención en algunos procesos de extradición y lo ha hecho en términos que son citados un tanto fuera de contexto por uno de los considerandos del Decreto, pero que sirven para fundar la presente decisión, conviene, por ambas razones, transcribir en su integridad lo dicho:

“En la tradición jurídica de nuestro país ha predominado la adopción de los sistemas administrativos, aunque en algunas ocasiones se ha previsto la participación accidental de los órganos de la justicia. La razón fundamental para que se establezca preferencialmente el trámite administrativo en los distintos tratados, es la de que en éstos se suela dejar al arbitrio del Gobierno el acceder o no a la extradición de nacionales, y siendo ello así, carece de sentido la participación de cualquiera otra Rama del Poder Público en el trámite de la petición. En otras palabras, resulta notoriamente incompatible la discrecionalidad reconocida al Gobierno para conceder o negar una extradición, con la obtención de un concepto vinculante de una autoridad judicial”. (Concepto de febrero 17 de 1987, Magistrado ponente: Dr. Jaime Giraldo Angel).

Resulta, pues, evidente que la Sala de Casación Penal se estaba refiriendo a su intervención cuando un tratado público consagra el sistema administrativo y le concede discrecionalidad al Gobierno para acceder o no a la solicitud de extradición y su tesis no tiene la connotación genérica ni el entendimiento indiscriminado que parece dársele en los prolegómenos del decreto, como tampoco el de que su misión, cuando se le concede, sea inútil.

De todas maneras, resalta que la Corte ha considerado legítimo el sistema administrativo y discrecional al que hizo alusión y ahora se agrega que él puede ser establecido por una norma de derecho interno como se sostuvo entonces que podría consagrarlo un tratado, pues no se da al Ejecutivo una función que por esencia sea jurisdiccional ni se viola el debido proceso, el cual debe ser observado por el organismo o poder encargado y por el que tiene competencia para, en su caso, examinar la legalidad de la actuación administrativa.

El artículo 3º reza:

“La persona detenida o capturada y susceptible de ser extraditada de acuerdo con el presente decreto, quedará a disposición del Ministerio de Justicia”.

Esta disposición es parte del proceso administrativo que se admitió y no merece reparos; por el contrario, aún en casos en que el concepto de la Corte era necesario, siempre se dijo que lo atinente a la captura y detención del requerido era de competencia del Gobierno.

El artículo 4º expresa:

“Las disposiciones contenidas en este decreto se aplicarán a las extradiciones por narcotráfico o delitos conexos, cuyas solicitudes se reciban con posterioridad a la vigencia del mismo”.

Aplica, pues, este precepto la necesaria preexistencia de las formas procesales y el efecto futuro de su aplicación; en cuanto a que no viola el principio de la irretroactividad de la ley favorable por comprender delitos cometidos antes de su vigencia, ha dicho la Sala de Casación Penal de la Corte:

“No debe perderse de vista, además, que la solicitud y, en su caso, la concesión de la extradición de una o varias personas no equivale de modo alguno, a un proceso criminal ni al juzgamiento de la persona o personas cuya extradición se solicita o se concede, pues sus efectos se hallan circunscritos a su aprehensión y entrega para ser juzgadas posteriormente entonces sí, según las leyes vigentes en la legislación penal procesal del Estado requirente.

“En suma, se trata de un procedimiento puramente administrativo y, por consiguiente, ajeno al trámite, a los términos, a los recursos y a las actuaciones propias del juzgamiento criminal tutelado en el artículo 26 de la Constitución Política de Colombia” (concepto de octubre 26 de 1983, Magistrado ponente: Dr. Danté Fiorillo Porras).

También dijo, refiriéndose a un tratado específico, pero en consideraciones que son aplicables ahora y al artículo que se analiza, lo siguiente:

“No es éste, desde luego, un problema de retroactividad de la ley penal ni de aplicación desfavorable de norma incriminadora a conducta no descrita en la ley penal cuando se realizó, pues que, se reitera, cuando los hechos se ejecutaron ya estaban previstos como delictivos en los códigos de Colombia y los Estados Unidos de América; trátase más bien de un fenómeno de aplicación de las normas del tratado a hechos punibles ocurridos antes de su vigencia, lo que bien puede ser materia de acuerdo —como lo fue aquí— entre los Estados que así lo conciertyan” (concepto de noviembre 29 de 1983, Magistrado ponente: Dr. Alfonso Reyes E.).

El artículo 5º dispone:

“En la resolución ejecutiva que conceda la extradición, el Gobierno, integrado por el Presidente y los ministros que hacen parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, podrá ordenar la entrega inmediata del extraditado al Estado solicitante, aun cuando con anterioridad al recibo de la solicitud de extradición estuviere procesado en Colombia, por cualquier otro delito”.

No se encuentra reproche constitucional a esta norma que aclara en parte y en otra mantiene el artículo 660 del actual Código de Procedimiento Penal y encaja dentro de los mecanismos propios de un proceso de extradición.

El artículo 6º preceptúa:

“En los casos a que se refiere este decreto, podrá extraditarse cualquier persona aunque esté procesada en Colombia por el mismo delito por el cual se le requiere, siempre que no se haya producido sentencia”.

Es indudable que un mismo hecho criminal pueda dar lugar al ejercicio de varias jurisdicciones penales, dada la diversidad de los ordenamientos jurídicos en puntos de “aplicación de la ley penal en el espacio” y especialmente la circunstancia de que hay delitos cuya comisión se inicia, en forma ya perseguible, en un país, pero se consuman en otro, así como por razones de extraterritorialidad y a esta eventualidad provee el precepto revisado para dar primacía al estado requirente —que debe tener una razón válida y suficiente por virtud del hecho cometido y de su jurisdicción sancionadora debidamente establecida— cuando en Colombia hay apenas proceso, mas no cuando ya existe condena; esta última parte salva las objeciones formuladas por el señor Procurador y no hay renuncia a la soberanía ni desconocimiento de la cosa juzgada colombiana; se trata, por el contrario, de que la investigación y el fallo se lleven a efecto donde se cometió el delito, donde se hallan las pruebas y donde se busca que la sanción cumpla sus cometidos en forma primordial, por ser ese el lugar donde se violó la ley y debe ser restablecido su imperio.

El artículo 7º dice:

“Las personas solicitadas en extradición por los delitos de narcotráfico y conexos, no tendrán derecho al beneficio de libertad provisional ni a la condena de ejecución condicional, respecto de otros procesos que se adelanten en Colombia”.

Es propio del legislador, como lo ha sostenido la Corte inclusive en fecha reciente, regular estas situaciones y subrogados penales sin que por ello mismo ofenda la Constitución, pues es la política criminal la que determina sus criterios. De otra parte, la falta de conexidad que percibe el señor Procurador no es correcta, pues si bien la medida se traslada a procesos por delitos diferentes, la causa u origen está en los que sí establecen esta necesaria relación. No hay inconstitucionalidad.

El artículo 8º es de este tenor:

“La extradición se concederá con las siguientes limitaciones:

“a) Cuando el delito de narcotráfico o conexos, por el que se solicita la extradición sea punible con la pena de muerte con arreglo a las leyes del Estado requirente, sólo se concederá la extradición si el Estado requirente garantiza de que no impondrá tal pena;

“b) En ningún caso se concederá la extradición de un nacional si el Estado requirente no garantiza plenamente que no impondrá pena privativa de la libertad superior a treinta (30) años;

“c) El Estado requeriente deberá garantizar, también que al extraditado se le respetarán sus derechos humanos dentro de la condición sancio-

natoria, en forma no discriminatoria con relación a los condenados de su propio país;

“d) Los gastos ocasionados por la traducción de documentos y el transporte de la persona reclamada correrán a cargo del Estado requirente”.

Como se ve, este dispositivo establece limitaciones y condiciones al otorgamiento de una extradición y exige compromisos serios y garantizados al Estado requirente, todo en beneficio del solicitado en extradición. Estas medidas, lejos de ser lesivas de la Constitución, encuentran perfecto acomodo en ella y corresponderá al Gobierno velar por su estricto cumplimiento por los medios que brinda el derecho internacional.

El artículo 9º ordena:

“El Gobierno podrá dictar la resolución a que se refiere el artículo 659 del Código de Procedimiento Penal aun cuando el requerido no haya sido objeto de detención o captura. Sin embargo, en este caso, antes de dictarse tal resolución el Ministerio de Justicia lo emplazará para que constituya su defensa en la forma prevista en el artículo 378 del Código de Procedimiento Penal”.

Conviene explicar que en distintas ocasiones la Sala de Casación Penal conceptuó que para dar su definición era necesaria la presencia del solicitado en extradición, pero esto obedeció a la necesidad de cumplir normas procesales entonces vigentes y que el legislador puede modificar como lo ha hecho y no porque existiese exigencia constitucional; además, se pretendía garantizar el derecho de defensa y esto se consigue, como se hace en el proceso penal interno para toda clase de delitos, con el emplazamiento que contempla el artículo 378 del Código de Procedimiento Penal, al cual se remite expresamente el artículo que se comenta, a lo cual hay que agregar que debe entenderse que tal remisión del artículo 9º del Decreto 1860 del 18 de agosto de 1989 al 378 del Código de Procedimiento Penal es íntegra, es decir, que no se limita a la forma secretarial del edicto por cinco días en un lugar visible del Despacho, sino a todas las diligencias previas y requisitos que hay que cumplir antes de que proceda el emplazamiento ya que es necesario nombrar defensor de oficio, en su caso. Para un mejor entendimiento se transcribe dicho artículo 378 del Código de Procedimiento Penal.

“Artículo 378. *Emplazamiento para la indagatoria.* Cuando no hubiere sido posible hacer comparecer a la persona que deba rendir indagatoria, se le emplazará por edicto que permanecerá fijado durante cinco (5) días en un lugar visible del juzgado. Si vencido este plazo no hubiere comparecido, se le declarará persona ausente y se le designará defensor de oficio.

“Si la comparecencia para rendir indagatoria se intenta a través de orden de captura, vencidos diez (10) días, contados a partir de la fecha en que la orden haya sido recibida por las autoridades que deban ejecutar la aprehensión sin obtener respuesta, se procederá conforme al inciso anterior”.

Así como de acuerdo con el artículo 125 del Código de Procedimiento Penal la “calidad de procesado se adquiere a partir de la indagatoria o de la declaración de ausente para la misma” y la persona se entiende citada debidamente al proceso cuando se da cumplimiento a la última parte que acaba de transcribirse, en la forma preceptuada por el artículo 378 que se copió, igual ocurre para efectos del procedimiento de extradición.

Finalmente el artículo 10 dice:

“Este decreto rige a partir de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias”.

No se duda de la constitucionalidad de esta norma, pues ordena su vigencia hacia el futuro y “suspende” las disposiciones contrarias, como corresponde según el instituto del estado de sitio.

#### DECISIÓN

En los entendimientos dichos y con las precisiones puntualizadas, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el concepto fiscal,

#### RESUELVE:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto legislativo 1860 del 18 de agosto de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## ESTADO DE SITIO. DECOMISO DE BIENES

**Resumen.** Las garantías constitucionales aún en estado de sitio, no pueden ser desconocidas, luego elemental resulta que el acto oficial del decomiso esté precedido de la orden y la prueba que lo justifiquen.

Exequible el Decreto 1856 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 69.

Referencia: Proceso 2014 (297-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1856 del 18 de agosto de 1989, “por el cual toman medidas encaminadas al restablecimiento del orden público”.

Aprobada por Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

Con fecha 19 de agosto de 1989 se recibió en la Corte Suprema de Justicia copia auténtica del Decreto legislativo 1856 de 18 de agosto de 1989, “por el cual toman (sic) medidas encaminadas al restablecimiento del orden público”. El 22 de agosto del mismo año, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia ordenó su envío a la Secretaría de la Sala Constitucional, donde se recibió en la misma fecha.

El 26 de agosto de 1989 se dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte, por el término de 3 días, para efectos de la intervención ciudadana prevista en el artículo 214 de la Constitución Nacio-

nal. Dentro del término señalado, se recibió un escrito solicitando a la Corte declarar la exequibilidad del decreto en referencia suscrito por varios ciudadanos; así mismo, con fecha de agosto 31 de 1989 se recibió en la Secretaría de la Sala Constitucional un escrito en el cual Santiago Uribe Ortiz (C. C. 3353933 de Medellín y Tarjeta profesional 25910 del Ministerio de Justicia), manifiesta que se “constituye como parte Impugnadora de la validez constitucional del mencionado estatuto”. De igual manera, Hugo Rodríguez Acosta (C. C. 19125005 de Bogotá y Tarjeta profesional 22.296 del Ministerio de Justicia), presentó un escrito cuya referencia dice: “Acción pública para impugnar la constitucionalidad de los Decretos legislativos 1856 de agosto 18 de 1989 y 1893 de agosto 24 de 1989, los cuales se estudian conjuntamente, dado que es impusible (sic) deslindar uno de otro por sus estrechos nexos”, el cual fue recibido en la Secretaría de la Sala Constitucional el día 8 de septiembre de 1989. En los dos últimos escritos de que se ha hecho mención, dicha dependencia dejó constancia de haber sido presentados “extemporáneamente”, por lo cual no procede su consideración. El 31 de agosto se envió el proceso al señor Procurador General de la Nación para concepto.

Habiéndose cumplido los trámites previos establecidos por la Constitución y la ley, corresponde a la Corte decidir definitivamente sobre la exequibilidad del mencionado Decreto.

## II. NORMA ACUSADA

Se incluye a continuación fotocopia del Decreto:

“DECRETO NUMERO 1856 DE 1989  
“(agosto 18)

“*Por el cual toman medidas encaminadas al restablecimiento del orden público.*

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución 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 dicho Decreto señaló como uno de los motivos para declarar turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional ‘la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, que viene perturbando 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 el artículo 110 del Código Penal, modificado por el artículo 37 de la Ley 2<sup>a</sup> de 1984, prevé que ‘el delito lleva consigo la pérdida en favor del Estado’, de los instrumentos con que se haya cometido y de las cosas y valores que provengan de su ejecución;

“Que la honorable Corte Suprema de Justicia declaró exequible esta norma, en sentencia proferida el 3 de julio de 1981, en la cual expresó: ‘Ahora bien, si se examina este artículo 110 que establece el comiso se observa, como ya se ha dicho, que se aplica al delito, es decir, se requiere que la ley penal considere y defina un hecho como tal, y por referirse al delito precisamente que se llegue a esa determinación por un proceso, que haya condena, y que se llegue a ella por la actuación de jueces determinados y según las formas previamente establecidas, cuestiones todas que no son propias de un código de las penas sino de un Código de Procedimiento. Esto permite afirmar que no se violan las prescripciones de los artículos 26 y 28 de la Constitución. Y si se continúa el examen del comiso, a más de lo dicho se ve que en él se dejan a salvo los derechos del ofendido o de terceros, es decir, que no puede imponerse en aquellas cosas o valores que pertenezcan a personas extrañas al hecho punible, dándose así cumplimiento al artículo 30 de la Constitución que garantiza la propiedad’.

“Que ya en sentencia del 3 de agosto de 1972, mediante la cual se declaró exequible una disposición sustancialmente idéntica, contenida en el Código Penal de 1936, la honorable Corte Suprema de Justicia, había manifestado: ‘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’;

“Que para reprimir el narcotráfico se hace necesario tomar medidas para disponer, en beneficio del Estado colombiano, el comiso de los bienes y efectos de toda clase vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos o que provengan de ellos;

“Que la Constitución Política garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes. Por consiguiente, en la medida que la propiedad y los demás derechos sean adquiridos con el producto de actividades ilícitas, como el narcotráfico, no se puede extender a ellos dicha garantía constitucional,

#### “D E C R E T A :

“Artículo 1º Mientras subsista el actual estado de sitio, los títulos valores, bienes muebles e inmuebles, divisas, derechos de cualquier naturaleza y, en general, los beneficios económicos y efectos provenientes de o vinculados directa o indirectamente a las actividades ilícitas de cultivo, producción, almacenamiento, conservación, fabricación, elaboración, venta o suministro a cualquier título de marihuana, cocaína, morfina, heroína o cualquier otra sustancia que produzca dependencia física o psíquica, o los vehículos y demás medios de transporte, utilizados para la comisión del delito de narcotráfico y conexos, serán decomisados u ocupados por las Fuerzas Militares, Policía Nacional y los organismos de seguridad del Estado y puestos a disposición inmediata del Consejo Nacional de Estupefacientes, el cual, por resolución, podrá destinarlos provisionalmente al servicio oficial o de enti-

dades de beneficio común instituídadas legalmente, mientras el juez competente dispone sobre su destinación definitiva.

“Quien tuviere un derecho lícito demostrado legalmente sobre el bien, tendrá preferencia para recibirlo en depósito o bajo cualquier título no traslaticio del dominio.

“La providencia que ordene la devolución de los bienes materia del decomiso, deberá ser consultada y sólo surtirá efectos una vez confirmada por el superior.

“Parágrafo. Cuando se trate de algunos bienes enumerados en este artículo y sujetos a registro de propiedad, el juez del conocimiento notificará personalmente o por edicto a las personas inscritas en el respectivo registro.

“Artículo 2º El dinero o las divisas que se decomisen, de acuerdo con el artículo anterior, se depositarán en cuenta especial en el Banco de la República, a disposición del juzgado del conocimiento.

“Artículo 3º El juez del conocimiento dará aviso inmediato a los interesados para el ejercicio de los respectivos derechos.

“Artículo 4º El decomiso a que se refiere este Decreto, también podrá aplicarse a otros bienes o derechos adquiridos con anterioridad a la sentencia condenatoria, cuya aprehensión se efectúe con posterioridad a la fecha de tal providencia.

“Artículo 5º Le corresponde al sindicado de la comisión de los delitos de narcotráfico y conexos, demostrar que los bienes aprehendidos o decomisados no proceden de actividad ilícita ni fueron utilizados en la comisión del delito.

“Artículo 6º Quien preste su nombre para adquirir bienes con dineros provenientes del delito de narcotráfico y conexos, incurrirá en pena de prisión de cinco a diez años y multa de dos mil (2.000) a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales, sin perjuicio del decomiso de los respectivos bienes.

“Artículo 7º Este Decreto rige a partir de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 18 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro,

*Luis Bernardo Flórez Enciso.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda Ramírez.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación en comunicación (sin número) de 12 de septiembre del año en curso, solicita a la Corte “la declaratoria de exequibilidad del Decreto 1856 de 1989”, por las razones siguientes:

1<sup>a</sup> El decreto cumple las *formalidades* constitucionales.

2<sup>a</sup> Tiene *conexidad* con el Decreto 1038 de 1984 que declaró el estado de sitio, por las razones que se transcriben al examinar este punto en las consideraciones de la Corte (Infra, V-C).

3<sup>a</sup> En cuanto a la constitucionalidad sustantiva ... disposiciones del decreto *sub examine*, el señor Procurador las divide en tres materias:

“a) Una especie de comiso u ocupación provisional por la vía administrativa (miembros de las Fuerzas Militares, Policía Nacional, organismos de Seguridad del Estado) de los bienes o ‘beneficios económicos’ que sean objeto material del delito de tráfico de estupefacientes (y los conexos) o

que directa o indirectamente provengan de su ejecución (artículo 1º). Estos bienes de manera *provisional* se asignan a entidades oficiales o de beneficio común, por el Consejo Nacional de Estupefacientes;

“b) Una forma de *comiso definitivo* (que implica la pérdida de los mismos bienes a favor de una de las entidades a que se refiere el decreto), por la vía *judicial*;

“c) Creación de un tipo legal para quien ‘preste su nombre’ para adquirir bienes con dineros provenientes del delito de narcotráfico y conexos”.

Afirma el Agente Fiscal que los dos primeros aspectos del Decreto regulan la misma materia, por lo cual en su concepción general pueden ser tratados de manera análoga frente a las normas constitucionales que regulan el derecho de propiedad y sus limitaciones, y continúa, en estos términos:

“El primer aspecto que debe dilucidarse es si las normas del Decreto violan los artículos 30 y 34 de la Constitución Nacional que, respectivamente amparan la *propiedad privada* y los demás derechos adquiridos con *justo título*, y *prohíben* la pena de *confiscación*. Ese es, por así decirlo, el marco fundamental de referencia constitucional, dentro del cual deben estudiarse las diversas disposiciones del Decreto revisado”.

Por cuanto hace referencia al artículo 30 de la Constitución Nacional, sostiene el parecer fiscal que la afectación que hace el Estado de bienes de todo orden no puede violarlo, pues él exige justo título de los bienes adquiridos para que el derecho les brinde protección.

Tampoco considera el señor Procurador que las disposiciones del artículo 1º del decreto que se revisa violen el 34 Superior que prohíbe la “confiscación”. Luego de hacer un examen del origen de esta norma en el Consejo Nacional de Delegatarios, con base en la obra de la Academia Colombiana de Historia, “Antecedentes de la Constitución de 1886” (Ed. Plaza Janés, Bogotá, 1983, Pág. 117), concluye que la intención del constituyente del 86 fue frenar los abusos que se cometieron en el curso de las llamadas “guerras civiles” del siglo pasado, que terminaban no sólo con la aniquilación física o la prisión del vencido sino con el despojo absoluto y arbitrario de sus bienes. A diferencia de la “confiscación”, el “comiso” ha sido establecido bien como pena accesoria, como simple medida de aseguramiento, o como una forma de resarcimiento del daño que el delincuente causa a la sociedad o al Estado. Pero una y otra están vinculadas a la re-legalización de un hecho ilícito. A este respecto, recuerda el señor Procurador que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 3 de agosto de 1972 declaró constitucional el artículo 59 del Código Penal de 1936, antecedente del 110 del Código vigente, que disponía la entrega al Estado de las armas, instrumentos y efectos con que se haya cometido el delito o que provengan de su ejecución, a menos que la ley disponga la destrucción de aquéllos.

#### IV. DEFENSA E IMPUGNACIONES

Se resumen tan sólo los argumentos de la defensa de exequibilidad del decreto *sub examen* que fue presentada oportunamente, no así las de

los impugnadores por haber sido presentadas extemporáneamente, según se indicó en los antecedentes de este fallo.

Consideran los defensores que la Constitución Nacional persigue determinados fines que su preámbulo consagra, como la unidad nacional, la justicia, la libertad y la paz, los cuales pueden subsumirse en el concepto de “bien común” y deben servir como criterio interpretativo de la Carta a fin de juzgar las normas que con ella han de confrontarse en los procesos de constitucionalidad. Según los memorialistas, tales valores vienen siendo infringidos por el crimen organizado.

Puesto que conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares” se justifica que el Gobierno Nacional hubiera dictado los decretos legislativos del 18 de agosto de 1989, que a juicio de ellos son idóneos para lograr esos fines.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *La Corte es competente*, pues conforme al *parágrafo del artículo 121*: “El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que ella decida definitivamente sobre su constitucionalidad” (subraya la Corte);

“b) *Requisitos formales*: El decreto llena estos requisitos, pues: a) lleva las firmas del Presidente de la República, de 12 de sus Ministros y la del Viceministro de Hacienda, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de ese mismo ramo; b) se limita a “suspender las disposiciones que le sean contrarias” (Art. 7º), norma que concuerda con la parte inicial del artículo 1º que dice: “Mientras subsista el actual estado de sitio...”;

c) *Conexidad*.

Uno de los considerandos del Decreto 1038 de 1984, que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, señala como una de las causas para tal declaratoria “la acción persistente de grupos antisociales *relacionados con el narcotráfico* (subraya la Corte), que viene perturbando 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”.

Las disposiciones del Decreto 1856 de 18 de agosto de 1989 se dirigen a debilitar el poder económico del narcotráfico, luego existe la debida conexidad entre el decreto que se revisa y las causas determinantes de la

perturbación del orden público, que motivaron la declaratoria del estado de sitio por el Decreto 1038 de 1984.

A lo anterior se suma el bien concebido argumento del señor Procurador, conforme al cual “al amparo del narcotráfico se han formado numerosas y descomunales fortunas que han permitido a quienes las ostentan no sólo corromper a funcionarios públicos a casi todos los niveles de la actividad estatal, sino armar bandas de sicarios y delincuentes que han dado muestras evidentes de que para salvaguardiar sus ilícitos bienes y persistir en su acción delictiva no se detienen frente a barreras de ninguna naturaleza. Es penosamente larga la lista de colombianos que por cumplir con su deber han perdido la vida a manos de estos nuevos empresarios del terror: Jueces, Magistrados (inclusive de la propia Corte Suprema de Justicia), funcionarios de la Policía Judicial..., policías, soldados, líderes sindicales, periodistas, dirigentes políticos... y otros. Esta empresa criminal de tan incalculables efectos para el presente y el futuro de la nacionalidad colombiana no hubiese sido posible sin el inmenso apoyo económico que significan las fortunas conseguidas dentro de la delincuencia organizada...”.

d) *Análisis de las normas del decreto en cuanto a su contenido (análisis sustantivo o material).*

La norma fundamental del decreto es su artículo 1º que dispone el comiso de los bienes vinculados directa o indirectamente al narcotráfico, así como de sus beneficios económicos.

Encuentra la Corte necesario precisar, en primer término que el decreto objeto de revisión en este proceso se limita a adicionar las disposiciones correspondientes de la Ley 30 de 1986 (artículos 47 y ss.) y la de los decretos legislativos anteriores sobre la materia, en cuanto extiende el comiso penal a los beneficios económicos y efectos provenientes o vinculados directa o indirectamente a las actividades ilícitas que la norma señala, para materializarlo en la sentencia que el juez competente profiera por dichos delitos, donde el comiso es una de sus consecuencias.

El adverbio de modo “indirectamente” que trae la norma obviamente se refiere a la persona investigada penalmente como autora o copartícipe y no a terceros ajenos al correspondiente hecho punible.

La norma dispone que los bienes allí referidos “serán decomisados u ocupados por las Fuerzas Militares, Policía Nacional y los organismos de seguridad del Estado”, lo que debe entenderse, de acuerdo con las demás normas pertinentes del ordenamiento jurídico que lo complementan armónicamente en procura de una auténtica garantía, de la siguiente manera: los calificativos “decomisados” u “ocupados” tienen una misma acepción aquí, en el entendimiento de que para decomisar o aprehender un bien inmueble ha de mediar su ocupación, aspecto importante para las formalidades requeridas en uno u otro caso. En efecto, para el decomiso de los bienes muebles, títulos valores, divisas, etc., si tales autoridades actúan bajo su propia responsabilidad, deben hacerlo en las mismas condiciones en que lo

hace el cuerpo técnico de policía judicial, pues están haciendo sus veces y, en consecuencia, a ellos incumbe la prueba de la procedencia o vinculación del bien con la ilicitud que la norma señala como presupuesto para la incautación del bien. En los demás casos, o sea cuando no deban actuar como la policía judicial, y cuando de bienes inmuebles se trate, debe mediar orden judicial con base en la prueba o pruebas que sobre dicho supuesto existan en el proceso penal correspondiente. Las garantías constitucionales aún en estado de sitio, lo ha reiterado la jurisprudencia, no pueden ser desconocidas, luego elemental resulta que el acto oficial del decomiso esté precedido de la orden y la prueba que lo justifiquen; su omisión es discrecionalidad y por tanto, puede constituir arbitrariedad.

Precisados los alcances interpretativos de la norma, halla la Corte que son cuatro los aspectos principales por analizar aquí: si viola el artículo 30 de la Carta, que garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con justo título; si contraviene el artículo 34 de la misma que prohíbe la confiscación; si contraría el debido proceso que ampara el artículo 26 de la Constitución; y si se afectan derechos legítimos de terceros de buena fe. Se procede al examen correspondiente.

1. Según los alcances del artículo 30 de la Constitución Nacional, se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con tal que lo sean con *justo título*, con sujeción a las leyes civiles que regulan la adquisición de los mismos, los cuales no pueden ser desconocidos por leyes posteriores. La protección constitucional a la propiedad y a los demás derechos adquiridos exige, como primer presupuesto, que la adquisición venga asistida de un título justo, o sea, que su causa de adquisición se ajuste a la ley y, en manera alguna, contrariando la misma. El señorío que se adquiera por medios ilícitos o a consecuencia de ellos no puede tener protección legal.

Además de lo anterior, la garantía o protección constitucional del derecho de propiedad y de los demás derechos adquiridos exige, para su titular, la obligación de darle a su derecho una utilización social, y no atentando contra la sociedad o contra su subsistencia. Por ello, cuando el titular del derecho se desentiende del postulado de la función social de la propiedad y los demás derechos adquiridos, y se da a la tarea de utilizar sus bienes para la realización de actividades ilícitas, es justificable constitucionalmente que se expidan normas como el decomiso de los instrumentos y efectos con que se haya cometido el delito o que provengan de su ejecución; porque dentro de la concepción del Estado moderno, que inspiró la reforma constitucional de 1936, la propiedad tiene una función social, lo cual se traduce, como lo tiene afirmado la jurisprudencia de la Corporación, en que desde el punto de vista económico, es un medio de producción que interesa no solamente a su titular sino a la sociedad entera y, en pos de este trascendental principio bifronte (individual y social) debe desarrollarse el señorío. Por consiguiente, cuando se expide una ley o un estatuto extraordinario orientado a poner en vigor tales fines y, más concretamente, a eliminar la utilización de actividades ilícitas, con medidas como el decomiso de bienes, éstas, en esas condiciones no se salen de la órbita constitucional, pues por el contrario, se ajustan a la Carta. Precisamente, en sentencia de 24 de marzo de 1946, afirmó la Corte que "al decir el artículo 26 (hoy 30)

del Estatuto que se garantiza la propiedad privada, es porque la reconoce como institución jurídica, porque la consagra constitucionalmente; y al agregar más adelante que es una función social que implica obligaciones, hay que entender, relacionando esos términos no únicamente dentro del texto de la disposición, sino principalmente por su finalidad conocida, *que la garantía de la propiedad privada se otorga y alcanza con el bien entendido de que ella tiene una función social que implica obligaciones, debiendo el dueño hacer uso de ella en forma de no perjudicar a la comunidad*” (*Gaceta Judicial* Nº 1996, Pág. 399).

## 2. *Confiscación y comiso.*

Dispone el artículo 34 de la Constitución Nacional: “No se podrá imponer pena de confiscación”. Lo lacónico de esta norma dificulta concluir si se viola por la disposición fundamental del Decreto 1856 bajo examen. Es menester, entonces acudir a sus antecedentes, a la jurisprudencia y a la doctrina.

En cuanto a los antecedentes el más completo es el de la Academia Colombiana de Historia “Antecedentes de la Constitución de 1886” (Editorial Plaza Janés, Bogotá, 1983, Pág. 117), al cual se refiere el Colaborador Fiscal en los siguientes términos:

“La norma inicial que fue propuesta al Consejo Nacional de Delegados (artículo 32), era del siguiente tenor: ‘*No podrá imponerse pena de confiscación*, salvo la que decrete el legislador sobre la aplicación proporcional de los bienes de los cabecillas de rebeldes para la indemnización de actos de guerra’.

“El origen de la disposición vigente, como es bien conocido, está en la intención que tuvo el Constituyente de 1886 de frenar los abusos que se cometieron en el curso de las llamadas ‘guerras civiles’ del siglo pasado que terminaban no sólo con la aniquilación física o la prisión del vencido, sino con el despojo absoluto y arbitrario de sus bienes.

“Intensos debates se presentaron en el Consejo Nacional de Delegados, que terminaron con la eliminación del agregado dejando simple y llanamente la prohibición, en todo caso, de la *confiscación*.

“Vale la pena transcribir las opiniones de uno de los constituyentes, en cuanto ilustran sobre el verdadero origen de la disposición. Decía el delegatario por Boyacá, Carlos Calderón:

«Este artículo envuelve contradicción, y contra la declaración de que no podrá imponerse la pena de confiscación, encierra la idea de que sí podrá el legislador imponerla en casos determinados y de un modo personal. ‘Si creyéramos nosotros que las constituciones tienen la virtud de cerrar las guerras civiles; si nuestro país, como casi todos los de Suramérica, no estuviera aún atravesando por la edad de la discordia intestina, pudiera consagrarse este artículo en la esperanza de que jamás llegará el caso durísimo de emplearlo’. Desgraciadamente no es así: son acaso condiciones de raza las que nos hacen confiar el resultado de todas las diferencias al azar de las armas, y una disposición como ésta tendrá seguramente aplicación frecuente.

“No debe olvidarse que el vencedor de ayer es el vencido de hoy, y las leyes de circunstancias que se expediten para castigar hombres o partidos,

tienen la propiedad de fomentar la reacción: son tan perjudiciales para quien las impone, como malas para el que las sufre' (Antecedentes de la Constitución de 1886, Academia Colombiana de Historia, Editorial Plaza y Janés, Bogotá, 1983, Pág. 117)»".

Y a este respecto el Procurador agrega:

“Nunca se pensó que la prohibición de la confiscación tuviese como causa impedir que se afectaran bienes provenientes del delito. Con esta norma quiso el constituyente impedir los abusos y arbitrariedades que se cometían con los vencidos en la lucha política. La confiscación así entendida afectaba no solamente a los comprometidos en los distintos ‘levantamientos’ del siglo pasado, sino también a sus familiares que se veían así desposeídos de sus bienes sin causa que justificara la acción estatal indebida. Por eso la fórmula propuesta y anteriormente transcrita de permitir la confiscación de los bienes de los cabecillas de la rebelión, fue negada finalmente en el Consejo Nacional de Delegatarios. Pero el planteamiento de la fórmula y su negativa no deja duda alguna sobre la verdadera intención del Constituyente al plasmar el postulado que integra hoy el artículo 34 de nuestra Constitución Política.

“La legislación colombiana ha establecido la figura del *comiso*, bien como pena accesoria, como simple medida de aseguramiento, o como una forma de resarcimiento del daño que el delincuente causa a la sociedad y al Estado. Como tendremos oportunidad de precisarlo, esta figura no tiene nada que ver con la de la *confiscación*, en la medida en que en una u otra forma está siempre vinculada a la realización de un hecho ilícito”.

Menos explícito que Calderón, pero en el mismo sentido se expresó don José María Samper:

“Principio universal de derecho público es el que prohíbe por completo la pena de ‘confiscación’, y a él no podían faltar los constituyentes de 1886. La brevedad y lo absoluto de este artículo está demostrando que no admite excepción alguna...”

“La ‘confiscación’ 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...”

“...El mal es entonces, si lo hay, una consecuencia inevitable del trastorno del orden público, que a todos perjudica y tiene su origen en la sociedad misma” (Samper, José María, “Derecho Público Interno de Colombia”, Bogotá, 1951, T. II, Págs. 73 ss.).

A los debates del artículo 34 (32 de la codificación del 86) en el Consejo Nacional de Delegatarios se refiere también don Miguel Antonio Caro en los siguientes términos:

“En el artículo anterior 31 (correspondiente al 30 de la actual codificación) que acabamos de aprobar, se dice que ‘nadie podrá ser privado en todo ni en parte de su propiedad’, sino en los casos que allí se enumeran y especifican. Por manera que [si] el artículo 34 prohíbe terminantemente la pena de confiscación, es sólo para definir el término ampliando o restringiendo su significación, o de otro modo: Para condenar ciertas penas pecuniarias, asimilándolas a la confiscación; o al contrario, para autorizar en

ciertos casos la confiscación, determinando que no se entienda por tal las que presenten ciertos caracteres. Así que este artículo 32 (34 de la codificación actual) podría parafrasearse así:

“ ‘Aunque en el anterior artículo se ha prohibido la pena de confiscación, sin embargo, debe entenderse o no entenderse por tal confiscación esto o aquello:

“ ‘En sentido ampliativo de la prohibición de confiscar propuse yo, pero la comisión no aceptó esta moción: que se asimilase a confiscación, y por tanto quedase prohibida, toda pena pecuniaria adicional a la pena capital, o a las corporales más graves... El artículo se redactó en sentido restrictivo de la prohibición de confiscar, y fue tomado de uno de los proyectos que tuvo a la vista la comisión, pero con una modificación importante. En el proyecto a que aludo se establece, como caso que no ha de considerarse de confiscación, en forma preceptiva, que los bienes de los rebeldes, quedrán sujetos a responder a prorrata por los gastos de la guerra. La Comisión limita esta conminación a los cabecillas, y no consigna imperativamente, sino como autorización al legislador, el cual podrá establecer o no dicha penalidad, según lo estime justo y procedente.

“ ‘En último análisis el artículo podrá reformarse, si se quiere prohibir la injusta acumulación de penas. Pero si de esto se trata, en la forma en que está, debe a mi juicio negarse totalmente. Ya he observado que en el anterior, está prohibida la pena de confiscación, en el sentido general, y autorizadas además ciertas penas pecuniarias, que no pueden considerarse, ni en legislación alguna se consideran, como confiscación’ ’’ (Caro, Miguel Antonio, “Estudios Constitucionales y Jurídicos”, Primera Serie, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1986, “Pena de Confiscación”, páginas 104 ss.).

De los antecedentes citados se deduce que los constituyentes al prohibir la confiscación quisieron evitar la pena de privar de todo su patrimonio o de un porcentaje de él como retaliación política contra los cabecillas de revueltas civiles.

El mismo concepto se halla presente en reiterada jurisprudencia de la Corte; de esta cabe destacar la sentencia de 29 de julio de 1965, en la cual se lee:

“ ‘La confiscación fue una medida de carácter penal que consistía en privar a un condenado de todos sus bienes, sin compensación alguna al rey, a un señor feudal o al Tesoro Público. Se aplicaba unas veces como pena principal y otras como accesoria y por razón de delitos que se consideraban de especial gravedad, como los de lesa majestad, el parricidio, la traición a la Patria, la herejía, la falsificación de moneda y otros similares. Era una sanción de carácter colectivo, porque afectaba la familia del reo y en algunos lugares y casos a sus propios acreedores, considerada inicua y bárbara por extenderse a personas inocentes y por contrariar al principio de la individualidad de la pena, el Derecho Penal Moderno condenó la confiscación, la cual empezó a ser abolida por las legislaciones de los pueblos civilizados.

“ ‘En los Estados Unidos se la abolió mediante una enmienda introducida a la Constitución en 1791; la Revolución Francesa la derogó en 1790 y la restableció dos años más tarde para sancionar los delitos contra la

seguridad del Estado y fue abolida en forma definitiva por la Constitución de 1814.

“De la legislación española heredó Colombia esta pena de confiscación, pero en el artículo 148 de su Carta Constitucional de 1830, dispuso: ‘Queda abolida la pena de confiscación de bienes, en la cual no se comprende la de comisos y multas en los casos que determine la ley’.

“La Constitución de 1832 prescribió en su artículo 192: ‘Ningún delito se castigará en lo sucesivo con la pena de confiscación; pero esta disposición no excluye los comisos y las multas que impongan las leyes contra algunos delitos’.

“La misma pena fue prohibida en estos términos por el artículo 161 de la Constitución de 1843: ‘Ningún delito se castigará en lo sucesivo con pena de confiscación pero esta disposición no comprende los comisos ni las multas que las leyes asignan a algunas culpas o delitos’.

“La Constitución de 1854 guardó silencio sobre este punto, pero en la de 1858 se dispuso por su artículo 56 que no podría imponerse la pena de confiscación en caso alguno. Lo mismo estableció el artículo 15 de la Constitución de 1863.

“La Carta de 1886 prescribió en su artículo 34: ‘No se podrá imponer pena de confiscación’. Este precepto se halla aún vigente y corresponde al artículo 34 de la actual Constitución Nacional.

“Por su parte el artículo 59 del Código Penal, estatuye: ‘las armas, instrumentos y efectos con que se haya cometido un delito, o que provengan de su ejecución, se confiscarán y entregarán al Estado, a menos que la ley disponga que se destruyan o, que se devuelvan a quien se hubieren sustraído o a un tercero sin cuya culpa se hubiere usado de ellos’. Otras varias normas del mismo Código Penal (166, 211, 212, 248 y 274) autorizan el decomiso o secuestro de valores, objetos o instrumentos que resulten ser producto de un delito o que hayan servido para cometerlo.

“De otra parte el artículo 316 del Código de Procedimiento Penal preceptúa: ‘Las armas, instrumentos y efectos con que se haya cometido un delito o que provengan de su ejecución se (inventariarán) detalladamente para los efectos de la investigación’. Y el artículo 702 *ibidem* dispone que las cosas secuestradas se mantendrán en depósito en cuanto sea necesario para fines del proceso, terminado el cual ‘se entregarán a las autoridades correspondientes si se hubiere ordenado su confiscación; en caso contrario se destinarán para el pago de las sumas que debe cubrir el procesado por razón de daños y perjuicios, multas, costas, etc.’.

“De los preceptos constitucionales y legales que vienen citados resulta bien claro que ellos se refieren a dos especies de confiscación, así: una que comprende la totalidad de los bienes o una cuota parte del patrimonio del condenado y que se conoce y distingue con los nombres de confiscación a título universal o simplemente confiscación, y otra que se circunscribe a los objetos, valores o instrumentos que son producto de un hecho ilícito, o que han servido para ejecutarlo; a esta segunda forma se le da a veces el nombre impropio de confiscación especial y es la pena que se denomina comiso o decomiso. La confiscación propiamente dicha, esto es la general o a título

universal, es la sanción que consagran muchas legislaciones antiguas, la que entre nosotros fue abolida por el artículo 34 de la Carta constitucional vigente.

“Así lo tiene expuesto la Corte en numerosas ocasiones como puede verse en sentencias de junio 21 de 1899 (XIII-65 y 255), de marzo 6 de 1952 (LXXI - 2112, 31) y de 10 de agosto de 1964 que aún no se ha publicado. La aludida segunda forma de confiscación, esto es, la especial y relativa a los valores objetos o instrumentos que son producto del acto ilícito o medios físicos para ejecutarlo es la que con mayor propiedad se conoce con el nombre de comiso o de decomiso y que no está prohibida por la Carta; por el contrario las constituciones de 1830, 1832 y 1843 la distinguieron de la confiscación propiamente dicha y en la actualidad la autoriza la ley como sanción penal, concreta y limitada a los bienes antes expresados. También tiene dicho la Corte que la pena de confiscación que prohíbe imponer el artículo 34 de la Constitución no se identifica (sic) con la multa y menos con el resarcimiento de daños a que está obligado el autor de un ilícito [sentencia de abril 11 de 1918 (XXVI - 1363, 241)]. La Ley 10<sup>a</sup> de 1962 dicta normas concernientes al ejercicio de la odontología. Según su artículo 10 el ejercicio ilegal de la odontología, constituye una actividad ilícita y está sancionado con varias penas, entre ellas la pérdida del equipo dental y demás elementos utilizados en dicho ejercicio.

“La sanción se contrae a estos objetos, instrumentos de esa actividad ilícita y no se extiende a todos los bienes de quien incurra en esa actividad ilegal de la odontología. No es pues la pena de confiscación a título universal que aparece prohibida por el artículo 34 de la Carta sino la de comiso o decomiso de los instrumentos con los cuales se comete el ilícito expresado, medida que apenas resulta ser una secuela indeficiente de todo hecho delicuoso como lo prescribe, el artículo 59 del Código Penal” (Corte Suprema, Sala Plena, julio 29 de 1965, *Gaceta Judicial* CXIII, 2278, 8).

En el mismo sentido afirmó la Corte en sentencia número 343 de julio 3 de 1981 (*Gaceta Judicial*, T. CXLIX Nº 2405, Págs. 226 a 230) :

“Como es sabido y se repite, la confiscación se aplicaba en las antiguas leyes siguiendo al derecho romano, se abolió luego en casi todas las legislaciones a partir del Siglo XVIII y vio al parecer, sólo un transitorio renacimiento en el Siglo XX. Esa pena recaía sobre el todo o una parte del patrimonio del condenado. Así, cuando se aplica esta dentro de su naturaleza que extienda sus efectos a personas inocentes, a la familia del condenado, y por eso los reformadores del Siglo XVIII, y el movimiento que propugna por la individualización de la pena, la consideran injusta, inhumana y aberrante. El comiso, que se conserva en las legislaciones, es una medida muy distinta que recae únicamente sobre los instrumentos que hayan servido para la comisión del delito y sobre las cosas y valores que provengan de su ejecución.

“Nuestras constituciones han seguido esa orientación y han prohibido de manera absoluta la confiscación, como lo hace la vigente en el artículo 34, pero en los códigos penales, como el actual, se ha mantenido el comiso que difiere sustancialmente, como se ha establecido, de la confiscación” (aunque hay un salvamento de voto de los honorables Ministros Manuel Gaona C., Carlos Medellín y Luis Carlos Sáchica, él se refiere a otro aspecto

del problema y antes bien fortalece el concepto de la mayoría en cuanto a la diferencia entre confiscación y comiso, como puede verse del siguiente párrafo): “No tiene el comiso, tal como lo establece dicho artículo finalidad de servir como garantía en beneficio de los derechos de la víctima del delito culposo, porque si ésta lo denuncia para hacer efectiva sobre él la indemnización en su favor, no se puede decretar el comiso, ya que éste es procedente ‘salvo el derecho del ofendido’, como reza la norma”.

Este fallo se reiteró en el de julio 27 de 1981 (*Gaceta Judicial*, año 1981, T. CXLIV, Nº 2405, Págs. 259 a 261).

Es muy relevante para efectos del presente caso, la distinción que la jurisprudencia de la Corte hace entre la “confiscación y el comiso”, distinción que se remonta a los pronunciamientos de julio 21 (*Gaceta Judicial*, año VII, Nº 318, Págs. 253 a 255) de 1899, y de 18 de enero de 1892 (*Gaceta Judicial*, año VII, Nº 318, Págs. 51-54), relativos al decomiso de mercancías de contrabando que se encuentran también en la sentencia de agosto 1º de 1964:

“El comiso o decomiso tiene un aspecto penal (propio, contravencional o administrativo), pero es cosa completamente distinta de la confiscación; esta pena, las más de las veces de carácter político, ha sido proscrita de la Constitución que reconoce la inviolabilidad de la persona humana y de la propiedad privada. La prohíbe el artículo 34 de la Constitución colombiana, en su sentido exacto. Pero el comiso particular o concreto, como sanción penal limitada y no comprensiva de los bienes de una persona, mal puede constituir confiscación, que supone apoderamiento (general o al menos excesivo) de los bienes a nombre de la autoridad y a título represivo.

“Lo que el Decreto (2484 de 1960) estatuye en cuanto al decomiso de mercancías no viola el artículo 34 precisamente porque es una represión por infracciones propias al régimen de aduanas” (Corte Suprema, sentencia 1º de agosto de 1964. M. P.: Dr. Gustavo Rendón Gaviria, *Gaceta Judicial* CVII, Nº 2.273, pp. 1-19).

No es ésta, ciertamente doctrina nueva en la Corte: sus orígenes se remontan a un siglo, cuando mediante auto de julio 21 de 1899 confirmó la decisión del Tribunal de Popayán que había negado la suspensión solicitada sobre bases de inconstitucionalidad del artículo 51, ordinal 8º de la Ordenanza número 33 de 1890 del Departamento del Cauca que imponía la pena de comiso de mercancías de contrabando. Dijo la Corte en aquel auto:

“No debe ni puede entenderse el comiso de que trata la ordenanza, sino en el sentido restringido y concreto fijado por su artículo 64 que es el sentido jurídico de la palabra, la pena de perdimiento de la cosa en que incurre el que comercia en géneros prohibidos.

Y agrega:

“La prueba de que el comiso no constituye pena que deba confundirse con la confiscación de bienes, aparece claramente en el hecho de que nuestro Código Fiscal la mantiene establecida para ciertos casos, como puede verse

en el parágrafo del artículo 79 de allí. Así lo declaró la Corte en la decisión de 18 de enero de 1892 (*Gaceta Judicial* 318)'.

El artículo 79 es pertinente, en cuanto dispone:

“Artículo 79. Los efectos que no figuren en las listas presentadas por el capitán al tiempo de la visita de entrada, se reputarán como de contrabando y serán decomisados,...” (Código Fiscal, Ley 106 de junio 13 de 1873).

También ha declarado la Corte constitucional el comiso de los equipos utilizados por quienes no tenían licencia para ejercer ciertas profesiones y oficios, como la farmacia (Cfr. sentencias de septiembre 2 de 1964. M. P. Enrique Coral V., *Gaceta Judicial*, T. CVIII, N° 2.273, Pág. 93) y la odontología (sentencia de abril 11 de 1918 (*Gaceta Judicial*, T. XXVI, N° 1.366, Pág. 241).

La doctrina ha seguido análogos derroteros, como es el caso del doctor Luis Carlos Sáchica (“Constitucionalismo Colombiano”, 7<sup>a</sup> Ed., Temis, Bogotá, 1983, Pág. 265), quien se limita a comentar:

“El artículo 34 agrega una garantía complementaria de la propiedad: En ningún caso se puede imponer pena de confiscación. Este castigo, aplicado en una etapa menos evolucionada del derecho penal, consistía en sancionar ciertos delitos con la pérdida de toda o parte de la propiedad de la persona condenada, en favor del Estado, sin compensación. Era pues, una sanción pecuniaria o económica. Si se mantuviera este tipo de sanción, el derecho de dominio estaría expuesto a ser desconocido arbitrariamente. Fue suprimido por considerarse injusto, ya que la responsabilidad es personal o directa, debe soportarla el delincuente y no terceros inocentes como serían los sucesores en potencia, cuya expectativa se frustraría”.

Copete-Lizarralde, por su parte, dice:

“La pena de confiscación consiste en la pérdida de los bienes de un reo a favor del Estado. En la casi totalidad de las legislaciones del mundo ha sido abolida esta pena, porque implica la injusticia de hacer recaer la sanción sobre personas diversas del condenado, como son sus herederos” (Pág. 84). (Copete-Lizarralde, Alvaro, “Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano”, Ediciones Lerner, 4<sup>a</sup> Ed. Bogotá, 1960).

Ambos reconocen implícitamente que la confiscación es sobre bienes sin vinculación alguna con actividad ilícita por lo que fue conveniente su abolición.

Dado el carácter especializado de la obra, “Constitución, Ley Penal y Justicia” (Legis, 1988), Jorge Enrique Gutiérrez Anzola dedica todo un capítulo a distinguir la “confiscación”, prohibida por el artículo 34 de la Constitución Nacional y el “comiso” consagrado en la ley penal. Dado que éste es el punto central del decreto *sub examine*, se ha juzgado indispensable transcribir los principales apartes de ese capítulo:

“...de los preceptos constitucionales y legales que vienen citados, resulta bien claro que ellos se refieren a dos especies de confiscación así: una comprende la totalidad de los bienes o una cuota parte del patrimonio del condenado y que se conoce y distingue con el nombre de confiscación general o confiscación a título universal o simplemente confiscación y otra que se circunscribe a los objetos, valores o instrumentos que son producto de un hecho ilícito o que han servido para ejecutarlo. A esta segunda forma se le da a veces el nombre impropio de confiscación especial y es la pena que se denomina comiso o decomiso.

“La confiscación propiamente dicha esto es, la general o a título universal es la sanción que consagraron muchas legislaciones antiguas, la que entre nosotros fue abolida desde 1830 y la misma que figura prohibida en el artículo 34 de la Carta constitucional vigente. Así lo tiene expuesto la Corte en repetidas ocasiones, como puede verse en sentencia de junio 21 de 1899 XIII 655, 255” (también cita la sentencia de julio 29 de 1965, de marzo 6 de 1952, LXX, 2112, 315 y de agosto 1º de 1964).

“La aludida segunda forma de confiscación, esto es, la especial y relativa a los valores, objetos o instrumentos que son producto de acto ilícito o medios físicos para ejecutarlo, es la que con mayor propiedad se conoce con el nombre de comiso o decomiso y que no está prohibida por la Carta. Por el contrario, la Constitución de 1830, de 1832 y de 1843 la distinguieron de la confiscación propiamente dicha y en la actualidad la autoriza la ley como sanción penal concreta y limitada a los bienes antes expresados.

“También tiene dicho la Corte que la pena de confiscación que prohíbe imponer el artículo 34 de la Constitución no puede confundirse con la de comiso...” (Págs. 96-97). (Gutiérrez Anzola, Jorge E., Capítulo XXIII, Págs. 96 a 98 “Constitución, Ley Penal y Justicia”, Legis, 1988).

Puede, entonces, concluirse, con base en los antecedentes relativos a la historia fidedigna del establecimiento del artículo 34 de la Carta, con la jurisprudencia y la doctrina, ambas fuentes formales del derecho, como es bien sabido y fue consagrado en la Ley 153 de 1887, especialmente en sus artículos 4º, 5º, 8º y 27, que hay una clara diferencia entre “confiscación” y “comiso”, pues la primera, de estirpe política recae sobre la totalidad o una cuota parte del patrimonio de los cabecillas de la rebelión, mientras que el segundo afecta los bienes concretos utilizados para perpetrar el delito y los frutos económicos de éste; aquella prohibida por el artículo 34 constitucional, éste, consagrado en la legislación punitiva. A esta última clase pertenece el artículo 1º del Decreto 1856 de 1989, por lo cual no contraría el artículo 34 de la Constitución Nacional.

### 3. *Debido proceso.*

La Constitución defiere al legislador el señalamiento del procedimiento que sea conveniente para la aplicación del derecho material luego, puede ser señalado por el de excepción siempre que no desborde los límites constitucionales. La circunstancia de llevarse a cabo el comiso dentro de un proceso penal por delito de narcotráfico y conexos ante los funcionarios judiciales que tienen el conocimiento de tales hechos punibles, está garanti-

zando el debido proceso que para tal juzgamiento se ha establecido con anterioridad al decreto aquí examinado, tanto en primera como en segunda instancia, en desarrollo del cual se garantizan principios fundamentales como el del derecho de defensa. No hay, por tanto quebranto constitucional alguno; como tampoco lo hay con el inciso final del artículo que se analiza, referido al grado jurisdiccional de la consulta que establece para la providencia que ordena la devolución de los bienes, pues es del resorte legislativo establecerla o no.

La segunda instancia respecto a la decisión definitiva del comiso, sobre la cual guarda silencio el decreto, se regula por las normas del procedimiento ordinario, en cuanto a impugnación se refiere, por ser disposiciones compatibles.

#### 4. *Derechos de terceros de buena fe.*

El inciso 2º del artículo 1º, su parágrafo y los artículos 2º y 3º del decreto referentes, en su orden, a la entrega del bien en depósito o bajo cualquier título no traslaticio de dominio a quien tuviese un derecho lícito demostrado sobre el mismo; la notificación personal o por edicto a las personas inscritas en el respectivo registro respecto de bienes sujetos a él; al depósito de dinero o divisas en una cuenta especial en el Banco de la República, a disposición del juzgado del conocimiento, y al aviso que en forma inmediata debe dar el juez a los interesados para el ejercicio de los respectivos derechos, como puede verse a simple vista, son todas ellas medidas tendientes a asegurar la protección debida a los terceros de buena fe por lo que no pueden tener reparo alguno de inconstitucionalidad.

#### 5. *Las demás disposiciones del decreto.*

El artículo 4º del decreto permite el decomiso respecto de bienes o derechos adquiridos con anterioridad a la sentencia condenatoria, cuya aprehensión se efectúe con posterioridad a la fecha de tal providencia.

Este precepto consagra simplemente la ejecución de la sentencia, pues los bienes objeto del decomiso en tales condiciones no pueden ser otros que aquellos de los cuales se haya ocupado el fallo por tener íntima relación con el que originó el proceso; y como en tales circunstancias se cumplieron las garantías debidas en el desarrollo del proceso, es constitucional el precepto con dicho entendimiento.

El artículo 5º establece que al sindicado, de la actividad ilícita específica, corresponde demostrar que los bienes aprehendidos o decomisados no tienen tal procedencia ilegal ni se utilizaron en la comisión del ilícito investigado.

La norma, a primera vista, ofrece dificultades de interpretación en orden a su juzgamiento. Sin embargo, como se requiere proceso penal para el decomiso del bien, obviamente que allí debe existir prueba en contra de dicho sindicado por una cualquiera de las conductas de narcotráfico y conexos no solamente para vincularlo, detenerlo y formularle acusación, sino

para proferir la sentencia correspondiente. Evidentemente que si el decomiso del bien obedece, como es de rigor, no a una simple sospecha sino a fundadas razones, de orden probatorio, el legislador extraordinario podía y debía dar oportunidad al afectado con la medida para desvirtuar la imputación que se le formula acerca de su vinculación patrimonial con el ilícito investigado y a él atribuido. En tales circunstancias es válido establecer la presunción de que dichos bienes son producto de tal ilícito y entonces es al procesado a quien compete desvirtuarla. Se trata, como lo afirma la doctrina, de establecer con dicha fórmula que es al afectado a quien corresponde el interés de evitar que el hecho quede sin prueba que le favorezca y obviamente el riesgo que ello conlleva, la decisión desfavorable (Conf. Devís Echandía, Hernando "Compendio de pruebas judiciales", T. I. Argentina, p. 243).

El artículo 6º consagra un nuevo tipo penal como instrumento que el legislador de excepción juzga conveniente y eficaz para combatir las causas de perturbación del orden público. Por existir conexidad evidente entre la causa y la medida, podía dicho legislador consagrarlo y como, además, señala claramente la conducta punible y la pena correspondiente sin desbordamiento constitucional, habrá de declararse su constitucionalidad.

Cabe sí, agregar que la omisión en señalar el juez competente —lo cual se corrigió con el Decreto 1893 de 1989—, no vicia el precepto de inconstitucionalidad, pues tal aspecto es deducible de acuerdo con las reglas del procedimiento ordinario que son, en este aspecto, perfectamente compatibles.

El artículo 7º señala que el Decreto rige a partir de su publicación y suspende disposiciones que le sean contrarias, con lo cual se ajusta a la preceptiva formal que exige para esta clase de normas el numeral 1º del artículo 121 de la Constitución.

## VI. DECISIÓN

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:

Es EXEQUIBLE, en todas sus partes, el Decreto legislativo 1856 de 18 de agosto de 1989.

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

Se deja constancia de que la presente sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## ESTADO DE SITIO. ATENTADOS AL REGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE

**Resumen.** Es potestad del Gobierno Nacional durante la vigencia del régimen del estado de sitio la de crear nuevas figuras delictivas o infracciones policivas, así como la reestructuración de las existentes y el establecimiento de las consiguientes sanciones.

Constitucional el Decreto 1857 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 70.

Referencia: Expediente número 2015 (298-E).

Revisión constitucional del Decreto 1857 de 1989, “por el cual se dictan algunas normas de carácter penal conducentes al restablecimiento del orden público”.

Aprobada según Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El señor Secretario General de la Presidencia de la República remitió a la Corte, al día siguiente de la expedición, copia del Decreto legislativo de estado de sitio número 1857 del 18 de agosto de 1989, todo en cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional y el artículo 13 del Decreto número 432 de 1969.

Para los efectos de la intervención ciudadana se dispuso la fijación en lista y el traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación

para que emitiera el concepto fiscal, el cual se produjo oportunamente. Además se dio aplicación a lo dispuesto por los artículos 1º a 4º, inclusive, del Decreto legislativo 1894 de 1989 en materia de reparto y reserva en la Sala Constitucional.

## II. TEXTO DEL DECRETO QUE SE REVISA

El tenor literal del Decreto legislativo 1857 de 1989 es el que se adjunta en fotocopia auténtica:

“DECRETO NUMERO 1857 DE 1989  
“(agosto 18)

“*Por el cual se dictan algunas normas de carácter penal conducentes al 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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

“Que la declaratoria de turbación del orden público se originó en la persistente acción de grupos armados orientada a desestabilizar el funcionamiento y la existencia de las instituciones;

“Que la acción de los grupos armados que originó la declaratoria del actual estado de sitio se manifiesta primordialmente en la comisión de los delitos de rebelión y sedición, acción que ha venido incrementándose alarmantemente, por lo cual se hace necesario adoptar medidas que conduzcan a castigar con mayor severidad los mencionados delitos con el fin de obtener el restablecimiento del orden público,

“DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, los que mediante el empleo de las armas pretendan derrocar al Gobierno Nacional, o suprimir o modificar el régimen constitucional o legal vigente, incurrirán en prisión de cinco (5) a nueve (9) años y en multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales.

“Artículo 2º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, los que mediante el empleo de las armas pre-

tendan impedir transitoriamente el libre funcionamiento del régimen constitucional o legal vigentes, incurrirán en arresto de dos (2) a ocho (8) años y en multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales.

“Artículo 3º Las personas condenadas por los delitos tipificados en los artículos 1º y 2º del presente Decreto, no tendrán derecho al beneficio de exclusión de pena previsto en el artículo 127 del Código Penal.

“Artículo 4º La competencia para investigar y juzgar las conductas tipificadas en los artículos 1º y 2º del presente Decreto, corresponderá a los jueces de orden público en primera instancia y al Tribunal Especial de Orden Público en segunda instancia, con sujeción al procedimiento especial que rige para esta jurisdicción.

“Artículo 3º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, se aplica a los delitos cometidos desde su vigencia y suspende transitoriamente los artículos 125, 126 y 127 del Código Penal y las demás normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 18 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Grciff Lindo.*

“El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Bernardo Flórez Enciso.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda Ramírez.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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

Fijado el asunto en lista por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, fue presentado un escrito de intervención ciudadana dirigido a pedir la declaratoria de constitucionalidad de varios de los decretos de estado de sitio expedidos recientemente, dentro de los que se encuentra el que es objeto de examen en esta oportunidad.

En el escrito de intervención ciudadana en la parte que se relaciona con la constitucionalidad del Decreto 1857 de 1989, los coadyuvantes sostienen que existe plena adecuación entre las causas de perturbación del orden público y la motivación e índole de las medidas adoptadas.

Además, piden que como fundamentos de interpretación de la Carta Política se tengan en cuenta los valores de la democracia, la unidad nacional, la paz, la justicia y la libertad, así como los principios de la dignidad del trabajo y de la vida humana, el de la igualdad de todos los residentes ante la ley y los que se desprenden de la noción de conmoción interior y estado de sitio.

Señalan que a la Corte se le entrega la guarda de la Constitución Política y que ésta protege, conserva y desarrolla los valores de la Patria, que son fundamento del orden instituido, y que por tanto le corresponde a esta Corporación velar porque se transmitan incólumes.

### IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación presentó el concepto fiscal dentro del término que le corresponde según la Constitución, en él solicita a esta Corporación que declare que la norma *sub examine* es constitucional en todas sus partes, fundado en los razonamientos que siguen, en resumen:

a) Por el aspecto de los requisitos formales señalados por la Carta, no encuentra objeción alguna ya que “la norma fue expedida en desarrollo del Decreto 1038 de 1984 en virtud del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República, y está refrendado con la firma de todos los Ministros del Despacho Ejecutivo”;

b) Por lo que hace al aspecto de la conexidad, el señor Procurador señala que “existe relación —por lo menos teórica— entre los motivos que

originaron la declaratoria de estado de sitio y las materias reguladas en el decreto que se analiza. En los considerandos de la norma se dice en efecto que la declaratoria de turbación del orden público se origina en la persistente acción de *grupos armados*, orientados a desestabilizar el funcionamiento y la existencia de las instituciones.

“A ese mismo nivel teórico, el tratamiento de los delitos políticos guarda una relación directa con las normas de estado de sitio, como quiera que éstos atentan contra la existencia misma y la seguridad del Estado. No compete al Procurador General señalar si el tipo de delincuencia que hoy commueve los cimientos mismos de la nacionalidad colombiana es originado en la subversión armada o en el terrorismo selectivo desencadenado por las bandas al servicio del tráfico de estupefacientes”;

c) En cuanto al análisis de las disposiciones que integran el texto del decreto en revisión, sostiene que el aumento de las penas para los delitos de rebelión y sedición, lo mismo que la creación de la pena accesoria de multa para éstos, y el señalamiento o la variación de las reglas sobre la competencia para su conocimiento en la llamada jurisdicción de orden público, encuentran fundamento constitucional en el artículo 76, ordinarios 1º y 2º, que defieren al legislador la facultad de expedir códigos en todas las ramas de la legislación, y en el artículo 121 de la Carta que permite al Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, suspender la vigencia de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio.

Agrega que el mecanismo del aumento de las penas es de discutible eficacia no obstante su constitucionalidad, dada la transitoriedad de la legislación de emergencia y la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal favorable;

d) En relación con el artículo 3º advierte de forma especial que la suspensión del artículo 127 del Código Penal es ajustada a la Carta, no obstante que “la norma ordinaria consagra una institución universalmente aceptada que supone no aplicar sanción por los homicidios o lesiones cometidas en combate, cuando como con claridad lo dice el Código, no constituyen actos de ferocidad, barbarie o terrorismo”. Como quiera que el Gobierno se ha limitado a suspender una disposición del Código Penal que ha estimado como incompatible con las situaciones del estado de sitio, no formula reparo constitucional alguno.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 y según la atribución que le es conferida por el artículo 214 de la Carta Política, a la Corte Suprema de Justicia le corresponde adelantar el control automático o forzoso de la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en desarrollo de las competencias de que queda revestido por la declaratoria del estado de sitio.

Como el Decreto 1857 del 18 de agosto de 1989 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las competencias señaladas, debe la Corte proceder a revisar la constitucionalidad de aquél y a pronunciar resolución definitiva, como en efecto lo hace en esta decisión de su Sala Plena.

## 2. *Los requisitos formales.*

La Corte procede a verificar el cumplimiento de los requisitos formales que son exigidos por la Constitución Nacional cuando el Jefe del Estado queda investido de las facultades extraordinarias del estado de sitio; en este sentido se encuentra que:

- a) El Decreto legislativo número 1857 de 1989, fue expedido por el Presidente de la República con fundamento en las competencias que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional e invocando las que le permiten desarrollar el Decreto 1038 de 1984, que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;
- b) El decreto que se somete al control automático ante esta Corporación, lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros de su Despacho;
- c) El Decreto 1857 de 1989, según lo dispone el artículo 3º del mismo “... rige a partir de la fecha de su publicación, se aplica a los delitos cometidos desde su vigencia...”. En efecto dicha publicación se efectuó el 19 de agosto del mismo año en el “Diario Oficial” número...

De conformidad con el artículo final que debería llevar el número 5 del decreto en revisión, se concluye con meridiana claridad que es norma transitoria y que no tiene vocación de permanencia, pues como lo manifiesta expresamente, sólo suspende la vigencia de “los artículos 125, 126 y 127 del Código Penal y las demás normas que le sean contrarias”.

Además, el carácter transitorio de esta norma se establece por el enunciado que aparece en los artículos 1º y 2º y que consiste en que se dispone su aplicación “mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional”.

De esta manera, el decreto que se examina, cumple con las exigencias formales que para determinar su validez constitucional hace el artículo 121 de la Carta. En consecuencia, a juicio de la Corte, son constitucionales por este aspecto los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 3º (sic) del Decreto legislativo número 1857 de 1989.

Se advierte en este punto que en el Decreto 1857 de 1989 aparece un error en la disposición numérica ascendente que le sirve para identificar sus normas, pues el artículo que debería llevar lógicamente el número 5º se le asigna el 3º, que va ocupado por otra de las que lo preceden.

## 3. *La conexidad debida.*

Según la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la Corte debe además examinar la norma de estado de sitio en lo que hace a verificar si

existe o no la debida relación de conexidad material y directa entre las causas que generan la perturbación del orden público y motivan la declaratoria del estado de excepción, y las medidas adoptadas por el decreto que se debe revisar automáticamente.

Encuentra la Corte que existe la conformidad debida entre los motivos invocados por el Decreto 1038 de 1984, el cual se encuentra aún vigente, y las medidas adoptadas por el Decreto 1857, ya que como se ve enseguida la tipificación de conductas punibles relacionadas con la insurrección armada encaminada a derrocar al Gobierno Nacional o a suprimir, modificar o interrumpir el funcionamiento del régimen constitucional o legal vigente y el señalamiento de las correspondientes penas, así como la exclusión de beneficios penales y la fijación de las competencias para investigar los delitos que se cometan, son disposiciones que se encuentran estrechamente vinculadas con la necesidad de superar la persistente acción de grupos o bandas armadas orientada a desestabilizar el funcionamiento y la existencia de las instituciones.

Además, el decreto en revisión señala que dicha acción se manifiesta primordialmente en la comisión de los delitos de rebelión y sedición incrementados en forma alarmante y que se hace necesario castigar con mayor severidad a los autores de los delitos mencionados.

Como se advierte en forma objetiva, el Decreto 1857 de 1989 encuentra apoyo directo en las motivaciones del Decreto 1038 de 1984, que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional. Para la Corte Suprema de Justicia, la validez constitucional de las normas objeto de examen depende, como lo ha dejado sentado la jurisprudencia constitucional de esta Corporación, de que las disposiciones suspensivas de leyes vigentes y las que establezcan las transitorias que las sustituyen, tengan conexión directa con los motivos de perturbación que se pretende superar con la aplicación, así como de su conformidad con el artículo 121 y con las demás disposiciones de la Carta con las que se relacionan.

En este sentido se concluye que el estudio de constitucionalidad que se confía a la Corte debe atenerse previamente y de manera principal, al examen objetivo de la vinculación que existe entre las providencias dictadas por el Gobierno y las necesidades del orden público turbado.

Por estas razones la Corte concluye en que el Decreto 1857 de 1989, también es constitucional por el aspecto de la conexidad exigida.

#### 4. *El examen material.*

En primer término se tiene que los artículos 1º y 2º del Decreto 1857 de 1989, reproducen las definiciones típicas de las conductas punibles de rebelión y sedición que como delitos contra el régimen constitucional se encuentran ya definidos por los artículos 125 y 126 del Código Penal colombiano (Decreto 100 de 1980); además, modifican las penas previstas para ellos, aumentándolas para el primero, de la prevista de prisión de tres a seis años a la de prisión de cinco a nueve años, y para el segundo, de la prevista de arresto de seis meses a cuatro años, a la misma de dos a ocho

años. También, los dos primeros artículos del decreto en revisión establecen una nueva medida punitiva de carácter económico y señalan que en el delito de rebelión los actores serán sancionados con multa de cien a doscientos salarios mínimos, y por el delito de sedición con multa de cincuenta a cien salarios mínimos.

Como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte, es potestad del Gobierno Nacional durante la vigencia del régimen del estado de sitio la de crear nuevas figuras delictivas o infracciones policivas, así como la reestructuración de las existentes y el establecimiento de las consiguientes sanciones. Así es clara la competencia para aumentar las penas privativas de la libertad y para determinar otras como las de índole accesoria o las de naturaleza económica, en este caso la de multa. En las situaciones de alteración del orden público cabe, si así lo estima el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, mayor drásticidad punitiva que la ordinaria, sin que sean admitidos desbordamientos a los límites expresos o implícitos que impone la Carta como garantías al carácter republicano y democrático de nuestras instituciones jurídicas; estos límites son, entre otros, la prohibición de imponer penas como la de muerte, la confiscación, la prisión por deudas, la prisión perpetua, según definición jurisprudencial, o las penas infamantes y crueles. Además, en atención al carácter restrictivo o menos favorable, estas normas también se adecuan a la Carta en cuanto que se aplican sólo para los delitos cometidos desde la vigencia del decreto que los contiene.

Como se puede apreciar con claridad en el presente asunto, se trata del mero aumento de las penas imponibles para los delitos cometidos a partir de la vigencia del Decreto, y de la adopción de otra, admitida por nuestro sistema constitucional, que para nada resulta extraña al instituto jurídico de las penas ni a la función punitiva del Estado; por lo tanto la Corte habrá de declarar la constitucionalidad de los artículos citados del Decreto 1857 de 1989.

En segundo término, el artículo 3º del Decreto en revisión, suspende los efectos del artículo 127 del Código Penal consagratorio del tradicional beneficio penal consistente en el derecho a la exclusión de la pena que quepa por la comisión de otros hechos punibles en combate por los rebeldes o por los sediciosos, siempre que no se trate de actos de ferocidad, barbarie o terrorismo.

La jurisprudencia reiterada de la Corte ha sostenido que también quedan comprendidas dentro de las competencias de que se encuentra revestido el Presidente de la República durante la vigencia del estado de sitio, las de establecer transitoriamente los citados beneficios, o suspender las normas que los conceden si se consideran incompatibles con el restablecimiento del orden turbado.

Conforme al mismo artículo 3º el rebelde o sedicioso no sólo responderá por el delito correspondiente, sino también por todos los delitos cometidos en combate, sin que pueda ser beneficiado con la exclusión de la pena y por lo que se refiere a su constitucionalidad, la Corte encuentra que existe la debida conformidad entre el mismo y la Carta.

A igual conclusión llega esta Corporación en cuanto hace a la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto 1857 de 1989, por cuanto que éste se reduce, dentro de las competencias del ejecutivo, como legislador de excepción, a modificar las reglas de competencia para investigar y juzgar las conductas punibles de rebelión y sedición que aparecen definidas por los artículos 1º y 2º de la misma preceptiva de orden público.

En atención a que corresponde a la ley expedir los códigos en todas las ramas de la legislación, según lo dispone el numeral 2º del artículo 76 de la Carta, el Presidente de la República está habilitado según el artículo 121 para suspender las que en materia de investigación y juzgamiento de las conductas criminosas, resulten incompatibles con el restablecimiento del orden público; en este sentido también está habilitado para establecer con carácter transitorio las que se estime necesarias para la superación de las causas de la perturbación. Además, la norma en revisión asigna dicha función a los jueces de orden público en primera instancia y al Tribunal Especial de Orden Público en segunda instancia, con sujeción al procedimiento especial que rige para las actuaciones de aquella jurisdicción.

#### DECISIÓN

En mérito de 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:

“Declarar CONSTITUCIONAL el Decreto 1857 de 1989, ‘por el cual se dictan algunas normas de carácter penal conducentes al restablecimiento del orden público’”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## ESTADO DE SITIO. LUCRO INJUSTIFICADO

Resumen. Ha de entenderse que las disposiciones en análisis sólo miran a la penalización de un hecho punible íntimamente ligado a las causas que mantienen el estado de zozobra.

Constitucional el Decreto 1895 de 1989.

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 71.

Referencia: Expediente número 2022 (305-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1895 de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

Aprobada según Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, remitió a la Corte, en fotocopia auténtica, el Decreto 1895 de 1989, a fin de que juzgue su constitucionalidad.

Realizados los trámites que al efecto señala el Decreto 432 de 1969 y dado que el Procurador ha emitido su concepto, procede la Corte en Sala Plena a adoptar la decisión respectiva.

### II. EL DECRETO EN REVISIÓN

Su texto literal es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 1895 DE 1989  
“(agosto 24)

“Por el cual se dictan medidas tendientes al 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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

“Que dicho decreto señaló como una de las causas de turbación del orden público, la acción persistente de grupos armados y de organizaciones relacionadas con el narcotráfico, orientada a desestabilizar el funcionamiento de las instituciones;

“Que la acción de esos grupos y de esas organizaciones vinculadas al narcotráfico, ha producido el incremento patrimonial injustificado de diferentes personas;

“Que en la medida que se combatá ese incremento patrimonial injustificado de personas vinculadas directa o indirectamente a dichos grupos, podrá atacarse esta actividad delictiva y lograrse el restablecimiento del orden público,

“DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, el que de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro incremento patrimonial no justificado, derivado, en una u otra forma, de actividades delictivas, incurirá, por ese solo hecho, en prisión de cinco (5) a diez (10) años y multa equivalente al valor del incremento ilícito logrado.

“Artículo 2º La competencia para investigar y juzgar la conducta tipificada en el artículo 1º del presente Decreto, corresponderá a los Jueces de Orden Público, en primera instancia y al Tribunal Superior de Orden Público, en segunda instancia, con sujeción al procedimiento especial que rige para esta jurisdicción.

“Artículo 3º 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 24 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

*Germán Montoya Vélez.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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

Durante el término de fijación en lista no se presentó ningún memorial para impugnar o defender la constitucionalidad del decreto en revisión. El informe del Secretario de la Corte así lo certifica:

El 31 de agosto del corriente año, esto es, cuando había precluido la oportunidad para que los ciudadanos intervinieran en este proceso de constitucionalidad (artículo 14 del Decreto 432 de 1969), el ciudadano

Santiago Uribe Ortiz, presentó personalmente ante la Secretaría de la Sala Constitucional, un memorial en el que impugna la validez del decreto que se revisa, el cual no se tendrá en cuenta por haber sido presentado fuera de término.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público considera exequible el Decreto legislativo 1895 de 1989 y solicita a la Corte que así lo declare, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Encuentra el decreto bien avenido a la Constitución por los aspectos formal y de conexidad, pues satisface los requisitos previstos en el artículo 121 del Estatuto Superior para su expedición y su contenido está vinculado a los motivos generadores de la alteración del orden público, pues busca reprimir la acción delincuencial relacionada en una u otra forma con el narcotráfico.

2. El tipo legal creado, que penaliza el enriquecimiento ilícito de los particulares —dice—, no es figura extraña a la legislación ordinaria, pues ya existe “como tipo subsidiario para los empleados oficiales” en el artículo 148 del Código Penal. Por tanto, considera que el Gobierno, utilizando el mismo verbo rector, “se limita a extender el precepto a los particulares, pasando de un tipo de sujeto activo cualificado (empleado oficial) a uno de sujeto activo indeterminado”.

Recuerda que el citado artículo 148 fue demandado ante la Corte, por razones de constitucionalidad, y este Tribunal en sentencia de Sala Plena del 9 de diciembre de 1983 (sic) lo declaró exequible, con excepción del inciso final, en cuanto disponía, que las pruebas aducidas para justificar el incremento patrimonial no podían utilizarse para ningún otro efecto.

Trae a colación también, que el Congreso ha debatido en varias oportunidades el tema de hacer extensivo a los particulares el precepto del artículo 148 y menciona especialmente un proyecto de ley presentado por el Senador Hugo Escobar Sierra, en que se incluía además, la penalización de las personas jurídicas por este hecho.

Señala que el artículo 1º del decreto respeta los principios de legalidad del delito y de la pena al establecer claramente los elementos constitutivos del tipo legal y las penas principal y accesoria, pues esta última que es equivalente al valor del incremento patrimonial “es determinada y determinable”.

3. Respecto del artículo 2º manifiesta que, confía el conocimiento de estos delitos en primera y segunda instancia a la jurisdicción de orden público, con arreglo al procedimiento que rige para dicha jurisdicción. Y agrega: “Como es obvio, el nuevo tipo legal sólo puede aplicarse a situaciones ocurridas con posterioridad a su vigencia”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La constitucionalidad del Decreto 1895 de 1989 es revisable de oficio por la Corte, pues fue expedido por el Presidente de la República invocando las facultades que le confiere el artículo 121 de la Carta Fundamental y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984 que declaró el estado de sitio en todo el territorio nacional.

Verifica la Corte que el decreto fue expedido con sujeción a los requisitos señalados en el artículo 121 de la Carta Fundamental, pues lleva las firmas del Presidente y todos sus Ministros. Está llamado a regir mientras subsista el estado de sitio y en consecuencia sólo suspende las disposiciones legales ordinarias que no puedan conciliarse con sus mandatos.

Para épocas de alteración de la paz pública, el Presidente, previa declaración del estado de sitio, está habilitado por ministerio de la Constitución para dictar decretos con la fuerza y virtualidad de las leyes, sobre todas aquellas materias que estime conveniente regular, para remover las causas de perturbación del orden público, por ser primordial función de su incumbencia conservarlo y restablecerlo donde fuere turbado.

Las motivaciones que en este caso preceden las medidas de excepción, se fundan en la acción persistente de organizaciones relacionadas con el narcotráfico que "ha producido el incremento patrimonial injustificado de diferentes personas" y en la necesidad de combatir esa actividad delictiva para lograr el restablecimiento del orden público.

No obstante que el artículo 1º del decreto alude al "incremento patrimonial no justificado, derivado, en una u otra forma de actividades delictivas", en un aparente exceso del Ejecutivo en la adopción de la medida, ya que no toda acción delincuencial es causa de la actual desestabilización institucional. Sin embargo, para definir su verdadero alcance, debe atenderse al fin buscado por el legislador de excepción al dictar estas disposiciones y las complementarias, de otros órdenes, expedidas a partir del pasado 18 de agosto, todas ellas encaminadas a enfrentar la acción de la delincuencia organizada vinculada al tráfico de estupefacientes, lo cual permite delimitar el marco de aplicación de sus preceptos.

Es obvio que una interpretación aislada y fuera de contexto, de la preceptiva del decreto, no revela su plena significación y conduce a una conclusión equivocada respecto de su aplicación y por ende de su validez constitucional. Por ello ha de entenderse que sus disposiciones sólo miran a la penalización de un hecho punible íntimamente ligado a las causas que mantienen el estado de zozobra —su verdadero alcance— y no como podría pensarse, dirigidas a reprimir, en general, el incremento patrimonial producto de cualquier actividad delictiva. Dicho de otra forma, las expresiones "actividades delictivas" se refieren únicamente al delito de "narcotráfico" y sus conexos, lo que está reforzado con el señalamiento de la autoridad competente para su juzgamiento. Con este alcance los preceptos del decreto en revisión están ligados al deterioro del orden público que se pretende remediar, en evidente conexidad.

Precisado el verdadero sentido, finalidad, propósito y alcance del decreto, esto es, con la restricción indicada —criterio que debe prevalecer en la aplicación de sus normas—, se procede a examinar su contenido material.

Es obvio que el Presidente, investido de las facultades de legislador de excepción, puede erigir en delito determinados comportamientos humanos y señalar la sanción correspondiente para el infractor si, como en el presente caso, su criterio le ha indicado que son respuesta adecuada a la superación de la crisis política.

La definición por el legislador de ciertos hechos del hombre como penalmente reprochables, es sin duda un mecanismo de defensa social preventivo y represivo a la vez, que surge de la necesidad de proteger determinados valores y posibilitar la vida en sociedad. En nuestro estado de derecho tales definiciones están reservadas al Congreso, conforme a los parámetros que fijan los artículos 23, 26 y 28 de la Constitución Nacional para el legítimo ejercicio de la potestad punitiva. No obstante, es constitucionalmente válido que el ejecutivo investido de facultades extraordinarias o de las excepcionales que le confiere el estado de sitio ejerza dicha potestad, en este último caso, cuando la situación de orden público así lo requiera y siempre con sujeción a los principios que se han indicado.

Como lo advierte el Procurador, en el decreto objeto de revisión el Gobierno ha tenido en cuenta los principios de legalidad del delito y de la pena, toda vez que de manera clara e inequívoca ha definido el comportamiento que se reprime “incremento patrimonial no justificado” que tiene una significación comprobable y lo sanciona con pena privativa de la libertad (prisión de cinco a diez años) y una accesoria de carácter pecuniario, equivalente al valor del aumento patrimonial obtenido indebidamente, la cual es fácilmente determinable por el juzgador en cada caso, pues ha de ser tasada de acuerdo con la cuantía del enriquecimiento injustificado que se impute.

El artículo se aviene entonces a los postulados constitucionales que informan los artículos 23, 26 y 28 de la Carta Fundamental.

El Procurador busca apoyo en la sentencia de esta Corporación de diciembre 9 de 1982 (Proceso 977) que según expresa, declaró exequible el artículo 148 del Código Penal, con excepción de su inciso final, de contenido similar al del precepto que ahora se juzga, pero referido a los empleados públicos.

Aclararse al respecto, que en la ocasión señalada por el Procurador, la Corte no se pronunció sobre la totalidad del artículo citado, su examen y fallo se concretó al inciso 3º, única norma acusada, esto es, sobre el fuero de guarda y exclusión probatoria que allí se instituía, como forma propia del delito de incremento patrimonial no justificado. Por ello su cita no es de recibo como antecedente jurisprudencial, para afianzar en ella la validez constitucional de una conducta de contornos parecidos.

El artículo 2º complementa los elementos estructurales del debido proceso al asignar la competencia para su investigación y juzgamiento a la

jurisdicción de orden público, siguiendo el procedimiento especial establecido para los asuntos de conocimiento de dicha jurisdicción. Quedan entonces señalados por norma legal el juez competente y las formalidades propias del juicio, que exige el artículo 26 del Estatuto Superior.

El artículo 3º establece la vigencia del decreto a partir de la fecha de su publicación, vale decir, una vez se dé a conocer a los ciudadanos y excluye la aplicación retroactiva de sus preceptos, en consonancia con los principios fundamentales que exigen la predeterminación legal del delito y de la pena (artículos 26 y 28 C. N.).

Halla la Corte, que el decreto *sub examine*, sólo en cuanto se aplique a los casos de incremento patrimonial no justificado, derivado de actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico y conexos, no quebranta la necesaria conexidad entre los motivos de perturbación y los correctivos adoptados, como tampoco ningún otro precepto de la Constitución, pues es cabal desarrollo de las facultades que corresponden al Presidente durante el estado de sitio.

La decisión de exequibilidad de normas legales condicionada a una determinada interpretación o alcance de las mismas, no es novedosa, encuentra claros antecedentes jurisprudenciales plasmados en las sentencias de mayo 14 de 1970 sobre los Decretos legislativos 590 y 595 de 1970, febrero 6 de 1989 sobre el numeral 2º del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil y agosto 31 de 1989 sobre los literales a) y b) del artículo 153 del Decreto 095 de 1989.

## 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:

Es CONSTITUCIONAL, con las precisiones de la parte motiva de esta sentencia, el Decreto 1895 de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

ESTADO DE SITIO. ACTIVIDAD ELECTORAL.  
EJERCICIO LIBRE DEL SUFRAGIO

Constitucional el Decreto legislativo número 1858 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 72.

Referencia: Expediente número 2016 (299-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1858 de 1989, “por el cual se complementan algunas normas del Código Penal y se dictan otras disposiciones conducentes al restablecimiento del orden público”.

Aprobada según Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

I. ANTECEDENTES

El Presidente de la República envió a la Corte Suprema de Justicia el Decreto legislativo 1858 de 18 de agosto de este año para su revisión constitucional.

II. TEXTO DE LA NORMA

Dice así el decreto legislativo que se revisa:

“DECRETO NUMERO 1858 DE 1989  
“(agosto 18)

*“Por el cual se complementan algunas normas del Código Penal y se dictan otras disposiciones conducentes al 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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

“Que la declaratoria de turbación del orden público se originó en la persistente acción de grupos armados y de organizaciones relacionadas con el narcotráfico, orientada a desestabilizar el funcionamiento y la existencia de las instituciones;

“Que con ocasión de la realización de las actividades electorales propias del régimen democrático, los grupos armados y las organizaciones a que se refiere el considerando anterior pretenden incrementar sus actividades perturbadoras del orden público, por lo cual se hace necesario adoptar medidas de carácter penal orientadas a castigar esas conductas y a obtener el restablecimiento de la paz pública,

“DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, el que con el pretexto de adelantar campaña política o en desarrollo de actividades electorales utilice las armas o ameñece por cualquier medio, para obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, o por los mismos medios impida a un ciudadano el libre ejercicio del derecho de sufragio, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años y en multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales.

“Artículo 2º La competencia para investigar y juzgar la conducta tipificada en el artículo anterior, corresponderá a los jueces de orden público en primera instancia y al Tribunal Especial de Orden Público en segunda instancia, con sujeción al procedimiento especial que rige para esta jurisdicción.

“Artículo 3º 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 18 de agosto de 1989.

“El Ministro de Gobierno,

“VIRGILIO BARCO.

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Bernardo Flórez Enciso.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda Ramírez.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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. DEFENSA

El ciudadano José Luis Gómez Garavito, con la firma de muchos otros, presentó un escrito de defensa de la constitucionalidad de este y otros decretos de estado de sitio de la misma fecha con fundamento especialmente en los dictados del preámbulo de la Constitución, en las razones de alta política que lo inspiraron y en el análisis sociológico de la situación que atraviesa el país.

Estos ciudadanos instan a la Corte a interpretar la Constitución de acuerdo con las actuales necesidades nacionales de un país en estado virtual de guerra y con acompañamiento a las exigencias del bien común. Dicen, por ejemplo :

“El bien común, que si por una parte es una idea comprensiva de la unidad nacional, la justicia, la libertad y la paz, es también un criterio rector de interpretación. Toda Constitución, ley, decreto legislativo, deriva su obligatoriedad de su aproximación a él. Es también criterio de interpretación y fin de toda norma.

“No se ve cómo, sin esas medidas, pueda afrontar el Estado y la sociedad el ataque frontal que recibe y que golpea profundamente todo el tejido social. Y el derecho y el Estado están para realizar y proteger el bien común, nunca para obstruirlo o amarrarlo”.

#### IV. EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su concepto del 5 de septiembre corrientes, el señor Procurador General de la Nación se pronuncia por la constitucionalidad del decreto y, después de afirmar que ...

Formalmente se ajusta a la Constitución y guarda la debida conexidad con las causas que determinaron la implantación del estado de sitio, concluye así:

“No se ha suspendido ninguna norma de carácter supralegal y se respetan las garantías de legalidad del delito y de la pena y de aplicación inmediata de la ley penal (artículo 3º del Decreto).

“Independientemente de la conveniencia o eficacia de normas como las analizadas, no encuentra la Procuraduría General de la Nación, objeciones de orden constitucional, y por ello sugiere respetuosamente a la honorable Corte Suprema de Justicia que declare la exequibilidad del Decreto 1858 de 1989”.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### *Competencia:*

Como se trata de un decreto dictado en desarrollo de las facultades del estado de sitio, es competente esta Corporación para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad conforme al artículo 121 de la Carta Política.

#### VI. EL DECRETO

##### *La forma:*

Lleva el decreto la firma del señor Presidente de la República y la de todos sus Ministros, de manera que esta exigencia formal está cumplida; además él estatuye “mientras subsista turbado el orden público y en estado

de sitio el territorio nacional” y suspende las normas incompatibles (artículo 3º), por el cual el requisito de la temporalidad está cumplido.

### *Conexidad:*

Dado que la actividad electoral y el ejercicio libre y sano del sufragio son esenciales para la vida democrática y pacífica del país, que hay hechos ciertos que indican que tales procesos han sido alterados gravemente y que existe una palmaria relación entre el orden público que debe ser restablecido y la pureza del quehacer político, las medidas tomadas por el decreto guardan clara conexidad con la represión de la conmoción interior que aflige la Nación.

### *Materia:*

El artículo 1º tipifica un delito que quebranta los valores antes enumerados y que le da características de especificidad, como lo anota la vista fiscal, a otras figuras delictivas ya contempladas en el Código Penal al tiempo que establece para esta nueva conducta punible una pena privativa de la libertad más alta y una sanción pecuniaria.

En efecto, el artículo 249 del Código Penal castiga bajo el rubro de “constreñimiento al elector” a quien “mediante violencia o maniobra engañosa, impida a un elector ejercer el derecho de sufragio” y el 250 (“Violencia y fraude electoral”) al “que mediante violencia o maniobra engañosa, obtenga que el elector vote por determinado candidato, partido, o corriente política, o lo haga en blanco”, lo que ahora, por virtud del decreto en examen, constituye un delito específico si se comete “con el pretexto de adelantar campaña política o en desarrollo de actividades electorales” “mediante la utilización de armas o amenazas por cualquier medio”.

Es obvio que las conductas descritas como delictivas en la nueva norma ya eran punibles y lo único que varía es la nueva pena y que ésta no accede cuando se obra sin armas y sin amenazas “por cualquier medio”, como, por ejemplo, cuando se trata de “maniobras engañosas” que no las comprende y que las disposiciones anteriores sí contemplan como elementos de tipicidad del hecho punible.

Lo anterior, claramente, puede hacerlo el legislador extraordinario, según criterio jurisprudencial reiterado que le reconoce competencia para crear tipos delictivos y establecer sus correspondientes sanciones.

El artículo 2º, por su parte, inviste de competencia a la jurisdicción del orden público para conocer de este delito, lo cual también se ajusta a la Constitución.

El artículo 3º, en fin y como es de rigor, hace aplicable sus normas a los delitos que se cometan después de su vigencia y suspende las normas que le sean contrarias.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el señor Procurador General de la Nación y de acuerdo con él.

## RESUELVE:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto legislativo 1858 de agosto 18 de 1989, “por el cual se complementan algunas normas del Código Penal y se dictan otras disposiciones conducentes al restablecimiento del orden público”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

ESTADO DE SITIO. TIEMPO DE RETENCION  
PARA LAS PERSONAS

Constitucional el Decreto 1859 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 73.

Referencia: Expediente número 2017 (300-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1859 de agosto 18 de 1989, “por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”.

Aprobada según Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, el Gobierno, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República hizo llegar a la Corte el Decreto 1859 de 1989, al día siguiente de su expedición, para la revisión oficiosa de su constitucionalidad.

Luego de cumplidos los trámites legales y obtenido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a emitir pronunciamiento de fondo.

II. EL DECRETO EN REVISIÓN

Su texto literal es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 1859 DE 1989  
“(agosto 18)

*“Por el cual se dictan medidas conducentes al 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 el territorio nacional;

“Que la declaratoria de estado de sitio obedeció, entre otras razones a la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, que vienen perturbando 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 para combatir la actividad de estos grupos delictivos, es necesario dotar a la justicia y a los organismos investigativos de términos necesarios para adelantar una labor eficaz, que conduzca al esclarecimiento de los crímenes y, en consecuencia, a la debida aplicación de la ley;

“Que la complejidad de la actividad investigativa en este tipo de acción delictiva, ha evidenciado que el término contemplado en el artículo 339 del Código de Procedimiento Penal, Decreto-ley 050 de 1987, es insuficiente para que las autoridades investigadoras lleven a la debida culminación las averiguaciones necesarias para la cumplida administración de justicia;

“Que, en consecuencia, se hace necesario la aplicación de las atribuciones especiales que confiere al Gobierno Nacional el artículo 121 de la Constitución Política, para lograr los objetivos de una rápida y eficaz administración de justicia conducente al restablecimiento del orden público,

“DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, los funcionarios que cumplan funciones de Policía Judicial en relación con los delitos de narcotráfico y conexos, así como los previstos en el Decreto 180 de 1988 y disposiciones que lo adicionan y modifican, dispondrán de un término de siete (7) días hábiles para enviar al funcionario de instrucción competente las diligencias a que se refiere el Título II, del Libro Segundo, del Código de Procedimiento Penal.

“Artículo 2º Dentro del término de siete (7) días hábiles de que trata el artículo anterior, las personas retenidas permanecerán incomunicadas y

los plazos para la recepción de indagatoria se empezarán a contar a partir del vencimiento del expresado término.

“Artículo 3º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 18 de agosto de 1989.

“ *VIRGILIO BARCO.*

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Bernardo Flórez Enciso.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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 lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 432 de 1969 el negocio se fijó en lista en la Secretaría de la Corte por el término de 3 días, para posibilitar la intervención de los ciudadanos.

Durante dicho lapso se recibió un memorial suscrito por algunos ciudadanos residentes en Medellín, en el que coadyuvan la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República el 18 de agosto pasado, entre ellos, el que ahora se revisa.

La defensa de las medidas adoptadas en los Decretos números 1855, 1856, 1857, 1858, 1859, 1860 y 1863 de 1989 se apoya en consideraciones que aluden de manera general a los derechos individuales consagrados en la Constitución Nacional y a los principios orientadores sentados en su preámbulo, para señalar cómo la unidad nacional, la justicia, la libertad, la paz pública y el bien común se han visto afectados y quebrantados especialmente, por la acción desestabilizadora del narcotráfico, que amenaza con desquiciar todo el orden social.

Argumentan que "si la Constitución tiene una finalidad, toda interpretación sobre la adecuación de toda norma, específicamente de los decretos expedidos en estado de sitio, con los preceptos constitucionales, debe siempre tamizarse y analizarse desde la óptica de los fines que pretende garantizar el constituyente; la unidad nacional, la justicia, la libertad y la paz" que son "principios anteriores a todo Estado y a toda Constitución que preceden y deben informar todo ordenamiento constitucional".

Consideran que las medidas dictadas por el ejecutivo "son respuesta y solución eficaz a la ofensiva que arremete contra las instituciones y la sociedad" sin violar ninguna norma constitucional.

Formulan consideraciones específicas únicamente respecto de lo dispuesto en los Decretos 1860 y 1856 sobre extradición y comiso de bienes, de las cuales se ocupará la Corte en su oportunidad, dado que su análisis no es pertinente al caso ahora en estudio.

### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante oficio de septiembre 6 de 1989, el Procurador General de la Nación rindió la vista fiscal de rigor, en la cual sugiere a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto 1859 de 1989.

*Sustenta su petición en lo siguiente:*

1. El Decreto "reúne los requisitos de forma exigidos por la Constitución Nacional".

2. Advierte que tradicionalmente los decretos de estado de sitio han sido utilizados para expedir normas de carácter penal o procesal penal, para combatir formas de delincuencia que se consideran atentatorias

de la estabilidad institucional, sancionando prontamente a los responsables, por ser más patente la necesidad de la realización de una pronta y cumplida administración de justicia en épocas de grave alteración del orden público.

Considera que la ampliación del término de incomunicación que se prevé para los sindicados de tráfico de estupefacientes y conexos constituye medida de "alta policía", instituída para "permitir a los organismos del Estado la obtención de información suficiente para el esclarecimiento de los hechos punibles", por tanto, considera que existe "una clara conexidad entre los motivos que originaron la declaratoria de estado de sitio y las materias que se regulan en el decreto revisado".

3. Estima que la ampliación del término de indagación previsto en el artículo 1º, respecto de los delitos de narcotráfico y conexos y de los contemplados en el llamado estatuto para la democracia (Decreto 180 de 1988) "no viola norma constitucional alguna, no afecta ni la legalidad del delito y de la pena, ni el derecho de defensa, ni la inviolabilidad de la libertad del individuo".

4. Sobre el artículo 2º, hace ver que establece la incomunicación del indagado por siete días, contados a partir de la aprehensión y a la vez extiende el plazo señalado en la ley ordinaria para la recepción de la indagatoria; términos éstos, que considera reservados a la ley por el constituyente y agrega:

"La Constitución garantiza la libertad del ciudadano en términos generales, con limitaciones que siempre apuntan a la investigación de los hechos lícitos. La restricción de la libertad sólo puede hacerse en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente (Art. 23 C. N.). En caso de flagrancia autoriza no sólo a la autoridad sino a cualquier ciudadano para privar de la libertad al delincuente sorprendido en flagrancia (Art. 24 C. N.)".

Considera que esta disposición, aunque no lo señale expresamente suspende los artículos 403-2 y 405 del Código de Procedimiento Penal en cuanto estos preceptos respectivamente, permitían al capturado comunicarse inmediatamente con su abogado y señalaban la obligación para sus captores de ponerlo "inmediata y directamente a disposición del funcionario que ordenó la aprehensión", pero no suspende sus derechos a "ser informado de los motivos de su aprehensión, ni el de indicar la persona a quien se le debe comunicar su situación de captura".

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Compete a la Corte decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo número 1859 de 1989, por haber sido dictado por el Presidente de la República invocando las facultades que le confiere el artículo 121 de la Carta Fundamental. Así lo dispone el precepto citado, en el parágrafo respectivo.

Halla la Corte que el decreto en revisión cumple las condiciones que para su expedición exige el artículo 121 de la Constitución, pues es desarrollo del Decreto 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público y lleva la firma del Presidente y de todos los Ministros del Despacho, que para estos efectos, constituyen el Gobierno.

Su vigencia está expresamente condicionada a la del actual estado de sitio y sólo suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Revisado el contenido de las medidas adoptadas se advierte que es manifiesta su vinculación con las causas de alteración del orden público que motivaron la implantación del régimen de excepción, dado que tiene la finalidad de contrarrestar sus efectos nocivos, mediante un mecanismo procesal tendiente a que los organismos de investigación dispongan de un término más amplio del que les confiere la legislación ordinaria, para adelantar las primeras diligencias que conduzcan al esclarecimiento de los crímenes y como lo reconocen los considerandos del decreto, a los fines mediados de: "la debida aplicación de la ley" y "la cumplida administración de justicia".

Esta apreciación surge con mayor nitidez, si se repara en que la ampliación del término sólo está prevista para las investigaciones por ilícitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y los tipificados en los Decretos legislativos 180 de 1989 y disposiciones que lo adicionan o modifican (Decretos 181, 261, 474 y 2490 de 1988) vale decir, las diversas manifestaciones del terrorismo y actividades delincuenciales de los grupos armados, de más honda repercusión en la situación del orden público, que mantiene el estado de alarma en que vive el país y han impedido el retorno a la normalidad institucional. No puede entonces, por el aspecto de la conexidad, formularse objeción alguna.

En cuanto hace referencia a su contenido normativo cabe señalar que la preceptiva del decreto *sub examine* es de carácter exclusivamente procedimental, puesto que se concreta a suspender la aplicación del artículo 339 del Código de Procedimiento Penal para la investigación de los hechos punibles relacionados con el narcotráfico, los conexos con éste, las conductas descritas en el Decreto 180 de 1988 y los que lo adicionan y modifican, que se han citado antes.

Conforme al artículo 339 del Código de Procedimiento Penal, los funcionarios de policía judicial, una vez identificado el presunto infractor, disponían de 24 horas para remitir las diligencias realizadas al juez de instrucción, sin que mediara incomunicación alguna; por virtud del artículo 1º del decreto que se analiza, los mencionados funcionarios contarán con un término de siete días para remitir la investigación preliminar adelantada al juez de instrucción.

Es bien sabido que la ley ha facultado al cuerpo técnico de policía judicial para que inicie la investigación penal tendiente a comprobar la realización del hecho criminoso y la identidad de sus autores o partícipes, por su propia iniciativa, pero únicamente por motivos de urgencia o fuerza mayor acreditada, si el juez de instrucción no puede iniciarla.

A estos casos alude indudablemente la norma, pues sólo en ellos los funcionarios de policía judicial pueden realizar diligencias preliminares, tales como: recibir denuncias, practicar diligencias de inspección, recoger los elementos que técnicamente puedan servir de prueba y practicar aquellas tendientes a individualizar a los autores y recibir su versión (artículo 334 del Código Penal).

El artículo 2º del decreto en revisión complementa lo dispuesto por el artículo 1º, al señalar que las personas retenidas dentro de la investigación inicial permanecerán incomunicadas y los plazos para indagatoria se empezarán a contar a partir del vencimiento de los siete días hábiles, lo cual indica que el precepto se refiere a las personas sorprendidas en flagrancia o a las públicamente requeridas únicos casos en que la policía judicial está habilitada para capturar al infractor, sin previo requerimiento de la autoridad judicial, según lo previene el artículo 334-7 en concordancia con los artículos 401 y 402 del Código de Procedimiento Penal, preceptos que deben armonizarse con las normas de excepción, por ser compatibles con ellas.

No advierte la Corte que lo dispuesto por el legislador de excepción menoscabe ningún principio fundamental, dada su estrecha vinculación con las causas que determinaron y mantienen el régimen de estado de sitio, pues durante éste el Gobierno queda investido de poderes que le permiten suspender preceptos legales y reemplazarlos por otros con la misma virtud, siempre que los considere de mayor eficacia para enfrentar las causas de la perturbación, como en el caso presente, donde el Gobierno ha considerado que el término brevíssimo que prevé la legislación ordinaria y la ausencia de incomunicación, son insuficientes y obstaculizantes para que pueda garantizar una eficiente labor investigativa de auxilio al juez, habida consideración de las dificultades que representa el esclarecimiento de los comportamientos punibles indicados; amplió dichos términos señalando días hábiles y estableciendo la incomunicación, lo cual podía hacer sin quebrantar la Carta, toda vez que son disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Penal que el Gobierno está legitimado para suspender, según lo ha aceptado la jurisprudencia de esta Corporación (vid. sentencia N° 21 de marzo 3 de 1988. Proceso 1776 (265-E).

Por lo demás, ha de precisarse que el artículo 2º no consagra un mecanismo abusivo contra la libertad física que garantiza la Carta, pues como se ha dicho no se trata de la retención de personas por simple sospecha, sino de personas sorprendidas al momento de cometer el ilícito o las públicamente requeridas (Art. 402 del C. de P. P.), caso en el cual el propio constituyente sin señalar término alguno, autoriza que puedan ser aprehendidas y llevadas ante el juez por cualquier persona (Art. 24 C. N.). Tanto más, cuando la captura se hace por organismos que cumplen labores de singular importancia para el cabal ejercicio de la función judicial.

El artículo 3º señala la vigencia del decreto a partir de su publicación, esto es, una vez sea dado a conocer a los ciudadanos y suspende las disposiciones que sean incompatibles con sus preceptos, en armonía con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 121 de la Constitución Nacional.

Advierte la Corporación que la ampliación del término para la investigación preliminar que adelantan quienes cumplen funciones de policía judi-

cial no desconoce el debido proceso, ni el derecho de defensa de los incriminados y por ello es constitucionalmente válida, pues estos aspectos no son interferidos por las disposiciones transitorias que se adoptan.

## VI. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Declarar CONSTITUCIONAL el Decreto 1859 de 1989, “por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.  
*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc

## ESTADO DE SITIO

**Resumen. Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional. Libre designación de los Agentes del Presidente de la República.**

**Exequible el Decreto 1855 de 1989.**

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 74.

Referencia: Expediente número 2013 (296-E).

Revisión constitucional del Decreto 1855 de 18 de agosto de 1989, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público".

Aprobada según Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El día 19 de agosto de 1989 se recibió en la Corte Suprema de Justicia, copia autenticada por el Secretario General de la Presidencia de la República, del Decreto 1855 del 18 de agosto de 1989, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público". El señor Presidente de la Corte lo remitió a la Secretaría de la Sala Constitucional, para los fines legales consiguientes, donde se recibió el 22 del mismo mes y año. Surtida la fijación en lista, para efectos de la intervención ciudadana, conforme a lo dispuesto en las normas legales pertinentes, la Secretaría General de la Corte certificó la presentación de un escrito de coadyuvancia de la norma. Luego se envió el expediente al señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de rigor. Culminada así la tramitación previa, corresponde ahora a la Corte decidir sobre la exequibilidad del Decreto legislativo 1855 de 1989 (agosto 18).

## II. TEXTO DEL DECRETO 1855 DE 1989 (agosto 18)

A continuación se incluye fotocopia del decreto en referencia:

### “DECRETO NUMERO 1855 DE 1989 “(agosto 18)

*“Por el cual se dictan medidas conducentes al 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 el territorio nacional;

“Que las causas por las cuales se declaró el estado de sitio, consistieron en la acción persistente de grupos armados y de organizaciones relacionadas con el narcotráfico destinadas a la desestabilización de las instituciones;

“Que dicha acción se ha dirigido especialmente contra los miembros de la Rama Jurisdiccional del Poder Público y se ha materializado en atentados y aleves asesinatos de jueces y magistrados, creando una grave inseguridad para estos servidores públicos;

“Que en consecuencia, con el fin de crear el clima necesario para que se administre pronta y cumplida justicia, es imprescindible rodear a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional de todas las seguridades necesarias para el normal ejercicio de sus funciones;

“Que el restablecimiento del orden público exige el normal desarrollo de las funciones investigativas y de juzgamiento de los autores y partícipes de los hechos que motivaron la declaratoria de turbación del orden público, motivo por el cual el cumplimiento de esas funciones debe ser rodeado de las mayores seguridades y garantías, en orden a obtener el restablecimiento del orden público;

“Que los mecanismos a través de los cuales el Estado satisface las necesidades de la Rama Jurisdiccional han sido creados y estructurados para atender el normal suministro de los elementos ordinarios necesarios para su funcionamiento, pero carecen de la posibilidad de atender requerimientos de carácter especial, que son indispensables en las actuales circunstancias, también especiales, de gravísimas amenazas para la seguridad, por lo cual deben crearse y estructurarse mecanismos especializados, cuyo propósito sea proporcionar la necesaria seguridad a los funcionarios de esta Rama;

#### “DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, los requerimientos que en materia de segu-

ridad existan en la Rama Jurisdiccional del Poder Público, serán atendidos por el Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional.

“Artículo 2º El Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional estará dotado de personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa y como establecimiento público estará adscrito al Ministerio de Justicia.

“Artículo 3º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, la construcción de obras, la adquisición y suministro de elementos, la prestación de servicios y los empréstitos que contrate el Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional, tendrán el carácter de reserva contemplado en el artículo 259 del Decreto-ley 222 de 1983 y, en consecuencia, se sujetarán al procedimiento señalado para esta clase de contrataciones en la mencionada disposición y en las normas que los adicionan o reforman.

“Artículo 4º Para el cumplimiento de sus funciones, el Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional ejecutará las apropiaciones presupuestales asignadas en la Ley Anual de Presupuesto al Ministerio de Justicia y al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia para atender necesidades de seguridad, así como las que se le asignen directamente para estos mismos fines.

“Artículo 5º El representante legal del Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional será el Viceministro de Justicia.

“Artículo 6º El Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional, tendrá una Junta Directiva conformada de la siguiente manera:

“El Ministro de Justicia, o su delegado, quien la presidirá.

“El Ministro de Gobierno, o su delegado.

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.

“El Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, o su delegado.

“El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

“El Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, o su delegado.

“Artículo 7º El Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional se subrogará de pleno derecho, en los derechos y obligaciones pactados en los contratos y convenios celebrados por la Nación-Ministerio de Justicia y por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, para atender necesidades de seguridad de la Rama Jurisdiccional.

“Artículo 8º Los Acuerdos de Obligaciones y de Ordenación de Gastos, aprobados para el Ministerio de Justicia y para el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, destinados a financiar la seguridad de la Rama Ju-

risdiccional, se entenderán aprobados, para todos los efectos legales, respecto del Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional.

“Artículo 9º La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre el Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional, en las etapas integradas de control previo, perceptivo y posterior. Para el desarrollo de esta función, se consultarán principios modernos y especialmente ágiles de auditoría financiera y operativa.

“Artículo 10. El Ministro de Justicia designará el personal que desempeñará las funciones administrativas asignadas al Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional.

“Artículo 11. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 18 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“El Ministro de Educación Nacional,

*Manuel Francisco Becerra Barney.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Bernardo Flórez Enciso.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*



“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“El Ministro de Comunicaciones,

*Carlos Lemos Simmonds.*

“La Ministra de Obras Públicas y Transporte,

*Luz Priscila Ceballos Ordóñez”.*

### III. CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación, en concepto de septiembre 7 del año en curso concluye que desde el punto de vista de las formalidades constitucionales no existe reparo alguno que formular al decreto y que éste tiene conexidad con las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio y al respecto expone razones que por su importancia se incluyen en las consideraciones de la Corte (Infra, V-2). Analiza luego cada uno de los artículos del decreto para concluir su constitucionalidad, salvo la de los números 5º y 10. En cuanto al primero de éstos conforme al cual “el Vice-ministro de Justicia será el representante legal del Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional”, afirma que “viola la facultad de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, respecto de sus agentes consagrada en el artículo 120-5 de la Constitución... además tal limitación no tiene ninguna conexidad con las situaciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de sitio”.

En cuanto al artículo 10, que confiere al Ministro de Justicia la facultad de designar el personal que desempeñará las funciones del Fondo, estima el agente del Ministerio Público que “interfiere con la autonomía administrativa que debe tener todo ente descentralizado, desvirtuando la naturaleza del Fondo en aparente contravención con el artículo 76-10 de la Constitución Nacional” y recuerda que ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte, “al señalar que el legislador no puede crear entes administrativos descentralizados distintos a los mencionados por la Constitución, o sea, que no puede variar las características esenciales que determinan la naturaleza de estos”.

Por las razones anteriores, concluye el señor Procurador, sugiriendo a la Corte la declaratoria de exequibilidad del Decreto 1855 de 1989, a excepción de los artículos 5º y 10, los cuales sugiere que sean declarados inexequibles.

### IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista, que se inició el 28 de agosto de 1989, concretamente el 30 de agosto de este año, el ciudadano José Luis Gómez Garavito (C. C. 79297868 de Bogotá) presentó personalmente a la Secretaría General de la Corte un documento con constancia de haber sido

presentado personalmente por él y por el señor Gabriel Ignacio Gómez Sánchez, el 26 de agosto de 1989, ante el Notario 6º del Circuito de Medellín y con las firmas de numerosas personas que indican sus cédulas de ciudadanía. En él solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de varios decretos legislativos; expedidos por el Gobierno el 18 de agosto de 1989, entre ellos el 1855.

Consideran los memorialistas que la Constitución Nacional persigue determinados fines que su preámbulo consagra, como la unidad nacional, la justicia, la libertad y la paz, los cuales pueden subsumirse en el concepto de "bien común" y deben servir como criterio interpretativo de la Carta a fin de juzgar las normas que con ella han de confrontarse en los procesos de constitucionalidad. Según los memorialistas, tales valores vienen siendo infringidos por el crimen organizado.

Puesto que conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares" se justifica que el Gobierno Nacional hubiera dictado los decretos legislativos del 18 de agosto de 1989, que a juicio de ellos son idóneos para lograr esos fines. Concretamente, juzgan que el Fondo de Seguridad a los jueces y otras medidas en ellos previstas son conexas y complementarias a la extradición y al comiso.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### 1º *Competencia.*

La Corte es competente, conforme a lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional.

##### 2º *Conexidad.*

El Decreto 1038 de 1984 declaró turbado el orden público por la acción persistente de grupos armados y de organizaciones relacionadas con el narcotráfico destinados a la desestabilización de las instituciones, la cual "se ha dirigido especialmente contra los miembros de la Rama Jurisdiccional del Poder Público y se ha materializado en atentados y aleves asesinatos de jueces y magistrados, creando una grave inseguridad para estos servidores públicos". Las normas del decreto en revisión crean el Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional, como establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia, para que atienda los requerimientos que en materia de seguridad existan en la Rama Jurisdiccional del Poder Público, lo cual se orienta precisamente a hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio, "a fin de crear el clima necesario para que se administre pronta y cumplida justicia", rodeando "a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional de todas las seguridades necesarias para el normal ejercicio de sus funciones", como lo expresa el Decreto 1855 de 1989, en su cuarto considerando.

**3<sup>a</sup> Requisitos formales.**

El Decreto 1855 de 1989 reúne los requisitos formales que exige la Carta para los decretos legislativos, en efecto:

- a) El decreto lleva la firma del señor Presidente de la República, de doce de sus Ministros titulares y del Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Ramo;
- b) El decreto en referencia se limita a *suspender* las normas que le sean contrarias, según expresa disposición de su artículo 11, en concordancia con los artículos 1º y 3º que señalan los objetivos del fondo y la forma de llevarlos a cabo, ya que estos artículos expresamente limitan su vigencia “mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional”.

**4<sup>a</sup> Examen sustantivo de las normas del decreto.**

Estima la Corte que el contenido material de las normas del decreto no viola disposición alguna de la Carta Fundamental.

En efecto: su artículo 2º que crea el Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional como establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia y el 1º que le encomienda atender los requerimientos que en esa materia existan en dicha rama son disposiciones legales en sentido material que desarrollan los ordinales 9º y 10 del artículo 76 de la Constitución Nacional, según los cuales es materia legal crear establecimientos públicos y expedir sus estatutos básicos.

Creado un establecimiento público con el objeto específico de atender los requerimientos que en la órbita de su especialidad tenga la Rama, es lógico y eficiente que ejecute todas las apropiaciones presupuestales destinadas a tal fin, bien las que estén en cabeza suya, como las del Ministerio de Justicia y su Fondo Rotatorio, como prescriben los artículos 4º y 8º del decreto. Este último se ajusta a lo prescrito en el artículo 207 de la Constitución Nacional, pues no altera el *objeto* del gasto sino que se limita a variar la *entidad* ejecutora. Concentradas las apropiaciones presupuestales en el establecimiento público denominado “Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional”, se sigue que éste se subrogue en los derechos y obligaciones pactadas en los contratos y convenios celebrados por la Nación-Ministerio de Justicia y por su Fondo Rotatorio para atender necesidades de seguridad de la Rama Jurisdiccional, como dispone el artículo 7º. El control fiscal del establecimiento público se encomienda a la Contraloría General de la República, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Constitución Nacional. La reserva que establece el artículo 3º del Decreto 1855 no contraviene norma constitucional alguna y se ajusta, por el contrario al sigilo que debe rodearlas, para evitar que el crimen organizado conozca las obras e implementos con que cuenta el Estado para hacerle frente, en la misma forma en que la adquisición de material de guerra es reservado, conforme al artículo 259 del Decreto 222 de 1983, cuyo régimen dispone el citado artículo que se aplique a las operaciones del Fondo. Es el siguiente:

“... Los contratos que, exclusivamente para la adquisición de material de guerra o reservado, celebren la Nación —Ministerio de Defensa

Nacional—, la Industria Militar, el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales —SATENA—, y los Fondos Rotatorios de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, no requerirán para su validez la licitación pública o privada y se perfeccionarán con el registro presupuestal y la constitución de las garantías a que hubiere lugar. Al mismo procedimiento se someterán los contratos que tengan por objeto asegurar, transportar, mantener o reparar el citado material de guerra.

“Los contratos aquí previstos de cuantía igual o superior a cincuenta millones de pesos (50.000.000.00) o su equivalente en moneda extranjera, también requerirán para su validez aprobación del Consejo de Ministros y firma del Presidente de la República.

“La celebración de contratos de empréstito por parte de las entidades enunciadas en este artículo y para los efectos previstos en el mismo, sólo requerirá autorización previa otorgada mediante resolución ejecutiva originaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los respectivos convenios se perfeccionarán con la firma del Presidente de la República o su delegado, después de su aprobación por el Consejo de Ministros”.

El Procurador General de la Nación coincide con la exequibilidad de las normas hasta aquí examinadas, pero estima inexequibles los artículos 5º y 10, razón por la cual se analizarán separadamente.

*Artículo 5º* Esta norma dispone que “el representante del Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional será el Viceministro de Justicia”. El señor Procurador considera que esta norma “viola la facultad de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República respecto de sus agentes consagrada en el artículo 120-5 de la Constitución, pues no puede la ley —ordinaria, extraordinaria ni de excepción— limitar una facultad constitucional, como la libre designación de los agentes del Presidente de la República en los entes descentralizados. Además, tal limitación no tiene ninguna conexidad con las situaciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de sitio.

Recuerda la Corte, con toda cordialidad para con el Agente Fiscal, que el ordinal 5º del artículo 120 de la Constitución Nacional, al enumerar las funciones que corresponden al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, dice textualmente en el ordinal 5º, citado por el señor Procurador:

“5º Nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales, cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o leyes posteriores.

“En todo caso el Presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes. Los representantes de la Nación en las juntas directivas de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, son agentes del Presidente de la República”.

Como puede apreciarse de su claro texto, el ordinal que cita el señor Procurador se refiere a los miembros de las juntas directivas de los estable-

cimientos públicos, mas no a los representantes legales de éstos, que es el tema sobre el cual versa el artículo 5º del decreto bajo examen. Más directamente aplicable al punto es el ordinal 1º del artículo 120, que en su parte pertinente atribuye al Presidente de la República la función de "nombrar y separar libremente los directores o gerentes de los establecimientos públicos". Pero ocurre que el artículo 5º del decreto dispone que el representante legal del Fondo será el Viceministro de Justicia, y los viceministros son precisamente de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, conforme al ordinal 1º del propio artículo 120 constitucional, conforme al cual le corresponde "nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera (sic) empleos nacionales, cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o leyes posteriores". El hecho de que generalmente el ministro del ramo respectivo suscriba, junto con el Presidente de la República, el decreto de nombramiento del viceministro obedece al inciso 2º del artículo 57 de la Carta, conforme al cual, "ningún acto de presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y jefes de departamentos administrativos, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se constituyen responsables". Así pues, el representante legal del Fondo es funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Tampoco comparte esta Corporación la tacha de falta de conexidad del artículo 5º con las causas de perturbación del orden público, que el señor Procurador le formula. En efecto, dicho artículo debe analizarse dentro del conjunto del decreto en el cual se halla incluido. Este guarda conexidad con las causas que determinaron la declaración del estado de sitio, según ya se demostró (supra, V-2). Planteado de otra manera, las personas jurídicas por su misma naturaleza, no pueden físicamente actuar de manera directa, sino por conducto de sus representantes legales. El decreto en referencia tiene por objeto la creación del Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional, como persona jurídica (artículo 2º), luego era necesario que indicara su representante legal, como lo hizo en el artículo 5º objeto de análisis. Mal puede esta norma, entonces, carecer de la conexidad que todo el decreto tiene con las causas motivo de la declaratoria del estado de sitio.

*Artículo 10.* Sobre este artículo, conceptúa el señor Procurador:

"Este artículo 'confiere la facultad al Ministro de Justicia para designar el personal que desempeñará las funciones del Fondo'; norma que interfiere con la autonomía administrativa que debe tener todo ente descentralizado, desvirtuando la naturaleza del Fondo en aparente contrapención con el artículo 76-10 de la Constitución Nacional. Ha sido reiterada la jurisprudencia de esa honorable Corporación, al señalar que el legislador no puede crear entes administrativos descentralizados distintos a los mencionados por la Constitución, o sea, que no puede variar las características esenciales que determinan la naturaleza de éstos".

Si bien las consideraciones del Agente Fiscal son válidas en cuanto a que hubiera sido *conveniente* y acorde con la naturaleza de los establecimientos públicos que su personal fuera designado por sus propios órganos,

no es menos cierto que tal naturaleza no está consagrada en la Constitución Nacional sino que es materia de ley, por lo cual un decreto con fuerza de tal puede variarla.

Por las consideraciones expuestas estima la Corte que el Decreto legislativo 1855 es **exequible** y así habrá de declararlo.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador,

### RESUELVE:

Es **EXEQUIBLE**, en todas sus partes, el Decreto legislativo 1855 de 18 de agosto de 1989.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.  
*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## ESTADO DE SITIO

**Resumen.** Registros donde se presume o existan indicios de la comisión de un delito. Conexidad.

El estado de sitio, no está instituido para complementar, mejorar o perfeccionar la legislación positiva, sino para el muy definido propósito de restablecer el orden público.

Inconstitucional el Decreto 1863 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 75.

Referencia: Expediente número 2019 (302-E).

Revisión constitucional del Decreto 1863 del 18 de agosto de 1989, "por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público".

Aprobada por Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República envió a la Corte Suprema de Justicia el Decreto legislativo 1863 del 18 de agosto de 1989 para su revisión constitucional.

### II. TEXTO DE LA NORMA

La norma en revisión dice así:

“DECRETO NUMERO 1863 DE 1989  
“ (agosto 18)

“*Por el cual se dictan medidas tendientes al 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

“C O N S I D E R A N D O :

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

“Que para garantizar la pronta y cumplida administración de justicia se hace necesario autorizar a los jueces de la Justicia Penal Militar, para adelantar diligencias que no están comprendidas dentro de la función de juzgamiento,

“D E C R E T A :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los Jueces Penales Militares podrán practicar registros en los sitios donde se presuma o existan indicios de que se encuentran las personas que hayan participado en la comisión de un delito o los objetos relacionados directa o indirectamente con el mismo.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 18 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO

“El Ministro de Gobierno,

Orlando Vásquez Velásquez.

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

Julio Londoño Paredes.

“La Ministra de Justicia,

Mónica de Greiff Lindo.

“El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Luis Bernardo Flórez Enciso.

“El Ministro de Defensa Nacional,

General Oscar Botero Restrepo.

“El Ministro de Agricultura,

Gabriel Rosas Vega.

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,  
*Maria Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,  
*Eduardo Diaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,  
*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,  
*Margarita Mena de Quevedo.*

“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. DEFENSA

El ciudadano José Luis Gómez Garavito, con la firma de muchos otros, presentó un escrito de defensa de la constitucionalidad de éste y otros decretos de estado de sitio de la misma fecha con fundamento especialmente en los dictados del preámbulo de la Constitución, en las razones de alta política que lo inspiraron y en el análisis sociológico de la situación que atraviesa el país.

Estos ciudadanos instan a la Corte a interpretar la Constitución de acuerdo con las actuales necesidades nacionales de un país en estado virtual de guerra y con acompañamiento a las exigencias del bien común. Dice, por ejemplo:

“El bien común, que si por una parte es una idea comprensiva de la unidad nacional, la justicia, la libertad y la paz, es también un criterio rector de interpretación. Toda Constitución, ley, decreto legislativo, deriva su obligatoriedad de su aproximación a él. Es también criterio de interpretación y fin de toda norma.

“No se ve cómo, sin esas medidas, pueda afrontar el Estado y la sociedad el ataque frontal que recibe y que golpea profundamente todo el tejido social, y el derecho y el Estado están para realizar y proteger el bien común, nunca para obstruirlo o amarrarlo”.

### IV. IMPUGNACIÓN

Fuera del término de fijación de lista pero con anterioridad al examen por la Sala Constitucional, el ciudadano Santiago Uribe Ortiz presentó escrito de impugnación que por ese motivo no será considerado.

## V. EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su vista fiscal de septiembre 7 corrientes, el Procurador General de la Nación se pronuncia por la inconstitucionalidad del decreto por falta de conexidad con la necesidad de remover el estado de sitio, pero advierte que si la medida salva este obstáculo, la considera constitucional por cuanto “que fundamentalmente se trata de asignar funciones de policía judicial a los funcionarios de la justicia castrense, y que ello no se opone a las prescripciones constitucionales”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### *Competencia.*

Como se trata de un decreto dictado en desarrollo de las facultades del estado de sitio, es competente esta Corporación para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad conforme al artículo 121 de la Carta Política.

Debe advertirse que este decreto fue subrogado por el 2103 del 14 de septiembre de este año, pero que esta circunstancia no inhibe la competencia de la Corte para su revisión, por tratarse de un examen forzoso y obligatorio, conforme al artículo 121 de la Constitución Nacional y según jurisprudencia reiterada de esta Corporación.

## VII. EL DECRETO

### *La forma.*

Lleva el decreto la firma del señor Presidente de la República y la de todos sus Ministros, de manera que esta exigencia formal está cumplida; además él estatuye para “mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional” y suspende las normas incompatibles (Art. 2º), por lo cual el requisito de la temporalidad está cumplido.

### *Conexidad.*

Rigen hoy las instituciones de estado de sitio por estar vigente el Decreto 1038 de 1984 que lo declaró, pero, como parte de su tarea de guardiana de la integridad de la Constitución Nacional, desde hace ya muchos años la Corte ha exigido que exista la debida conexidad entre la necesidad de restablecer el orden público turbado y el decreto legislativo sometido a su revisión. Llamada en un principio “regla de la razonabilidad” y conocida también como la “causalidad necesaria o eficiente” la doctrina se denomina hoy “principio de conexidad”.

Surgida como reacción contra los excesos gubernamentales que legislaban al *libitum* y sin miramientos ni parámetros sobre cuanta materia podía

imaginarse y guiada por la filosofía excepcional de la institución y por el mismo y simple lenguaje del artículo 121 de la Constitución Nacional, esta doctrina encontró luego aliento en el Acto legislativo de 1960 que hizo obligatoria la reunión del Congreso en caso de declaratoria del estado de sitio, en su propia jurisprudencia que consideró que el Congreso así reunido tenía la plenitud de las funciones legislativas y en la consagración por parte de la reforma de 1968 de lo que es hoy el artículo 122, conforme al cual otros tipos de perturbación de carácter económico y social o de la índole de las calamidades públicas tenían un régimen diferente al del estado de sitio de naturaleza política y delictiva y una meta y unos designios bien definidos únicamente hacia su conjuramiento. Hoy esta doctrina no tiene dudas.

Pues bien, el decreto que se revisa autoriza a los jueces militares para practicar registros, con algunas condiciones, en todos los casos, es decir, sin consideración a las conductas delictivas que alteran el orden público, como son los delitos contemplados en la legislación contra la subversión, el terrorismo, la violencia organizada (Decreto 180 de 1988 y complementarios) o de narcotráfico (Ley 30 de 1986, etc.), sino que comprende toda clase de delitos, aun aquellos alejados de la commoción interior que sacude al país.

Si bien es cierto que, como lo considera el decreto en su parte motiva, es un buen fin procurar “la pronta y cumplida administración de justicia”, también lo es que la necesaria trabazón que se da siempre entre los fenómenos que se producen en la sociedad no autoriza para entenderlos como conexos o como comprometidos en una relación de causalidad, la cual debe surgir clara de los hechos mismos. El estado de sitio lo ha dicho la Corte, no está instituido para complementar, mejorar o perfeccionar la legislación positiva, sin más y de por sí, lo cual sigue correspondiendo al Congreso, ni para obtener toda clase de fines, por loables que ellos sean, sino todo ello para el muy definido propósito de combatir las causas de la commoción interior y lograr el restablecimiento del orden público.

Precisamente por estas razones, según se lee en los respectivos “considerandos”, el Gobierno ya subrogó el decreto *sub examine*, “aclarándolo”, según allí se expresa por medio del Decreto 2103 de 1989, ya mencionado.

Lo anterior hace innecesario, como lo sugiere el Procurador, analizar si por tratarse de una tarea investigativa no queda esta competencia dentro de la jurisprudencia última de la Corte, conforme a la cual no es legítimo el juzgamiento de civiles por jueces militares, ni si este juzgamiento comprende algo más que el fallo o sentencia ni, en fin, si tal jurisprudencia debe o no mantenerse.

## DECISIÓN

En mérito de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el parecer fiscal y de acuerdo con él,

## RESUELVE:

Es INCONSTITUCIONAL el Decreto legislativo 1863 de 18 de agosto de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## ESTADO DE SITIO

**Resumen. Reserva especial en el control automático de constitucionalidad de los decretos de estado de sitio.**

**Esta disposición, no excluye ni limita el derecho ciudadano de intervención en estas actuaciones, pues, en todo caso se debe ordenar la fijación en lista del asunto.**

**Constitucional el Decreto 1894 de 1989.**

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 76.

Referencia: Expediente número 2021 (304-E).

Revisión Constitucional del Decreto número 1894 de 1989, “por el cual se consagra una reserva especial en el Control Automático de Constitucionalidad de los decretos de estado de sitio”.

Aprobada por Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El señor Secretario General de la Presidencia de la República remitió a esta corporación copia del Decreto 1894 de 1989, “por el cual se consagra una reserva especial en el control automático de constitucionalidad de los decretos de estado de sitio”. Mediante oficio del 25 de agosto de este año, y dentro del término señalado por el artículo 121 de la Constitución Nacional, el citado acto fue enviado para su revisión por cuanto fue dictado en

ejercicio de las facultades que corresponde ejercer al Presidente de la República en virtud de la declaración del régimen de estado de sitio prevista en el Decreto 1038 de 1984. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia decidir sobre la constitucionalidad de aquél, cumplidos los trámites establecidos para este procedimiento de control jurisdiccional.

## II. EL TEXTO DEL DECRETO QUE SE REVISA

A continuación se anexa el texto del decreto objeto de revisión:

Fijado el asunto en lista por la Secretaría General de la Corte no se conoció ningún escrito de impugnación ni coadyuvancia de la norma que se revisa.

### “DECRETO NUMERO 1894 DE 1989 “(agosto 24)

*“Por el cual se consagra una reserva especial en el control automático de constitucionalidad de los decretos de estado de sitio.*

“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

#### “C O N S I D E R A N D O :

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

“Que una de las causas por las que se declaró turbado el orden público fue “la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, que viene perturbando 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 estos grupos relacionados con el narcotráfico han dirigido sus acciones delincuenciales contra miembros de la Rama Jurisdiccional, materializándola en atentados y amenazas orientadas a impedir el cumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y las leyes;

“Que en virtud de lo anterior, es necesario rodear de todas las garantías a la Rama Jurisdiccional, con el propósito de salvaguardar su integridad y el oportuno y cabal cumplimiento de sus responsabilidades;

“Que el Gobierno Nacional ha dictado decretos legislativos que afectan los intereses de estos delincuentes y que hace previsible su reacción contra los distintos estamentos de la sociedad y, concretamente, contra los miem-

bros de la Rama Jurisdiccional que deberán decidir, en una u otra forma, sobre estas materias;

“Que rodear a la Rama Jurisdiccional de las mayores seguridades para el ejercicio de sus funciones, contribuirá al cumplimiento del mandato constitucional de administrar pronta y cumplida justicia, elemento indispensable para el mantenimiento del orden público y, en las actuales circunstancias, para lograr su restablecimiento,

“D E C R E T A :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, la sustanciación de los asuntos de constitucionalidad de competencia de la Corte Suprema de Justicia, en los casos del artículo 121 de la Constitución Política, corresponderá a la Sala Constitucional, sin que haya lugar a reparto.

“Artículo 2º Expirado el término de fijación en lista, de que trata el artículo 14 del Decreto 432 de 1969, pasará el asunto a la Sala Constitucional y comenzará a correr el lapso de diez (10) días para registro de la ponencia, vencido el cual se iniciará el de veinte (20) días de que dispone la Corte Plena para su decisión.

“Artículo 3º El procedimiento seguido para el control automático de constitucionalidad de los decretos de estado de sitio, tendrá carácter reservado, con excepción de la sentencia.

“La Sala Constitucional adoptará sus decisiones por mayoría de votos, según certificación de su Presidente, sin que haya necesidad de indicar el nombre de los magistrados que aprobaron la ponencia, ni los de los disidentes.

“Artículo 4º Los decretos de estado de sitio sometidos a revisión constitucional, tendrán prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva Sala decida sobre ellos.

“Artículo 5º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 24 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“El Ministro de Educación Nacional,

*Manuel Francisco Becerra Barney.*

“El Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

*Germán Montoya Vélez.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega”.*

### III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Despacho del señor Procurador General de la Nación formuló el concepto fiscal que le corresponde, dentro del término, en favor de la conformidad del decreto que se examina con la Carta y solicito en consecuencia que se declare que este es constitucional en todas sus partes.

Sus razonamientos son, en resumen, los siguientes:

a) Por el aspecto de los requisitos formales señalados por la Carta no encuentra el concepto fiscal objeción alguna, ya que la norma en revisión “...fue expedida en desarrollo del Decreto 1038 de 1984 en virtud del cual se declaró turbado el orden público en todo el territorio nacional, y aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho Ejecutivo”;

b) Por lo que hace al aspecto de la conexidad el señor Procurador manifiesta que: “...basta la lectura de los considerandos del decreto en revisión para ver que los grupos relacionados con el narcotráfico han dirigido sus acciones delincuenciales contra miembros de la Rama Jurisdiccional, materializándose en atentados y amenazas orientados a impedir el cumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y las leyes, es necesario rodear de todas las garantías a la Rama Jurisdiccional, pues los recientes decretos legislativos afectan los intereses de estos delincuentes y hacen previsible su reacción contra los miembros de la Rama Jurisdiccional”.

Agrega el señor Procurador General de la Nación que: "La supresión del reparto así como el carácter de reservado del procedimiento de revisión automática de constitucionalidad de los decretos de estado de sitio y la prelación de estos procesos en el orden del día de la respectiva Sala, son medidas de protección a los jueces, reservando su identidad, evitando así, las represalias de los delincuentes organizados a las posturas jurídicas que los afectan de manera más directa";

c) En cuanto al análisis de la constitucionalidad de las disposiciones que integran el texto del decreto en revisión, el despacho fiscal señala que la supresión del reparto "la reducción de términos de acuerdo con lo ordenado por el artículo 121 de la Constitución Nacional", que le dan carácter reservado al procedimiento y suspenden la exigencia de señalar los Magistrados que aprueban de decisión o disiente de la misma, son aspectos comprendidos en la esfera reglamentaria del procedimiento no regulado directamente por la Carta;

d) En su opinión "el procedimiento judicial es por regla general materia de competencia del legislador, en consecuencia el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, puede modificar los procedimientos y competencias de los jueces en cualquier campo. Sin embargo, en materia constitucional, la misma Constitución Nacional en sus artículos 121, 122 y 214, establece el procedimiento y los términos en los procesos de constitucionalidad de las normas legales y los decretos legislativos", los que no han sido objeto de alteración alguna por la norma que se debe examinar.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1<sup>a</sup> *La competencia.*

Como el Decreto 1894 de 1989 fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades previstas en la Constitución Nacional para la vigencia del régimen de estado de sitio, corresponde a la Corte Suprema de Justicia el control automático de su constitucionalidad conforme a lo previsto por el párrafo del artículo 121 y por la atribución segunda del artículo 214 de la Carta Fundamental.

### 2<sup>a</sup> *Los requisitos formales.*

La Corte encuentra que por el aspecto de los requisitos formales establecidos por la Constitución Nacional el decreto que se examina no es objeto de reparo alguno, pues, fue expedido por el Presidente de la República lleva su firma y la de todos los Ministros del Despacho y su vigencia es sólo transitoria ya que rige sólo "mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional", y porque "suspende las normas que le sean contrarias".

**3<sup>a</sup> *La conexidad de las normas objeto de revisión y las causas de perturbación del orden público.***

Procede la Corte en este caso a determinar si existe la conexidad debida entre la norma que se examina y los motivos que permitieron la declaratoria del régimen del estado de sitio.

Ciertamente, el Decreto 1038 de 1984 objeto de la oportuna revisión de su constitucionalidad, establece que una de las causas por las que declaró turbado el orden público es la acción persistente de grupos antisociales y terroristas relacionados con el narcotráfico que viene perturbando 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 pública y en la economía nacional; además, el Gobierno Nacional en ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 121 de la Constitución Política declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República, teniendo como fundamento "la ocurrencia de frecuentes atentados contra el régimen constitucional y contra la seguridad pública determinantes de perturbación del orden público y alarma en los habitantes".

Ahora, dentro de las motivaciones que señala el Decreto 1894 de 1989 para fundamentar las medidas de excepción adoptadas y que se revisan en esta oportunidad, se expresa que los "grupos relacionados con el narcotráfico han dirigido sus acciones delincuenciales contra miembros de la Rama Jurisdiccional, materializándola en atentados y amenaza orientados a impedir el cumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y las leyes"; además, allí se indica que el Gobierno ha dictado nuevas medidas de estado de sitio que afectan los intereses de estos delincuentes" y que se hace previsible su reacción contra los distintos estamentos de la sociedad y, concretamente, con los miembros de la Rama Jurisdiccional que deberán decidir sobre estas materias. También la norma que se examina señala que se dirige a "rodear a la Rama Jurisdiccional de las mayores seguridades para el ejercicio de sus funciones...".

En este sentido encuentra la Corte que existe la relación debida entre los motivos invocados por el Decreto 1038 de 1984, el que se encuentra aún vigente, y las medidas adoptadas por el Decreto 1894 de 1989, ya que como se ve enseguida, la suspensión del reparto en la Sala Constitucional para los asuntos relacionados con el control automático u oficioso de los decretos de estado de sitio, el carácter reservado de que se revisten las actuaciones internas o procedimentales para el trámite del citado control, lo que incluye la posibilidad de no indicar los nombres de los Magistrados que aprobaron la ponencia ni de los de los disidentes, y la suficiente certificación del Presidente de ésta para acreditar la aprobación por mayoría, son disposiciones que se vinculan con la necesidad de superar la persistente acción de grupos o bandas armadas de terroristas y narcotraficantes orientada a desestabilizar el funcionamiento y la existencia de las instituciones republicanas y constitucionales. Además, estas son medidas que se dirigen a prever por el aspecto del ejercicio de las funciones de la Corte Suprema de Justicia, las eventuales pero conocidas y reiteradas acciones de la orga-

nización de terroristas que encuentran en la Rama Jurisdiccional un objetivo más en sus propósitos contra las instituciones, lo que hace que la relación que se exige de estas normas sea de causalidad, con los motivos reconocidos por la perturbación, y que se establezca la conexidad que exige la jurisprudencia de la Corte en esta materia.

**4<sup>a</sup> El examen materia del Decreto 1894 de 1989.**

Las normas objeto de examen en esta oportunidad son, en esencia disposiciones que se contraen a establecer en forma transitoria cuatro distintos mecanismos procedimentales de carácter especial, que se refieren al sistema establecido por el Decreto 432 de 1969, en cuanto hace al conocimiento de la constitucionalidad de los decretos que expide el Presidente de la República durante el Régimen de Estado de Sitio.

En efecto, en los artículos 1<sup>º</sup> y 2<sup>º</sup> del Decreto 1894 de 1989 se dispone que la sustanciación de los asuntos relacionados con aquellos decretos se hará sin que haya lugar a reparto, lo que significa que se suspenden para el caso del control automático de los decretos de estado de sitio, las partes del Decreto 432 de 1969 que señalan que las actuaciones se adelantan en Sala Constitucional de la Corte por medio de Magistrado Sustanciador, quedando así como encargados de adelantarlas, todos los cuatro Magistrados que la integran; estas normas parcialmente suspendidas son los artículos 6<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup> 14 y 15 del mencionado decreto reglamentario de la Constitución. Además, el inciso 1<sup>º</sup> del artículo 3<sup>º</sup> del decreto que se examina establece que el procedimiento seguido para verificar las actuaciones de la Corte en materia de control automático de la constitucionalidad de los decretos de estado de sitio tendrá transitoriamente carácter reservado, con excepción de la sentencia. Esto significa que el acceso del público a las actuaciones formales de la Sala Constitucional y de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, queda transitoriamente restringido por dicho carácter; se complementa con ello el alcance de la disposición que aparece en el artículo 32 del Decreto 432 de 1969, que dispone que las deliberaciones de la Sala Constitucional de la Corte y de la Sala Plena son reservadas. Esta disposición no excluye ni limita el derecho ciudadano de intervención en estas actuaciones, pues, en todo caso se debe ordenar la fijación en lista del asunto.

El inciso 2<sup>º</sup> del artículo 3<sup>º</sup> del decreto en revisión señala que es suficiente la certificación expedida por el Presidente de la Sala Constitucional para acreditar que la decisión en esa Sala se toma por mayoría de votos, sin que haya necesidad de señalar los nombres de los Magistrados que aprobaron la ponencia ni los de los disidentes. Examinada esta disposición se encuentra que sólo añade la posibilidad de no indicar los nombres de los Magistrados, ya que se conserva inalterada la norma de la mayoría de votos que señala el artículo 8<sup>º</sup> del Decreto 432 de 1969. Pero además conforme a la reserva que se ordena, es preciso dejar establecido que este artículo no prohíbe la disidencia en el debate sino los salvamentos de votos y que en cuanto a la sentencia ella será publicada según la misma regla del inciso 2<sup>º</sup> del artículo 3<sup>º</sup> en virtud del cual el Presidente y el Secretario de la Corte certificarán que la ponencia ha sido aprobada legalmente.

En relación con el artículo 4º que establece que los decretos de estado de sitio sometidos a revisión constitucional tendrán prelación en el orden del día, excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva Sala decida sobre ellos, es preciso advertir que se recoge y precisa en parte lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 30 del reglamento de la Corte Suprema de Justicia (Acuerdo N° 2 de 1972), cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 30. El orden del día de la Sala Plena será fijado por el Presidente de la Corte en coordinación con el Presidente de la Sala Constitucional, observando las siguientes reglas:

“1ª Figurarán en él en primer lugar, la lectura del acta de la sesión anterior; luego, los asuntos administrativos que por su importancia deban ser conocidos o decididos por la Corte, y en seguida la elección de funcionarios, para la cual se hubiere convocado con antelación señalada en este reglamento (Arts. 43 y ss.).

“2ª Vendrán luego los asuntos procedentes de la Sala Constitucional dando entre éstos prelación a los relacionados con las objeciones del Gobierno a proyectos de ley, a los artículos 121 y 122 de la Constitución y después a los negocios constitucionales ordinarios” (D. 432/69, Arts. 11, 13 y 16).

La interpretación de esta norma se adecua a la naturaleza de la suprema función de control constitucional que le corresponde a la Corte cuando dispone la prelación señalada, y agrega que ésta excluye la consideración de cualquier otro asunto hasta que la Sala Plena decida sobre ellos, sin menoscabo naturalmente de los términos establecidos por la Carta para el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, tal prelación siempre ha sido la práctica acostumbrada por la Corporación en estas materias en atención a principios de elemental lógica formal y dados los términos breves impuestos por la Carta a partir de la Reforma Constitucional de 1968.

En efecto, como los decretos legislativos de estado de sitio, constituyen el instrumento que el constituyente le asigna al Presidente de la República para superar la situación de emergencia política e institucional, es muy importante y además de lógica elemental y práctica que su control oficioso y automático se realice en el más breve término, y esto es lo que explica que la Carta reduzca hasta en una tercera parte los términos ordinarios que impone a la Corte en esta materia. Es la misma razón que justifica la regla de la prelación que está destinada a agilizar el mecanismo de control automático sin que sea admisible que ésta desconozca los términos constitucionales establecidos en el artículo 121.

b) Para precisar las anteriores consideraciones la Corte estima conducente señalar que la evolución legislativa en materia del señalamiento de los procedimientos del control de constitucionalidad, puede ordenarse con algunas excepciones bien conocidas (Dtos. 3519 de 1949, 1762 de 1956 y 3050 de 1981), en términos generales de la siguiente forma. En primer lugar se encuentra la etapa que comienza con la expedición de la Ley 147 de 1888, conocida como el Código Judicial de la República —Título III del Libro Primero sobre Organización Judicial de la República, artículos 27 a 39 y 47, numeral 1º—, que continúa con la expedición de la Ley 2º de 1904

“sobre exequibilidad de los decretos ejecutivos de carácter legislativo” (Art. 2º), pasa luego por la expedición de la Ley 103 de 1923, que estableció el Código de Organización Judicial y Procedimiento Civil (Arts. 22 a 33 y 36, numeral 1º) y concluye con la expedición de la Ley 105 de 1931 conten-tiva del Código Judicial (Arts. 30 y 43 a 52).

Durante este período que se extiende hasta 1936, la ley, como encar-gada de expedir los códigos de todos los ramos de la legislación, se ocupó de señalar los procedimientos de sustanciación y de votación en esta Cor-poración a efectos de atender y evacuar los negocios de su competencia, sin prever un sistema diferente para la atención de los asuntos relativos a la constitucionalidad, quedando comprendido éste dentro del procedimiento ordinario que se reseña. Además, debe tenerse en cuenta el texto de la Constitución de 1886 que en su artículo 90 de idéntica redacción al actual señaló el término de seis días para proferir el fallo correspondiente en ma-teria del control por vía de cruce o de objeciones a los proyectos de ley.

Luego, con la expedición de la Ley 96 de 1936, que independizó los aplicables a la función de control de la constitucionalidad del ordinario que se seguía en la Corte, hasta la expedición del Decreto 432 de 1969, regla-mentario y especial de la Constitución [según autorización expresa del literal c) del artículo 79 del Acto legislativo número 1 de 1968 y sólo mien-tras no lo hiciese la ley], se configura un sistema de procedimiento especia-les distintos de los ordinarios para el cumplimiento de la función controla-dora de la constitucionalidad.

c) Comparte esta Corporación la doctrina nacional que sostiene que nada, absolutamente nada puede hacer el legislador, o el Ejecutivo en cuanto legislador para limitar, ampliar, dirigir o guiar, inspirar o canalizar los fallos de la Corte, pues lo cierto es que la autonomía de esta Corporación, que está asegurada expresamente por la Carta en materia del control de constitucionalidad, como toda otra forma de autonomía orgánica o funcional de origen constitucional, no puede ser en ninguna forma alterada por los poderes nacionales a través de ningún instrumento que implique menoscabo de dicha función tienen mucho más vigor este aserto cuando se tiene en cuenta que el artículo 214 de la Carta Fundamental confía a la Corte Su-prema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución.

Empero, lo anterior no significa, como no lo ha significado histórica-mente según lo visto, ni lo puede significar lógica ni jurídicamente, que las instituciones de control de constitucionalidad, como muchas otras que apa-recen o son establecidas en la Carta no pueden ser objeto de reglamentación legislativa en ausencia de procedimientos constitucionales completos, como es el caso de las diversas vías o técnicas de control jurídico de la constit-u-cionalidad de actos con carácter legislativo, dentro de nuestro sistema, pero solamente en aquellos puntos de ritualidad, accesorios si se quiere, porque no pueden tocar los asuntos ya definidos por la Carta o aquella que garantizan el funcionamiento libre y autónomo de la Corte en su función de Tribunal Constitucional.

Además, en este sentido cabe tener en cuenta, como también lo advierte la doctrina nacional, que la Constitución puede limitarse a crear la insti-

tución y señalársela su competencia guardando silencio sobre el procedimiento que debe agotar para cumplirla, o llegando sólo a fijar determinadas reglas o pautas en materia de sujetos intervenientes o incluso de términos, sin comprender ni abarcar las ritualidades reglamentarias que sean necesarias. En estos casos corresponde a la ley en sentido material, si no se encuentra prohibición del constituyente, concurrir con sus disposiciones o reglamentar las normas constitucionales para permitir o facilitar su finalidad sin que pueda ésta desconocer las pautas, la orientación ni los mismos preceptos constitucionales que se han advertido.

d) Recuérdese el concepto elaborado por esta Corporación el 13 de julio de 1961 en el cual se lee que "...el constituyente tuvo el buen cuidado de separar formalmente la jurisdicción ordinaria de la constitucional, tratando de la primera en el Título XV de la Carta, orgánica de la administración de justicia, y en el que facultó al legislador para dividir en Salas la Corte, desde luego en orden a la distribución de sus funciones de jurisdicción ordinaria y preceptuando sobre la segunda en el Título XX, en el que 'a la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución'.

"Quiere decir que el poder decisorio de la Corte respecto de la constitucionalidad de las leyes, decretos extraordinarios y otros actos legislativos emanados directamente de la Constitución, cuya integridad no se protegería como ella misma lo quiere, si la Corte estuviese expuesta a la interferencia de otras ramas del Poder Público en el ejercicio de esta función soberana que por ser tal no tolera recortes, cortapisas ni condiciones que no estén autorizadas por el constituyente mismo. Si se admitiese que una ley o decreto legislativo pudiera regular el uso de esta facultad, ello podría llevar a la expedición de normas que en definitiva llegasen a hacer nugatorio el desempeño del control de constitucionalidad a la Corte confiado.

"Ahora bien: la Constitución no fija en ninguno de sus textos determinados quórum para las decisiones de la Corte en punto a exequibilidad, ni autoriza al legislador para fijarlo. Al respecto fluye bajo claridad meridiana que en la materia no es aceptable ordenamiento alguno distinto del que impone la organización política del Estado inspirada en el régimen democrático, a virtud del cual las manifestaciones de voluntad corporativa, han de tomarse por mayoría absoluta, a menos que el propio constituyente o el legislador autorizado por éste señalen un límite distinto.

"ii) Todo lo cual no quita, sino, antes bien hace razonable, el que el legislador, dentro de la misión reglamentaria que le compete provea lo conducente, no a limitar el cumplimiento de los mandatos de la Carta, sino a hacer expedita su aplicación. En este sentido no podemos menos de subrayar la constitucionalidad del artículo 50 del Código Judicial que se ajusta a estos principios. Mas en el supuesto de que esta regla formal no existiera, sería el postulado de la mayoría absoluta el que tendría que aplicarse en las decisiones de la Corte, en fuerza de las conclusiones expuestas". ("Diario Oficial" Nº 30587 del miércoles 16 de agosto de 1961, p. 493).

Además, la Corte refiriéndose al punto del desarrollo reglamentario de las autorizaciones que confirió al Gobierno Nacional el literal c) del artículo 76 del Acto legislativo número 1 de 1968, en fallo del 3 de noviembre de 1981, señaló que:

“Trátase, pues, de una potestad reglamentaria que el Constituyente otorgó al Gobierno. En derecho constitucional es posible distinguir dos categorías de potestades reglamentarias, a saber, las autónomas y las de carácter residual; aquellas se ejercen discrecional y soberanamente y pueden ser modificadas por el propio Gobierno en cuanto no se agoten con su inicial ejercicio; éstas en cambio, se ejercitan subsidiariamente cuando el legislador no lo ha hecho, de tal manera que si la propia ley —sustancialmente entendida— desarrolla tal función no puede ya el Gobierno ejercerla, y si la ha cumplido previamente, dicha normatividad es desplazada por la originaria del legislador.

“A esta segunda especie de potestad reglamentaria pertenece la que autoriza el constituyente de 1968 en el literal c) de su artículo 76, pues que en ella se establece que la reglamentación gubernamental sólo es jurídicamente posible mientras el propio legislador no lo haya ejercido” (*Gaceta Judicial*, Tomo CXLIV, p. 402).

Queda así claro para la Corte que la ley en sentido material puede señalar los procedimientos que con carácter reglamentario se dirijan a facilitar el cumplimiento de las funciones de control de constitucionalidad que cumple por mandato constitucional esta Corporación, siempre que con ella no se altere la naturaleza ni la finalidad de la función que con carácter autónomo entrega la Carta. En el caso de las normas bajo examen, todas, se avienen a los preceptos establecidos en la Constitución Nacional, puesto que la normatividad prevista en el Decreto 1894 de 1989, se reduce a meras y transitorias reglas de procedimiento que respetan el proceso y los términos establecidos en los artículos 121 y 214 de la Carta Política, y porque de otra parte, cuando dispone mecanismos como el no reparto de los decretos legislativos, y la reserva en las actuaciones de la Sala Constitucional y de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, salvo en el caso de la sentencia, ellos van dirigidos a preservar el libre e independiente ejercicio de la alta función de control constitucional que le corresponde a la Corporación, dentro de circunstancias de excepcional perturbación del orden público a que ya se ha hecho referencia.

e) Así las cosas, también es preciso aplicar el sentido teológico o finista a las normas en revisión, para diferenciarlas de otras que en el pasado estuvieron dirigidas no a preservar las funciones constitucionales de control de la Corte, sino a interferirlas abusivamente.

Por otra parte, es preciso recordar que por medio del Decreto número 3273 de 1985 [proceso número 1406 (190-E), sentencia número 59 de julio 24 de 1986], la Corte Suprema de Justicia fue reintegrada como consecuencia de los hechos violentos ocurridos en el Palacio de Justicia, en que fueron sacrificados once de sus Magistrados. Este decreto legislativo fué declarado exequible, y en la Sentencia respectiva se señala que corresponde al Presidente de la República elegir los medios que juzgue idóneos para conseguir la normalidad, sujeta su responsabilidad y su conducta al control que la Constitución establece. Y allí también se reafirma la tesis que justifica la constitucionalidad de buena parte de las normas que ahora se revisan cuando se señala: “En síntesis, es necesario destacar, además, que se trata de un decreto legislativo de muy clara estirpe institucional, con el cual no se procuró avasallar los fueros decisarios o nominadores de la Corte Suprema

de Justicia, ni menos desconocer o debilitar sus atributos de máximo tribunal de la Rama Jurisdiccional del poder público; por contrario modo el Gobierno pretendió y obtuvo la continuidad de sus funciones constitucionales y legales, preservando su integridad, autonomía e independencia”.

#### 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:

**DECLARAR CONSTITUCIONAL** el Decreto 1894 de 1989, “por el cual se consagra una reserva especial en el control automático de constitucionalidad de los Decretos de Estado de Sitio”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## ESTADO DE SITIO. TRANSPORTE

**Resumen.** Los permisos y licencias concedidos por las autoridades administrativas no generan derechos adquiridos para su titular, pues su naturaleza exige que la administración puede sujetarlos a nuevas condiciones y requisitos, según lo impongan las necesidades del momento.

Exequible el Decreto 1896 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 77.

Referencia: Expediente número 2023 (306-E).

Revisión constitucional del Decreto 1896 de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

Aprobada por Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El mismo día de su expedición, fue enviado a la Corte el Decreto 1896 de 1989, por el Secretario General de la Presidencia de la República, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional.

Mediante auto de agosto 26 de 1989, la Sala Constitucional ordenó la fijación en lista del negocio y vencido dicho término se dio traslado al

Procurador General de la Nación, quien emitió la vista fiscal de rigor. Por tanto, procede la Corte a decidir sobre la constitucionalidad del Decreto 1896 de 1989.

## II. EL DECRETO EN REVISIÓN

Su texto literal es como sigue:

### “DECRETO NUMERO 1896 DE 1989 “(agosto 24)

*“Por el cual se dictan medidas tendientes al 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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

“Que una de las causas que motivaron la declaratoria de estado de sitio fue ‘la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, que vienen perturbando 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 la acción delictiva del narcotráfico se lleva a cabo utilizando, entre otros medios, el transporte aéreo, para lo cual es elemento básico el uso de pistas de aterrizaje, tanto autorizadas como no autorizadas, hecho que se hace necesario controlar;

“Que el ejercicio de un control estricto sobre los medios de transporte aéreo contribuye esencialmente a enfrentar la acción delincuencial de estos grupos, a reprimir el delito y, en consecuencia, a contribuir al restablecimiento del orden público,

#### “DECRETA :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los gobernadores, intendentes y comisarios reportarán en el término de quince (15) días, contados a partir de la vigencia de este Decreto, al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, las pistas autorizadas por la autoridad aeronáutica respectiva, con la justi-

ficación de la conveniencia pública de su utilización, respecto a aquellas que consideren indispensables mantener en funcionamiento y operación.

“Artículo 2º El reporte de los gobernadores, intendentes y comisarios deberá contener las siguientes informaciones:

- “1. Nombre de la pista.
- “2. Localización exacta.
- “3. Nombre del propietario y del explotador.
- “4. Indicación del objetivo de su utilización.
- “5. Justificación de la conveniencia de mantenerla en funcionamiento y operación.

“Artículo 3º El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, procederá a inutilizar, con el apoyo de la Fuerza Pública, las pistas que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

- “a) No estar debidamente autorizadas por la autoridad aeronáutica correspondiente;
- “b) Aun cuando estén debidamente autorizadas, no haber sido reportadas por el Gobernador, intendente o comisario;
- “c) Las que habiendo sido reportadas por los gobernadores, intendentes o comisarios, éstos no justificaron su funcionamiento u operación;
- “d) Las que habiendo sido reportadas y justificadas por los gobernadores, intendentes y comisarios, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, no encuentre válida tal justificación.

“Artículo 4º Cuando el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil encuentre justificada la reapertura de la pista procederá a autorizar su puesta en funcionamiento.

“Artículo 5º Los gobernadores, intendentes y comisarios, estructurarán el mecanismo que consideren adecuado para obtener de las autoridades municipales la información requerida para cumplir con lo dispuesto en el artículo 1º y las autoridades municipales deberán actuar con diligencia en el suministro de la información correspondiente.

“Artículo 6º El propietario o explotador que usare o permitiere el uso de una pista inutilizada por las autoridades, será sancionado con la cancelación del permiso de operación de la pista respectiva.

“Artículo 7º Se exceptúan de las anteriores disposiciones las pistas pistas operadas por la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales —SATENA—, las cuales aun cuando no hayan sido reportadas, solamente podrán ser utilizadas por la empresa mencionada.

“Artículo 8º Todas las empresas de trabajos aéreos especiales, en la modalidad de aviación agrícola, deberán reportar, en un término no mayor

de quince (15) días, contado a partir de la vigencia del presente Decreto, ante el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, las pistas autorizadas por el departamento, que actualmente están siendo operadas en forma regular y las que se encuentren fuera de funcionamiento, justificando las razones para la operación de las primeras.

“Artículo 9º El reporte presentado por las empresas de trabajos aéreos especiales, en la modalidad de aviación agrícola, deberá contener la siguiente información :

- “1. Nombre de la pista.
- “2. Localización exacta.
- “3. Nombre del propietario y del explotador.
- “4. Indicación sobre su uso regular actual.
- “5. Justificación de su funcionamiento.

“Artículo 10. El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil inutilizará, con el apoyo de la Fuerza Pública, las pistas de las empresas de trabajos aéreos especiales en la modalidad de aviación agrícola, que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias :

“a) No estar debidamente autorizadas por la autoridad aeronáutica correspondiente ;

“b) Aun cuando estén debidamente autorizadas, no haber sido reportadas por la empresa de trabajos aéreos especiales, en la modalidad de aviación agrícola ;

“c) Las que habiendo sido reportadas por estas empresas, no hayan justificado su funcionamiento u operación ;

“d) Las que habiendo sido reportadas y justificadas por estas empresas, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, no encuentre válida tal justificación.

“Artículo 11. El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil autorizará su puesta en funcionamiento, cuando el propietario o explotador de la pista así lo solicite y el Departamento encuentre justificada su reapertura.

“Artículo 12. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, todas las empresas de transporte aéreo no regular y las personas jurídicas que no realicen actividades aéreas comerciales, propietarias o explotadoras de aeronaves, deberán vincular a su planta de personal la tripulación que requieran para la operación de sus aeronaves, y dicho personal deberá ser de dedicación exclusiva para la empresa.

“Las empresas a que se refiere el presente artículo deberán cumplir con el requisito aquí previsto, dentro de un término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este Decreto y durante dicho plazo deberán reportar al Departamento Administrativo de Aeronáutica

Civil el listado completo del personal de vuelo, con copia auténtica de los contratos de trabajo respectivos.

“Artículo 13. El incumplimiento de lo estipulado en el artículo anterior dará lugar a la suspensión del certificado de aeronavegabilidad, hasta tanto no se le dé cumplimiento.

“Artículo 14. Todas las empresas distribuidoras de combustible para la aviación, que operen en el territorio nacional, deberán presentar un reporte mensual de ventas por aeronave, el cual deberá ser remitido a la Dirección General de Operaciones Aéreas del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, a más tardar dentro de los quince (15) primeros días calendario del mes siguiente al cual se refiere la información.

“Artículo 15. El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil deberá ampliar el sistema de grabación de comunicaciones aeronáuticas a todos los aeropuertos del país que tengan torre de control.

“Artículo 16. El Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Fuerza Aérea Colombiana, perfeccionará los sistemas de control del espacio aéreo nacional, mediante la utilización de equipos de radar tridimensional, en forma tal que se amplíe la cobertura del servicio y se complemente el sistema actual, para lo cual dichos equipos serán operados conjuntamente por la Fuerza Aérea Colombiana y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.

“Artículo 17. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cuémplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 24 de agosto de 1989.

“*VIRGILIO BARCO.*

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Vélásquez.*

“El Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

*Germán Montoya Vélez.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,  
*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,  
*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,  
*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,  
*Margarita Mena de Quevedo.*

“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 lo certifica el Secretario de la Corporación, el término de fijación en lista transcurrió “en silencio”, vale decir, sin que ningún ciudadano acudiera a impugnar o defender la constitucionalidad del decreto *sub examine*.

### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En escrito fechado el 8 de septiembre de 1989, el Procurador General de la Nación rindió concepto en el que pide a la Corte proferir decisión de exequibilidad sobre el Decreto 1896 de 1989, con fundamento en las siguientes razones:

1<sup>a</sup> El Decreto cumple las formalidades previstas en la Constitución y guarda relación con las causas que dieron origen a la declaratoria de estado de sitio, en la medida en que busca ejercer control sobre pistas de aterrizaje y aeronaves, por ser el transporte aéreo uno de los medios utilizados para el narcotráfico.

2<sup>a</sup> No encuentra objeción de inconstitucionalidad respecto del contenido de los artículos 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> y 5<sup>o</sup> del Decreto que se revisa, por cuanto la solicitud de informes a las autoridades seccionales sobre las pistas autorizadas y el señalamiento de los datos que deben contener son de naturaleza administrativa y la ley o el Presidente pueden ordenar válidamente que se suministren.

3<sup>a</sup> Considera que la inutilización de las pistas autorizada en los literales b), c) y d) del artículo 3<sup>º</sup>, si bien suscitan algunas inquietudes, respecto de si el Estado puede desconocer una situación jurídica concreta y si la autorización otorgada para su operación constituye un derecho adquirido; en circunstancias de excepción la administración puede revocar unilateralmente sus decisiones, pero sujetándose a los procedimientos ordinarios “donde se permita a las personas cuyos intereses puedan ser vulnerados, el ejercicio de los recursos de ley, garantizando así el Derecho de Defensa”, aunque el Decreto no se refiera a ellos expresamente, pues tales medios de impugnación existen en la ley y no han sido suspendidos por la legislación de excepción.

4<sup>a</sup> Encuentra que el artículo 4<sup>º</sup> no viola ninguna disposición constitucional, pues “permite al Departamento de Aeronáutica Civil autorizar la reapertura de una pista cuando encuentre justificado su funcionamiento”.

5<sup>a</sup> El artículo 6<sup>º</sup> —dice— establece una contravención “que puede ser creada en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 121 de la Constitución Nacional al Presidente de la República”.

6<sup>a</sup> Advierte que la excepción que consagra el artículo 7<sup>º</sup> en favor de SATENA, para operar en pistas no reportadas, no viola el principio de igualdad jurídica de los particulares frente a la ley, pues entiende que “en circunstancias de excepción, las necesidades del servicio y la calidad de las personas pueden ameritar lícitamente un tratamiento diferente”.

7<sup>a</sup> En cuanto a los artículos 8<sup>º</sup>, 9<sup>º</sup>, 10 y 11, por reproducir la situación jurídica de los artículos 1<sup>º</sup>, 2<sup>º</sup>, 3<sup>º</sup> y 4<sup>º</sup> respecto del suministro de información al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, pero esta vez para las empresas de trabajos especiales en la modalidad de aviación agrícola, se remite a las consideraciones expresadas anteriormente, aclarando que “por tratarse de tráfico aéreo, actividad intervenida por el Estado, puede exigirse información a empresas particulares autorizadas para prestar este servicio público”.

8<sup>a</sup> Advierte que el artículo 12 es desarrollo de la competencia legislativa para “regular las relaciones entre particulares y en especial las relaciones de prestación de servicios del orden laboral”, pues prescribe cómo debe ser la vinculación del personal de tripulación con las empresas de transporte aéreo “no regular” o que realicen “actividades aéreas no comerciales”.

9<sup>a</sup> El artículo 13 establece una contravención por desacato a lo dispuesto en el artículo anterior, lo cual considera “perfectamente viable” en ejercicio de facultades derivadas del estado de sitio.

10. Como el artículo 14 exige a las empresas distribuidoras de combustible suministrar información al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, considera aplicables los argumentos que expuso al analizar los artículos que contienen similar prescripción.

11. Sobre los artículos 15 y 16 —señala— que son normas entendibles y propias del estado de sitio, pues disponen la ampliación del sistema de

control de las comunicaciones aeronáuticas e intensifican el control del espacio aéreo.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, corresponde a la Corte ejercer control oficioso de constitucionalidad sobre el Decreto 1896 de 1989, por ser legislativo de estado de sitio.

Adviértese que el Decreto objeto de revisión se ajusta a las exigencias que, para su validez constitucional, exige el artículo 121, pues fue expedido por el Presidente de la República y lleva la firma de todos los Ministros del Despacho. Además, su transitoriedad está expresamente señalada en los artículos 1º y 17, toda vez que la vigencia de sus disposiciones no se extiende más allá de la duración del estado de sitio y sólo suspende las normas que resulten incompatibles con sus preceptos.

La jurisprudencia de la Corte, en el entendimiento de que la labor legislativa del Gobierno durante el estado de sitio, no es discrecional, ha sido uniforme y constante en señalar que la validez constitucional de las medidas que dicte exige que estén orientadas a superar las causas de perturbación del orden público.

Analizado el contenido del Decreto 1896 de 1989, considera la Corporación que sus preceptos no se apartan de la finalidad indicada, puesto que tienden a enervar la acción desestabilizadora del narcotráfico a través de reglamentaciones que propenden al control estricto sobre los medios de transporte aéreo, por ser éste uno de los medios utilizados para el tráfico de estupefacientes, a fin de “enfrentar la acción deliciencial de estos grupos, a reprimir el delito y en consecuencia, a contribuir al restablecimiento del orden público”, como reza en su parte motiva el decreto *sub examine*.

De otra parte cabe recordar que, una de las causas determinantes para que la declaratoria de estado de sitio se hiciera extensiva a todo el territorio nacional fue: “...la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico...”, según el Decreto 1038 de 1984.

Así las cosas, resulta evidente que las medidas que dictó el Presidente, en su orientación y contenido, están en relación directa con los motivos de ruptura del orden público que dieron origen a la declaratoria de estado de sitio y continúan siendo obstáculo para el retorno a la normalidad institucional.

Es importante recordar también, que no es ésta la primera oportunidad en que el Gobierno dicta medidas de excepción que tocan con el transporte aéreo y concretamente con las pistas de aterrizaje, pues con anterioridad había expedido normas destinadas a su control, tales como las contenidas en los Decretos 3667 de 1986, que faculta a los comandantes de unidades operativas, bases navales y aéreas para disponer la suspensión de licencias

de operación de aeródromos o pistas vinculadas al tráfico de estupefacientes; 3665 de 1986 que autoriza a las unidades especiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, destinadas al control de estupefacientes, para inutilizar físicamente pistas de aterrizaje y el 262 de 1988 que impone a los propietarios de predios utilizables para el aterrizaje y despegue de aeronaves la obligación de comunicar su existencia al alcalde municipal, señala los requisitos para obtener autorización para su operación, y prevé la ocupación y decomiso de dichos predios, cuando se utilicen sin licencia de la autoridad aeronáutica; disposiciones estas que la Corte halló conexas con las causas de perturbación del orden público (Vid. sentencias de febrero 26 de 1987, marzo 10 de 1987 y marzo 17 de 1988).

Para el cabal entendimiento de las disposiciones del decreto *sub examine*, conviene recordar que el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil es la entidad estatal encargada de dirigir, regular, controlar y coordinar las actividades de aeronáutica civil, privada o estatal, nacional o internacional que se realizan en el espacio sometido a la soberanía nacional y en general, desarrollar la política gubernamental en materia aeronáutica y por ende cumplir las funciones a que se refieren, entre otros, los artículos 1790, 1801, 1852, 1860, 1861 y 1867 del Código de Comercio en torno a los requisitos técnicos de las aeronaves para su operación y mantenimiento, expedir certificados de aeronavegabilidad y las licencias del personal aeronáutico; otorgar permisos para operar aeronaves y conceder autorizaciones para prestar servicios de transporte aéreo no regular.

Dada la naturaleza de las funciones asignadas, de ordinario, al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, resulta lógico que las diferentes formas de control del transporte aéreo establecidas en el Decreto se concentren en dicha entidad pública.

El análisis del contenido del Decreto se hará agrupando las disposiciones que desarrollan materias afines.

a) Normas que imponen obligaciones a las autoridades locales, a empresas de transporte aéreo y distribuidoras de combustible.

Los artículos 1º, 2º y 5º, prescriben que los gobernadores, intendentes y comisarios deberán reportar las pistas de aterrizaje autorizadas por la autoridad aeronáutica, al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, dentro de los 15 días siguientes a la vigencia del Decreto, justificando la conveniencia pública de su utilización en el caso que consideren conveniente mantenerlas en funcionamiento y señalan los datos mínimos que deben consignarse en dichos informes. Se dispone la colaboración de los alcaldes municipales para la oportuna rendición de éstos y se exige de tales funcionarios actuar con diligencia en el suministro de los datos correspondientes.

Las empresas de trabajos aéreos especiales —aviación agrícola—, dentro del mismo lapso, deberán rendir los reportes sobre las pistas autorizadas que operen en forma regular y justificar las razones por las cuales son necesarias. Así mismo deberán informar sobre las que se encuentren fuera de funcionamiento, conforme a las pautas fijadas en el Decreto.

A las empresas distribuidoras de combustibles se les exige rendir informe sobre las ventas mensuales realizadas por cada aeronave.

No advierte la Corte que los preceptos reseñados quebrantan en manera alguna la Constitución Nacional, pues son medidas de apoyo a la labor que incumbe realizar al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, en punto a la vigilancia del transporte aéreo, a través de las pistas de aterrizaje que son elemento indispensable de la navegación aérea.

Se trata entonces de facilitar al Departamento Administrativo de Aeronáutica elementos de juicio para ejercer un estricto control sobre el transporte aéreo, a fin de evitar que pueda seguir siendo usado para el tráfico de estupefacientes, por las graves repercusiones que esa conducta tiene en la situación de orden público, que el Gobierno está obligado a preservar, según el claro mandato del artículo 120-7 de la Constitución Nacional.

b) Disposiciones que confieren especiales atribuciones al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil (artículos 3º, 4º, 6º, 10, 11 y 13).

Contienen los artículos citados, disposiciones que otorgan al Departamento Administrativo autorizaciones para inutilizar las pistas de aterrizaje en determinados casos, esto es, cuando no tengan permiso para funcionar, cuando no hayan sido reportadas por las autoridades locales o no se encuentre justificado su funcionamiento y cuando a pesar de ello el Departamento no halle fundada su justificación. Sin embargo, se prevé que esta determinación pueda ser reconsiderada y se ordene la reapertura de las pistas de aterrizaje.

Así mismo, se faculta a la autoridad aeronáutica para cancelar los permisos de operación de la pista cuando su propietario o explotador usare o permitiere el uso de una pista inutilizada y además, para suspender el certificado de aeronavegabilidad cuando la empresa de transporte aéreo no regular incumpla con la obligación que se le impone de vincular a su planta de personal y con carácter exclusivo, a las personas que integran la tripulación de las naves que tengan en operación.

El análisis contextual de estos preceptos indica sin lugar a dudas que la facultad para inutilizar las pistas es una medida, en principio, preventiva, pero necesariamente motivada, cuyo alcance no puede ser otro que el de impedir su uso fuera de la ley; por ello, se confiere cierto grado de discrecionalidad al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil para adoptarla, ya que expresamente se autoriza su revocación en los casos allí previstos, lo que indica que los supuestos básicos fueron desvirtuados.

Como bien lo anota el colaborador fiscal, estas decisiones administrativas están sujetas a los recursos y a los procedimientos establecidos en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), de manera general para toda la actividad administrativa que no esté regulada por leyes especiales, prueba evidente de ello es que el Departamento puede reconsiderar tal decisión, en el caso que se demuestre por los interesados la necesidad de su funcionamiento. Además, de estar sujetas al control jurisdiccional, lo cual deja a salvo el debido proceso y el derecho de defensa de quienes resulten perjudicados por la actuación de la autoridad administrativa.

Queda entonces claro, que estas disposiciones dejan a salvo las contenidas en los decretos legislativos anteriormente mencionados y las de la Ley 30 de 1986, por regular situaciones diferentes no obstante referirse a un mismo objeto.

En este entendimiento, es evidente que los preceptos examinados no comportan vicio de inconstitucionalidad por menoscabo de derechos individuales y, por el contrario, es mecanismo apto para facilitar el cumplimiento de los objetivos de control que se propuso el Gobierno.

De otra parte, es conveniente puntualizar que los permisos y licencias concedidos por las autoridades administrativas no generan derechos adquiridos para su titular, pues su naturaleza exige que la administración pueda sujetarlos a nuevas condiciones y requisitos, según los impongan las necesidades del momento y, aún, revocarlos cuando su beneficiario viole las prescripciones establecidas en la ley que condicionan o legitiman su ejercicio.

Como lo ha señalado la doctrina prevalente de esta Corporación:

“...el ejercicio de la función legislativa del poder público genera igualmente, otra clase de leyes, las denominadas administrativas, que definen la situación o situaciones de los gobernados frente al Estado. Y al paso que en las primeras, las civiles, se respeta la autonomía de la voluntad, en las segundas, realmente ésta no existe. En el primer caso —como lo ha advertido el Consejo de Estado y es lo cierto— hay equilibrio de derechos y poderes, en el segundo hay subordinación de un sujeto de derecho a otro. Es un fenómeno semejante al que se deduce de la comparación entre el Derecho Privado y el Derecho Público: el primero se aplica, de modo preferente, por concierto; el segundo, igualmente por imperio” (sentencia de agosto 27 de 1973. M. P.: Dr. Eustorgio Sarria).

En lo atinente a la cancelación del permiso de operación y a la suspensión del certificado de aeronavegabilidad que permiten las normas de excepción, cabe señalar que, en el primer caso tiene el carácter de sanción por desacato de una orden administrativa obligatoria; tiene fundamento legal y puede impugnarse por medios legítimos. La suspensión, en cambio, tiene una connotación distinta: la de dar coerción al mandato contenido en el artículo anterior el cual, de otra manera, se tornaría en recomendación para las empresas, al no poder exigirse su cumplimiento.

Puede decirse que las limitaciones establecidas y la consecuencia jurídica para sus infractores, además de ser proporcionadas, constituyen manifestación del poder de policía del Estado cuyo empleo, en los casos examinados, encuentra apoyo en la necesidad patente de restablecer el orden público.

c) Disposiciones que propenden al establecimiento de controles más eficaces para la aeronavegación, a través del empleo de medios técnicos.

De este tenor son los artículos 15 y 16 del decreto que ocupa la atención de la Corte, pues disponen ampliar el sistema de grabación de comunicaciones aeronáuticas a todos los aeropuertos del país que tengan torre de

control y el perfeccionamiento de los sistemas de control del espacio aéreo nacional, mediante el empleo de equipos de radar tridimensional operados por la Fuerza Aérea Colombiana y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.

No riñe con precepto constitucional alguno que el legislador de excepción, con fines de vigilancia y control del tráfico aéreo, imponga a las autoridades aeronáuticas el empleo de medios creados por la técnica moderna para que los auxilien en el cumplimiento de una labor más eficaz en ese campo.

Los artículos 7º y 17 por su contenido normativo exigen que se estudie su constitucionalidad en forma individual, a ello se procede.

El artículo 7º establece una excepción en favor de SATENA, al permitir que sus aviones puedan utilizar las pistas de aterrizaje que no hayan sido reportadas.

Para el Procurador, dicha excepción no quebranta “el principio de igualdad jurídica de los particulares frente a la ley” ya que, “en circunstancias de excepción, las necesidades del servicio y la calidad de las personas pueden ameritar lícitamente un tratamiento diferente”.

Aunque el Jefe del Ministerio Público acierta en la conclusión, es evidente que arriba a ella sobre una premisa equivocada, pues olvida que SATENA, Servicio Aéreo de los Territorios Nacionales, no es una empresa particular, sino un establecimiento público vinculado al Ministerio de Defensa, a través del cual el Estado, en forma directa, presta el servicio de transporte aéreo de carga, pasajeros y correo en las regiones menos desarrolladas vinculándolas a la economía nacional y a la vida del país, por ello la argumentación carece de solidez.

Es evidente que la excepción que consagra el Decreto no obedece al hecho de que en circunstancias de anormalidad institucional pueda quebrarse el principio de igualdad de los particulares ante la ley, que dimana entre otros preceptos del artículo 16 de la Constitución Nacional y rige en todo tiempo; lo que acontece es que el Estado no puede estar en pie de igualdad con los ciudadanos y debe gozar de especiales prerrogativas para el cumplimiento de sus cometidos, las que en este caso están dadas en beneficio de la prestación del servicio público que ha asumido directamente.

El artículo 17, en consonancia con las normas legales ordinarias, ha dispuesto la vigencia del Decreto a partir de su publicación (Ley 57 de 1985), con lo cual no se quebranta precepto alguno de la Carta.

## VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto legislativo número 1896 de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## ESTADO DE SITIO

**Resumen. Inexequibilidad del procedimiento, para el comiso. Al establecer un procedimiento administrativo para el comiso penal el decreto en revisión, no solamente desfiguró la institución sino que, además desvirtuó lo que legal y jurisprudencialmente se ha entendido como el debido proceso en materia penal.**

**Inconstitucional el Decreto 1893 de 1989.**

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 78.

Referencia: Expediente número 2020 (303-E).

Revisión constitucional del Decreto legislativo número 1893 de 24 de agosto de 1989, “por el cual se complementan las medidas del Decreto legislativo 1856 de 1989, tendientes al restablecimiento del orden público”.

Aprobada según Acta número 42.

Bogotá, D. E., 3 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El Decreto 1893 de 24 de agosto de 1989, “por el cual se complementan las medidas del Decreto legislativo 1856 de 1989, tendientes al restablecimiento del orden público”, autenticado por la Secretaría General de la Presidencia de la República, se recibió en la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, y se dispuso por el Presidente de la Corporación pasarla a la Secretaría de la Sala Constitucional, todo ello el 24 de agosto de 1989.

La Sala Constitucional, mediante auto de fecha 26 ordenó, en primer término, fijarlo en lista, por tres (3) días para efectos de la intervención

ciudadana, conforme a lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución Nacional, trámite que se inició el 28 y concluyó el 30.

La Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, en constancia de 31 de agosto de 1989, dijo: “En la fecha paso este proceso a la Secretaría de la Sala Constitucional de esta Corporación, cumplido el auto de 26 de los corrientes, en su primera parte, informando al señor Secretario que ayer 30 del mes en curso, a las 6 p. m., venció la fijación en lista en este asunto. Este término venció en silencio. “Atados al expediente figuran dos memoriales, uno suscrito por el doctor Hugo Rodríguez Acosta, en el cual manifiesta que concurre ante esta Corporación dentro del término legal, en ejercicio de la *acción pública* establecida en el artículo 214 de la Constitución Nacional, con la finalidad de solicitar la *declaratoria de inexequibilidad* ... de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º del Decreto legislativo número 1893 de agosto 24 de 1989, dictados ambos en desarrollo del Decreto número 1038 de 1984...”. Este memorial tiene una constancia de haber sido presentado personalmente por el doctor Rodríguez Acosta el 8 de septiembre de 1989; el otro, está firmado por el ciudadano Santiago Uribe Ortiz (C. C. 3353933 de Medellín), quien manifiesta: “En el término señalado en el artículo 214 de la Constitución (sic) Política me permite manifestar a esta Superioridad muy respetuosamente que me constituyo como *parte impugnadora* de la validez constitucional de la totalidad de las normas que componen el Decreto extraordinario número 1893 de agosto 24 de 1989, expedido por el señor Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política...”. Según constancia de la Secretaría de la Sala Constitucional, dicho escrito fue presentado personalmente por su signatario el 31 de agosto de 1989. Como ambos escritos fueron extemporáneos, según se deduce tanto de la fecha de su presentación como de la constancia de la Secretaría General, según la cual el término de fijación en lista “venció en silencio”, a lo cual se suma el hecho de que el primero de ellos se plantea como acción pública de inconstitucionalidad y no como impugnación y el segundo solicita que se tenga el memorialista como *parte*, no existiendo partes en los negocios de constitucionalidad, no es del caso considerar estos escritos.

## II. TEXTO DEL DECRETO BAJO REVISIÓN

El texto del decreto bajo revisión es el siguiente:

### “DECRETO NUMERO 1893 DE 1989 “(agosto 24)

“*Por el cual se complementan las medidas del Decreto legislativo 1856 de 1989, tendientes al 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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

“Que una de las causas por las cuales se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, hace referencia a la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, que vienen perturbando 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 recientemente la acción del narcotráfico ha segado la vida de eminentes colombianos pertenecientes a distintos estamentos de la sociedad colombiana, atentando gravemente contra la estabilidad de las instituciones y la tranquilidad social, con trascendentales repercusiones en la vida nacional;

“Que el Decreto legislativo 1856 de 1989 estableció el decomiso u ocupación de los bienes directa o indirectamente vinculados o provenientes del narcotráfico, acción encomendada a las Fuerzas Militares, a la Policía Nacional y a los organismos de seguridad del Estado;

“Que la Corte Suprema de Justicia en sentencia de enero 21 de 1988, declaró exequibles los artículos 47 y 48 de la Ley 30 de 1986, sustancialmente idénticos a los contenidos en el Decreto legislativo 1856 de 1989, con la diferencia de que en este último la definición de la destinación definitiva se le encomienda a las autoridades jurisdiccionales y no a un organismo administrativo;

“Que se hace necesario definir los procedimientos con base en los cuales se realizarán los decomisos u ocupaciones y complementar las disposiciones del citado Decreto legislativo, en materia de destinación de los bienes decomisados u ocupados,

“DECRETA :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, actuará como juez competente para efectos de lo dispuesto por el Decreto 1856 de 1989, el Tribunal Superior de orden público.

“Artículo 2º Producida la ocupación o el decomiso por las autoridades competentes, éstas procederán a realizar un acta de inventario de los bienes ocupados o decomisados, la cual harán llegar dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al Tribunal Superior de Orden Público y una copia al Consejo Nacional de Estupefacientes para efectos de su destinación provisional al servicio oficial o de entidades de beneficio común legalmente constituidas.

“Artículo 3º Recibida el acta de ocupación o de decomiso, el Tribunal Superior de Orden Público, emplazará a los propietarios de los bienes con el

fin de que, personalmente, asistido de apoderado si lo estima conveniente, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes demuestren su propiedad sobre ellos, su procedencia legítima y el fin para el cual está destinada.

“Artículo 4º El emplazamiento a que se refiere el artículo anterior se efectuará mediante notificación personal, si se conociere el propietario del bien o si éste estuviere detenido. En caso contrario el emplazamiento se surtirá mediante la fijación de un edicto en la Secretaría del Tribunal Superior de Orden Público, durante el término de tres (3) días calendario.

“Si en cinco (5) días calendario no se pudiere efectuar la notificación personal, el emplazamiento se hará por edicto.

“Artículo 5º El Tribunal Superior de Orden Público, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes al vencimiento del término establecido en el artículo 3º de este Decreto, determinará la destinación definitiva de los bienes materia de la ocupación o del decomiso, en caso de que no hubiere comparecencia o no se demostrare la propiedad, la procedencia y la destinación lícitas.

“La destinación definitiva puede confirmar la destinación provisional que haya sido dada por el Consejo Nacional de Estupefacientes o modificarla, pero con arreglo a las disposiciones de este Decreto.

“Artículo 6º El Consejo Nacional de Estupefacientes, en forma provisional, o el Tribunal Superior de Orden Público, definitivamente, destinarán los bienes materia de ocupación o decomiso, de la siguiente manera:

“1. Los bienes inmuebles rurales, al Fondo Nacional Agrario.

“2. Los bienes inmuebles urbanos, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

“3. Los automóviles, bienes muebles de cualquier naturaleza, no especialmente destinados, títulos valores, dinero, divisas, al Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional o al Departamento Administrativo de Seguridad —DAS—.

“4. Los aviones, avionetas y helicópteros, al Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y SATENA, según distribución realizada por el Ministro de Defensa Nacional.

“5. Las armas y municiones, al Ministerio de Defensa y al Departamento Administrativo de Seguridad —DAS—.

“6. Los equipos de comunicaciones y radio, al Ministerio de Defensa Nacional.

“7. Los semovientes y maquinaria agrícola, al Fondo Nacional Agrario, de acuerdo con la destinación de los respectivos inmuebles.

“Artículo 7º La sentencia del Tribunal Superior de Orden Público sólo será susceptible de impugnación mediante recurso de reposición, interpuesto en forma personal, asistido de apoderado si lo estima conveniente, dentro de los tres (3) días siguientes, por el propietario de los bienes materia de la ocupación o el decomiso.

“Artículo 8º De conformidad con lo prescrito en el artículo 5º del Decreto legislativo 1856 de 1989, le corresponde al propietario demostrar que los bienes ocupados o decomisados no proceden de actividad ilícita ni fueron utilizados en la comisión de un delito, lo cual deberá acreditarse dentro del término de que trata el artículo 3º del presente Decreto.

“Artículo 9º El delito tipificado en el artículo 6º del Decreto legislativo 1856 de 1989, será del conocimiento de las autoridades jurisdiccionales competentes para investigar y fallar el delito de narcotráfico y conexos.

“Artículo 10. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 24 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

*Germán Montoya Vélez.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador considera Constitucional el decreto *sub examine* porque es complementario del 1856; reúne los requisitos formales y tiene conexidad con los hechos que motivaron la declaratoria del estado de sitio; no encuentra reparo constitucional en las disposiciones del mismo, que analiza artículo por artículo.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1<sup>a</sup> *La Corte es competente*, pues conforme el *parágrafo del artículo 121*: “El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que ella decida definitivamente sobre su constitucionalidad” (subraya la Corte).

2<sup>a</sup> *Requisitos formales*. El decreto llena los requisitos formales, pues:

a) Lleva las *firmas* del Presidente de la República, de 12 de sus Ministros y la del Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargado de las funciones del Despacho del Ministerio de Relaciones Exteriores;

b) Se limita a “suspender las disposiciones que le sean contrarias” (Art. 10), norma que concuerda con la parte inicial del artículo 1<sup>o</sup> que dice: “Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio...”.

3<sup>a</sup> *Conexidad*. Uno de los considerandos del Decreto 1038 de 1984, que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, señala como una de las causas para tal declaratoria “la acción persistente de grupos antisociales *relacionados con el narcotráfico* (subraya la Corte), que viene perturbando 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 pública y en la economía nacional, luego existe la debida conexidad entre el decreto que se revisa y las causas determinantes de la perturbación del orden público, que motivaron la declaratoria del estado de sitio por el Decreto 1038 de 1984.

**4<sup>a</sup>** *Análisis de las normas en cuanto a su contenido material.* La parte motiva del decreto en revisión anuncia dos finalidades concretas de su preceptiva: definir los procedimientos con base en las cuales se realizarán los decomisos u ocupaciones señaladas en el Decreto 1856 de 1989, y complementar sus disposiciones.

Evidentemente que si el Decreto 1856 referido, tal como lo precisó la Corte en el fallo correspondiente de constitucionalidad, se limitó a adicionar el comiso penal que la legislación preexistente señala en esa materia, donde la medida constituye una de las consecuencias legítimas de la sentencia condenatoria por una cualquiera de las ilicitudes referidas en la norma, resulta obvio concluir que el procedimiento enunciado tenía que conservar la naturaleza jurídica del comiso penal por desarrollar y no variarla, como lo hizo.

Al establecer un procedimiento administrativo, independiente del procedimiento judicial propio para los delitos de narcotráfico y conexos dentro del cual se materializa definitivamente el comiso penal, el decreto en revisión no solamente desfiguró la institución, sino que, además desvirtuó lo que legal y jurisprudencialmente se ha entendido como el debido proceso en materia penal. En efecto, la destinación definitiva del bien decomisado la dejó a cargo del Tribunal Superior de Orden Público (artículo 1º), mediante sentencia administrativa de única instancia (artículo 7º), con absoluta independencia de la sentencia penal por el ilícito base del comiso, lo cual genera un absurdo toda vez que, de acuerdo con los principios procesales correspondientes, en un proceso penal no puede haber más que una sentencia la cual, si es condenatoria, debe determinar la pena correspondiente y las consecuencias de la misma, una de las cuales es, como ya se dijo, la pérdida en favor del Estado del bien o beneficio económico proveniente o vinculado directa o indirectamente con el delito juzgado.

Como los demás artículos del decreto, con excepción de los artículos 9º y 10, desarrollan un procedimiento con los vicios que se acaban de puntualizar respecto de los artículos 1º y 7º, resulta consecuencia lógica su declaratoria de inconstitucionalidad por ser manifiestamente opuestos a los cánones 26 y 30 de la Carta.

El artículo 9º, señala las autoridades jurisdiccionales competentes para investigar y fallar el hecho punible tipificado en el artículo 6º del Decreto 1856 de 1956 de 1989 (sic), hallado constitucional por la Corte, lo cual viene a complementar en forma mayormente garantizadora el precepto referido, es por tanto igualmente constitucional.

El artículo 10, señala como vigencia del decreto, a partir de la fecha de su publicación, y suspende las normas que le sean contrarias, preceptiva que se aviene a los requerimientos del artículo 121 de la Carta.

## VI. DECISIÓN

La Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE :

Es INCONSTITUCIONAL el Decreto legislativo número 1893 del 24 de agosto de 1989, con excepción de los artículos 9º y 10 los que se declararan *constitucionales*.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente H. Corte.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## IMPUESTO

**Resumen. La jurisdicción coactiva no implica el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que es un procedimiento administrativo encaminado a producir y hacer efectivo un título ejecutivo.**

**Exequibles los artículos 100; 101; 102; 103; 110; 111; 112; 113; 114; 117; 118 del Decreto 2503 de 1987.**

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 79.

Referencia: Expediente número 1928.

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 100; 101; 102; 103; 110; 111; 112; 113; 114; 117 y 118 del Decreto 2503 de 1987, "por el cual se dictan normas para el efectivo control recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales".

Demandante: Germán Quintero Andrade.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 43.

Bogotá, D. E., 5 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Germán Quintero Andrade, 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 inexequibles los artículos 100 a 103; 110 a 114; 117 y 118 del Decreto 2503 de diciembre de 1987, relativos al procedimiento administrativo coactivo para el cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Surtidos los trámites legales, procede la Corte a decidir.

## II. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

Se transcriben a continuación las normas demandadas:

### “DECRETO NUMERO 2503 DE 1987 “(diciembre 29)

*“Por el cual se dictan normas para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.*

“...

“Artículo 100. *Procedimiento administrativo coactivo.* Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en el presente Decreto.

“Artículo 101. *Competencia funcional.* Para exigir el cobro coactivo de las deudas por los conceptos referidos en el artículo anterior, son competentes los siguientes funcionarios:

“El Subdirector de Recaudo de la Dirección General de Impuestos Nacionales, los administradores de impuestos y los jefes de las dependencias de cobranzas. También serán competentes los funcionarios de las dependencias de cobranzas y de las recaudaciones de Impuestos Nacionales, a quienes se les deleguen estas funciones.

“Artículo 102. *Competencia territorial.* El procedimiento coactivo se adelantará por la Oficina de Cobranzas de la administración del lugar en donde se hayan originado las respectivas obligaciones tributarias o por la de aquélla en donde se encuentra domiciliado el deudor. Cuando se estén adelantando varios procedimientos administrativos coactivos respecto de un mismo deudor, éstos podrán acumularse.

“Artículo 103. *Mandamiento de pago.* El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos.

Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.

“Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

“Parágrafo. El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor.

“...

“Artículo 110. *Trámite de excepciones.* Dentro del mes siguiente a la presentación del escrito, mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de las pruebas, cuando sea del caso.

“Artículo 111. *Excepciones probadas.* Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

“Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

“Artículo 112. *Recursos contra la resolución que decide las excepciones.* En la resolución que falle rechazando las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de apelación ante el Jefe de la División de Cobranzas o el superior inmediato de quien decidió sobre las excepciones, dentro del mes siguiente a su notificación, quien lo resolverá en el término de un mes.

“Artículo 113. *Intervención del Contencioso Administrativo.* Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.

“Artículo 114. *Orden de ejecución.* Si vencido el término para excepcionar no se hubieren propuesto excepciones, o el deudor no hubiere pagado, el funcionario competente proferirá resolución ordenando la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra esta resolución no procede recurso alguno.

“Parágrafo. Cuando previamente a la orden de ejecución de que trata el presente artículo no se hubiere dispuesto medidas preventivas, en dicho

acto se decretará el embargo y secuestro de los bienes del deudor si estuvieren identificados, en caso de desconocerse los mismos, se ordenará la investigación de ellos para que una vez identificados se embarguen y secuestren y se prosiga con el remate de los mismos.

“...

“Artículo 117. *Registro del embargo.* De la resolución que decreta el embargo de bienes se enviará una copia a la Oficina de Registro correspondiente. Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, el funcionario lo inscribirá y comunicará a la Administración y al juez que ordenó el embargo anterior.

“En este caso si el crédito que originó el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario de cobranzas continuará con el procedimiento, informando de ello al juez respectivo y si éste lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de cobranzas se hará parte en el proceso ejecutivo y velará porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.

“Parágrafo. Cuando el embargo se refiera a salarios, se informará al patrono o pagador respectivo, quien consignará dichas sumas a órdenes de la Administración y responderá solidariamente con el deudor en el caso de no hacerlo.

“Artículo 118. *Remate de bienes.* Con base en el avalúo de bienes, establecido en la forma señalada en el artículo 116 del presente Decreto, la Administración de Impuestos ejecutará el remate de los bienes o los entregará para tal efecto a una entidad especializada autorizada para ello por el Gobierno Nacional.

“Las entidades autorizadas de llevar a cabo el remate de los bienes objeto de embargo y secuestro podrán sufragar los costos o gastos que demande el servicio del remate, con el producto de los mismos y de acuerdo con las tarifas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional”.

### III. LA DEMANDA

En concepto del actor las normas acusadas violan los artículos 26, 55, 58, 76-12, 136 y 141 de la Carta Fundamental.

Son dos las acusaciones principales formuladas por el demandante en contra de los preceptos impugnados que regulan el procedimiento administrativo coactivo.

La primera consiste en el desbordamiento de las precisas facultades extraordinarias conferidas por el artículo 90 de la Ley 75 de 1986, el que a su juicio se produce dado que “en relación con la jurisdicción coactiva, el legislador única y exclusivamente facultó al Presidente de la República en el literal e) para dictar normas para agilizar y hacer efectivo el cobro de los impuestos por vía coactiva; pero en parte alguna lo facultó para modificar

sustancialmente la naturaleza jurisdiccional del procedimiento coactivo previsto en el Código de Procedimiento Civil para el cobro de las obligaciones fiscales y tornarlo en otro simplemente administrativo, así como tampoco lo facultó para modificar la competencia y procedimientos establecidos en el Código Contencioso Administrativo y en el Código de Procedimiento Civil". Expresa que no es "lícito entender que la potestad otorgada para expedir normas que agilicen el cobro efectivo de los impuestos se pueda extender a la eliminación de la jurisdicción coactiva, vale decir, a la modificación de las normas del Código de Procedimiento Civil y las normas de competencia en relación con los recursos del Código Contencioso Administrativo, para establecer en su reemplazo un procedimiento administrativo para los mismos propósitos". Así las cosas, el cargo de extralimitación formulado se concreta en que el legislador extraordinario cambió la naturaleza del procedimiento jurisdiccional tornándolo en administrativo y no se limitó a agilizar los procedimientos para el pago de los impuestos por vía coactiva, sino que por el contrario, los modificó radicalmente.

La segunda acusación consiste en la transgresión de los artículos 55 y 58 de la Constitución Nacional. Esta se produce al establecer las normas acusadas un procedimiento administrativo coactivo, ya que con ello "se le quita el carácter jurisdiccional a providencias y actuaciones que por su naturaleza lo son, reguladas todas ellas por el Código de Procedimiento Civil, quebrantando así el principio de la separación de poderes consagrado en el artículo 55 y la jurisdicción ordinaria creada y tutelada por el artículo 58 Superior".

A más de lo anterior, acusa los artículos 110 a 113 relativos al trámite de las excepciones de desconocer las atribuciones otorgadas por los artículos 136 y 141 de la Constitución Política al Consejo de Estado y a la jurisdicción contencioso-administrativa por cuanto dichos preceptos le confieren competencia para conocer y decidir de las excepciones a funcionarios administrativos, cuando su decisión es de carácter jurisdiccional y corresponde a aquéllos, según lo dispuesto en el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil.

También acusa el artículo 114 de conculcar el derecho de defensa consagrado en el artículo 26 de la Constitución Nacional, al negarle al contribuyente recursos contra la providencia que ordena la ejecución y el remate de bienes, y al dejar indefenso al ciudadano por no preverse la designación de curador *ad litem* que represente al ejecutado en el evento de que no comparezca.

#### IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA

Mediante oficio número 1429 de mayo 11 de 1989 el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto fiscal de rigor en el cual solicita a la Corte declarar inexequibles las normas acusadas.

En primer lugar el Procurador hace una reseña legislativa del régimen de competencia y procedimiento relativo a la jurisdicción coactiva para el

cobro de las deudas fiscales. Apartándose del fallo proferido por esta Corporación en septiembre 28 de 1982, estima que dicha jurisdicción, en tanto dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desconoce los artículos 55 y 61 de la Constitución Nacional, “toda vez que la entidad que imparte justicia pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público”.

En segundo término, la Vista Fiscal se refiere a la interpretación de las normas constitucionales, puntualizando que “dentro del ámbito de la relación legislador-juez constitucional debe tenerse especial cuidado de no incidir en la distribución de competencias” por lo cual estima que el juez constitucional deberá interpretar los artículos 55 y 61 del Estatuto Superior “de manera que las competencias se mantengan en cabeza de las ramas correspondientes, en este caso la función jurisdiccional a cargo de la Rama Judicial”.

Con base en los anteriores planteamientos el Ministerio Público conceptúa que el legislador extraordinario desconoció lo preceptuado en los artículos 55 y 61 de la Constitución Nacional “toda vez que entregó funciones propias de la Rama Jurisdiccional a funcionarios pertenecientes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, funcionarios éstos que forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público no garantizándose con ello la imparcialidad de la Administración de Justicia. Agrega que “la Administración entra a determinar y liquidar el presunto impuesto y posteriormente, si no se efectúa el pago ejecuta por la vía coactiva, convirtiéndose así a la vez en juez y parte, haciendo una conjunción de atribuciones conferidas por la Constitución a dos diferentes Ramas del Poder Público, violando el artículo 61 de la Carta que prohíbe el ejercicio de autoridad civil y judicial simultáneamente en tiempo de paz”.

La Vista Fiscal así mismo considera que el Ejecutivo al expedir las normas demandadas excedió la facultad conferida por el legislador ordinario en el numeral 1º, literal e) del artículo 90 de la Ley 75 de 1986 y por tanto, “infringió los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución Nacional, en cuanto a las consideraciones de los artículos 55 y 61 explicados, pues no sólo dictó normas para agilizar el cobro sino que atribuyó la jurisdicción a funcionarios administrativos dependientes del Ejecutivo, desconociendo la autonomía de la Rama Jurisdiccional”.

#### V. DEFENSA DE LAS NORMAS ACUSADAS

En ejercicio del derecho de petición que consagra el artículo 45 de la Carta, los ciudadanos Ana Lucía Hernández de Silva, Eduardo Laverde Toscano, Alberto Hernández Mora, Bernardo Ortiz Amaya, Diego Younés Moreno, Carlos Fernando Zarama Vásquez y Gilberto Buitrago Bahamón, presentaron sendos escritos impugnando las pretensiones de la demanda y defendiendo la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Siguiendo la jurisprudencia sentada por la Sala Constitucional, se accede a considerar los memoriales citados anteriormente dado el carácter público de la acción de inconstitucionalidad que es análogo al del derecho

de petición y para contar con el mayor número posible de elementos de juicio que permitan una decisión acertada del caso.

La ciudadana Ana Lucía Hernández de Silva, considera que la demanda está mal formulada, por cuanto el demandante ha debido también acusar los artículos 104 a 109; 115 y 116, dado que éstos hacen parte del mismo procedimiento de cobro coactivo que se ataca, por lo cual de ellos también se predicarían las presuntas violaciones que el demandante alega.

En concepto de la defensora, con los artículos demandados no se viola la separación de poderes consagrada en el artículo 55 Superior ni se invade la órbita de la justicia tutelada por el artículo 58 Constitucional, ya que el procedimiento especial de cobro coactivo de impuestos que estos consagran se establece “no para que el Gobierno administre la justicia de que están investidos los funcionarios de la Rama Jurisdiccional”, sino para dotarlo de un instrumento especial e idóneo que haga viable el ejercicio de su función constitucional de “cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos” que compete al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, según el mandato del artículo 120-11 de la Carta Política.

Agrega que la jurisdicción coactiva por disposición legal es de competencia y siempre lo ha sido, de funcionarios administrativos investidos de tal facultad; por tanto, cuando el Decreto 2503 de 1987 establece un proceso administrativo de cobro, tampoco está violando el artículo 58 de la Constitución Nacional, pues la jurisdicción se está ejerciendo por el funcionario administrativo competente dentro de un procedimiento especial conforme lo establece la ley.

A juicio de la defensora tampoco existe violación del artículo 76-12 de la Carta, pues el procedimiento establecido en las normas demandadas “se ciñe precisamente al texto del artículo 90 de la Ley 75 de 1986, que concede facultades para dictar un ordenamiento tendiente a agilizar y hacer efectivo el cobro de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, para lo cual necesariamente se requería un procedimiento especial y dinámico distinto del cobro ejecutivo establecido en el Código de Procedimiento Civil”.

En lo concerniente a la supuesta violación del artículo 26 de la Constitución Nacional considera que por este aspecto la demanda está también mal formulada por no dirigirse esta acusación contra norma determinada. Aduce así mismo que no puede alegarse que para el cobro compulsivo de impuestos deba mantenerse el curador *ad litem*, pues la obligación tributaria supone una relación personal fisco-contribuyente y esta nace de la ley, aún en ausencia o contra la voluntad del contribuyente.

Expresa que los artículos 110 y 111, acusados de violar el artículo 136 de la Constitución Nacional, para nada se refieren al Consejo de Estado por lo que, en su concepto, este cargo debe ser rechazado.

Finalmente en relación con la supuesta violación del artículo 141 de la Constitución Nacional aduce que por mandato del mismo artículo, el Consejo de Estado ejerce su competencia conforme a las reglas que señale la ley.

Por su parte, los ciudadanos Alberto Hernández Mora, Bernardo Ortiz Amaya y Diego Younes Moreno estiman que el concepto de la Procuraduría “confunde lo que es la regulación legal de la fuerza ejecutoria del acto administrativo con el ejercicio de funciones jurisdiccionales”.

En su criterio, “el Decreto 2503 de 1987 está separando lo que es y debe ser de la administración de lo que es y debe ser de la jurisdicción, en plena armonía con las normas y principios constitucionales. Lo que hacen las normas acusadas es reglamentar la fuerza ejecutoria del acto administrativo que determina el monto de la obligación”, lo cual es propio de la naturaleza del acto administrativo y de la función de la administración pública.

Agregan que “dentro de los lineamientos constitucionales anteriormente señalados y con un preciso enfoque y clara idea de lo que implica la distribución de funciones administrativas y jurisdiccionales en ramas distintas del poder público, la Corte Suprema, en diferentes fallos y particularmente en los que son objeto de tacha por el señor Procurador General de la Nación, reconoce la plena viabilidad constitucional para que la jurisdicción coactiva, como medida ejecutoria de providencias fiscales de la administración, la ejerza la propia administración a través de funcionarios administrativos con competencia y mediante procedimientos que le señala la ley”.

Finalmente, expresan que “con relación al cargo de violación de los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución, es suficiente con anotar que por haberse ejercido las facultades en el campo eminentemente administrativo para proveer por vía administrativa al debido y pronto recaudo de las deudas fiscales de origen impositivo, las facultades se ejercieron precisamente en el campo señalado por la ley de autorizaciones...”.

A su turno, el ciudadano Eduardo Laverde Toscano apoya la defensa de las normas acusadas en las consideraciones que a continuación se resumen:

1. La acción de cobro de los impuestos por las vías indicativa, persuasiva o coactiva, son expresiones típicas de la función constitucional propia del Presidente de la República consagrada en el artículo 120-11 de la Carta que éste no podría cumplir si careciera del procedimiento que se impugna.

2. Es de la esencia del procedimiento gubernativo que las decisiones de la Administración se discutan ante ella misma, de manera que en un solo ente lleguen a confundirse las funciones de juez y parte, defiriendo su revisión jurisdiccional a la justicia contencioso-administrativa, sin que por ello se esté inobservando, de manera alguna, la prescrita separación de las varias Ramas del Poder Público, máxime cuando el control jurisdiccional en torno a los actos de la administración tributaria se mantiene incólume en las disposiciones que se acusan.

3. Fáctica y jurídicamente el Presidente no puede violar el artículo 76-12; la transgresión de este precepto sólo puede provenir de quien tiene la función de hacer las leyes. Tampoco se viola el artículo 118-8 Superior, pues la gestión coactiva precisamente tiene por objeto hacer efectivo el cobro de los impuestos al contribuyente renuente.

4. En su concepto, “pretender, como lo hace el actor, que las facultades no eran suficientes para modificar el proceso jurisdiccional establecido en el Código de Procedimiento Civil para el cobro de las obligaciones fiscales, es derivar de la ley de facultades una limitación que en manera alguna estableció el legislador. Precisamente lo que éste quiso fue atribuirle al Presidente de la República, las necesarias para establecer un procedimiento gubernativo especial para hacer efectivo el recaudo y cobro de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales”.

5. En relación con la alegada violación de los artículos 136 y 141 de la Carta expresa que ni se menciona en la demanda, ni se ve por parte alguna, el concepto de la violación del artículo 136 de la Carta, disposición que simplemente consagra dentro de nuestra organización jurídica, la existencia del Consejo de Estado como máximo organismo de lo contencioso-administrativo.

“Agrega que en cuanto concierne al artículo 141 *ibidem*, donde si señalan las atribuciones de esa Corporación, por voluntad expresa del propio constituyente se dispone que el desempeño de las funciones de tribunal supremo de lo contencioso-administrativo, se hará *conforme a las reglas que señale la ley*, que es precisamente lo que hace el Decreto-ley 2503 de 1987 (Ley en sentido material que es), refiriéndose en particular al procedimiento de cobro coactivo, fijado a través de las disposiciones acusadas”.

6. A propósito del derecho de defensa que el demandante estima conculado afirma que este “...se encuentra plenamente garantizado, en tanto el contribuyente renuente al pago de sus obligaciones fiscales es notificado *personalmente*, no sólo de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo (las liquidaciones oficiales), sino que lo es también del mandamiento de pago. Su renuencia a comparecer, como su renuencia a pagar no deben ser carga del Estado. No podría ese renuente, alegar válidamente que su derecho de defensa le ha sido coartado”.

Los ciudadanos Carlos Fernando Zarama Vásquez y Gilberto Buitrago Bahamón se refieren a la naturaleza de la jurisdicción coactiva, a su origen legal y a las normas que la rigen. Aducen las siguientes razones en apoyo de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas:

1. La jurisdicción coactiva pertenece a la administración, pues es desarrollo de la función presidencial prevista en el artículo 120-11 Superior. Es propio de la Administración el ser parte en el conflicto que examina, por lo cual, la pretendida violación de las normas constitucionales relativas a la separación de funciones no se configura.

2. No se viola el derecho de defensa, pues en el proceso de determinación y discusión del impuesto el contribuyente tiene la posibilidad de conocer todas las actuaciones que se profieran por la Administración Tributaria y la posibilidad de formular objeciones, solicitar pruebas, subsanar las omisiones que permite la ley, e incluso solicitar la práctica de inspecciones tributarias cuanto ellas sean conducentes. Además en el procedimiento coactivo administrativo, la ley establece que el mandamiento de pago se notifique personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en

un término de diez días; por demás también se contempla que si vencido dicho término no comparece, el mandamiento ejecutivo se le notificará por correo; así mismo se prevé que cuando la notificación del mandamiento se hiciere por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar.

Por ello estiman que "el contribuyente tiene un amplio margen defensivo, pues se han previsto a su favor, los mecanismos idóneos y suficientes para colocar en su conocimiento aquellas actuaciones de la Administración de Impuestos que lo afecten....".

3. Tampoco se violan los artículos 136 y 141 de la Constitución Política, porque el primero simplemente consagra la existencia del Consejo de Estado, y porque conforme al segundo es la propia ley (Decreto 2503 de 1987), la que delimita sus funciones.

4. Las disposiciones acusadas son ejercicio de la facultad de "dictar normas que agilicen y hagan efectivo el cobro de los impuestos por la vía coactiva" concedida al Presidente por la Ley 75 de 1986, artículo 90, numeral 1, literal e).

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a) *Competencia.*

Esta Corporación es competente para decidir definitivamente la demanda instaurada conforme a la atribución segunda del artículo 214 de la Carta Fundamental, por dirigirse contra normas contenidas en un decreto-ley expedido en ejercicio de las atribuciones de que trata el artículo 76-12 *ibidem*.

### b) *Los cargos de la demanda.*

#### 1. *El cargo de presunta extralimitación.*

Procede la Corte a examinar el cargo de supuesta extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias alegado tanto por el actor como por el Ministerio Público.

En concepto del señor Procurador el desbordamiento se produce porque las normas demandadas invisten de jurisdicción coactiva a funcionarios administrativos dependientes del Ejecutivo, lo cual, a su juicio contraviene la separación de los poderes públicos y la prohibición de ejercer simultáneamente, en tiempo de paz la autoridad civil y la judicial consagradas en los artículos 55 y 58 del Estatuto Superior. La Corte en primer lugar examinará este cargo, dada la trascendental incidencia que el mismo tiene en el examen del ejercicio de las facultades conferidas por la ley habilitante.

De otra parte, como el actor hace consistir el alegado exceso en la modificación que sufrieron los artículos 488 y 561 a 568 del Código de

Procedimiento Civil, así como el artículo 252 del Código Contencioso Administrativo, en virtud del establecimiento del procedimiento administrativo para el cobro coactivo previsto en las disposiciones acusadas del Decreto 2503 de 1987, seguidamente la Corte examinará si dicha modificación entraña de suyo inexequibilidad, y luego estudiará la constitucionalidad de las normas acusadas a la luz de las facultades extraordinarias en cuyo desarrollo se han expedido, a fin de esclarecer si, como lo sostiene el demandante, estas fueron rebasadas o no.

## *2. La jurisdicción coactiva.*

Sea lo primero advertir que a diferencia de lo afirmado por el Ministerio Público, la jurisdicción coactiva no implica el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que es un procedimiento administrativo encaminado a producir y hacer efectivo un título ejecutivo conforme a las normas de los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 562 del Código de Procedimiento Civil, para que el Presidente de la República pueda cumplir el mandato del artículo 120, ordinal 11 de la Carta, de cuidar de la exacta recaudación de las rentas públicas. Cabe destacar además que tanto la Corte como el Consejo de Estado en forma reiterada y continua han considerado que la llamada “jurisdicción” coactiva se ajusta a los preceptos del Estatuto Fundamental, y que por naturaleza no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional como que en ella no se discuten derechos, sino que se busca poder hacer efectivo el cobro de las obligaciones tributarias o deudas fiscales surgidas de la potestad impositiva del Estado y se pretende exigir su cumplimiento compulsivo cuando el sujeto pasivo de dicha obligación la ha incumplido parcial o totalmente.

La Corte, en sentencia de agosto 13 de 1937, con ponencia del doctor Eleuterio Serna, advirtió la necesidad de este procedimiento en los siguientes términos:

“Siendo que las personas administrativas, como entidades morales, no pueden obrar por sí mismas en la gestión de sus negocios propios, se ven en la necesidad de ocurrir a funcionarios que las representen y administren los bienes de que deben subsistir, por lo que las leyes que emanen de esas personas administrativas o que las crean, han establecido a su favor ciertos procedimientos que se han reputado en todo tiempo como necesarios. Uno de esos procesos es la jurisdicción o facultad coactiva, . . . sin la cual seguramente la comunidad social no obtendría en tiempo oportuno los recursos que le son necesarios para atender a las exigencias de la administración pública”.

Así, el Consejo de Estado —Sala de lo Contencioso Administrativo— (C. P. doctor Hernando Gómez Mejía) en sentencia de marzo 25 de 1969 definió la naturaleza y características de la “jurisdicción” coactiva, en la siguiente forma:

“La jurisdicción coactiva es uno de los procesos exorbitantes de las personas administrativas relacionados por Hariou en virtud del cual las entidades de derecho público cobran por medio de sus representantes o recaudadores las sumas que se les adeudan por impuestos o contribuciones especiales, haciendo confundir en apariencia en el empleado que ejerce la jurisdicción los caracteres de juez y parte. Los créditos fiscales que mediante

*esa jurisdicción se cobran han nacido en virtud de la facultad de imperio que tiene el Estado sobre los asociados; ellos suelen surgir unilateralmente a la vida jurídica y es quizá esa la diferencia más sustancial y trascendente que existe entre el juicio ejecutivo dentro del derecho privado y los que se siguen por la jurisdicción coactiva; el fundamento de aquellos son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico, las de éstos son los actos de soberanía que se ejercitan por el Estado y demás entidades de derecho público y por medio de los cuales se establecen tributos o contribuciones”* (subraya la Corte).

Y en concepto de diciembre 19 de 1980, la Sala de Consulta y Servicio Civil (C. P. doctor Humberto Mora Osejo) a este respecto expresó:

*“9. La jurisdicción coactiva tiene por objeto permitirle a una persona pública iniciar y adelantar por sí misma, sin necesidad de acudir como demandante ante los jueces ordinarios, un proceso compulsivo para hacer efectivo un crédito exigible a su favor y a cargo de un particular. Lo hace por medio de uno de sus funcionarios facultado por la ley, como una excepción que tiene por objeto facilitar el cobro ejecutivo de las deudas fiscales. Se trata, por lo mismo, de un procedimiento instituido para hacer más expedito el cobro de algunos de los créditos de las personas públicas”* (subraya la Corte).

No es de extrañar entonces que por razón de su naturaleza, fundamentos y objetivos la jurisdicción coactiva comporte de suyo el que el funcionario administrativo que tiene la atribución legal de adelantar el procedimiento coactivo para hacer efectivos créditos exigibles a cargo de particulares y a favor de entidades públicas, simultáneamente obre como parte —en cuanto representa al acreedor— y actúe como juez. Este doble carácter, como lo ha sostenido el Consejo de Estado “tiene su razón de ser por tratarse de los medios o instrumentos de que debe disponer el poder representado por la Nación para exigir de los ciudadanos el pago de sus obligaciones” (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de mayo 20 de 1983, C. P. doctor Bernardo Ortiz Amaya).

Por lo dicho y que en esta oportunidad se corrobora, se aparta la Corte del concepto del señor Procurador y reitera que el recaudo y cobro efectivo de las deudas fiscales no es, como lo estima el parecer fiscal, función propia de la Rama Jurisdiccional, sino como se tiene definido, de los funcionarios administrativos a quienes la ley invista de jurisdicción coactiva para así dotarlos de un mecanismo coercitivo que les posibilite exigir compulsivamente de los contribuyentes renuentes el pago de sus obligaciones tributarias, con miras a la eficaz ejecución del acto administrativo de determinación y liquidación del impuesto.

Disiente la Corte de la Vista Fiscal, pues en su concepto en el procedimiento coactivo para el cobro de las deudas fiscales no se imparte justicia, toda vez que es ajeno a su naturaleza y fines el establecer la violación, existencia o extensión de un derecho que es lo propio de la función jurisdiccional que la Constitución atribuye a los tribunales y juzgados que establezca la ley; como se tiene dicho, por la vía de la jurisdicción coactiva, lo que se pretende es el cobro compulsivo de una obligación fiscal *ya establecida*, vale decir, hacer operativa la fuerza ejecutiva del acto administrativo de

liquidación del impuesto por el cual se ha determinado previamente a su cobro coactivo el monto de la obligación; se reitera que en la etapa del cobro por la vía de la jurisdicción coactiva, el crédito en favor de la administración y a cargo del sujeto pasivo de la obligación tributaria ya está establecido y no es controvertible durante dicha fase.

Discrepa también la Corte del parecer fiscal pues, a su juicio, durante la fase del cobro por la vía coactiva varios mecanismos aseguran y garantizan debidamente al contribuyente su derecho de defensa.

A este propósito se observa, en primer término, que el propio contribuyente interviene durante el proceso de discusión y determinación del impuesto y que dentro de este puede hacer valer con amplitud las razones que pudieren incidir en la liquidación del tributo, así como controvertir su monto al momento en que se notifica la liquidación de revisión. En segundo lugar, repárese en que el particular está facultado para acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa y demandar la actuación administrativa de liquidación del impuesto cuando considere que ésta desconoce sus derechos o la estime contraria a la ley, de modo que es al juez contencioso-administrativo a quien finalmente corresponde decidir sobre la existencia, extensión o legalidad del acto por el cual la administración ha establecido la obligación tributaria y su cuantía.

Se concluye entonces que la "jurisdicción" coactiva por la cual la administración hace efectivos, mediante un mecanismo coercitivo, sus propias decisiones en materia de obligaciones fiscales, no se sustrae ni excluye el control jurisdiccional. Por el contrario, de lo expuesto se deduce que la función administrativa a cargo de los funcionarios administrativos investidos de jurisdicción coactiva, y la función jurisdiccional que compete ejercer a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se conjugan en materia impositiva y son ejercidas por aquéllos y por ésta dentro de la órbita de competencia y de acción que a cada uno le es propia.

De otra parte, observa la Corte que el régimen de competencia de la Administración para cobrar por jurisdicción coactiva toda clase de créditos fiscales provenientes de título ejecutivo a favor de entidades públicas no es nuevo, sino que regía desde antes de que en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 75 de 1986, se expediera el Decreto 2503 de 1987, cuyas disposiciones se acusan.

En efecto, tradicionalmente la ley ha establecido con nitidez que la jurisdicción coactiva no corresponde a la justicia ordinaria sino a funcionarios administrativos nacionales, departamentales y municipales. Ello se colige de los Decretos 1315 de 1936, 3219 de 1953, 3271 de 1963 y 2921 de 1968, del Capítulo VIII del Código de Procedimiento Civil actualmente vigente (Decretos extraordinarios 1400 y 2019 de 1970) y finalmente, del artículo 10 del Decreto 078 de 1976, los cuales antes de la expedición del ahora acusado regularon lo relativo a la materia que aquí se debate.

Sirva para ilustrar este punto la relación que sobre los antecedentes normativos de la jurisdicción coactiva hiciera la Corporación en sentencia de septiembre 18 de 1982 con ponencia del Magistrado doctor Manuel Gaona Cruz:

“1. Según el artículo 6º del Decreto extraordinario 1135 de 1936, por el cual se reorganizó el recaudo de las rentas nacionales en el Ministerio de Hacienda, se ordenó que ‘para la efectividad de los impuestos y ejercicio de la jurisdicción coactiva habrá también (en dicho Ministerio) un Departamento Judicial compuesto de jueces nacionales de ejecuciones fiscales en la capital de la República, y de jueces de rentas en cada uno de los departamentos, cuya jurisdicción y atribuciones serán fijadas por decreto separado’ (‘Diario Oficial’ N° 23232, de julio 15 de 1936, pág. 69).

“El decreto que por separado se dictó fue el 1315 de 1936, para fijar la jurisdicción y las atribuciones de los jueces nacionales de ejecuciones fiscales y de rentas e impuestos que habían sido creados por el Decreto 1135 del mismo año. En el artículo 3º de aquél, se dispuso que ‘los jueces de rentas y ejecuciones fiscales tendrán jurisdicción en todo el territorio de la República, para exigir por jurisdicción coactiva el pago de los créditos a favor del Fisco Nacional, provenientes de responsabilidades de empleados de manejo, rentas e impuestos nacionales, contratos celebrados por la Nación con otras entidades públicas o con particulares, fianzas o cauciones análogas, sanciones pecuniarias judiciales o administrativas y, en general, para la efectividad de toda deuda a favor del Estado, y cuyo importe deba ingresar a las arcas nacionales’. Dichos jueces ejercían jurisdicción ‘preventiva’ y no ‘privativa’ (Art. 4º) y eran funcionarios de conocimiento en caso de fraude (Art. 5º), o de instrucción (Art. 6º) en otros (‘Diario Oficial’ número 23242 de julio 27 de 1936, pág. 137).

“3. Más tarde, por el artículo 2º del Decreto 3219 de 1953 se dispuso que el Juez Nacional de Ejecuciones Fiscales, que se hallaba investido de la jurisdicción coactiva en toda la República y que dependía del Ministerio de Hacienda, podía ejercerla directamente o por intermedio de los recaudadores, administradores de hacienda, síndicos o abogados ejecutores. Este juez tenía además autorización para ‘apersonarse del juicio’ (Art. 11) y para dar por terminados ciertos ‘juicios ejecutivos’ (Art. 12), salvo en caso de fraude (‘Diario Oficial’ número 28388 de enero 22 de 1954, pág. 84).

“Luego fueron creados los Juzgados Primero y Segundo Nacionales de Ejecuciones Fiscales.

“4. Después, mediante el artículo 2º del Decreto extraordinario 3271 de 1963 se restableció el Juzgado Unico de Ejecuciones Fiscales, como dependencia del Ministerio de Hacienda (‘Diario Oficial’ número 31265, de diciembre 30 de 1963, pág. 699).

“5. Con ocasión de la expedición de la reforma administrativa nacional de 1968 se expidió el Decreto 2921 de ese año, orgánico de la Dirección General de la Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyos artículos 2º y 8º preceptuaron lo siguiente:

“La Dirección General de Tesorería tendrá la siguiente organización interna:

“...

“1.5. Juzgado Unico Nacional de Ejecuciones Fiscales.

“...

“Artículo 8º El Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales continuará cumpliendo sus funciones conforme a las disposiciones legales vigentes (‘Diario Oficial’ número 32676, de 20 de diciembre de 1968, pág. 666).

“6. Adviétese que desde cuando se dictó el Decreto 1131 de 1936, hasta cuando rigió el Decreto 2921 de 1968, el procedimiento de jurisdicción coactiva era el que se estipulaba en el antiguo Código Judicial, correspondiente a la Ley 105 de 1931, según lo señalado en sus artículos 1058 y siguientes, con la única salvedad de los procedimientos especiales prescritos para determinados casos en el Decreto 3219 de 1953.

“Téngase en cuenta además que en relación con la competencia de segunda instancia, según las previsiones de materia y cuantía ordenadas en el Decreto 528 de 1964, en relación con la Ley 22 de 1977, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y no a la ordinaria conocer los recursos, apelaciones o incidentes en relación con los juicios de jurisdicción coactiva de que en primera instancia conozcan los funcionarios administrativos del orden nacional, departamental o municipal.

“7. Fueron luego expedidos los Decretos extraordinarios 1400 y 2019 de 1970, con los que básicamente se modificó el antiguo Código Judicial y se implantó el Código de Procedimiento Civil actualmente vigente, cuyo Capítulo VIII se refiere al procedimiento de jurisdicción coactiva, artículos 561 a 568.

“...

“8. Culmina la relación normativa sobre el régimen de competencias y procedimientos relativos a la jurisdicción coactiva, con la expedición de Decreto extraordinario 078 de 1976,... según el cual prosiguió en poder de la Tesorería General del Ministerio de Hacienda, como venía desde antes, la competencia de la jurisdicción coactiva, con la mera circunstancia de que dicha tarea se concentró en la ‘División de Ejecuciones Fiscales’, estructurada como dependencia de la misma entidad, y con la acotación apenas elemental de que el procedimiento que sigue rigiendo la jurisdicción coactiva no se modificó, sino que es el indicado en los artículos 488 y 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil, en armonía con lo previsto en el Decreto 528 de 1964 y en la Ley 22 de 1977”.

La Corte Suprema de Justicia, mediante la referida sentencia de 28 de septiembre de 1982 declaró exequibles los ordinarios a) y b) del artículo 10 del Decreto 078 de 1976, en el cual se prescribe:

“Artículo 10. Son funciones de la División de Ejecuciones Fiscales:

“a) Cobrar toda clase de créditos a favor de la Nación, provenientes de títulos ejecutivos dictados por la Contraloría General de la República, ministerios, departamentos administrativos, superintendencias e institutos descentralizados y por los funcionarios nacionales competentes para imponer sanciones pecuniarias en armonía con las normas legales que rijan la jurisdicción coactiva nacional;

“b) Cobrar las fianzas o sanciones análogas a favor de la Nación;

“Es claro entonces que los mencionados preceptos que fueron expedidos con anterioridad a la Ley 75 de 1986 de facultades extraordinarias para

‘dictar las normas que sean necesarias para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales’, y al Decreto 2503 de 1987, que las desarrolló, cuyas disposiciones se acusan, ya habían dejado nítidamente establecido que la jurisdicción coactiva no corresponde a la justicia ordinaria, como lo pretenden el actor y el Ministerio Público, sino a los funcionarios administrativos del orden nacional, departamental o municipal y a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, según las materias, instancias, cuantías y competencias que determine la ley.

“Agréguese a lo dicho que el artículo 83 del Decreto número 2247 de 1974, relativo a la jurisdicción coactiva, dispuso que para exigir, por vía ejecutiva, el cobro de deudas fiscales por tributos y sanciones cuya administración, liquidación, control y recaudo, corresponde a la Dirección de Impuestos Nacionales, son competentes, a prevención, los siguientes funcionarios: el Director de Impuestos Nacionales; los Administradores de Impuestos Nacionales; los Jefes de Sección de Cobranzas; los Jefes de Grupo de Cobranzas y Ejecuciones y los Recaudadores de Impuestos Nacionales. Este precepto, expedido por el Gobierno con fundamento en el artículo 122 de la Constitución, fue declarado exequible por esta Corporación mediante sentencia proferida el 24 de noviembre de 1974 (M. P. doctores Guillermo González Charry y Aurelio Camacho Rueda).

“Conforme a lo anterior tampoco cabe duda de que esta Corporación ha mantenido durante el transcurso evolutivo de la jurisdicción coactiva el criterio que en esta oportunidad reitera y el cual la conduce a desechar el argumento del Ministerio Público por reñir con la naturaleza propia del procedimiento de la administración que encarna la jurisdicción coactiva, derivado del poder unilateral de imposición y cobro compulsivo del tributo, y por confundirla con el ejercicio de la función jurisdiccional cuando como quedó expuesto, no son de ningún modo equiparables puesto que aquélla, a diferencia de ésta, no tiene por propósito impartir justicia, por lo cual tampoco es asimilable a la función de juzgamiento atribuida al juez ordinario ni mucho menos cabe estimar que ha de ser ejercida por éste como que no se trata de una función jurisdiccional y, por ende, tampoco cabe hacer extensivo a aquélla el principio constitucional de la autonomía e independencia orgánica que la Carta predica respecto del poder judicial”.

### *3. Modificación de las normas del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo.*

Ahora bien, para la Corte, del hecho de que el artículo 90 numeral 1 de la Ley 75 de 1986 no haya autorizado al Gobierno para modificar los artículos 488 y 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil, así como el 252 del Código Contencioso Administrativo u otros de los citados códigos no puede inferirse, como lo hace el impugnante, que tal modificación extraímite las facultades conferidas por aquella ley y vulnere por tanto, el artículo 118-8 de la Carta.

“Ha dicho la Corporación, por ejemplo que ‘es frecuente y del todo acorde con el ordenamiento jurídico que el legítimo ejercicio de las facul-

tades extraordinarias dé nacimiento a normas que pugnan con otras existentes, las cuales resultan así derogadas, aunque ello no hubiere sido expresamente previsto en la ley que concedió las facultades de que se trate' (sentencia de julio 19 de 1984, M. P. Dr. Alfonso Patiño Roselli)''.

Así también la sentencia de febrero 20 de 1975 (M. P. doctor Guillermo González Charry), en la cual la Corporación expresó:

“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”.

En el mismo sentido se pronunció la Corporación en fallo de 1989 (M. P. Dr. Hernando Gómez Otárlora), proferido en acusación con cargos análogos a los que en esta oportunidad se examinan, en el cual expresó:

“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 sustituir las 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”.

“...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 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”.

Ahora bien, en lo concerniente al ámbito material de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 75 de 1986, para efectos de este examen la Corte reitera su jurisprudencia de mayo 26 de 1988 (M. P. Dr. Pedro Lafont Pianetta) en la cual observó:

“...la ley habilitante en esta materia, confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para ‘dictar las normas que sean necesarias para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales’; a fin de que en su desarrollo el Gobierno, entre otras, pudiera

‘dictar normas para agilizar y hacer efectivo el cobro de los impuestos por la vía coactiva’ (Ley 75 de 1986, Art. 90, Num. 1º literal e).

“3.2. Conforme al anterior mandato se otorga al Gobierno precisa atribución legislativa para el logro de la celeridad procedural coactiva del cobro fiscal. Es decir, la facultad para la expedición de la normatividad necesaria en el trámite de la ‘vía coactiva’ que elimine, remueva y supere todos los obstáculos rituales y establezca las formas procedimentales que agilicen, hagan expedito y aceleren el trámite del cobro coactivo de la administración, para hacer efectivo el pago de los impuestos que ésta administra.

“...

“... Quiso entonces el legislador, al conceder estas facultades al Gobierno, otorgarle atribuciones para agilizar la ‘vía coactiva fiscal’, en el sentido de que, además de conservar su natural prerrogativa y funciones de juez y parte a través de los funcionarios ejecutores, se expedieran las normas tendientes a agilizar el trámite, ritualidad, formalidad o procedimiento coactivo que la Dirección General de Impuestos Nacionales, a través de sus organismos, tiene asignado como prerrogativa para el cobro forzado de los impuestos que administra”.

Confrontado el contenido material de los artículos 100 a 103; 114; 117 y 118 acusados, relativos al procedimiento administrativo coactivo en ellos previsto en sus diferentes elementos integrantes o aspectos como son los de competencia funcional y territorial para adelantar por esa vía el cobro de obligaciones fiscales; mandamiento de pago; orden de ejecución; embargo, secuestro y remate de bienes, estima la Corte que las facultades se ejercieron precisamente en el ámbito material trazado por la ley habilitante que las concedió con miras a “dictar las normas que sean necesarias para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos nacionales” y constituyen cabal ejercicio de las facultades de “dictar normas para agilizar y hacer efectivo el cobro de los impuestos por la vía coactiva” y de “dictar normas en materia de recursos, notificaciones y términos” [literales e) y f), numeral 1, artículo 90, Ley 75 de 1986].

Naturalmente que el procedimiento administrativo previsto en las normas acusadas hace más expedito y ágil el cobro coactivo de las obligaciones fiscales. Observa la Corte, además, que dichas disposiciones incorporan así mismo las garantías procesales que para la debida tutela del principio constitucional de defensa y contradicción han de preverse en éste como en todo proceso. Por ello, no encuentra la Corte reparo de inconstitucionalidad alguno; por el contrario, a su juicio, el procedimiento establecido en las disposiciones acusadas satisface la celeridad procedural coactiva del cobro fiscal perseguida por la ley habilitante.

Por considerar la Corte que la modificación de las normas del Código de Procedimiento Civil es necesaria consecuencia del legítimo desarrollo de la facultad de “dictar normas para agilizar y hacer efectivo el cobro de los impuestos por la vía coactiva”, así como de la de “dictar normas en materia de recursos, notificaciones y términos”, declarará ejecutable lo normado en los artículos 100 a 103; 114; 117 y 118 que para esos efectos establecen un procedimiento administrativo.

En cuanto concierne a los artículos 110 a 112 se observa que estos preceptos confieren a los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva competencia para conocer y decidir las excepciones que contra el mandamiento de pago proponga el ejecutado al tiempo que para esos efectos establecen el trámite correspondiente.

Así, el artículo 110 señala al funcionario competente un plazo de un mes, contado a partir de la presentación del escrito, para decidir sobre las excepciones propuestas y para practicar las pruebas que fueren del caso.

A su turno, el artículo 111 dispone que habrá lugar a la terminación del procedimiento administrativo de cobro coactivo y al levantamiento de las medidas preventivas que se hubieren decretado cuando el funcionario competente encuentre probada la excepción alegada o cuando el deudor, en cualquier estado del proceso cancelare la totalidad de la obligación.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 112, contra la resolución que falle rechazando las excepciones propuestas procederá el recurso de apelación ante el Jefe de la Dirección de Cobranzas o el Superior inmediato de quien decidió sobre las excepciones; dicho recurso deberá interponerse dentro del mes siguiente a su notificación y decidirse en un plazo igual.

La Corporación estima que las disposiciones en comento también constituyen cabal desarrollo de las facultades conferidas al Ejecutivo por la ley habilitante, pues ciertamente la radicación de competencia que en materia de excepciones éstas hacen en cabeza de los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva, imprime celeridad al procedimiento administrativo coactivo para el cobro fiscal. En efecto, no cabe duda de que al concentrarse en los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva el conocimiento, tramitación y decisión del incidente de excepciones —que en el régimen anterior al decreto que se examina era de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa—, el procedimiento coactivo se simplifica y agiliza, pues al surtirse dicha actuación ante el mismo funcionario que adelanta el cobro, por esta vía el trámite se abrevia.

Destaca la Corte que, por demás, conviene que el propio funcionario que ha librado el mandamiento de pago sea quien conozca de las excepciones que contra el mismo se intenten, pues de encontrarlas probadas podrá enmendar el error cometido, ordenando la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas que se hubieren decretado.

De otra parte, la Corporación advierte que el artículo 113 asegura al contribuyente el derecho de acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa para demandar la resolución que falla las excepciones, con lo cual se garantiza adecuadamente su derecho a impugnar, controvertir y contradecir las decisiones de la administración en materia tributaria.

Quedando pues comprendida la regulación contenida en los artículos que se han examinado en la facultad de “dictar normas para agilizar y hacer efectivo el cobro de los impuestos por la vía coactiva” consignada en el literal e), numeral 1º del artículo 90 de la Ley de autorizaciones número 75 de 1986 y no advirtiendo la Corte quebranto a precepto alguno de la Carta, las declarará exequibles.

## VII. DECISIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, 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:

Son EXEQUIBLES los artículos 100; 101; 102; 103; 110; 111; 112; 113; 114; 117 y 118 del Decreto 2503 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, salvó el voto; 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, salvó voto; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein, salvó el voto; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

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

## SALVAMENTO DE VOTO

*Doctor Hernán Guillermo Aldana Duque.*

Respetuosamente disiento de la decisión mayoritaria, en cuanto declaró ajustados a la Constitución Política los artículos 110, 111, 112, 113 del Decreto-ley 2503 de 1987.

“Bien admitido está, por ser clara la norma constitucional al respecto, que al Presidente corresponde, en tanto y en cuanto es suprema autoridad administrativa, velar por el recaudo de los dineros públicos (Art. 120, 11).

“Y, dentro de esa preceptiva, le corresponde por sí o por vía de delegación, y en virtud de autorización legal, crear los títulos de crédito a favor del Estado, y procurar por sus propios funcionarios administrativos, el pago de las sumas correspondientes.

“La legislación se ha orientado a permitir:

“1. Que el poder administrativo designe de su seno un funcionario para ejercer el recaudo de las sumas fiscales.

“2. Que la propia administración constituya el “título de cobro coactivo” o por vía persuasiva.

“3. Que el juez coactivo, de origen administrativo, ejerza algunas funciones que rozan casi con naturaleza materialmente jurisdiccional, tales como proferir, con fundamento en el título, una orden de pago y tramitar —aunque no decidir— las defensas propuestas por el deudor y que, en todo caso, las providencias que finalmente decidan los aspectos definitivos relativos a la existencia misma del crédito, su liquidación y pago.

“Lo propio de la jurisdicción estriba en el ejercicio de determinadas funciones no sujetas a control jurídico de otros órganos del Estado, distintos de los propios de la jerarquía y control funcional sobre los actos del poder judicial.

“Lo propio, por definición, de la actividad administrativa consiste, por el contrario, en que sus actos no son, en principio, en sí mismos definitivos, aunque sí definitorios, en la medida en que son pasibles del examen del juez especial.

“Desde el momento mismo en que una decisión administrativa no sea susceptible de verificación en cuanto a su regularidad jurídica por el juez, ella adquiere, no sólo una discutible preeminencia, sino la fuerza de cosa juzgada, propia de las decisiones jurisdiccionales, y no ya tan sólo la de cosa decidida, que autoriza la ley cuando los interesados se abstienen de convertirla jurisdiccionalmente.

“Al considerar avenido a la Constitución el principio normativo consagrado en el artículo 110 del Decreto-ley 2503 de 1987, se autoriza a que un organismo administrativo defina una cuestión en que se hallan involucrados intereses susceptibles de controversia definible con fuerza de cosa juzgada, y, derechamente, desconoce el principio de la separación de poderes, pues se hace del administrador un juez, en un caso límite que ni siquiera una extensiva concepción del concepto de administración puede amparar ni cubrir, sin ponerse en contradicción con el principio de la especialidad de las funciones propias del poder público, separadas con vista en la garantía de los ciudadanos frente al Estado; en todo caso se autoriza a la administración para una función propiamente judicial.

“La decisión mayoritaria confundió lamentablemente, el ejercicio del poder revocatorio de los propios actos de la administración, con un poder definitivo de decisión en esta materia, propio del juez y no de aquélla, lo que hace que, en últimas, ella sea, literalmente, juez y parte a la vez, con desmedro de lo prevenido en el principio sentado en el artículo 26 del Estatuto Constitucional.

“Por otra parte, al convertir en proceso ordinario contencioso-administrativo la materia que es propia de una excepción de trámite incidental, se resquebrajó el concepto técnico del debido proceso y se alargan los trámites judiciales en un momento histórico caracterizado por reclamar justamente la opuesta dirección, y se contraría la propia ley habilitante.

“Por la naturaleza jurisdiccional deducida aquí de la función de resolver sobre las excepciones es por lo que el trámite administrativo consagrado en el artículo 112 acusado es, a mi juicio, claramente violatorio de los principios de separación de poderes y de debido proceso, cabalmente impresos en la Constitución Política, y de ahí se deriva la inconstitucionalidad del aludido precepto 112”.

¿Y qué no decir de lo dispuesto por el artículo 113, que parece sustraer del control jurisdiccional los aspectos relativos al remate de bienes embargados, como si la sola regularidad judicialmente establecida de las excepciones fuera garantía que pudiera extenderse a trámites subsiguientes dentro del proceso?

La participación del contribuyente en la vía administrativa no es garantía plena del derecho al debido proceso, pues si ello fuera así, sobraría el proceso jurisdiccional contencioso-administrativo, por lo que el argumento del fallo aparece en tal aspecto esencialmente vulnerable y técnicamente desbarriado.

En fin, se le dio al fallo de 28 de septiembre de 1982 un alcance que no tuvo ni tiene, pues tal fallo no hizo pronunciamiento relativo a la materia de las excepciones y actuaciones subsiguientes —que lo eran jurisdiccionales *estrictu sensu*— dentro del trámite judicial ejecutivo entonces vigente.

La forma como quedó articulado el precepto 118 acusado riñe con una seria organización judicial y con los principios constitucionales derivados de los artículos 16, 30, 26 y 55 de la Carta y por ello estimo que las normas que he citado han debido correr al cauce de la inconstitucionalidad.

Me sumo, por lo demás, a los argumentos de mis distinguidos colegas que salvaron también su voto, cuyos argumentos comarto por ser particularmente esclarecedores.

Fecha, *ut supra*.

*Hernán Guillermo Aldana Duque.*

#### SALVAMENTO DE VOTO

Respetuosamente, los suscritos Magistrados nos apartamos del voto de la mayoría que declaró exequibles los artículos 110, 111, 112 y 113 del Decreto-ley 2503 de 1987, pues consideramos que hubo exceso en el uso de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 75 de 1986, además de que debió estudiarse la inhibición que propusimos, pues, como lo expondremos luego, parece que estas normas han quedado insubsistentes en virtud del Decreto 597 de 1988.

«*Primero.* En cuanto al punto inicial, ya la misma Corte se había pronunciado en dos ocasiones anteriores sobre la extensión de las facultades otorgadas al Ejecutivo por el artículo 90 de la Ley 75 de 1986 y había dicho entonces que se contraían al ámbito del procedimiento administrativo sin cubrir campo alguno de lo conferido o atribuido a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; entonces, como lo relativo a las excepciones en el procedimiento de cobro por vía coactiva estaba reservado a dicha jurisdicción, no podía el legislador extraordinario variarlo por carecer de facultades al efecto.

En efecto, en sentencia número 78 del 28 de julio de 1988 (M. P. Fabio Morón Díaz), la Corte sentó dicho criterio en las siguientes palabras:

“En relación con los artículos 84 y 154 del Decreto 2503 de 1987, la Corte advierte que la inconstitucionalidad fluye de la ausencia de facultades extraordinarias para regular la materia a que se refieren. Así, revisado el artículo 90 de la Ley 75 de 1986, no aparece facultad que autorice al Ejecutivo para establecer modificaciones al procedimiento contencioso-administrativo previsto en el Decreto-ley 01 de 1984 (C. C. A.), ni al artículo 9º de la Ley 8<sup>a</sup> de 1970, que por ser norma especial vigente, es la aplicable para interponer la acción legal ante el contencioso-administrativo y que dispone que no será necesario hacer la consignación del impuesto que hubiere liquidado la Administración, como lo dice su parágrafo.

“En efecto la Corte considera, como lo ha dicho en relación con el examen de normas del Decreto 2503 ‘que el control al cual se refiere la ley habilitante es el control que debe ejercer la Dirección General de Impuestos Nacionales dentro de ella misma y con relación al contribuyente, esto es que se trata del control administrativo’ (sentencia de junio 23 de 1988. M. P. Jaime Sanín Greiffenstein). Y por otra parte, dicha ley habilitante no se refiere a facultades para establecer requisitos que regulen el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas.

“Como la ley habla de ‘control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos’, no cabe duda que las facultades que otorga se encuadran precisamente dentro del procedimiento administrativo. Por eso también la materia regulada por los artículos 84 y 154, acusados, del Decreto 2503 de 1987 no puede tomar apoyo en el literal f) del artículo 90 de la ley de facultades cuando señala que el Ejecutivo podrá ‘dictar normas en materia de recursos, notificaciones y términos’, ni en el literal b) del mismo artículo cuando lo autoriza para ‘señalar los procedimientos y trámites de los procesos de determinación oficial del tributo, así como el sistema probatorio y su valorización’, ya que es evidente que tales facultades se refieren al procedimiento estrictamente administrativo”.

Además, con referencia a lo que ha de entenderse por “vía coactiva” —que es lo que el decreto-ley podía modificar de acuerdo con el literal e) de la Ley 75 de 1986—, la Corte precisó:

“Conforme al anterior mandato se otorga al Gobierno precisa atribución legislativa para el logro de la celeridad procedural coactiva del cobro fiscal. Es decir, la facultad para la expedición de la normatividad necesaria en el trámite de la ‘vía coactiva que elimine, remueva y supere todos los obstáculos rituales y establezca las formas procedimentales que agilice, hagan expedito y aceleren el trámite del cobro coactivo que la administración, para hacer efectivo el pago de los impuestos que ésta administra.

“Pero tal atribución legislativa otorgada para la mencionada celeridad procedural, se encuentra restringida al ámbito del trámite del cobro de impuestos por ‘la vía coactiva’, esto es, la ‘vía coactiva fiscal’ adelantada directamente por el propio Estado a través de los órganos administrativos pertinentes.

“Lo anterior se desprende claramente no sólo de la singularización de la ‘vía coactiva’ allí mencionada y del sentido estricto, legal y doctrinario, de la ‘vía coactiva fiscal’, sino también del contexto de las facultades conferidas al Presidente de la República para que las normas que se expidan

‘sean necesarias para el... cobro de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales’. Quiso entonces el legislador, al conceder estas facultades al Gobierno, otorgarle atribuciones para agilizar la ‘vía coactiva fiscal’, en el sentido de que, además de conservar su natural prerrogativa y funciones de juez y parte a través de los funcionarios ejecutores, se expedieran las normas tendientes a agilizar el trámite, ritualidad, formalidad o procedimiento coactivo que la Dirección General de Impuestos, a través de sus organismos, tiene asignado como prerrogativa para el cobro forzado de los impuestos que administra’ (sentencia número 53 de mayo 26 de 1988, M. P. Pedro Lafont Pianetta). (Las subrayas no son del texto).

Entonces, para ser coherente y conservar la armonía en sus decisiones la Corte debió declarar inexcusables los artículos 110, 111, 112 y 113 que claramente modifican todo el procedimiento relativo a las excepciones, convirtiéndolo parcialmente en administrativo y dándole el carácter de acción a la impugnación que se produzca contra el acto administrativo que las declara no probadas, a pesar de que ello en su integridad era materia jurisdiccional y, por tanto, intocable con sólo las facultades conferidas; con éstas, se repite, el decreto-ley podía modificar el procedimiento administrativo atinente al cobro por vía coactiva fiscal, pero no lo atribuido al procedimiento jurisdiccional como las excepciones.

Estas consideraciones nos relevan del examen del punto que sería fundamental, esto es, si la llamada jurisdicción coactiva en realidad lo es y entraña, por ello mismo, ejercicio indebido de funciones judiciales».

*Segundo.* También planteamos un tema que aún nos inquieta y que consiste en saber si los artículos mencionados fueron derogados por el Decreto 597 de 1988 y, en consecuencia, la Corte debió declararse inhibida por carencia actual de objeto.

Es así como el artículo 2º del decreto en cita dejó concebido el artículo 128-13 del Código Contencioso Administrativo, así:

“Artículo 128: *En única instancia* el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia.

“...

13. De los incidentes de excepciones en los procesos por jurisdicción coactiva en los cuales las entidades públicas cobren ejecutivamente obligaciones a su favor, cuando la cuantía excede de \$ 800.000”.

Y el artículo 131 ibídem quedó así:

“Artículo 131. *En única instancia*: Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia.

“...

“5. De los incidentes de excepciones en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de \$ 800.000”.

Es de claridad meridiana que las nuevas normas no se limitaron a determinar unas cuantías, sino que instituyen el régimen de las excepciones que se presenten en el cobro por vía coactiva como incidentes en un todo atribuidos a la jurisdicción contencioso-administrativa; esto equivale a decir que ya no puede el mismo funcionario administrativo decidir sobre ellas y que la intervención de lo contencioso-administrativo ya no se limita a conocer de la demanda que se presente contra la decisión administrativa adversa, sino que todo lo atinente a excepciones se consagra como un incidente íntegramente atribuido a dicha jurisdicción, volviendo así la ley al régimen tradicional en esta materia.

Nos parece, pues, que se operó la insubsistencia o derogatoria de estas normas y que la Corte debió inhibirse de decidir de mérito.

Dejamos así expuestos nuestros criterios de la manera más comedida.

Fecha, *ut supra*.

*Jaime Sanín Greiffenstein, Dídimo Páez Velandia.*

## SOBERANIA MONETARIA

**Resumen.** El Presidente de la República, es quien interviene en las actividades de las personas, que manejan los fondos provenientes del ahorro privado, es decir, de los intermediarios financieros, sin distinguir entre públicos y privados. Préstamos de los fondos ganaderos. Inexequible el artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 80.

Referencia: Expediente número 1954.

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973. "Destinación de los préstamos".

Demandante: Carlos Galindo Pinilla.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 43.

Bogotá, D. E., 5 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Carlos Galindo Pinilla, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó demanda en la cual pide a esta Corporación que declare inexequible el artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973, relativo a la destinación de los préstamos que otorgue el Banco Ganadero.

Cumplidos los trámites que señala el Decreto 0432 de 1969, procede la Corte a decidir sobre la cuestión planteada.

## II. TEXTO

El texto de la disposición acusada es el siguiente:

“...

“Artículo 44. *Destinación de préstamos.* No menos del setenta por ciento (70%) de los préstamos que el Banco Ganadero otorgue con sus recursos propios y con el producto de los bonos de fomento agropecuario, deberán estar destinados a fondos ganaderos, actividades de cría y ceba de ganado mayor o menor, adecuación de tierras y otras complementarias de las explotaciones ganaderas, porcicultura, avicultura, apicultura, cunicultura, pesca, titulación de terrenos baldíos para ganadería, industrias de procesamiento, conservación o transformación de productos de origen animal. El Ministerio de Agricultura determinará los porcentajes máximos y mínimos que debe invertir el Banco Ganadero en cada una de estas actividades.

“Parágrafo I. *Plazo e intereses de los préstamos de fomento agropecuario.* Los plazos, tipos de interés y períodos de gracia para las operaciones a que se refiere este artículo, serán los mismos que señale la Junta Monetaria para los demás créditos que se hagan con cargo al Fondo Financiero Agropecuario.

“Parágrafo II. Los préstamos que otorgue el Banco Ganadero a los fondos ganaderos se harán sin perjuicio de los cupos de crédito que el Banco de la República conceda a dicho fondo” (sic).

## III. LA DEMANDA

El actor formula dos cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973: el primero como principal y el segundo como subsidiario. El cargo principal señala como infringido el artículo 120-14 del Estatuto Fundamental.

En concepto del demandante, la inconstitucionalidad de la norma que acusa fluye de la ausencia de competencia del Congreso para regular la materia a que ésta se refiere, en razón de la facultad propia, permanente y exclusiva del Presidente para intervenir a los intermediarios financieros de conformidad con el artículo 120-14 Superior.

A su juicio, por cuanto el Banco Ganadero capta, aprovecha e invierte fondos provenientes del ahorro privado, corresponde al Presidente y no al Congreso dictar la disposición del contenido que se acusa ya que “se trata de una medida específica de dirección y de regulación económicas, típica de la intervención estatal enderezada a canalizar el crédito en una dirección especial de fomento”, que por demás “incide directamente sobre la actividad” del Banco.

En apoyo de la afirmación según la cual la intervención prevista en el artículo 120-14 es una atribución propia y exclusiva del Gobierno, que no es susceptible de ser compartida por el Congreso, cita las sentencias de agosto

18 de 1972 y diciembre 15 de 1973 de esta Corporación, y las de mayo 6 y junio 14 de 1974 proferidas por el Consejo de Estado.

En forma subsidiaria al anterior, formula el cargo de violación del artículo 32, para lo cual expresa:

“Si, por hipótesis, se entendiera que, a pesar del A. L. de 1968 (artículo 120 Nº 14), este cuadro de competencias previsto en el artículo 32 de la Constitución Nacional, también opera cuando la intervención recae sobre las actividades de personas ‘que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado’, vale decir de los intermediarios financieros, la conclusión sería que, por este aspecto, el artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973 también estaría viciado de inconstitucionalidad, en cuanto el Congreso no se limitó a conferir el mandato mediante un juicio sobre la conveniencia política de la intervención, la determinación del ámbito material de la misma y el señalamiento de los fines generales de ella, sino que asumió la función propia del Gobierno *que consiste en la intervención misma*, al señalar los medios, procedimientos, instrumentos o modos en que ésta consiste.

“En efecto, por medio del artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973 se determinan unos porcentajes de crédito que el Banco Ganadero debe destinar al fomento agropecuario, a la par que se señalan plazos e intereses para los préstamos y se prescribe sobre cupos de crédito en el Banco de la República, todo lo cual implica que el Congreso haya determinado unos medios de intervención, vale decir, que quien ha intervenido es el Congreso, y no el Gobierno, incurriendo el legislador en clara violación de la Carta Fundamental (artículo 32) ”.

#### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

Mediante oficio número 1446 de junio 16 de 1989 el Procurador emitió la Vista Fiscal de rigor en la cual solicita a la Corte declarar exequible la disposición acusada.

En primer lugar, el Procurador se refiere a las competencias del Congreso en materia económica y financiera. Expresa que “el legislador ordinario se encuentra facultado constitucionalmente para intervenir en la economía y en las entidades financieras indirectamente, utilizando el artículo 32 de la Carta y directamente, en ejercicio de los numerales 1, 10 y 15 del artículo 76 de la Constitución Nacional”. Advierte que en desarrollo de las competencias conferidas por los numerales 9 y 10 del artículo 76 el legislador puede intervenir la economía y por ende el sector financiero, creando al efecto sociedades de economía mixta como el Banco Ganadero, y determinando las actividades que debe desarrollar como lo hace en el artículo 44 demandado. Agrega que el legislador ordinario, en ejercicio de la soberanía monetaria consagrada en su favor por el artículo 76-15 de la Carta “puede perfectamente expedir leyes sobre el manejo del crédito de fomento como en el caso estudiado se refiere a los préstamos hechos por el Banco Ganadero”, ya que dicho concepto incluye “el manejo del crédito que crean

los bancos comerciales, el uso y orientación del mismo", como lo corroboran las sentencias de junio 12 de 1969, septiembre 27 de 1984 y junio 9 de 1987, en las cuales esta Corporación trató la soberanía monetaria, cambiaria y crediticia del Estado y se refirió a la competencia del Congreso para intervenir el sector financiero.

Seguidamente la Vista Fiscal se refiere a la competencia del Ejecutivo en materia financiera, para lo cual reseña los antecedentes históricos del ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución y relaciona la jurisprudencia de la Corte y del Consejo de Estado relativa a este precepto constitucional.

Finalmente, el señor Procurador traza los principios que en concepto de su Despacho deben seguirse en la interpretación de las normas constitucionales. Expresa que "no es dable interpretar el ordinal 14 del artículo 120 de la Carta como la sustracción de materia vedada al legislador; por el contrario debe entenderse como la colaboración autónoma que presta el Ejecutivo en el manejo económico, particularmente en las actividades de aprovechamiento e inversión del ahorro privado, colaboración interventora que no puede contrariar ni limitar las competencias constitucionales del legislador".

A su juicio, el artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973, acusado, por el cual el legislador fija el porcentaje de los préstamos que el Banco Ganadero debe destinar al fomento del sector agropecuario, es ejercicio de la soberanía monetaria; por lo cual en su concepto, éste no viola ni el artículo 120-14 ni el artículo 32 de la Carta.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1<sup>a</sup> *Competencia.*

Por tratarse de norma contenida en una ley de la República, conforme a la atribución segunda del artículo 214 de la Carta Fundamental, la Corporación es competente para decidir definitivamente la demanda instaurada.

### 2<sup>a</sup> *La soberanía monetaria y su ejercicio.*

A partir de la Ley 21 de 1963 y del Decreto 2206 del mismo año que asignaron a la Junta Monetaria la regulación de la moneda y del crédito, estatutos que fueron declarados exequibles por la Corte en sentencia de 12 de junio de 1969 (M. P. Hernán Toro Agudelo); así como de las amplias funciones que en materia cambiaria le otorgó el Decreto-ley 444 de 1967, quedó claramente establecida la soberanía monetaria del Estado.

### «(SOBERANIA MONETARIA)

Se ha cavilado, por el contrario, sobre si corresponde ejercerla al Congreso Nacional, con base en la cláusula general de competencia (artículo

76-1 C. N.) y en la facultad que le atribuye el ordinal 15 del mismo artículo 76 para “fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda”; o si dicha atribución le compete al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, teniendo en cuenta la facultad que le confiere el numeral 14 del artículo 120 para: “ejercer como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y 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”.

A propósito de esta norma caben dos comentarios, que pese a no ser esenciales, pueden contribuir a evitar dudas sobre su alcance. El primero es que se entiende por “ahorro” (S) la parte del ingreso (Y) no dedicada al consumo (C) ( $S = Y - C$ ), sin importar la forma en la cual los dineros respectivos sean administrados por los intermediarios financieros; así, es indiferente que se depositen en cuentas corrientes, en cuentas ordinarias de ahorro, en cuentas de ahorro en valor constante o que con ellos se adquieran activos financieros, como títulos, bonos o cédulas.

El artículo 120-14 de la Constitución Nacional autoriza la intervención del Presidente de la República en las actividades de las personas que tengan por objeto, entre otras cosas, el manejo de los fondos provenientes del ahorro privado, es decir, de los intermediarios financieros, sin distinguir entre públicos y privados.

Nada obsta, de otra parte, para ejercer tal intervención en relación con los recursos propios del Banco Ganadero, pues no es la propiedad de los recursos el criterio que determina la posibilidad de que el Presidente de la República pueda intervenir sino el carácter de intermediario financiero que tenga la entidad respecto de la cual se ejerce la intervención y ésta se deriva de su objeto. De lo contrario se llegaría al absurdo de tener que excluir de los efectos de una medida de intervención los depósitos de entidades públicas, dando a la locución “ahorro privado” un sentido restringido y limitativo. Jamás las autoridades monetarias han procedido así; por ejemplo, una medida sobre encaje se aplica tanto a las cuentas privadas como a las oficiales. Por el contrario, en ocasiones se han expedido normas más estrictas de encaje sobre las cuentas de entidades oficiales para evitar que los intermediarios financieros las obtengan a través de halagos y prebendas ilícitas en favor de los empleados públicos que manejan los fondos respectivos. Aún más clara es la posibilidad de que el Ejecutivo pueda intervenir, vía artículo 120-14 constitucional sobre el producto de los bonos de fomento ganadero que deben suscribir los contribuyentes.

En consecuencia, la decisión que adopta la Corte y los argumentos que la sustentan son igualmente aplicables a los recursos propios del Banco Ganadero y a los provenientes de los bonos de fomento agropecuario, que a los que captan del público en la modalidad de cuentas corrientes, de ahorro o cualquiera otra.

La Corte buscó en el proceso 1904 (M. P. Dr. Hernando Gómez Otálora) conciliar estos dos puntos de vista, en la siguiente forma: 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 en virtud de las disposiciones con fuerza de ley que se mencionaron; otra es la función *interventora* que con base en tales regulaciones generales le corresponde al Presidente de la República conforme al ordinal antes transcrita del artículo 120 de la Constitución Nacional.

En esta forma se armonizan la acción del Legislativo y la del Ejecutivo». Sobre este punto conviene recordar también la sentencia de esta Corporación de 9 de junio de 1987 (M. P. Fabio Morón Díaz).

Claro que los efectos concretos de algunas medidas reguladoras pueden interpretarse como intervención en el Banco de Emisión o en los intermediarios financieros. Ellas están encomendadas por la ley a la Junta Monetaria, entre otras las siguientes, que son relevantes en el presente caso. Así, el artículo 6º del Decreto-ley 2206 le otorga las siguientes funciones:

“a) Fijar de acuerdo con las circunstancias monetarias y crediticias, límites específicos al volumen total de los préstamos o inversiones de las instituciones de crédito o a determinadas categorías de ellos;

“b) Señalar la tasa de crecimiento del total de los activos a que se refiere el literal anterior, o de determinadas clases de ellos, durante un cierto período de tiempo, pudiendo establecer tasas diferentes por entidades, atendiendo, entre otras razones, a su contribución a la financiación de operaciones de desarrollo económico”.

La Corte, mediante sentencia número 133 de 24 de septiembre de 1987 (M. P. Hernando Gómez Otálora), que se aclaró por sentencia número 133-A de 22 de octubre de 1987, en cuanto al número de la ley acusada, refiriéndose a otra de las facultades de la Junta Monetaria, la de regular los redescuentos, sostuvo la falta de competencia del Congreso para ejercerlos en los siguientes términos:

“No corresponde al Congreso Nacional adoptar esa clase de disposiciones, pues nuestra Carta Fundamental no le confiere competencia para ello. Por el contrario, leyes de la República, adoptadas conforme a la Constitución, atribuyen facultades para regular esos aspectos a la Junta Monetaria, entidad que pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público”.

Y afirmó la competencia de la Junta Monetaria para hacerlo así:

“Corresponde a la ley ‘determinar la estructura de la administración pública’, conforme al artículo 76, ordinal 9º de la Constitución Nacional.

“Esta función fue ejercida a través de la Ley 21 de 1963 y del Decreto-ley 2206 del mismo año, que crearon y organizaron la Junta Monetaria”.

“Que la Junta Monetaria sea órgano del Ejecutivo, nunca se ha puesto en duda; surge de su misma integración, pues de ella hacen parte tres ministros y el Jefe de Planeación; surge de la naturaleza de sus actos, que son reglamentarios y concuerda con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución, que adscribe al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, ‘ejercer como atribución constitucional

*propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión' (subraya la Corte). Lo cual no exige que sea el Presidente quien directamente lo haga, pues al igual que en el caso de muchas otras funciones del artículo 120 de la Carta, puede hacerlo a través de sus ministros y de otros funcionarios u organismos de la Administración, salvo en aquellos casos en los cuales las normas superiores impongan lo contrario".*

**3<sup>a</sup> *La norma acusada a la luz de los principios expuestos en el numeral precedente.***

El artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973 ordena al Banco Ganadero que no menos del 70% de los préstamos que otorgue con sus recursos propios y con el producto de los bonos de fomento agropecuario deberán estar destinados a fondos ganaderos, actividades de cría y ceba de ganado mayor o menor, adecuación de tierras y otras complementarias de las explotaciones ganaderas, porcicultura, avicultura, apicultura, eunicultura, pesca, titulación de terrenos baldíos para ganadería, industrias de procesamiento, conservación o transformación de productos de origen animal".

**“Parágrafo I...**

**“Parágrafo II.** Los préstamos que otorgue el Banco Ganadero a los fondos ganaderos se harán sin perjuicio de los cupos de crédito que el Banco de la República conceda a dicho fondo" (sic).

El carácter individual y concreto de esta norma no puede ser más claro. Por ello, no podía ser expedida por el Congreso Nacional sino por el Ejecutivo, a través del organismo competente que es la Junta Monetaria. Al hacerlo, el Congreso violó el artículo 78, 2<sup>º</sup> de la Constitución Nacional que le prohíbe inmiscuirse por medio de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes, como también lo sostuvo esta Corporación en la citada sentencia número 133 (Pág. 15).

En contra de este análisis no cabría argüir que el Banco Ganadero es una entidad oficial. Se trataría de una empresa de economía mixta, pues la participación oficial es baja, máxime teniendo en cuenta los bonos convertibles en acciones, estimándose entre un 10 y un 20% de su capital pagado y reservas. Pero aún si fuere mayor, las facultades del Congreso en este campo se limitan a *crear* establecimientos públicos (Art. 76, 9<sup>º</sup> C. N.) y a expedir los estatutos básicos de los establecimientos públicos, las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del Estado (artículo 76, 10 C. N.). Una cosa son los "estatutos básicos" y otra diferente las "operaciones" que estos entes realicen, las cuales deben ser decididas por sus órganos directivos y de administración, que poseen los elementos de juicio adecuados, totales y actualizados para adoptar las determinaciones más acordes con la experiencia, situación y perspectivas de la entidad sobre las operaciones a realizar.

**4<sup>a</sup> *Inaplicabilidad del artículo 32 de la Constitución Nacional.***

La Corte estimó constitucional el artículo 95 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989 (Reforma Urbana), en el proceso 1904 (Magistrado Ponente, doctor Her-

nando Gómez Otálora), exequible el artículo 95 (Reforma Urbana), conforme al cual:

“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 Banco Central Hipotecario 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”.

En el caso presente, considera la Corte que el artículo 32 de la Carta es inaplicable porque no se cumplen los fines que persigue.

En efecto, conforme al artículo constitucional el Estado intervendrá por mandato de la ley para “racionalizar” la economía. Los autores consultados están de acuerdo en lo “general” y “vago” del término “racionalizar” (Sáchica, “Constitucionalismo Colombiano”, 7<sup>a</sup> edición, Temis, Bogotá, 1983, Págs. 244 y 246 —Copete Lizarralde, Alvaro, “Lecciones de Derecho Constitucional”, Ed. Lerner, Bogotá, 1960, Pág. 62— Palacios Mejía, Hugo, “La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano”, ANIF, Bogotá, 1975, T. I, Pág. 182 —este último se refiere, en general, a los límites a la libertad de empresa y la iniciativa particular que garantiza el artículo en comento—). Sin embargo, el doctor Luis Carlos Sáchica, lo sintetiza así: “Obtener resultados de mayor rendimiento, más favorable en cualquiera de las etapas del proceso económico” (Op. Cit., Loc. Cit.).

Aunque podría argumentarse, con razón, que la suficiente disponibilidad de crédito para las actividades indicadas en el artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973 puede incrementarlas, algunas de ellas, como la ceba de ganado tienen amplio acceso al crédito bancario ordinario, por lo cual no es menester que se apele al crédito de instituciones de fomento como el Banco Ganadero. En efecto, tomando tan sólo los redescuentos del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) los préstamos otorgados para actividades pecuarias en el último año fueron del orden de \$ 26.850 millones (cálculo basado en “Revista Banco de la República” Notas Editoriales, Separata Revista N° 737, Bogotá, marzo de 1989, Pág. V, especialmente Anexo N° 1).

Por el contrario, son evidentes los perjuicios que traería para la economía nacional el debilitamiento financiero del Banco Ganadero. Tan sólo en el campo monetario se perfilaría la emisión consiguiente al uso de recursos

de emergencia en el Banco de la República. Tal debilitamiento es de esperarse si el Banco Ganadero destinara no menos del 70% de sus disponibilidades a préstamos de fomento que tienen tasas de interés subsidiadas y que por tanto le producirían magros ingresos, en el mejor de los casos (cría de ganado) del 12% en préstamos a 12 años con 4 de gracia (Junta Monetaria, Resolución 54 de 1973, editorial Ediandinos, Bogotá, hojas móviles, Pág. 438) del orden del 12%, cuando el costo promedio de sus recursos puede calcularse en 16.2%, debido a la participación decreciente en ellos de los depósitos en cuenta corriente que, entre 1974 y 1988 bajan del 83 al 42%, en tanto que los de Certificados de Depósito a Término ascienden del 3 al 34% (Separata "Revista Banco de la República", Cit. Anexo 1, Pág. XXIX). Si a ello se agrega un margen razonable de intermediación financiera —inclusive utilidades normales del 12% sobre la inversión— del 10%, el déficit entre ingresos y egresos excedería el 14%.

Pero no solamente desde el punto de vista económico carece de justificación la norma *sub judice*. Tampoco reporta utilidad social, al contrario del artículo 95 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, pues ya se indicó concentraría más el crédito para ciertas actividades como la ceba de ganado, al paso que la norma de la ley de Reforma Urbana busca solucionar el agobiante déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Esta observación de carácter social se hace pues el artículo 32 no puede interpretarse, en cuanto a sus finalidades, con abstracción de otros textos constitucionales, especialmente el artículo 30 Superior que consagra la función social de la propiedad. Bien es cierto que el texto actual del artículo 32 de la Carta proviene del Acto legislativo número 1 de 1968, pero sus orígenes se remontan al Acto legislativo número 1 de 1936, donde aparecía con el número 11.

Por las razones expuestas resulta inconstitucional el artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973 y así habrá de declararlo la Corte.

## VI. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional, y oír el concepto del Procurador General de la Nación,

### RESUELVE:

Es INEXEQUIBLE el artículo 44 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1973.

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 Man-*

*tilla 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 Greifcnstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

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

## ESTADO DE SITIO

**Resumen.** Esta disposición no vulnera mandato superior, alguno, siempre y cuando con las medidas que se adopten para tales fines no se desconozca el derecho de contradicción que ampara el artículo 265 de la Constitución Nacional. Procedimiento para los Tribunales de Orden Público.

**Constitucional el Decreto 1966 de 1989.**

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 81.

Referencia: Proceso 2025 (307-E).

Revisión constitucional del Decreto 1966 de 31 de agosto de 1989, “por el cual se dictan normas tendientes a otorgar las garantías necesarias para el desempeño de las funciones del Tribunal Superior de Orden Público, en orden a procurar el restablecimiento del orden público”.

Aprobada por Acta número 44.

Bogotá, D. E., a 12 de octubre de 1989.

El Secretario General de la Presidencia de la República envió a esta Corporación, dentro de la oportunidad constitucional, el Decreto legislativo número 1966 de 31 de agosto de 1989, “por el cual se dictan normas tendientes a otorgar las garantías necesarias para el desempeño de las funciones del Tribunal Superior de Orden Público, en orden a procurar el restablecimiento del orden público”, para efectos de su control automático.

El negocio se fijó en lista por el término de tres días, sin que se hubiera presentado ningún ciudadano a impugnar o coadyuvar el ordenamiento citado. Vencido dicho plazo, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, quien emitió la vista fiscal de rigor.

### I. EL DECRETO QUE SE REVISA

El texto del decreto materia de revisión constitucional es el que sigue:

#### “DECRETO NUMERO 1966 DE 1989 “(agosto 31)

*“Por el cual se dictan normas tendientes a otorgar las garantías necesarias para el desempeño de las funciones del Tribunal Superior de Orden Público, en orden a procurar 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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

“Que las causas por las cuales se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional obedecieron, entre otras, a la acción de grupos armados relacionados con el narcotráfico, que vienen perturbando 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 estos grupos de delincuentes han dirigido ataques y amenazas contra miembros de la Rama Jurisdiccional, con la intención de impedir la pronta y debida administración de justicia;

“Que con el fin de evitar que la acción delincuencial de los grupos relacionados con el narcotráfico impida el funcionamiento de la Rama Jurisdiccional, es necesario rodear de todas las garantías a los miembros de la citada Rama del Poder Público;

“Que mediante Decreto legislativo 474 de 1988, se creó el Tribunal Superior de Orden Público, al cual se le ha otorgado competencia para conocer de ciertos delitos estrechamente relacionados con la perturbación del orden público, por lo cual es indispensable, en orden a obtener su restablecimiento, que sus integrantes puedan cumplir sus responsabilidades dentro de especiales garantías;

“Que rodear a los miembros de la Rama Jurisdiccional en general, y del Tribunal Superior de Orden Público en particular, de las mayores seguridades para el normal ejercicio de sus funciones, es un elemento esencial para el restablecimiento del orden público,

#### “ D E C R E T A :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los asuntos correspondientes a la compe-

tencia del Tribunal Superior de Orden Público, no estarán sometidos a reparto, en la respectiva Sala.

“Artículo 2º Durante el trámite del proceso, las providencias llevarán la firma de los tres Magistrados que conforman la Sala.

“Tratándose de sentencias o de providencias que pongan fin a la actuación, se entenderá, para todos los efectos legales, que su adopción, al igual que las disidencias, se produjeron de conformidad con el procedimiento vigente, si así lo certifica el Presidente del Tribunal.

“Artículo 3º Para la práctica de pruebas, el Tribunal Superior de Orden Público no estará sometido a las reglas de inmediación. En consecuencia, cuando por razones de seguridad los Magistrados de la Sala correspondiente, que deban practicar la prueba lo consideren necesario, podrán adoptar las previsiones que no impliquen un contacto directo o personal con el sindicado.

“Artículo 4º La intervención del Ministerio Público en los procesos de competencia del Tribunal Superior de Orden Público, estará rodeada de las mismas garantías consagradas en los artículos anteriores. En consecuencia sus conceptos no requerirán ser firmados por el Fiscal o el Agente Especial, según el caso. Corresponde al Presidente del Tribunal certificar sobre su existencia y validez.

“Artículo 5º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 31 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“El Ministro de Educación Nacional,

*Manuel Francisco Becerra Barney.*

“El Ministro de Comunicaciones, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia,

*Carlos Lemos Simmonds.*

“La Ministra de Obras Públicas y Transporte, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico,

*Luz Priscila Ceballos Ordóñez”.*

## II. CONCEPTO FISCAL

El Jefe del Ministerio Público pide a la Corte que declare exequible el Decreto 1966 de 1989, con base en los siguientes argumentos:

- a) El decreto que se revisa reúne las formalidades constitucionales, ya que fue expedido en virtud del Decreto 1038 de 1984 y aparece firmado por el Presidente y todos los Ministros del Despacho;
- b) En punto a la conexidad afirma que “es necesario rodear de todas las garantías a la Rama Jurisdiccional, pues los recientes decretos legislativos afectan los intereses de estos delincuentes (se refiere a los narcotraficantes) y hace previsible su reacción contra miembros de la Rama Jurisdiccional”, motivo por el cual las medidas adoptadas buscan evitar “represalias de los delincuentes organizados a las posturas jurídicas que los afectan de manera directa”;
- c) Respecto al contenido de las normas expedidas manifiesta que “el procedimiento judicial, es por regla general materia de competencia del legislador, en consecuencia el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional puede modificar los procedimientos y competencias de los jueces en cualquier campo”.

## III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### *Competencia:*

Como el Decreto 1966 de 1989 fue expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo de las atribuciones consagradas en el artículo 121 de la Constitución Nacional, corresponde a esta Corporación su revisión oficiosa, de conformidad con lo prescrito en el párrafo del citado artículo en concordancia con el 214 *ibidem*.

*Requisitos formales del decreto:*

El ordenamiento que se revisa cumple a cabalidad con las exigencias formales establecidas en el artículo 121 de la Constitución Nacional, por cuanto aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho. Además, no tiene vocación de permanencia, pues según se desprende de su artículo 1º solamente rige “mientras subsista turbado el orden público en estado de sitio todo el territorio nacional” e igualmente se limita a suspender las disposiciones que le sean contrarias (Art. 5º), con lo cual se aviene al Estatuto Superior.

*Conexidad:*

Considera la Corte que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el decreto que se examina guardan la debida relación de conexidad con los motivos que invocó el Ejecutivo en el Decreto 1038 de 1984 para declarar turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República, así como con el estado conocido de conmoción interior.

En efecto, en dicha oportunidad se adujeron entre otras causas la alteración del orden público “la existencia de grupos armados que han pretendido contra el régimen constitucional, mediante lamentables hechos de perturbación del orden público y suscitando ostensible alarma en los habitantes”; “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 salubridad públicas y en la economía nacional” y en las consideraciones del Decreto 1966 de 1989 se señalan, como causal de justificación, las acciones llevadas a cabo por los narcotraficantes que han dirigido “ataques y amenazas contra miembros de la Rama Jurisdiccional, con la intención de impedir la pronta y debida administración de justicia”.

Es evidente entonces que las medidas adoptadas en el decreto bajo examen están íntimamente vinculadas con las causales iniciales de perturbación con ellas se busca evitar que los grupos de delincuentes relacionados con el narcotráfico ejerzan más acciones tendientes a impedir la normal prestación de un servicio público que es vital para la sociedad, como es el de la administración de justicia, que en este caso está representada por el Tribunal Superior de Orden Público, quien tiene a cargo el conocimiento de los procesos que se adelantan en materia de narcotráfico, terrorismo, etc., y cuyos miembros han sido objeto de continuas amenazas destinadas a impedir el funcionamiento de dicha Corporación.

*Contenido del decreto:*

Como ya se anotó, las disposiciones del Decreto 1966 de 1989 están dirigidas a proteger y dar mayor seguridad a los Magistrados del Tribunal Superior de Orden Público, Corporación que fue creada por el legislador de excepción mediante el Decreto 474 de 16 de marzo de 1988, en el cual se

consagra su organización, funcionamiento y parte de la competencia que hoy tiene. Este ordenamiento fue revisado por la Corte, que lo encontró ajustado a la Constitución, según consta en sentencia número 44 de 28 de abril de 1988.

Precisado lo anterior, procede la Corporación a analizar el contenido mismo de las diferentes normas citadas:

El artículo 1º preceptúa que los asuntos de competencia del Tribunal Superior de Orden Público “no estarán sometidos a reparto, en la respectiva Sala”, lo cual no contraría mandato constitucional alguno, ya que simplemente se limita a suspender en forma temporal el procedimiento ordinario de distribución equitativa de los negocios entre cada uno de los Magistrados que conforman las diferentes salas de dicha Corporación, de manera que mientras dure el estado de excepción el reparto se hará directamente a la Sala, mas no a un Magistrado determinado, medida que tiene por objeto preservar la identidad de las personas que sustancian los procesos para evitar que se tomen represalias contra ellos por parte de las personas que resulten afectadas con las decisiones.

Lo dispuesto en el artículo 2º, respecto a que las providencias que se dicten durante el trámite de los procesos “llevarán la firma de los tres Magistrados que conforman la Sala”, es una consecuencia lógica de lo dispuesto en el artículo 1º, pues si allí se ordena que el reparto no se haga a un Magistrado determinado sino a la Sala, resulta obvio que las providencias que se dicten también deban ser suscritas por todos los Magistrados que la conforman.

De otra parte se establece que cuando se trate de sentencias o de providencias que pongan fin a la actuación “se entenderá, para todos los efectos legales, que su adopción, al igual que las disidencias, se produjeron de conformidad con el procedimiento vigente, si así lo certifica el Presidente del Tribunal”, medida que también está encaminada a proteger a los Magistrados, especialmente a quienes expongan, en la deliberación interna, que se conserva, puntos de vista disidentes, en los cuales considera la Corte, no debe aparecer el nombre del funcionario que lo produjo, para garantizar así su seguridad. Esta disposición es de las que puede adoptar el legislador de excepción sin contrariar la Carta.

En el artículo 3º se expresa que en la práctica de pruebas el Tribunal de Orden Público no estará sometido a las reglas de inmediación, y cuando por razones de seguridad los Magistrados de la Sala correspondiente “que deben practicar la prueba lo consideren necesario, podrán adoptar las previsiones que no impliquen un contacto directo o personal con el sindicado”.

Como es sabido, el principio de inmediación en la práctica de pruebas tiene como fin exigir al juez su participación en la producción de la prueba, o lo que es lo mismo, que dicho funcionario obtenga una observación o percepción directa de la misma. No obstante, el juez puede adquirir el conocimiento del objeto de prueba no en forma directa, sino por medio de otra persona, cuando comisiona o delega en especialistas como los técnicos, por ejemplo.

En el caso de estudio si bien se autoriza a los Magistrados del Tribunal de Orden Público para que cuando lo consideren necesario por razones de seguridad adopten previsiones que no impliquen contacto directo o personal con los sindicados, esta disposición no vulnera mandato superior alguno, siempre y cuando con las medidas que se adopten para tales fines no se desconozca el derecho de defensa que le asiste al procesado, especialmente en lo que atañe con el derecho de contradicción que ampara el artículo 26 del Estatuto Superior.

Respecto a lo dispuesto en el artículo 4º no encuentra la Corte reproche constitucional alguno, por cuanto se limita a extender las mismas garantías consagradas en los artículos anteriores a los agentes del Ministerio Público que intervengan en los procesos de competencia del Tribunal de Orden Público, indicando además que los conceptos que tales funcionarios emitan no requieren ser firmados y corresponde al Presidente del Tribunal certificar sobre su existencia. Así las cosas resultan aplicables los mismos argumentos expuestos para los mandatos contenidos en los artículos 1, 2 y 3 del decreto que se analiza.

Finalmente el artículo 5º señala la vigencia del decreto, como es debido en toda disposición legal, y suspende las disposiciones que le sean contrarias, tal como lo prescribe el inciso 3º del artículo 121 de la Carta Política.

#### IV. 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 Ministerio Público,

##### RESUELVE:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto 1966 de 31 de agosto de 1989, “por el cual se dictan normas tendientes a otorgar las garantías necesarias para el desempeño de las funciones del Tribunal Superior de Orden Público, en orden a procurar el restablecimiento del orden público”.

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

ESTADO DE SITIO. ADMINISTRACION DE RECURSOS  
DESTINADOS A LA SEGURIDAD Y RESTABLECIMIENTO  
DEL ORDEN PUBLICO

Resumen. La Corte hará este pronunciamiento en el entendido de que el manejo de los dineros de la cuenta de los que crea el decreto se sujetarán a las normas sobre control fiscal.

Constitucional el Decreto 1965 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 82.

Referencia: Proceso 2026 (308-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1965 del 31 de agosto de 1989, “por el cual se establece un sistema de administración de recursos destinados a la seguridad y restablecimiento del orden público”.

Aprobada por Acta número 44.

Bogotá, D. E., 12 de octubre de 1989.

I. ANTECEDENTES

Con oficio fechado el 31 de agosto del presente año, dentro del término señalado por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Política, la Secretaría General de la Presidencia de la República envió a la Corte, para su revisión constitucional, copia auténtica del Decreto legislativo número 1965 del 31 de agosto de 1989, “por el cual se establece un sistema de administración de recursos destinados a la seguridad y restablecimiento del orden público”. En la misma fecha, el Presidente de la Corte dispuso que pasara a la Sala Constitucional, la cual, mediante auto de 6 de septiembre del año

en curso, ordenó la fijación en lista del presente negocio por el término de tres (3) días, según informe del Secretario General al Secretario de la Sala Constitucional, de fecha 12 de septiembre, dicho término transcurrió en silencio.

Se corrió luego traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió la vista fiscal correspondiente, dentro del término constitucional, en oficio de fecha 21 de septiembre.

Agotadas así las ritualidades previas, que establece el reglamento constitucional 432 de 1969, entra la Corte a resolver sobre la exequibilidad del Decreto legislativo 1965 de 31 de agosto de 1989.

## II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del decreto que se revisa es como sigue:

### “DECRETO NUMERO 1965 DE 1989 “(agosto 31)

“*Por el cual se establece un sistema de administración de recursos destinados a la seguridad y 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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

“Que una de las causas por las cuales se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, fue la acción de grupos armados y de organizaciones relacionadas con el narcotráfico, orientada a la comisión de diferentes delitos desestabilizadores de la normalidad institucional;

“Que estos grupos de antisociales cuentan con un gran poder económico, obtenido de su actividad delincuencial, que les permite desarrollar acciones atentatorias de la paz pública utilizando sofisticados medios terroristas;

“Que para combatir eficazmente la acción de estos delincuentes, es necesario dotar al Estado colombiano de un sistema especialmente ágil, que suministre los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones del Estado, con elementos logísticos adecuados para ello, con el fin de que ellas conduzcan al restablecimiento del orden público,

## “DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los recursos destinados a la financiación de las necesidades del Estado encaminadas a lograr el restablecimiento del orden público serán administradas mediante una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público, denominada Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público.

“Artículo 2º Para desarrollar los fines de la Cuenta Especial, sus recursos se destinarán a los siguientes objetivos:

“1. Centralizar y canalizar los recursos nacionales destinados a esta Cuenta Especial para la lucha contra el narcotráfico.

“2. Centralizar y canalizar la ayuda internacional suministrada para la lucha contra el narcotráfico.

“3. Destinar los recursos recibidos a la financiación y adquisición de los requerimientos de carácter logístico, en la lucha contra el narcotráfico, para las entidades y organismos que participan en esta lucha.

“4. Prestar el apoyo económico, financiero y logístico que requieran las entidades y organismos del Estado para la lucha contra el narcotráfico.

“Artículo 3º La Cuenta Especial contará con los siguientes recursos:

“a) Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación;

“b) Aportes y donaciones en dinero y en especie de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras;

“c) Donaciones en dinero y en especie de gobiernos y organizaciones extranjeros.

“Artículo 4º La Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público, será manejada por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, mediante un sistema de administración fiduciaria, de carácter legal, que asegure la cabal destinación de los recursos al cumplimiento de las finalidades señaladas en el presente Decreto.

“El régimen legal aplicable al manejo de esta administración fiduciaria, será el señalado por el Código de Comercio y la Ley 45 de 1923.

“Para todos los efectos legales la representación de dicha cuenta la llevará la mencionada Sociedad Fiduciaria.

“Por la gestión fiduciaria que cumpla, la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, percibirá, a título de comisión, la retribución que corresponde en los términos que señale la Superintendencia Bancaria.

“Artículo 5º Los contratos que celebre la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, en el país o en el exterior, en desarrollo de los objetivos de la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público, se regirán por las normas del derecho privado, con excepción del contrato de

empréstito, para el cual deberá cumplir las disposiciones previstas en el Decreto-ley 222 de 1983.

“Artículo 6º Las donaciones que hagan las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, no requerirán del procedimiento de insinuación y estarán exentas de todo impuesto.

“Artículo 7º La importación de bienes destinados al cumplimiento de los objetivos de la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público, estará exenta de todo impuesto, contribución o arancel. Tales bienes se nacionalizarán mediante acta, previo concepto favorable de la Junta Consultora.

“Artículo 8º Para el manejo de la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público, la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, ejecutará las determinaciones adoptadas por la Junta Consultora, que estará integrada de la siguiente manera:

“1. El Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado, quien sólo podrá ser el Subsecretario General, quien la presidirá.

“2. El Ministro de Gobierno.

“3. El Ministro de Justicia.

“4. El Ministro de Defensa Nacional.

“5. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

“6. El Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, o su delegado, quien sólo podrá ser el Secretario General de ese organismo.

“7. El Director General de la Policía Nacional, o su delegado, quien sólo podrá ser el Director de la Policía Antinarcóticos.

“Parágrafo. Los Ministros que conformen la Junta Consultora, sólo podrán delegar su asistencia en los respectivos Viceministros. El Ministro de Defensa Nacional, delegará en el Secretario General.

“Artículo 9º Son funciones de la Junta Consultora:

“a) Señalar las políticas generales de manejo e inversión de los recursos de la Cuenta Especial, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y cabal cumplimiento de sus objetivos;

“b) Indicar la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos de la Cuenta Especial frente a las disponibilidades de la misma;

“c) Solicitar informes periódicos a la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, acerca de la ejecución de las determinaciones e instrucciones adoptadas e impartidas por la Junta Consultora, examinarlos y señalar los correctivos que, a su juicio, sea conveniente introducir;

“d) Emitir concepto sobre la nacionalización de bienes destinados al cumplimiento de los objetivos de la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público.

“Artículo 10. Las actas de las sesiones de la Junta Consultora tendrán carácter reservado.

“Artículo 11. Los recursos de la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público estarán libres de inversiones forzosas y obligatorias.

“Artículo 12. Son causales de extinción de la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público y, en consecuencia, de la administración fiduciaria, las siguientes:

“1<sup>a</sup> El levantamiento del estado de sitio, caso en el cual los recursos serán entregados a la Tesorería General de la República.

“2<sup>a</sup> La disolución, liquidación o intervención administrativa de la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, caso en el cual la Cuenta será administrada fiduciariamente por otra entidad con capacidad fiduciaria, de carácter público, que determine el Gobierno Nacional.

“3<sup>a</sup> El cumplimiento de los objetivos de la Cuenta Especial, declarado por el Gobierno Nacional.

“Artículo 13. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 31 de agosto de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“El Ministro de Educación Nacional,

*Manuel Francisco Becerra Barney.*

“El Ministro de Comunicaciones, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia,

*Carlos Lemos Simmonds.*

“La Ministra de Obras Públicas y Transporte, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico,

*Luz Priscila Ceballos Ordóñez”.*

### III. EL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, mediante oficio de 21 de septiembre de los corrientes, emitió concepto favorable a la constitucionalidad del decreto, apoyándose en los siguientes razonamientos:

—Que el decreto bajo examen está refrendado con las firmas de todos los Ministros del Despacho, y fue expedido en desarrollo del Decreto 1038 de 1984. No existe, pues reparo formal alguno.

—En cuanto hace a la conexidad, menciona la acción de grupos armados y de la delincuencia organizada que se ha materializado en diferentes delitos desestabilizadores de la normalidad institucional, y enfatiza el inmenso poder económico con que cuentan los grupos antisociales; agrega que dicho poder “les permite desarrollar acciones atentatorias de la paz pública utilizando desarrollados medios terroristas, de donde es necesario para el Estado colombiano, promover un sistema ágil, que suministre los recursos necesarios para restablecer el orden público”.

Al referirse a las disposiciones del decreto expresa que las materias reguladas en los artículos 1, 2, 3, 4, 10 y 11 son de naturaleza legal, por lo cual el legislador de emergencia puede dictar normas sobre ellas.

—Al referirse a la constitucionalidad del artículo 7º señala el Procurador que “el artículo 205 de la Constitución Nacional autoriza al Gobierno para variar las tarifas de aduanas de conformidad con la ley marco correspondiente; en circunstancias de excepción, mediante decreto legislativo, puede suspenderse la normación marco y autorizarse la exención arancelaria en otros términos”.

—Respecto a los artículos 8º y 9º del decreto reitera que “mediante decretos de estado de sitio se pueden crear órganos de consulta y decisión, así como asignar funciones a éstos, siempre que guarden relación de conexidad con los motivos de la declaratoria de estado de sitio”.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

#### a) *Competencia.*

El Decreto 1965 fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el estado de sitio, y conforme a lo

dispuesto en el artículo 121 en concordancia con el 214 de la Constitución Nacional. La Corte Suprema de Justicia es, pues, competente para revisarlo y decidir definitivamente sobre su constitucionalidad.

b) *Requisitos formales.*

El Decreto 1965: a) lleva la firma del Presidente y todos sus Ministros; b) tiene vigencia temporal, "mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional" (artículo 1º) y se limita a *suspender* las normas que le sean contrarias (Art. 13). Cumple así los requisitos formales prescritos en el artículo 121 de la Carta.

c) *Conexidad.*

El Decreto 1038 de 1984 declaró turbado el orden público por la acción persistente de grupos armados y de organizaciones relacionadas con el narcotráfico destinados a la desestabilización de las instituciones, la cual se ha materializado en atentados y aleves asesinatos de jueces y magistrados, creando una grave inseguridad para estos servidores públicos.

Las normas del decreto en revisión crean una cuenta especial (Art. 1º), cuyos recursos se destinan a los siguientes objetivos:

1. Centralizar y canalizar los recursos nacionales destinados a la lucha contra el narcotráfico.
2. Centralizar y canalizar la ayuda internacional suministrada para esta lucha.
3. Destinar los recursos recibidos a la financiación y adquisición de los requerimientos de carácter logístico en esa lucha para las entidades y organismos que participan en ella.
4. Prestar el apoyo económico, financiero y logístico que requieran las entidades y organismos del Estado para tal lucha (artículo 2º).

Dicha cuenta especial contará con los siguientes recursos: Apropiaciones del presupuesto general de la Nación; aporte y donaciones de cualquier índole que tengan la misma destinación (Art. 3º). Dicha cuenta especial será manejada por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, mediante un sistema de administración fiduciaria (Art. 4º).

Es clara la conexidad entre estas disposiciones y los motivos ya indicados que originaron la declaratoria del estado de sitio, pues la lucha contra el narcotráfico requiere cuantiosos recursos financieros, ordinarios y extraordinarios, nacionales y extranjeros, y su administración centralizada y ágil.

d) *Disposiciones del decreto.*

1. *Creación de la "Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público".* El artículo 1º la crea como una cuenta nacional, con indepen-

dencia patrimonial, administrativa, contable y estadística. El artículo 2º señala como sus objetivos centralizar y canalizar los recursos nacionales y la ayuda internacional para la lucha contra el narcotráfico, así como prestar apoyo a las entidades y organismos del Estado en esa lucha; en concordancia con estos objetivos, el artículo 3º señala como recursos de la cuenta las apropiaciones presupuestales, así como los aportes y donaciones nacionales y extranjeros que tengan el mismo fin. Estas disposiciones son de carácter presupuestal y por lo tanto de naturaleza legal.

Bien sabido es que corresponde al legislador —ordinario, extraordinario o de emergencia—, expedir las normas orgánicas del presupuesto nacional, conforme al artículo 76-3 de la Constitución Nacional y que los presupuestos anuales también corresponde establecerlos a la ley conforme al artículo 76-13 de la Constitución Nacional, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 208 a 212 de la Carta Fundamental, los cuales otorgan a la ley la facultad para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración, dentro de los límites que los restantes artículos del Título XIX sobre la hacienda señalan.

Como los decretos legislativos son leyes en sentido material, podía el Ejecutivo dictar esas normas mediante el Decreto 1965 de 1989, proferido en desarrollo del artículo 121 de la Constitución Nacional. A este raciocinio se suma que el artículo 16 de la Carta ordena a las autoridades proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, y el 120-7 atribuye al Presidente de la República la función de conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. Si el Presidente estima que para un cabal desarrollo de esta fundamental atribución conviene crear la cuenta en referencia era no solamente su atribución sino su deber constitucional crearla, sin que corresponda a la Corte juzgar su bondad.

Obviamente la constitucionalidad de una disposición resulta de sus confrontaciones con la Carta Fundamental. Sin embargo, como se ha argüido en caso similar al presente que la ley no puede crear figuras administrativas diferentes de las consagradas en nuestro sistema jurídico-administrativo, porque con ello podría contrariar el artículo 76-9 que faculta a la ley para determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, no sobra advertir que el Decreto-ley 1050 de 1968, “por el cual se dictan normas generales para la reorganización y funcionamiento de la administración nacional”, prevé en su artículo 9º la existencia de cuentas especiales, de administración fiduciaria, cuando dispone que los contratos de administración fiduciaria que celebre el Gobierno se regirán por la ley que los autoriza.

2. *Manejo de la “Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público”*. Sobre este particular caben cuatro comentarios:

a) Los gastos que con ella se hagan están sujetos a una junta compuesta por el Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, quien sólo podrá ser el Subsecretario General quien la presidirá; por los Ministros de Gobierno, Justicia, Defensa Nacional

y Hacienda y Crédito Público, así como por el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado, quien sólo podrá ser el Secretario General de ese organismo y por el Director General de la Policía Nacional o su delegado, quien sólo podrá ser el Director de la Policía Antinarcóticos (artículo 8º del decreto). Se observa que el artículo 8º del decreto incurre en una contradicción al afirmar de una parte que la Previsora Limitada “ejecutará las determinaciones adoptadas por la Junta...” y de otra, al darle a ésta el título de “Junta Consultora”, pero tal contradicción no es causal de inconstitucionalidad y además dicha contradicción se salva teniendo en cuenta las funciones que el artículo 9º otorga a la mencionada Junta, las cuales no son ciertamente consultoras, sino directivas, tales como señalar las políticas generales de manejo e inversión de los recursos de la cuenta, indicar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidos los objetivos de la cuenta especial frente a sus disponibilidades. La creación de la Junta y sus funciones son materia legal conforme a lo dispuesto en el artículo 76-10 que atribuye a la ley “regular los otros aspectos del servicio público”; no riñen pues con la Constitución los artículos 8º y 9º del decreto *sub examine*. Lo mismo puede predicarse de su artículo 10 que le da carácter reservado a las actas de las sesiones de la Junta, ya que el Decreto 1965 por ser legislativo tiene el carácter de ley en sentido material;

b) El fiduciario (La Previsora Limitada), tiene por tanto funciones simplemente ejecutoras o de tramitación;

c) El decreto no detalla la forma en la cual este manejo debe llevarse a cabo, pero ello no era necesario, pues el artículo 4º del mismo hace expresa referencia a que el contrato se regirá por las disposiciones de la Ley 45 de 1923, que regula las actividades de los intermediarios financieros, entre ellos la fiducia y al Código de Comercio que contiene también normas sobre el contrato de fiducia; en lo no previsto en tales disposiciones juega la autonomía de la voluntad de las partes en el contrato respectivo;

d) Habría sido aconsejable mas no necesario, que el decreto hubiera previsto expresamente que el contrato entre el Gobierno y La Previsora Limitada debía sujetarse a las normas sobre contratación administrativa contenidas en el Decreto 222 de 1983, pero no teniendo el Decreto 222 jerarquía constitucional, no afecta la constitucionalidad del Decreto legislativo 1965 de 1989.

Según ya se observó, el Decreto 1965 de 1989, por ser legislativo, es ley en sentido material, en consecuencia la celebración del contrato en el previsto se ajusta a lo dispuesto en el artículo 120-13 de la Constitución Nacional que atribuye al Ejecutivo la función de “celebrar contratos para la prestación de servicios... con arreglo a las leyes...” (subraya la Corte).

Encomendado el manejo fiduciario de la Cuenta Especial a La Previsora, empresa industrial y comercial del Estado, cuyo capital pertenece, casi en su totalidad al Estado, es natural que dicha empresa lleve la representación legal de la cuenta como se prevé en el último inciso del citado artículo 4º.

Los contratos de administración fiduciaria están previstos en el Decreto-ley 1050 de 1968; el artículo 9º de ese decreto dispone que se regirán por

la ley que los autoriza. Se trata entonces de una materia legal, que por lo tanto bien puede autorizarse y regularse por un decreto legislativo, que es ley en sentido material, como el que aquí se revisa.

3. Al igual que ocurre con los artículos 1 a 4, ya analizados, los números 5 a 11 son constitucionales por corresponder a cuestiones de naturaleza legal, que pueden ser modificadas por un decreto con fuerza de tal como es el Decreto legislativo 1965 de 1989.

El artículo 7º establece una exención general de impuestos a la importación de bienes destinados al cumplimiento de los objetivos de la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público, al disponer que ella "estará exenta de todo impuesto, contribución o arancel". Debe distinguirse entre las exenciones arancelarias y las de otros derechos de importación; las primeras están sujetas a la ley marco, prevista en el artículo 76-22 de la Carta y puede, dentro de ellas actuar el Ejecutivo, según lo dispuesto en el artículo 120-22 de la misma. Los demás derechos de importación deben ser establecidos por ley, conforme al artículo 76-1 de la Constitución Nacional, siendo el decreto que se examina legislativo y por lo tanto ley en sentido material, bien puede establecer exenciones a estos otros derechos de importación. En estos términos se discrepa del análisis hecho por el señor Procurador General de la Nación al referido artículo del Decreto 1965, pues no hace el Agente del Ministerio Público la diferencia que se acaba de trazar y que ha sido señalada por la Corte en reciente decisión.

Dada la naturaleza de las discusiones que en la Junta Consultora tienen lugar, está en interés del orden público que sus actas sean reservadas, por lo cual el Presidente de la República mediante un decreto con fuerza de ley puede disponer que lo sean, toda vez que corresponde a la ley, en desarrollo del artículo 76-10 "regular los otros aspectos del servicio público".

El artículo 12 prevé como causas de extinción de la Cuenta Especial: el levantamiento del estado de sitio, lo cual concuerda con el carácter transitorio de los decretos legislativos y por tanto de las instituciones en ellos previstas; también prevé como tal el cumplimiento de los objetivos de la cuenta, que es una causa normal de terminación de los contratos celebrados para una obra o labor determinada; la causal de disolución, liquidación o intervención administrativa de la sociedad fiduciaria coincide con las causas de caducidad de los contratos administrativos. Todas ellas caben dentro de la facultad del Ejecutivo para celebrar contratos, que le encomienda el artículo 120-13 de la Constitución Nacional y corresponde al principio de iniciativa privada, dentro de los límites del bien común consagrado en la parte inicial del artículo 32 de la Carta.

Por las razones expuestas el Decreto legislativo 1965 de 1989 cumple con los requisitos de forma y de conexidad que exige la Constitución Nacional y sus normas no violan precepto alguno de ésta, por lo cual la Corte habrá de declararlo constitucional.

La Corte hará este pronunciamiento en el entendido de que el manejo de los dineros de la cuenta de los que crea el decreto se sujetarán a las normas sobre control fiscal, en cuanto no riñan con la naturaleza y características del contrato de fiducia.

**V. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, 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 :**

Es CONSTITUCIONAL el Decreto legislativo 1965 de agosto 31 de 1989.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente Corte Suprema de Justicia.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## ESTADO DE SITIO

Resumen. El Presidente para suspender los Alcaldes Municipales está condicionado, no sólo a procurar el logro de la finalidad indicada, sino también sujeto a las mismas limitaciones que impuso el constituyente al legislador ordinario.

Inconstitucional el Decreto 2013 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 83.

Referencia: Expediente número 2028 (309-E).

Revisión constitucional del Decreto 2013 de septiembre 5 de 1989, "por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público".

Aprobada según Acta número 44.

Bogotá, D. E., 12 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Nacional, la Secretaría General de la Presidencia de la República envió a la Corte el Decreto 2013 de 1989, para la revisión de su constitucionalidad.

Agotada la tramitación de rigor, se procede a adoptar la correspondiente decisión de mérito.

### II. EL DECRETO EN REVISIÓN

Su texto literal es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 2013 DE 1989  
“(septiembre 5)

“Por el cual se dictan medidas tendientes al 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 el territorio nacional;

“Que las causas que motivaron la declaratoria de turbación del orden público, hacen referencia a la acción de grupos armados que vienen perturbando gravemente el normal funcionamiento de las instituciones y a la acción del narcotráfico con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas;

“Que el Acto legislativo número 1 de 1986, en su artículo 3º, dispone que el Presidente de la República y los gobernadores, intendentes o comisarios, en los casos taxativamente señalados por la ley suspenderán a los alcaldes, según sus respectivas competencias;

“Que la acción persistente de grupos armados y de organizaciones delincuenciales, se ha concentrado en impedir que las primeras autoridades municipales ejerzan sus funciones en materia de orden público, agravando, por tanto, las causas perturbadoras de la paz pública en el país;

“Que, en consecuencia, para restablecer el orden público, se hace necesario que el Gobierno Nacional, en aquellos municipios afectados por la situación a que se refiere el considerando anterior, cuente con los instrumentos que le permitan designar como alcaldes a miembros de las Fuerzas Armadas;

“Que para tomar estas importantes medidas es necesario adicionar temporalmente las Leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, en lo referente a las causales de suspensión de los alcaldes y a la designación de las personas que deban reemplazarlos, con la participación del Organismo de Seguridad del más alto nivel y la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación,

“DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, constituirá causal de suspensión del ejercicio del cargo de alcalde elegido o designado, la existencia de una situación de anormalidad en el respectivo municipio, que indique la necesidad de la presencia de una autoridad perteneciente a las Fuerzas Armadas, en orden a lograr un pronto restablecimiento de la normalidad pública.

“Artículo 2º La situación de anormalidad deberá ser previamente calificada por el Consejo Nacional de Seguridad, con la asistencia y participación del Procurador General de la Nación, quien la comunicará al Presidente de la República, al Gobernador, Intendente o Comisario respectivo, con el fin de que procedan a suspender al alcalde y a designar al miembro de las Fuerzas Armadas que deba reemplazarlo.

“Artículo 3º Esta medida solamente podrá ser tomada dentro del segundo año del período para el cual el alcalde haya sido elegido o designado.

“Artículo 4º La suspensión del alcalde subsistirá mientras persista la situación de anormalidad, dentro del período para el cual fue elegido o designado el alcalde, pero, superada esa situación de anormalidad el alcalde elegido o designado será reintegrado al ejercicio del cargo.

“Artículo 5º El alcalde suspendido deberá ser designado por el Presidente de la República, Gobernador, Intendente o Comisario respectivo, en un cargo de igual remuneración, o, en caso de que esto no fuera posible, continuará devengando el salario asignado al cargo de alcalde, hasta el vencimiento del respectivo período o hasta que se produzca el reintegro, según el caso.

“Artículo 6º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 5 de septiembre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

*Germán Montoya Vélez.*

“El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Bernardo Flórez Enciso.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*Maria Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“El Ministro de Educación Nacional,

*Manuel Francisco Becerra Barney.*

“El Ministro de Comunicaciones, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia,

*Carlos Lemos Simmonds.*

“La Ministra de Obras Públicas y Transporte,

*Luz Priscila Ceballos Ordóñez”.*

### III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

En cumplimiento de las normas que gobiernan el trámite del control oficioso de los decretos legislativos, el negocio se fijó en lista en la Secretaría de la Corte por el término de tres días.

Durante el lapso indicado, no se recibió ningún memorial de respaldo o impugnación respecto de la constitucionalidad del decreto sometido a revisión.

### IV. EL CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA

La señora Procuradora General de la Nación (encargada), emitió la vista fiscal de rigor por medio de oficio fechado el 27 de septiembre del año en curso, en la que sugiere la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 2013 de 1989, basándose para ello en los siguientes argumentos:

Considera que aunque el decreto fue derogado al poco tiempo de su expedición, debe proferirse fallo de fondo y no inhibitorio, siguiendo la jurisprudencia de la Corte respecto de los decretos de estado de sitio, conforme a la cual, es deber suyo indeclinable revisar los decretos dictados por el Presidente en ejercicio de los poderes extraordinarios que le confiere el estado de sitio, independientemente de que no estén aplicándose al momento de su valoración judicial.

Luego de transcribir el artículo 3º del Acto legislativo número 1 de 1986 y los artículos 17 y 18 de la Ley 78 de 1986 y 6º y 7º de la Ley 49 de 1987 que señalaron las causales de suspensión y destitución de los alcaldes en desarrollo del precepto constitucional citado, advierte que los motivos en que se fundan están constituidos por comportamientos reprochables del alcalde que ameritan su separación definitiva o transitoria del cargo “y no por circunstancias ajenas a la conducta del funcionario, de donde es clara

la ausencia de conexidad entre las circunstancias de perturbación del orden público y la medida de restablecimiento, que parte del supuesto tácito de la incapacidad del funcionario para cumplir con su función de mantenimiento del orden público”.

Y agrega, “...el estado de sitio no es una institución al margen de la Constitución o supraconstitucional, es, por el contrario, un régimen de excepción pero enmarcado por la Constitución, bajo su imperio la Constitución rige, no está en suspenso, aunque implique las necesarias restricciones de los derechos fundamentales que expresamente la Carta autoriza y de los derechos legales para restablecer la normalidad”. Por ello en épocas de anormalidad no se pueden desconocer los principios democráticos explícitos en los artículos 171, 179 y 201 de la Carta.

2. Con fundamento en las razones anteriores considera también inconstitucional el artículo 2º, pues se trata de una medida complementaria del artículo anterior.

3. Califica de inexplicable la norma que consagra el artículo 3º, porque las razones de perturbación del orden público pueden ocurrir en cualquier momento y no sólo durante el segundo año del período del alcalde.

4. Dice que el artículo 5º es contrario a la Constitución por las mismas razones que expuso al analizar el artículo 1º, “pues no sólo prevé la posibilidad de remover a un funcionario electo por votación popular, sino que lo posibilita para ejercer un cargo para el cual no fue nombrado o seguir devengando un salario a pesar de haber cesado en el ejercicio de sus funciones”.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Es incuestionable la competencia de la Corte para pronunciarse sobre la validez constitucional del Decreto 2013 de 1989, por ser legislativo de estado de sitio. Así lo ordena el artículo 121 de la Constitución Nacional.

Ciertamente, como lo hace ver la señora Procuradora, el decreto que se revisa fue derogado a los pocos días de su expedición por el Decreto 2074 de septiembre 11 de 1989, sin embargo, ello no es óbice para que la Corte profiera decisión de mérito manteniendo su jurisprudencia ya tradicional, sólidamente fundada en que para los decretos legislativos el constituyente ha previsto un control automático forzoso que debe cumplirse, aunque no rijan al momento de proferirse la decisión.

#### *Formalidades.*

Las formalidades que prescribe el artículo 121 de la Constitución Política en punto a la obligatoriedad de los decretos de estado de sitio, se satisfacen en el decreto *sub examine*, pues fue expedido por el Presidente

de la República y lleva la firma de los trece Ministros de su Despacho, ya que el Ministro de Comunicaciones firma en tal calidad y como encargado de las funciones del Ministerio de Justicia.

De otra parte, la transitoriedad de sus disposiciones está garantizada en los artículos 1º y 6º, pues su vigencia se sujeta a la duración del estado de sitio y suspende la normatividad legal incompatible con sus preceptos.

### *Conexidad.*

Es doctrina uniforme y constante de esta Corporación, que las disposiciones con virtud de ley que dicte el Presidente invocando los poderes excepcionales de que queda investido durante el estado de sitio deben estar dirigidas a restablecer el orden público, removiendo los obstáculos que impiden el retorno a la normalidad.

En el decreto objeto de este proceso, el Gobierno ha invocado la acción persistente de grupos armados y organizaciones delincuenciales, como circunstancias gravemente alteradoras del normal funcionamiento de las instituciones y especialmente, que su acción desestabilizadora se ha concentrado en impedir que las primeras autoridades municipales ejerzan sus funciones en materia de orden público, generando mayor inquietud en la ciudadanía, lo cual pone de relieve la conexidad existente entre los motivos que determinaron la conmoción y las medidas para su restablecimiento.

### *Examen material.*

Con fundamento en las motivaciones enunciadas y además en que se hace necesario que los municipios afectados por la situación "cuenten con los instrumentos que le permitan designar como alcaldes a los miembros de las Fuerzas Armadas", procede el Gobierno a adicionar las disposiciones legales relativas a las causales de suspensión de los alcaldes y a la designación de las personas que deban reemplazarlos, y a regular el trámite para calificar la situación de anormalidad, la procedencia de la medida teniendo en cuenta el período del alcalde, la duración de la suspensión y a consagrarse la obligación de designarlo para un cargo de sueldo equivalente y de no ser posible, pagarle la remuneración correspondiente hasta el vencimiento del período o hasta que se produzca su reintegro.

El conjunto de las normas reseñadas indica, indudablemente, que la suspensión del alcalde y su sustitución por un miembro de las Fuerzas Armadas ocurriría en el evento de haberse establecido la existencia de una situación de anormalidad especial que no es imputable al alcalde, ni auspiciada por éste, sino que por el contrario acontece sin su concurso. Por tanto es evidente que no tiene el carácter de sanción por un comportamiento indebido que deba disciplinarse.

Conviene recordar que la aspiración política de elegir a los alcaldes por el voto directo de los ciudadanos vino a cristalizarse en el Acto legislativo número 1 de 1986, siguiendo principios de derecho público, conforme a los

cuales, la verdadera descentralización administrativa y su estabilización sólo se cumple, cuando sus autoridades son escogidas por elección popular de los gobernados, quienes de esta manera velan por sus propios intereses y ejercen control sobre sus administradores.

La citada enmienda constitucional al instituir la elección popular de los alcaldes dispuso a la vez que éstos podrían ser suspendidos o destituidos por el Presidente, los gobernadores, intendentes o comisarios, por los motivos taxativamente previstos en la ley. Quedó entonces deferido al legislador el señalamiento de los casos que ameritan la imposición de las medidas de suspensión y destitución de los alcaldes y así lo hizo en los artículos 17 y 18 de la Ley 78 de 1986, que luego modificó parcialmente, por virtud de los artículos 6º y 7º, la Ley 49 de 1987.

Si bien la jurisprudencia de esta Corporación en forma reiterada y con toda nitidez ha señalado que, mediante la declaratoria de estado de sitio el Presidente adquiere competencia legislativa para dictar las medidas que estime convenientes para contrarrestar los efectos de hechos perturbadores de la tranquilidad pública que persisten en sus caracteres originales o han sobrevenido para agravar la conmoción interior, es obvio, que el Presidente para el ejercicio de estas facultades está condicionado, no sólo a procurar el logro de la finalidad indicada, sino también sujeto a las mismas limitaciones que impuso el constituyente al legislador ordinario, esto es, debe respetar los principios constitucionales que como se ha dicho, tienen vigencia permanente y mantienen su imperio aún en épocas de crisis política.

Bajo esta premisa se analizarán las disposiciones de excepción, dictadas por el Presidente para adicionar las causales de suspensión de los alcaldes municipales en el ejercicio del cargo, con la consistente en "la existencia de una situación de anormalidad en el respectivo municipio que indique la necesidad de la presencia de una autoridad perteneciente a las Fuerzas Armadas".

Si bien, la norma de carácter excepcional está dirigida al restablecimiento del orden público, desvirtúa el principio consagrado en el artículo 201 del Estatuto Superior, toda vez que los vocablos "suspensión y destitución" que emplea el precepto citado, aluden con claridad meridiana a correctivos disciplinarios que se imponen como reproche de un comportamiento indebido, imputable a quien cumple un destino público, en este caso, el alcalde electo. Por tanto su imposición ha de estar circunscrita a una conducta personal del funcionario, a fin de garantizar el debido ejercicio de la función pública.

Para ilustrar que las facultades de suspensión y destitución de los alcaldes otorgadas al Presidente, al Gobernador, a los intendentes y comisarios tienen finalidad e índole sancionatoria, resulta útil traer a colación lo expresado por el honorable Senador Edmundo López Gómez durante el debate del proyecto que se convirtiera en Acto legislativo número 1 de 1986 en la plenaria del Senado, en la segunda legislatura, ante inquietudes que se plantearon respecto del poder absoluto que tendrían los alcaldes elegidos por el voto ciudadano.

“...una observación que ha hecho su señoría, en el sentido de que la elección de los alcaldes sería o traería anarquía para el país, yo creo que no, el proyecto si usted bien lo lee, establece el poder disciplinario, el Gobernador puede destituir por los motivos expresados en la ley, que señale la ley, al alcalde, suspenderlo en sus funciones. Luego no es una rueda suelta dentro de la organización institucional. Su señoría, creo que debe también aceptar que lo que hoy no hay es estabilidad administrativa en los municipios, la estabilidad administrativa la otorga el voto popular porque se elige por un determinado período” (“Anales del Congreso” N° 220 bis del 12 de diciembre de 1985, Pág. 11).

La medida, como causal de suspensión adicional al régimen disciplinario, tendría anclaje en la Constitución si la especial situación de alteración del orden público pudiese endilgarse al alcalde municipal, pero éste no es el sentido del precepto ni permite tal interpretación, pues su consagración obedece, como bien lo señala la Procuradora, “a circunstancias objetivas ajenas a la conducta del funcionario”.

El artículo 5º contribuye a despejar cualquier equívoco, pues prevé la incorporación del alcalde a un cargo de igual remuneración y en caso de no ser posible permite que continúe devengando el sueldo correspondiente, lo cual impide darle a la suspensión que prevé el decreto, el carácter de sanción.

Resulta oportuno señalar que lo preceptuado en el artículo 3º no guarda lógica con la finalidad buscada con la suspensión del alcalde, pues no obstante, que dadas las circunstancias actuales, la medida hubiese tenido aplicación inmediata, resulta incongruente condicionar su viabilidad al tiempo que haya transcurrido del período del alcalde, pues si se trata de remediar una situación de orden público, ésta es una necesidad inaplazable.

Es conclusión obligada de lo anterior, que el artículo 1º que establece la causal de suspensión de los alcaldes y las restantes regulaciones que implementan la medida y le dan vigencia, contradicen abiertamente el mandato popular consignado en el Acto legislativo número 1 de 1986, en cuyo proyecto inicial se contempló un procedimiento que incluía un control automático judicial en prevención de las medidas indebidas que pudiesen dictar los gobernadores, que en la práctica entrañan revocación del mandato popular conferido a quien resulte elegido Alcalde Municipal.

## VI. DECISIÓN

En mérito de las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto de la señora Procuradora General de la Nación (encargada),

### RESUELVE:

Declarar INCONSTITUCIONAL el Decreto legislativo número 2013 de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## ESTADO DE SITIO

**Resumen. Derogatoria de un decreto legislativo. Es constitucional la derogatoria de un decreto legislativo por otro de la misma índole. Constitucional el Decreto legislativo número 2074 de 1989.**

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 84.

Referencia: Proceso 2030 (310-E).

Revisión constitucional del Decreto número 2074 del 11 de septiembre de 1989, "por el cual se deroga el Decreto legislativo número 2013 del 5 de septiembre de 1989".

Aprobada por Acta número 44.

Bogotá, D. E., 12 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El Decreto legislativo 2074 de 11 de septiembre de 1989 fue remitido por el Secretario General de la Presidencia de la República, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia al día siguiente de su expedición, conforme al parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional. Recibido por éste el mismo día, procedió de inmediato a enviarlo a la Secretaría de la Sala Constitucional, donde se recibió en idéntica fecha; dos días después la Sala dispuso enviarlo a la Secretaría General de la Corte para que ésta lo fijara en lista por el término de 3 días a efectos de la intervención ciudadana prevista en el artículo 214 constitucional, término que transcurrió en silencio, según constancia del Secretario General de la Corporación; se remitió entonces al señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de rigor en escrito de octubre 3. Surtidos así los trámites previos, entra la Corte a pronunciarse sobre la norma en cuestión.

## II. TEXTO DEL DECRETO

El Decreto 2074 de 11 de septiembre se limita a derogar el Decreto legislativo 2013 de 5 de septiembre y está suscrito por el Presidente de la República y por todos sus ministros, según puede apreciarse en la fotocopia que se inserta a continuación:

“DECRETO NUMERO 2074 DE 1989  
“(septiembre 11)

*Por el cual se deroga el Decreto legislativo número 2013 del 5 de septiembre de 1989.*

“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,

“DECRETA:

“Artículo 1º Derógase el Decreto legislativo número 2013 del 5 de septiembre de 1989.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 11 de septiembre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Agricultura,

*Maria Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“El Ministro de Educación Nacional,

*Manuel Francisco Becerra Barney.*

“El Ministro de Comunicaciones,

*Carlos Lemos Simmonds.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Obras Públicas y Transporte,

*Luz Priscila Ceballos Ordóñez”.*

### III. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Transcribe el señor Procurador varias sentencias de esta Corporación en las cuales se sostiene que es constitucional la derogatoria de un decreto legislativo por otro de la misma índole. En cuanto a la conexidad, se limita, con razón a afirmar: “Se trata, simplemente, de un decreto derogatorio de una medida de estado de sitio”.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

#### 1<sup>a</sup> *Competencia.*

La Corte es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del decreto en cuestión, conforme a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional.

#### 2<sup>a</sup> *Derogatoria.*

El decreto *sub examine* no deroga ninguna ley, sino un decreto legislativo, lo cual es posible, según reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (Cfr., entre otras sentencias las de 18 de mayo de 1972. M. P. Luis Sarmiento B.; 22 de junio de 1972. M. P. Guillermo González Ch.). Ello resulta ajustado a la Constitución, además, porque los decretos legislativos tienen vigencia eminentemente transitoria (artículo 121, inciso final, de la Carta). Corresponde al Presidente y sus ministros decidir si un decreto de estado de sitio debe ser derogado, bien porque cumplió su cometido, o porque no es idóneo para el restablecimiento del orden público, como ocurrió con el Decreto legislativo 2013 de 3 de septiembre de 1989, que autorizaba la sustitución de alcaldes de elección popular por alcaldes militares, que se

deroga por el decreto *sub examine*; aquél en vez de fomentar un ambiente de tranquilidad y de restablecer la normalidad institucional, creó mayores perturbaciones. Además la Corte lo declaró inconstitucional por varias razones, entre ellas por falta de conexidad. Está bien, entonces, que mediante el Decreto 2074 que se examina, el Ejecutivo busque enmendar su yerro.

#### V. DECISIÓN

En mérito de 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:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto legislativo 2074 de septiembre 11 de 1989.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente Corte Suprema de Justicia.

*Humberto Gutiérrez Ricaurte*  
Secretario Ad hoc.

## INHIBICION PARA PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

Declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre el inciso 2º del artículo 135 del Decreto 2503 de 1987.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 85.

Referencia: Expediente 1958.

*Norma acusada:* inciso 2º parcialmente del artículo 135 del Decreto 2503 de 1987. "Reserva de las declaraciones tributarias".

Insubsistencia de normas. Inhibición.

Actor: Hernán Darío Velásquez Gómez.

Magistrado ponente: doctor Jaime Sanín Greiffenstein.

Aprobada por Acta número 44.

Bogotá, D. E., 12 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano Hernán Darío Velásquez Gómez solicita a la Corte que declare inexequible el inciso 2º del artículo 135 del Decreto 2503 de 1987, por ser contrario de la Carta Política.

Surtido el trámite señalado en el Decreto 432 de 1969 para esta clase de procesos, procede la Corporación a decidir la petición incoada.

## II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el artículo 135 del Decreto 2503 de 1987 y se subraya lo demandado.

“...

“Artículo 135. Reserva de las declaraciones. La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, así como la determinación oficial de los impuestos, tendrán el carácter de información reservada, por consiguiente, los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para dar efectos de informaciones impersonales de estadísticas.

“*En los procesos penales, podrá suministrarse copia de las declaraciones, cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba en la providencia respectiva.*

“Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 1º y 2º del Decreto 3281 de 1963, 1º de la Ley 1ª de 1983 y 63 de la Ley 55 de 1985.

“Los bancos y demás entidades que en virtud de autorizaciones para recaudar los impuestos y recibir las declaraciones tributarias de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, conozcan las informaciones y demás datos de carácter tributario de las declaraciones, deberán guardar la más absoluta reserva con relación a ellos y sólo los podrán utilizar para los fines del procesamiento de la información que demanden los reportes de recaudo y recepción, exigidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

## III. LA DEMANDA

Se anota, en primer lugar, que el actor, bajo pretexto de temer que la Corte se inhiba por no encontrar el conjunto preceptivo debidamente formado, acusa todo el inciso 2º, lo que supondría que en ningún proceso podría suministrarse copia de la declaración tributaria, pero ataca solamente el adjetivo “penales” en él contenido, lo que supone que en todos los procesos, no solamente en los penales, esto pueda hacerse, de manera que su comportamiento es abiertamente ilógico.

De todas maneras, dice el demandante que el vocablo acusado del inciso 2º del artículo 135 del Decreto 2503 de 1987 viola los artículos 16, 38, 58, y el Preámbulo de la Constitución Nacional.

Basa sus argumentos en los siguientes puntos:

— Que la declaración de renta puede servir de prueba en varios procesos y en consecuencia levantar la reserva de este documento sólo para los procesos penales “es admitir que son inferiores, en todo sentido, los asuntos

que se tramitan en procesos civiles, laborales o administrativos. Es, en fin aceptar que un juez, ni siquiera oficiosamente puede allegar elementos para cumplir fielmente su misión: administrar justicia”.

— Que según el artículo 38 del Estatuto Superior, las cartas y los papeles privados, dentro de los cuales se incluye la declaración de renta, no pueden ser registrados sino por la autoridad competente, en los casos que establezca la ley y “con el único objeto de buscar *pruebas judiciales*” sin que en esta disposición se consagre que es solamente para “buscar pruebas penales”, de manera que “si la Constitución no distingue no le es dable al legislador distinguir”.

— Que con la norma acusada resultan también infringidos los artículos 16, 58 y el Preámbulo de la Carta, pues se impide a la Corte, Tribunales y Juzgados administrar justicia, al no poder allegar a los procesos la declaración de renta de alguna persona, desprotegiendo así los “bienes de los particulares afectados en una relación civil, laboral o administrativa” y al impedir “asegurar el bien de la justicia y al darse un fallo injusto, perturbar la paz”.

#### IV. CONCEPTO FISCAL

Pide el señor Procurador General de la Nación, mediante oficio número 1449 de 19 de junio de 1989, que se declare exequible el inciso 2º del artículo 135 del Decreto 2503 de 1987 por las razones que a continuación se resumen:

— Que “no es pertinente hacer la comparación de la norma acusada frente al Preámbulo de la Constitución y adhiere a los planteamientos” expuestos en sentencias de 1980, 1981 y 1988 dictadas por esta Corporación.

— Que el artículo 16 de la Carta “es de aquellos que la doctrina constitucional extranjera denomina programáticos, o sea que determinan los fines del Estado y por su naturaleza no puede ser violado de manera directa”.

— Que tanto los doctrinantes como la Corte, al comentar el artículo 38 de la Constitución “omiten consignar, que si bien la búsqueda de las pruebas judiciales puede ser realizada por un juez civil, penal, laboral, etc., ya que la disposición no hace distinción de ninguna naturaleza, es la ley la que fija, por disposición de la misma norma Superior, los casos, y las formalidades en que los papeles privados pueden ser objeto de registro, limitando la Constitución la facultad del legislador de determinar los casos donde la reserva no opera a aquéllos cuya finalidad es obtener pruebas judiciales”, por tanto el juez “no puede practicar pruebas sobre documentos constitucionalmente reservados, si el legislador no lo ha autorizado para ello”.

— Que la norma acusada no se relaciona con el registro, ni interceptación de documentos privados (Art. 38 C. N.) “sino a la expedición de copias de las declaraciones en los procesos penales, cuando la correspondiente autoridad lo decrete”.

## V. OPOSICIÓN A LA DEMANDA

La ciudadana Ana Lucía Hernández Silva, hizo llegar a esta Corporación un escrito en el cual se opone a la presente demanda, ya que considera que la norma acusada es exequible, por los motivos que siguen:

—Conforme al artículo 38 de la Constitución Nacional corresponde al legislador determinar los casos y condiciones en que puede “levantarse la inviolabilidad de los papeles privados”, dentro de los cuales está la declaración de renta, en consecuencia mal puede afirmarse que el legislador al hacer uso de esta facultad viole la Carta Política.

—Que este mismo mandato constitucional en su inciso 2º, permite “a las autoridades tributarias el acceso a los libros de contabilidad y demás papeles anexos con el único objeto de la tasación o determinación de impuestos”, por tanto “no puede argumentarse que cuando la misma ley garantice el fin constitucional de la declaración, tasación de impuestos, está violando norma superior, que cumple”.

—Que no encuentra cómo se pueda violar el artículo 16 de la Constitución “por el contrario, si la ley garantiza la reserva de las declaraciones tributarias, está auspiciando su veracidad con miras a la tasación justa y exacta de impuestos protegiendo a la vez la privacidad del contribuyente, lo que a su vez le garantiza su vida y bienes al evitar que personas ajenas, conozcan su situación económica por este medio, para fines distintos a los expresamente señalados en la Constitución”.

—Que el artículo 58 Superior tampoco resulta violado “pues es la ley quien determina las diferentes clases de pruebas y la forma como deben allegarse al proceso, y es la misma ley quien protege al ciudadano amparando con la reserva sus papeles privados”. De manera que al no contrariarse ninguna norma constitucional, tampoco se puede vulnerar el Preámbulo de la Carta Magna.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a) *Competencia:*

Dado que la norma acusada hace parte de un decreto dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 75 de 1986, compete a esta Corporación decidir sobre su exequibilidad, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 214 de la Constitución Nacional.

### “b) *Vigencia de la norma acusada:*

“A pesar de que el Procurador General emite una ilustrada vista fiscal pero calla al respecto, advierte la Corte que el inciso 2º del artículo 135 del Decreto 2503 de 1987, materia de acusación, fue sustituido por el inciso 2º del artículo 583 del Decreto 624 de 1989, denominado ‘Estatuto Tributario’, el cual fue expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo de las

atribuciones que le confirió el Congreso en los artículos 90-5 de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987.

“En consecuencia, la Corte se abstendrá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la disposición demandada, pues aunque fue reproducida en idénticos términos, ha de entenderse derogada tácitamente, ya que en lógica jurídica las dos disposiciones no pueden tener validez y aplicarse simultáneamente, porque tienen razones o bases de tal validez distintas, es decir, sus fuentes formales son diferentes, y es la última norma, en la cual la primitiva ha quedado subsumida y por lo tanto hecha insubsistente, la única que rige.

“De otro lado, de no hacerse así, cualquier pronunciamiento de la Corte que se hiciese ahora sobre el precepto insubsistente, festinaría su posible decisión futura sobre el actual, que en todo caso seguiría vigente.

“Además, debe agregarse que la situación planteada no encaja dentro de ninguno de los casos excepcionales en los que la Corte ha considerado que existe objeto para decidir sobre normas acusadas que carecen de vigencia al momento de dictarse el fallo (ver sentencias de 15 de septiembre de 1988, y 15 de abril de 1989), pues como se puede observar la demanda aparece fechada el día 19 de abril de 1989 y recibida en la secretaría de la Sala Constitucional el 28 de abril del presente año, es decir, con posterioridad a la expedición del Decreto 624 de 1989, hecho que tuvo ocurrencia el 30 de marzo de 1989, según consta en el ‘Diario Oficial’ número 38756 de la misma fecha”.

## VII. 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:

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo sobre el inciso 2º del artículo 135 del Decreto 2503 de 1987 en la parte acusada, por carencia actual de objeto.

Cópíese, 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; Jairo E. Duque Pérez; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Hernando Gómez Otálora; Guillermo Duque Ruiz; Pedro Lafont Pianetta; Gustavo Gómez Velásquez; Héctor Marín Naranjo; Rodolfo Mantilla Jácome; Alberto Ospina Botero; Lisandro Martínez Zúñiga; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greifenstein; Jorge Enrique Valencia M.; Ramón Zúñiga Valverde.*

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

## COSA JUZGADA

**Estése a lo resuelto en fallo de 10 de noviembre de 1988.**

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 86.

Referencia: Expediente número 1962.

Acción de inexequibilidad contra el literal c) del artículo 56 del Decreto 052 de 1987.

Actor: William Fernando León Moncaleano.

Magistrado sustanciador: *Jairo E. Duque Pérez.*

Aprobada según Acta número 44.

Bogotá, D. E., 12 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano William Fernando León Moncaleano demandó ante esta Corporación el literal c) del artículo 56 del Decreto 052 de 1987, por considerar que es contrario a la Carta Fundamental.

Procede la Corte a adoptar la decisión correspondiente, luego de haberse cumplido el procedimiento que indica el Decreto 432 de 1969, para el trámite de los asuntos de constitucionalidad.

### II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto literal del artículo 56 y se subraya el literal acusado:

“DECRETO NUMERO 052 DE 1987  
“(enero 13)

“Por el cual se revisa, reforma y pone en funcionamiento el Estatuto de la Carrera Judicial.

“...

“TITULO VII

“Inhabilidades e incompatibilidades.

“Artículo 56. No podrán ser designados para cargo alguno de los regulados en este Decreto:

- “a) Quienes se hallen en interdicción judicial;
- “b) Quienes padezcan cualquier afección física o mental que comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño del cargo;
- “c) Quienes se encuentren en detención preventiva, aunque gocen de beneficio de excarcelación y quienes hayan sido llamados a juicio mientras se resuelve su situación jurídica;
- “d) Quienes hayan sido condenados por delito doloso;
- “e) Quienes se encuentren excluidos del ejercicio de la profesión de Abogado o hayan sido suspendidos por término superior a tres (3) meses;
- “f) Quienes por falta disciplinaria hayan sido destituidos o suspendidos por segunda vez o se les haya impuesto por tres veces cualquier tipo de sanción”.

III. FUNDAMENTOS DE LA ACUSACIÓN

El actor considera que la norma acusada viola abiertamente el artículo 160 de la Constitución Nacional, el cual establece en su primer inciso que ningún Juez o Magistrado puede ser “...depuesto por causa de infracciones penales sino a virtud de sentencia judicial proferida por el respectivo superior”.

Por tanto, manifiesta que la norma acusada excede los parámetros establecidos por la Constitución al impedir que el funcionario excarcelado o llamado a juicio pueda ser nombrado en el cargo, sin tener en cuenta lo dispuesto por el Constituyente para prevenir esta situación, o sea que el funcionario no puede ser depuesto “por causa de infracciones penales”, lo cual resulta lógico, debido a que el proceso penal puede concluir con una sentencia absolutoria que muestre cómo las acusaciones no tenían fundamento legal o simplemente no existía delito.

De lo contrario —dice—, se estaría negando a la persona el principio de la presunción de inocencia que la ampara hasta cuando el fallo le demuestre lo contrario.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación al contestar el traslado de la demanda en oficio número 1450 de junio 21 de 1989, advierte, que el literal c) del artículo 56 del Decreto 052 de 1987 —norma acusada— ya fue objeto de impugnación ante la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso número 1858, y declarado exequible, según consta en la sentencia número 118 de 10 de noviembre de 1988.

Así las cosas, considera que con relación al literal c) del artículo 56 del Decreto 052 de 1987 ha operado el fenómeno procesal de cosa juzgada y solicita a la Corte Suprema de Justicia esté a lo resuelto en el fallo mencionado.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### a) *Competencia.*

Como la acusación se refiere a un precepto que forma parte de un decreto dictado por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias del artículo 76-12 de la Constitución Política, la Corte es competente para decidir sobre su exequibilidad, según lo dispone el artículo 214 *ibidem*.

##### b) *Cosa juzgada.*

Como lo indicó el Procurador en su concepto, esta Corporación en fallo del 10 de noviembre de 1988 declaró exequible el literal c) del artículo 56 del Decreto 052 de 1987.

En la citada sentencia la Corte precisó:

“El artículo 56, literal c) del Decreto 052 de 1987, señala un requisito para formar parte de la carrera judicial, cual es el de que no pese sobre los aspirantes auto de detención, ni ‘hayan sido llamados a juicio’, o más exactamente: ni pese sobre ellos resolución de acusación, conforme a la nueva nomenclatura de la ley procesal penal, luego mal puede violar el artículo 160 de la Constitución Nacional que se refiere a un tema distinto, cual es la suspensión de Magistrados y Jueces.

“Tal requisito se justifica porque la conducta del ciudadano que va a ingresar a la carrera judicial no debe estar en tela de juicio”.

Con fundamento en la decisión proferida y siguiendo la jurisprudencia tradicional sentada por la Corte en esta materia, basada en la seguridad jurídica respecto de las decisiones en materia constitucional, lo procedente es estar a lo ya resuelto, toda vez que, el literal mencionado se halla amparado por el principio procesal de cosa juzgada.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo precedentemente expresado, 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 fallo de 10 de noviembre de 1988, por el cual se declaró *executivo* el literal c) del artículo 56 del Decreto 052 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; Jairo E. Duque Pérez; 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; 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.).

## CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

**Resumen. Factores para la liquidación de prestaciones. Cosa juzgada. Inhibida para fallar la exequibilidad de los incisos 2º y 3º del artículo 3º de la Ley 33 de 1985. Y estése a lo dispuesto por la Corte en la sentencia número 4 de febrero 1º de 1989.**

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 87.

Referencia: Expediente número 1952.

Acción de inexequibilidad contra los incisos 2º y 3º del artículo 3º de la Ley 33 de 1985 y los incisos 2º y 3º del artículo 1º de la Ley 62 de 1985.

Factores para la liquidación de prestaciones.

Actor: Arturo Parrado Gutiérrez.

Magistrado sustanciador: *Jairo E. Duque Pérez.*

Aprobada según Acta número 45.

Bogotá, D. E., 19 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Arturo Parrado Gutiérrez, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, pide a la Corte que decrete la inexequibilidad de las disposiciones de la referencia por razones de inconstitucionalidad.

Cumplidos los trámites de rigor y una vez que el Procurador General de la Nación ha rendido el concepto de rigor, procede la Corte a decidir la demanda formulada.

## II. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto completo de los artículos parcialmente impugnados, subrayando los incisos que son materia de la acción.

“LEY 33 DE 1985  
“(enero 29)

“Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las cajas de previsión y con las prestaciones sociales para el sector público.

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA:

“...

“Artículo 3º Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier caja de previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión.

“Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica; gastos de representación; prima técnica; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio.

“En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes”.

“...”.

“LEY 62 DE 1985  
“(septiembre 16)

“Por la cual se modifica el artículo 3º de la Ley 33 de 29 de enero de 1985.”

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA:

“Artículo 1º Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier caja de previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión.

*“Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.*

*“En todo caso, las pensiones de los empleados, oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.*

“...”.

### III. MOTIVOS DE LA ACUSACIÓN

Dice el actor que “las normas acusadas infringen por lo menos el artículo 30 de la Constitución Nacional que consagra los derechos adquiridos con justo título, en este caso los factores salariales tenidos en la cuenta para liquidar pensiones de jubilación de los servidores del Estado, consagrados en el Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969, artículo 73; y Decreto 1045 del 7 de junio de 1978, artículo 45”.

Transcribe las disposiciones legales que en su sentir consagraban los derechos adquiridos, vulnerados por las que acusa, en cuanto permitían tener en cuenta las primas de navidad, servicios y vacaciones para liquidar los aportes y las pensiones de jubilación de los empleados oficiales.

Como petición subsidiaria pide a la Corte que dé aplicación al artículo 29 del Decreto 432 de 1969, “para que las normas acusadas y las que tengan incidencia para la liquidación de las pensiones de jubilación de los servidores públicos sean revisadas y comparadas con la integridad de la Constitución a fin de que ésta no quede violada por aquéllas”.

Mientras corría el término para la elaboración y aprobación del proyecto de decisión por la Sala Constitucional, se recibió en la Secretaría un memorial del demandante en el cual invocando el artículo 45 de la Constitución, solicita a la Corte estudiar la demanda no sólo frente al artículo 30 de la Constitución Nacional sino hacerlo conforme lo ordena el artículo 29 del Decreto 432 de 1969.

Y agrega que, “la demanda no está propuesta frente a la Ley 153 de 1887, sino a la Constitución Nacional” y por ello reitera la inconstitucionalidad pedida.

### IV. LA OPINIÓN DEL PROCURADOR

El colaborador fiscal en su concepto número 1447 de junio 17 de 1989, se aparta del criterio expuesto por el actor y solicita a la Corte declarar exequibles los preceptos acusados.

Su opinión sobre el tema materia del debate, puede resumirse así:

1º Considera que aun cuando el artículo 3º de la Ley 33 de 1985 fue derogado por virtud de la Ley 62 de 1985 y la Corte en casos como éste ha sostenido que no existe objeto actual para una decisión de fondo, insiste en la tesis del magisterio moral que planteó en la vista fiscal del 19 de mayo de 1989 y reiteró en la del 9 de junio de 1989, por considerar que la Corte como "guardiana integral y permanente de la Constitución" debe pronunciarse siempre sobre las normas que sean acusadas por razones de inconstitucionalidad, aunque ya estén derogadas.

A continuación se refiere al concepto de derechos adquiridos y a su distinción con las meras expectativas, para indicar que tan sólo los primeros son objeto de protección por el artículo 30 de la Constitución Nacional, como lo precisó la Corte en la sentencia de abril 4 de 1972.

Con fundamento en lo anterior concluye: "las normas demandadas se rigen por las normas anteriores no desconociéndose así ningún derecho adquirido y si el empleado oficial está en tránsito de adquirir un derecho simplemente se trata de una mera expectativa".

#### V. 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 conocer de la presente demanda por referirse a disposiciones que forman parte de leyes de la República.

##### b) *La carencia de objeto.*

Ciertamente el Constituyente dio a la Corte la potestad de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de las disposiciones legales, para garantizar la supremacía de la Constitución Política, evitando en el ordenamiento positivo la presencia de normas jurídicas que le sean contrarias. Para tal efecto tiene la Corte dos formas de control de constitucionalidad: la previa y la posterior. La primera tiende a evitar que nazcan a la vida jurídica preceptos (leyes en sentido formal) violatorios de la Constitución; la segunda, opera a través de dos técnicas o mecanismos: la revisión automática u oficiosa e integral, prevista para los decretos legislativos de que tratan los artículos 121 y 122 de la Carta, y la acción de inexequibilidad, en cuya virtud los ciudadanos acusan los preceptos que estiman inconstitucionales, a fin de evitar que se continúen aplicando.

En el caso que ocupa la atención de la Corte se ha demandado la inexequibilidad de los incisos 2º y 3º del artículo 3º de la Ley 33 de 1985, disposiciones que están derogadas, puesto que fueron subrogadas por los incisos 2º y 3º respectivamente, del artículo 1º de la Ley 62 de 1985, im-

pugnados también en esta oportunidad, pues tal como lo expresa su acápite la Ley 62 se dictó con el único propósito de modificar lo dispuesto en "el artículo 3º de la Ley 33 del 29 de enero de 1985".

Así las cosas, se impugnan unos incisos que ya no forman parte del ordenamiento positivo por haber sido derogados y por tanto, frente a la jurisprudencia actual de esta Corporación, no existe razón para un pronunciamiento de mérito, dado que la decisión que profiere la Corte tiene por objeto impedir la ejecutabilidad del acto, cuya validez se cuestiona; decisión que no tendría ningún sentido en este caso, pues recaería sobre una disposición inexistente por estar derogada, lo que constituye carencia de objeto actual de decisión.

Cabe señalar de otra parte, que la situación planteada tampoco encaja dentro de los casos excepcionales en que esta Corporación ha admitido que existe objeto para un fallo de fondo, aun cuando las normas no estén vigentes al momento de proferirse la decisión, tales como :

1º Decretos legislativos dictados por el Presidente en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 121 y 122 de la Carta Fundamental, pues para ellos, como se ha dicho, el Constituyente establece un control automático integral de constitucionalidad.

2º Disposiciones legales cuya vigencia está aplazada, por cuanto tienen vocación de entrar a regir llegado el término previsto por el legislador y estarían entonces en capacidad de lesionar la Constitución Política.

3º Normas legales suspendidas en virtud de decretos legislativos de estado de sitio, por cuanto su retiro del orden jurídico es apenas temporal y recobran su vigencia una vez levantado el estado de sitio.

4º Proyectos de ley objetados por el Gobierno, pues el artículo 90 de la Constitución dispone expresamente, en esta hipótesis, que la Corte realice control previo de constitucionalidad.

5º Preceptos que estando vigentes al momento de formularse la acción de inexequibilidad, los derogan antes de proferirse la decisión, por considerarse conforme al principio denominado "perpetuatio jurisdictionis" que la situación de hecho existente al momento de admitirse la demanda, determina la competencia para todo el proceso, sin que pueda afectarse por modificaciones posteriores, conforme lo ha reiterado esta Corporación (Vid. Sentencia de 15 de septiembre de 1988, M. P. Dr. Jairo E. Duque Pérez).

Por las razones anteriores, no encuentra la Corte objeto para emitir decisión de fondo sobre los incisos 2º y 3º del artículo 3º de la Ley 33 de 1985. Así se decidirá.

### 3º *Cosa juzgada.*

Si bien el Procurador no lo menciona, los incisos 2º y 3º del artículo 1º de la Ley 62 de 1985, fueron objeto de una demanda anterior promovida por el ciudadano Jorge Enrique Cáceres, que la Corte decidió mediante sentencia número 4 de febrero 1º de 1989 (expediente número 1860. M. P. Dr. Fabio Morón Díaz).

En tal oportunidad, esta Corporación declaró la exequibilidad de las disposiciones citadas que fueron cuestionadas, como lo son ahora, por desconocer derechos adquiridos, por haber eliminado algunos factores salariales para la liquidación de los aportes y pensiones de jubilación de los empleados oficiales.

Al respecto señaló la Corte:

“...ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corporación la que consiste en distinguir en estas materias entre meras expectativas, propias de la situación legal y reglamentaria del empleado oficial, y los derechos adquiridos de éstos, en una relación individual y concreta. Así, se ha distinguido entre la vocación pensional y el derecho a la pensión, con base en el primer grupo, por no haberse cumplido o reunido las condiciones, fundamentales que la ley exige para gozar del beneficio, sólo se tiene una mera expectativa de derecho cuyos fundamentos bien puede la ley modificar y, que para el segundo, sólo una vez cumplidos los presupuestos del precepto que la establecen, adquieran el derecho a disfrutarla como derecho adquirido”.

Y agregó:

“El legislador, con fundamento en lo previsto por los artículos 62 y 76, numeral 9º de la Carta, es el competente para establecer las condiciones de jubilación de los servidores públicos, dentro de la estructura de la Administración Nacional. Estas son las condiciones que deben ser cumplidas por éstos para colocarse en situación de titulares del derecho a la pensión. Esta competencia legislativa puede ser ejercida en cualquier tiempo y se extiende hasta la posibilidad de modificar disposiciones anteriores, sin que por este solo hecho se desconozcan o afecten derechos adquiridos, como lo pretende el actor”.

De consiguiente, no procede decisión distinta de la de estar a lo resuelto en la sentencia citada, toda vez que la Corte mediante sentencia que tiene firmeza de cosa juzgada, carácter definitivo y *erga omnes*, halló bien avenidos a la Constitución los incisos cuestionados en este proceso.

#### 4º *La petición subsidiaria del actor.*

Bajo el título de “petición subsidiaria” el actor pretende que la Corte en aplicación del artículo 29 del Decreto 432 de 1969, revise y compare con la Constitución “las normas acusadas y las que tengan incidencia en la liquidación de las pensiones de jubilación de los servidores públicos”.

No son de recibo, en los procesos de constitucionalidad, las peticiones subsidiarias del actor. A él le incumbe solamente impugnar la norma o normas legales que estime violatorias de la Carta y señalar, conforme lo exige el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, los textos de ésta infringidos y las razones de su inconstitucionalidad; a la Corte le corresponde (artículo 29 *ibidem*) el examen de los preceptos demandados, no otros, frente al texto constitucional, y lo hace siempre que ello sea viable sin necesidad de que se lo recuerden, pues es el normal cumplimiento de sus funciones.

Estas son las razones por las que la Corte no se ocupará de la solicitud subsidiaria impetrada.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo precedentemente expresado, 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 para fallar la exequibilidad de los incisos 2º y 3º del artículo 3º de la Ley 33 de 1985, por carencia actual de objeto.*

*Segundo. ESTÉSE A LO DISPUESTO por la Corte en la sentencia número 4 de febrero 1º de 1989, en la cual se decidió “declarar exequibles los incisos 2º y 3º del artículo 1º de la Ley 62 de 1985”.*

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

*Fabio Morón Díaz, Presidente; Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Romero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carrero Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Jairo E. Duque Pérez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Alvaro Tafur Galvis, Conjuez; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán  
Secretaria General.*

## TRABAJO

**Resumen.** Lo que en determinado momento podría resultar lesivo de los preceptos constitucionales, sería que la nueva norma desconociera los derechos y garantías que protege la Constitución en diferentes mandatos. Remuneración personal docente. Universidad Pedagógica Nacional.

Exequibles los artículos 3, 4, 5, 6, 10, 12 del Decreto 045 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 88.

Referencia: Expediente 1961.

Normas demandadas: Artículos 3, 4, 5, 6, 10 y 12 del Decreto 045 de 1989. Remuneración personal docente Universidad Pedagógica Nacional.

Actor: Jairo Alcides Tolosa Cañas.

Magistrado ponente: doctor Jaime Sanín Greiffenstein.

Aprobada por Acta número 45.

Bogotá, D. E., 19 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El señor Jairo Alcides Tolosa Cañas, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, solicita a la Corte que declare inexistentes los artículos 3, 4, 5, 6, 10 y 12 del Decreto 045 de 1989, “por el cual se fijan las asignaciones del personal docente de la Universidad Pedagógica Nacional y se dictan otras disposiciones en materia salarial”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales exigidos para los procesos constitucionales, procede la Corte a decidir sobre la cuestión planteada.

## II. NORMAS DEMANDADAS

El texto literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 45 DE 1989  
“(enero 3)

“*Por el cual se fijan las asignaciones del personal docente de la Universidad Pedagógica Nacional y se dictan otras disposiciones en materia salarial.*

“El Presidente de la República de Colombia,

“D E C R E T A :

“...

“Artículo 3º Además de la remuneración mensual señalada en el artículo anterior para cada categoría de empleos según el escalafón, el docente puede obtener remuneración adicional dentro de cada categoría, sin exceder el monto correspondiente a cada una de ellas, siempre y cuando cumpla con la totalidad de los siguientes requisitos:

“a) Estar clasificado en una de las categorías del escalafón de la carrera docente universitaria y pertenecer a ésta en forma definitiva.

“b) Obtener los mínimos de unidades exigidos a los factores: experiencia docente universitaria y producción intelectual, para la promoción a la categoría superior de acuerdo con lo establecido en el artículo 5º del presente decreto, independientemente de las acreditadas para su clasificación en categoría de la carrera docente;

“c) Obtener evaluación satisfactoria.

“Artículo 4º Para obtener la remuneración mensual señalada en el artículo 2º y la adicional indicada en el artículo 3º de este Decreto, se tendrán en cuenta los siguientes factores para la asignación de unidades de ascenso.

“1. Experiencia docente universitaria:

“Por cada año de experiencia docente de tiempo completo o su equivalente en la Universidad Pedagógica Nacional, evaluada sobre un mínimo aceptable, se le asignarán hasta treinta y seis (36) unidades de ascenso.

“Por cada año de experiencia docente de tiempo completo o su equivalente en otra institución de educación superior, legalmente reconocida evaluada sobre un mínimo aceptable se le asignarán hasta treinta y seis (36) unidades de ascenso.

“2. Desempeño administrativo en la Universidad Pedagógica Nacional:

“A los docentes comisionados para el desempeño de cargos administrativos del nivel directivo de la Universidad Pedagógica Nacional, evaluadas

sus funciones sobre un mínimo aceptable, se les asignarán hasta treinta y seis (36) unidades de ascenso por año.

“3. Trayectoria profesional :

“Por la experiencia profesional adquirida con posterioridad a la obtención del título antes de cualquier vinculación a la Universidad y que esté relacionada con su actividad específica docente en la Universidad Pedagógica Nacional, evaluada sobre un mínimo aceptable, se asignarán hasta dieciocho (18) unidades de ascenso, por una sola vez.

“Para el efecto, la experiencia profesional deberá ser mayor de dos (2) años.

“4. Títulos :

“La acreditación de títulos de post-grado dará lugar a que se otorgue unidades de ascenso, así :

“a) Especialista o su equivalente internacional, cincuenta y cuatro (54) unidades de ascenso ;

“b) Magister o su equivalente internacional, ochenta (80) unidades de ascenso ;

“c) Doctor o su equivalente internacional, ciento sesenta (160) unidades de ascenso.

“Cuando el docente acredite más de un título de formación universitaria o de formación avanzada, podrá obtener unidades de ascenso, así : por título de formación universitaria adicional al requisito mínimo para ingreso como docente a la Universidad Pedagógica Nacional, se le asignarán doce (12) unidades de ascenso por cada uno ; por títulos de formación avanzada obtenido con base en otro ya considerando para unidades de ascenso, se contabilizarán sólo las que faltan para completar el número correspondiente al nuevo título.

“5. Estudios, capacitación y perfeccionamiento, no conducentes a título pero relacionados con su actividad docente :

“Se asignarán hasta treinta y seis (36) unidades de ascenso por estudios no conducentes a título y hasta dieciocho (18) unidades de ascenso por cursos de capacitación, actualización y perfeccionamiento.

“Para la asignación de unidades de ascenso por estudios no conducentes a título se requiere : que estén relacionados con la actividad universitaria de docencia, investigación y extensión de la Universidad, que hayan sido hechos en la modalidad de formación avanzada o de post-grado, que hayan sido realizados en una institución de educación superior autorizada para ofrecer programas en dicha modalidad y que la calificación obtenida corresponda al menos a la mínima necesaria para su aprobación.

“Los cursos de capacitación, actualización y perfeccionamiento, deberán ser adelantados en una institución de educación superior reconocida legal-

mente. La asignación de unidades de ascenso por estos cursos se hará con base en la calificación obtenida y en el número de créditos aprobados y certificados y su relevancia con la actividad que realiza el docente en la Universidad Pedagógica Nacional. A cada crédito aprobado y certificado corresponderá una (1) unidad de ascenso.

“6. Producción intelectual :

“Comprende investigaciones y ensayos publicados, obras artísticas y técnicas, material docente y libros. Esta producción deberá ser diferente a tesis o trabajos requeridos para la obtención del título o para satisfacer requisitos de otros aspectos mencionados en este artículo.

“Por este factor se podrán asignar hasta ochenta (80) unidades de ascenso en total. En los trabajos realizados por más de un docente, las unidades se asignarán proporcionalmente al número de participantes.

“7. Otras actividades.

“Comprende las actividades de extensión, de asesoría externa, de capacitación y de servicio a la comunidad, debidamente certificadas, a las cuales se les otorgará hasta dieciocho (18) unidades de ascenso en total.

“Dichas actividades deben corresponder a prioridades institucionales o nacionales y que contribuyan al cumplimiento de objetivos específicos de la unidad académica correspondiente o de la Universidad Pedagógica Nacional.

“Parágrafo 1º En ningún caso se reconocerán unidades de ascenso por más de un tiempo completo, ni por producción intelectual que haya sido evaluada, ni con superposición de los factores de ascenso indicados en este artículo.

“Parágrafo 2º Los certificados de estudio, diplomas y títulos otorgados por las entidades docentes, requerirán para su validez de los registros y autenticaciones, que determinen las normas vigentes sobre la materia.

“Para las carreras cuyo ejercicio esté reglamentado o sujeto a requisitos específicos, se deberá además, acreditar la autorización legal para el ejercicio correspondiente.

“Los títulos y certificados obtenidos en el exterior se someterán a los requisitos que sobre registros, autenticaciones y equivalencias con los títulos expedidos en el país, determinan el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

“Parágrafo 3º El Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional establecerá el mínimo aceptable de que tratan los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo, a partir del cual deban asignarse las unidades de ascenso por los factores a que ellos se refieren.

“Artículo 5º Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, para poder devengar la remuneración correspondiente a una categoría superior, será necesario que se hayan acreditado los factores y cantidades de unidades de ascenso mínimos que a continuación se indican :

“a) Para la categoría de Profesor Asistente, haber acumulado quince (15) unidades por el factor producción intelectual y cincuenta (50) unidades por el factor experiencia docente universitaria;

“b) Para la categoría de Profesor Asociado, haber acumulado treinta (30) unidades por el factor producción intelectual y cuarenta y ocho (48) por el factor experiencia docente universitaria;

“c) Para la categoría de Profesor Titular, haber acumulado cincuenta y seis (56) unidades por el factor producción intelectual, de las cuales treinta (30) deben corresponder a investigación, y cuarenta y ocho (48) unidades por el factor experiencia docente universitaria.

“La investigación será un trabajo científico obligatorio para el ascenso, que debe ser sustentado ante la comunidad universitaria después de ser aprobado por un jurado para tal efecto por el Consejo de la facultad. Además, para la acreditación de unidades en esta categoría, el sesenta por ciento (60%), de las solicitadas, debe corresponder al factor producción intelectual y de éstas el cincuenta por ciento (50%) a trabajos de investigación, si es del caso.

“Parágrafo. Las unidades de ascenso acreditadas por encima del número fijado en este artículo, se acumularán y se tendrán en cuenta cuando el docente solicite la asignación de dichas unidades para su clasificación en una nueva categoría.

“Artículo 6º A partir del 1º de enero de 1989, los docentes de tiempo completo y de tiempo parcial escalafonados en las categorías transitorias de Auxiliar I, Asistente I, Asociado I y Titular I, de que trata el artículo 39 del Acuerdo número 65 de 1982, aprobado por Decreto número 2331 del mismo año, vinculados a la Universidad Pedagógica Nacional antes del 23 de febrero de 1984, tendrán mientras permanezcan escalafonados en tales categorías, la siguiente asignación mensual.

| Categoría             | Asignación básica mensual |
|-----------------------|---------------------------|
| Auxiliar I . . . . .  | \$ 137.500                |
| Asistente I . . . . . | 156.900                   |
| Asociado I . . . . .  | 172.150                   |
| Titular I . . . . .   | 187.750                   |

“Parágrafo 1º Los docentes de que trata el presente artículo podrán obtener unidades de ascenso dentro de cada categoría y hasta el límite de ésta para las categorías definitivas, en cuanto a sobreremuneración.

“En este caso la unidad de ascenso tendrá un valor de ciento cincuenta y cuatro pesos (\$ 154.00), moneda corriente.

“Parágrafo 2º La asignación básica mensual indicada en el presente artículo, corresponde a empleos de tiempo completo de la planta de personal, o sea con medio tiempo se remunerarán en forma proporcional.

“Artículo 10. La presentación de solicitudes y documentación para la promoción o estudio de factores para la acumulación de unidades de ascenso

dentro de cada categoría, será hasta el 15 de agosto de cada año. A partir de esta fecha se harán las evaluaciones del caso por la Universidad, para efectos de fijar las remuneraciones de la categoría a la cual se hace la promoción o de la asignación por méritos dentro de cada categoría. Los efectos fiscales serán a partir del 1º de enero del año siguiente, previo el acto administrativo respectivo.

“Artículo 12. El Consejo Superior, a propuesta del Rector y previo estudio del Consejo Académico, fijará la remuneración que corresponda a cada docente, mediante acto administrativo motivado, dentro de los parámetros establecidos en el presente Decreto.

“La persona que dispusiere el pago de remuneraciones contraviniendo las prescripciones del presente Decreto, será responsable de los valores indebidamente pagados y estará sujeta a las sanciones administrativas, penales y civiles previstas en la ley. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de esta disposición.

“Los docentes no podrán percibir sumas diferentes a las obtenidas en aplicación del presente Decreto”.

### III. LA DEMANDA

Señala el demandante que la Ley 77 de 1989 confirió autorizaciones al Presidente de la República para “legislar sobre materia salarial únicamente, es decir, establecer las escalas de remuneración, nomenclatura, viáticos, comisiones y gastos de representación” de las distintas categorías de empleos, sin embargo al cotejar estas facultades con los artículos acusados del Decreto 045 de 1989, “se aprecia sin ningún esfuerzo que dichos preceptos sobran y que además no han debido ser materia de regulación, violando de paso el artículo 76 ordinal 12 de la Constitución Nacional, en cuanto que se excedió en las facultades conferidas”.

Luego señala que el artículo 3º demandado es una reproducción del artículo 4º del Decreto 2331 de 1982 con el agravante de que introdujo en el literal b) un requisito lesivo para los docentes “al no permitir acumular unidades de ascenso en la categoría en que se encuentre el docente”, lo que desestimula la actividad intelectual y de acción laboral académica en la propia Universidad. Según el actor, este literal “sobra” como todo el artículo 1º, por estar regulado en el mismo decreto “el valor de cada unidad de ascenso (artículo 1º, parágrafo 2), la manera de obtenerla, se reitera, no ha debido ser materia de regulación por estar regulada en el Decreto 2331 de 1982 que fue expedido en ejercicio de las facultades de la Ley 80 de 1980”.

Sobre el artículo 4º expresa el demandante que es una copia del artículo 3º del estatuto docente, en el cual se consagran “los criterios que deben tener en cuenta para asignación de unidad de ascenso”, disposición que excede las facultades extraordinarias, pues éstas se concedieron “para fijar el valor económico de cada unidad de ascenso, no para establecer el modo de adquirirlas ni el total de unidades de ascenso para cada factor”.

En cuanto el artículo 5º se dice en la demanda que además de ser una copia del artículo 36 del estatuto docente, regula “materia totalmente dife-

rente a la asignación salarial, puesto que dicho artículo trata de los mínimos que debe reunir un docente por concepto de unidades de ascenso para ascender de una categoría a otra”, vulnerando la ley de atribuciones.

El artículo 6º impugnado, en concepto del actor, pretende revivir una subclasificación que desapareció en 1987 con el Decreto 2195 artículo 4º, y a pesar de que estas “normas regulan aspectos salariales, sobre dichas subclasificaciones, éstas no tienen operancia por haber sido equiparadas a las consagradas en el artículo 25 del estatuto docente”.

Respecto al artículo 10 acusado, manifiesta el demandante que “nada tiene que ver la fijación de una fecha para la presentación de documentación tendiente al reconocimiento de factores para la acumulación de unidades de ascenso o promoción dentro de las categorías”, asunto que se encuentra consagrado en el artículo 41 del estatuto docente, con las facultades conferidas, ya que esta materia no está relacionada “con la fijación de salarios y lo que es más grave, cercena derechos laborales al suprimir la fecha del 15 de febrero” para la presentación de promoción y estudio de factores para la acumulación de unidades de ascenso.

El artículo 12 “hace más engoroso y dilatado la aplicación del decreto de reajuste salarial y fijación de los emolumentos salariales; toda vez que en el estatuto docente está regulada la manera de reconocer la categoría del escalafón y la forma de pago para los docentes que no están escalafonados”. Además de señalar una facultad propia de la Contraloría General de la República que se cumple en la Universidad Pedagógica Nacional por el Auditor, lo que resulta inconstitucional, pues “la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración” no se puede consagrar en un decreto de fijación de asignaciones salariales.

Finalmente aduce el demandante que como el motivo de extralimitación de facultades es tan claro, estaría relevado de sustentar la violación de otras normas constitucionales, sin embargo, considera que todos los artículos impugnados violan el artículo 17, “toda vez que ningún efecto favorable puede generar el hecho de estar cambiando la legislación que ya le ha definido (al docente) su status” y el artículo 30 de la Carta por “pretender intronizar (sic) en decretos de reajuste salarial normas que son propias del estatuto docente”, el cual “le ha conferido derechos subjetivos (al docente)... derechos éstos adquiridos bajo el imperio de una ley y en conformidad con ella, o sea que los actos así expedidos han causado estado, por consiguiente los derechos ya regulados por una norma sustantiva... competen exclusivamente al Consejo Superior (de la Universidad), materias éstas que ya están reguladas por dicho organismo y aprobados por el Ejecutivo”.

Los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional son normas de excepción “que ni invocándolas como substentatorias (sic) del decreto amerita la introducción de las normas demandadas”.

#### IV. CONCEPTO FISCAL

Por oficio número 1453 de 4 de julio de 1989, el Procurador General de la Nación emite la vista fiscal respectiva, la que concluye solicitando a la

Corte que declare exequibles las normas acusadas, por no ser violatorias de mandato constitucional alguno.

Para fundamentar su petición el Jefe del Ministerio Público, expresa:

—Que el Decreto 045 de 1989, “fue dictado dentro del término de habilitación concedida”, por la Ley 77 de 1988.

—Que las normas contenidas en los artículos 4º, 5º, 6º y 10 del Decreto 127 de 1988, que fueron juzgadas por esta Corporación dentro del proceso constitucional número 1834, el cual concluyó con la sentencia número 97 de 15 de septiembre de 1988, fueron reproducidas “si no en forma absolutamente literal en las disposiciones que hoy se acusan, sí lo fueron en los mandatos que ellas contienen, con la sola variación sustancial del valor de las asignaciones mensuales y de las unidades de ascenso”, en consecuencia son aplicables los mismos argumentos que expuso la Corte en dicha oportunidad para declarar exequibles tales precentos legales, y a ellos se remite por compartirlos en su integridad.

—Sobre la afirmación del actor de que los asuntos a que hacen referencia los artículos demandados ya fueron regulados en el estatuto docente, señala el Procurador que “las disposiciones legales no tienen el carácter de intocables o inmutables”, de manera que se pueden derogar o modificar cuando el legislador lo considere necesario.

—Respecto a la violación del artículo 17 de la Constitución, dice que este canon constitucional no se viola “por el hecho de que cambien las normas sobre remuneración, tanto más cuando es para mejorar el monto de ella”. Por otra parte señala que el actor está equivocado cuando afirma que se elimina una fecha para la presentación de documentación para ascenso y se introduce una subclasificación ya derogada, ya que estas situaciones no se presentan en los preceptos impugnados “puesto que en cuanto hace a la primera, hay correspondencia absoluta entre los artículos 10 de los dos decretos, que versan sobre tal tópico y la segunda no se observa en los textos acusados”.

—En cuanto a la infracción del artículo 30 de la Carta señala que ésta no se presenta porque “el escalafón, los factores de ascenso y el reconocimiento de las unidades de ascenso, son todos aspectos que atañen a la regulación de salarios y es claro que las nuevas condiciones para la remuneración son una mera expectativa, pues no ha ingresado en el patrimonio de una persona, sino que se trata de una perspectiva, sujeta para su materialización al cumplimiento de determinados requisitos”.

—En punto a la violación de los artículos 121 y 122 de la Carta expresa el Ministerio Público que éstos sólo le sirvieron al actor para respaldar su concepto de extralimitación de facultades, “pero no se planteó al respecto concepto de violación alguno”, razón por la cual no se referirá a ellos.

## V. OPOSICIÓN A LA DEMANDA

El ciudadano Hernando Rodríguez Camacho, presentó personalmente en la Secretaría de la Sala Constitucional un escrito en el cual se opone a

la demanda incoada por el señor Jairo Tolosa Cañas, materia de este proceso, por las razones que a continuación se indican:

—Después de hacer un completo recuento de la legislación existente sobre remuneración para el personal docente de la Universidad Pedagógica Nacional, señala que “las normas del Decreto extraordinario 045 de 1989 que hoy se acusan por inconstitucionales, fueron demandadas por las mismas razones que en esta oportunidad se aducen cuando sus textos formaban parte del Decreto extraordinario 127 de 1988, siendo declaradas exequibles por la honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia de Sala Plena del 15 de septiembre de 1988”.

—Que conforme a lo sostenido por la jurisprudencia y la doctrina “escala de remuneración” es “el sistema salarial global o conjunto de factores genéricos que retribuyen el trabajo, y no en el sentido restringido de tabla salarial o listado de asignaciones básicas” (sentencia de 20 de octubre de 1977 y 15 de septiembre de 1988 C. S. J.).

—Que la intervención de la Contraloría como se dijo en la sentencia citada no vulnera las normas constitucionales, por el contrario, “antes de violar la Constitución Nacional”, lo que se hace es “reiterar y desarrollar normas en ella contenidas”, como son los artículos 59 y 60 de la misma.

—Que las normas acusadas además de haber sido expedidas conforme a la ley de facultades no vulneran derechos adquiridos del personal docente, por cuanto “en materia de derecho público no hay derechos adquiridos, pues esta noción admitida por el derecho universal se refiere sustancialmente a los derechos patrimoniales, es decir, a los que con título legítimo hacen parte del haber de las personas privadas”.

—Que el concepto de violación de los artículos 121 y 122 citados por el demandante “es incongruente y no tiene asidero fáctico ni de derecho, siendo ajeno al punto debatido materia de este escrito”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a) *Competencia.*

Como las normas acusadas forman parte de un decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 77 de 1988, compete a esta Corporación resolver en forma definitiva sobre su constitucionalidad, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 214 de la Carta Política.

### b) *Las facultades extraordinarias.*

Con el fin de determinar si el Ejecutivo al expedir las disposiciones acusadas se ajustó a los límites tanto temporal como material señalados en la ley de facultades, es preciso transcribir ésta para efectuar el análisis de rigor.

“LEY 77 DE 1988  
“(diciembre 21)

“Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura y remuneración de los empleados públicos.

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA:

“Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de quince (15) días calendario, contados a partir de la vigencia de esta ley, para los siguientes efectos:

“1. Fijar la nomenclatura de los empleos públicos, sus escalas de remuneración y el régimen correspondiente de comisiones, viáticos y gastos de representación de las distintas ramas y organismos del poder público, así:

“a) La Rama Ejecutiva en el orden nacional, incluidas las Unidades Administrativas Especiales”.

“...”.

“Artículo 5º Esta ley rige desde la fecha de su publicación”.

“Dada en Bogotá, D. E., a los veintiún (21) días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho (1988)”.

b) 1. *Temporalidad.*

No excedió el Presidente de la República el límite temporal señalado en la ley de habilitación legislativa, pues el lapso de quince (15) días empezó a correr el 21 de diciembre de 1988, fecha en que se publicó la ley en el “Diario Oficial” número 38.622 y el Decreto 045 de 1989, del cual forman parte las disposiciones acusadas, fue expedido el 3 de enero de 1989 (“Diario Oficial” N° 38.640).

b) 2. *Materialidad.*

En cuanto al contenido de las normas demandadas, encuentra la Corte que éste se adecua a las limitaciones señaladas en la ley de facultades, ya que al Gobierno Nacional se le autorizó entre otras cosas para fijar las “escalas de remuneración” de los empleados públicos de las distintas Ramas del Poder Público, dentro de las cuales está la Ejecutiva en el orden nacional. Y siendo la Universidad Pedagógica Nacional un establecimiento del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación, bien podía el legislador extraordinario señalar la remuneración del personal docente de dicho organismo, como en efecto lo hizo en el decreto que se impugna.

No obstante considera el actor que los artículos que demanda son inconstitucionales porque el Presidente de la República sólo estaba facultado para

establecer asuntos salariales y no para consagrar requisitos para acumular unidades de ascenso, criterios que deben tenerse en cuenta para su asignación, etc., lo cual no cabe dentro de dichas autorizaciones.

No comparte la Corte el criterio del actor, puesto que todas las normas acusadas están destinadas a fijar la remuneración del personal docente de la Universidad Pedagógica Nacional. En efecto, el artículo 3º estatuye una “remuneración adicional” a la cual tienen derecho quienes cumplan con los requisitos que allí se establecen, dentro de los cuales se encuentran: estar clasificado en una de las categorías del escalafón; obtener los mínimos de unidades exigidos por experiencia docente y producción intelectual; obtener una evaluación satisfactoria, etc.

Pues bien, fijar las escalas de remuneración, como lo ordenó la ley habilitante (77 de 1988) no significa solamente señalar la asignación básica mensual que se le debe pagar al docente como compensación económica o retribución por los servicios que ha de prestar, sino también las bonificaciones, horas extras, remuneraciones adicionales, etc., que se le vayan a reconocer por tal concepto.

Ahora, que para hacerse acreedor un docente a la “remuneración adicional” deba cumplir determinadas exigencias, tampoco excede la ley de autorizaciones, pues siendo ésta “adicional” como la misma norma lo indica, bien podía el legislador extraordinario establecer en el mismo ordenamiento ciertas condiciones o requisitos para alcanzarla, lo que resulta lógico, si se tiene en cuenta, que el empleado que va a percibir mayor remuneración (no sólo la básica sino también una adicional), deba exigirsele más calidades que quien recibe una menor.

El artículo 4º impugnado prescribe que para obtener la remuneración adicional señalada en el artículo 2º del mismo decreto, que podría denominarse ordinaria o básica, como también la remuneración adicional estatuida en el artículo 3º, deben observarse los factores que allí se enuncian para efectos de la asignación de unidades de ascenso.

Sobre esta disposición hay que anotar en primer lugar, que “unidades de ascenso”, tal como lo define el artículo 31 del Decreto 2331 de 1982 “es la medida de las realizaciones del docente antes y durante su vinculación” a la Universidad Pedagógica Nacional en los diferentes campos o factores que se enumeran y describen en los artículos siguientes.

Estos factores aparecen reproducidos en el artículo que se examina y ellos son: la experiencia docente universitaria; el desempeño administrativo en la Universidad Pedagógica Nacional; la trayectoria del profesional; los títulos obtenidos; los estudios, cursos de capacitación y perfeccionamiento; la producción intelectual del docente como las investigaciones, obras, etc., y otras actividades.

A cada uno de estos factores que acredite el docente, se le pueden asignar un determinado número de “unidades de ascenso” que la misma disposición estipula y es así como por ejemplo, por cada año de experiencia de tiempo completo en la Universidad Pedagógica Nacional o en otro plantel

educativo superior, le corresponden hasta 36 unidades de ascenso, lo que implica un aumento en la remuneración del docente, por cuanto dichas unidades representan un valor económico.

Así las cosas, los docentes de la Universidad Pedagógica Nacional tienen derecho por concepto de remuneración a una asignación básica mensual, una cantidad de unidades de ascenso básicas que para el caso de estudio se encuentran señaladas en el artículo 2º del Decreto 045 de 1989, y un número determinado de "unidades de ascenso" que acrediten de acuerdo con los factores antes indicados. Cada unidad de ascenso conforme a lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 2º *ibidem*, vale cuatrocientos pesos (\$ 400.00) moneda corriente.

Este sistema de remuneración de "unidades de ascenso" para los empleados públicos a que se ha hecho referencia opera desde el año de 1984, cuando el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confirió la Ley 52 de 1983, expidió el Decreto 455 de 1984, en donde adoptó tal sistema para efectos de remuneración.

En este orden de ideas considera la Corte que siendo las unidades de ascenso una forma de remuneración para los docentes antes mencionados, bien podía el Gobierno Nacional sin infringir la Constitución regular tal materia, asuntos para lo cual estaba debidamente autorizado por la Ley 77 de 1988.

El artículo 5º materia de impugnación prescribe que para poder devengar la remuneración correspondiente a una categoría superior, se necesita acreditar los factores y cantidades de unidades de ascenso que la misma norma establece. Para el estudio de este precepto resultan aplicables los mismos argumentos expuestos en el punto anterior.

El artículo 6º señala cuál es la remuneración para los docentes de tiempo completo y de tiempo parcial escalafonados en las categorías transitorias que la misma norma describe, lo cual se ajusta perfectamente a las facultades conferidas, pues como se puede apreciar se indica el cargo y se señala la asignación mensual correspondiente.

El artículo 10 *ibidem* establece la fecha límite para que los docentes interesados presenten las solicitudes junto con la documentación requerida para efectos de promoción o estudios de factores para la acumulación de unidades de ascenso dentro de cada categoría, con el objeto de hacer evaluaciones para efectos de la remuneración. Y en el artículo 12 también acusado, se asigna al Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional la tarea de fijar la remuneración que corresponde a cada docente, dentro de los parámetros establecidos en el mismo decreto, lo cual debe cumplir dicho Consejo mediante acto administrativo, previo estudio del Consejo Académico de la Universidad y a petición del Rector de la misma. Igualmente se contempla responsabilidad para quien disponga el pago de remuneración contraviniendo las normas del decreto y se asigna a la Contraloría General de la República velar por el cumplimiento de esta disposición.

No cree la Corte que el Ejecutivo al expedir estas dos disposiciones hubiera desbordado el límite de las atribuciones, pues basta observar que al

no establecerse en la ley habilitante reajuste automático salarial, las medidas adoptadas en los citados artículos están dirigidas precisamente a hacer posible la aplicación de las diferentes escalas de remuneración, de acuerdo con las situaciones jurídicas particulares de cada docente. No se puede dejar de lado el hecho de que si el legislador exige una serie de requisitos para tener derecho a una remuneración "adicional" es necesario acreditar primero que se reúnen tales exigencias para obtener el beneficio de aumento en la retribución por el trabajo. Y es por ello que el artículo 10 acusado señala el plazo máximo para presentar documentos para efectos del señalamiento de la remuneración que debe pagarse a cada docente dentro de las escalas contempladas en el decreto y de acuerdo con los valores de cada unidad de ascenso, etc.

Cabe recordar aquí, como efectivamente lo hace el Procurador, que esta Corporación ya se había pronunciado sobre disposiciones de igual contenido a las que ahora se estudian, dentro del proceso constitucional número 1834, el cual concluyó con la sentencia número 97 de 15 de septiembre de 1988, declarando exequibles los artículos 4º, 5º, 6º, 9º, 10, 20 y 13, este último parcialmente, del Decreto 127 de 1988, los cuales fueron demandados por el mismo ciudadano que en esta oportunidad demanda, quien aduce las mismas razones que expuso en el proceso citado, en consecuencia resultan aplicables al presente caso tales consideraciones, las cuales se transcriben enseguida:

"Para decidir, la Corte empezará por precisar el alcance de las facultades extraordinarias. Entiende que el concepto de escala de remuneración, a que se refiere el artículo 1º de la Ley 55 de 1987, comprende no solamente las normas sobre denominaciones de los cargos, puntajes requeridos y remuneraciones asignadas, de todo lo cual trata el artículo 2º del Decreto 127 de 1988, sino también las que señalan las condiciones para ascender dentro del escalafón, como las contenidas en los artículos 4º y 10 y las que complementan unas y otras en aspectos sustanciales, como las establecidas en los artículos 5º, 6º, 9º, 13 (en la parte acusada) y 20. En el presente caso, las normas demandadas que complementan en aspectos sustanciales las disposiciones sobre escalas de remuneración y nomenclatura de cargos deben considerarse como integrantes o constitutivas de estas últimas.

"...

"a) El llamado 'escalafón' corresponde a una escala de categorías y remuneraciones, con los requisitos para ubicarse en cada una de ellas y pasar de una a otra, previo el lleno y prueba de ciertos requisitos, que es precisamente lo que hace el Decreto 127 de 1988, cuyas normas acusadas son esencialmente para ello;

"b) La proscripción de 'facultades implícitas' que ha sostenido la Corte en otros casos, de características distintas al presente, no puede llevarse al extremo de que cada una de las normas que expida el legislador extraordinario haya sido expresamente prevista en la ley de facultades, pues en tal caso el decreto-ley, vendría a ser una simple copia de la ley de facultades haciéndolas inútiles. De esa jurisprudencia es preciso exceptuar las normas accesorias que hagan posible la aplicación de las principales, expresamente previstas en la ley habilitante; es decir, aquéllas que guarden con ésta una necesaria relación de medio a fin, tales como las acusadas en este proceso, que hacen posible aplicar las escalas de remuneración, señalando los requi-

sitos de cada una de las categorías en ella previstas y la forma de acreditar unos y otros; así como en tránsito del antiguo escalafón provisional y poco técnico, al nuevo, permanente y más técnico, medida prudente para el ordenado tránsito de la antigua a la nueva legislación, normas a todas luces prudentes". (Magistrado ponente: Dr. Hernando Gómez Otálora).

Y sobre la infracción del artículo 12 del Decreto 045 de 1989 en la parte que atribuye a la Contraloría General de la República la función de vigilar el cumplimiento de las normas sobre remuneración, dijo la Corte en la sentencia citada "esta es una función natural del Contralor, a quien corresponde 'la vigilancia de la gestión fiscal de la administración', conforme al artículo 59 de la Carta. El párrafo objetado se limitó a reiterarla, para un caso concreto, cosa que podía hacer conforme al artículo 60 de la misma Carta, que al enumerar las atribuciones del Contralor General de la República incluye: '6) las demás que señale la ley'. Así pues, antes de violar la Constitución Nacional el párrafo en comento no hizo otra cosa que reiterar y desarrollar normas en ella contenidas".

En este orden de ideas, la Corte declarará exequibles los artículos acusados del Decreto 045 de 1989, por no exceder el límite de las facultades contenidas en la Ley 77 de 1988.

c) *El artículo 17 de la Constitución Nacional.*

Manifiesta el demandante que los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 10 y 12 del Decreto 045 de 1989, materia de impugnación, también infringen el artículo 17 del Estatuto Superior, puesto que "ningún efecto favorable puede generar el hecho de estar cambiando la legislación que ha definido el status" del docente.

En primer lugar hay que aclarar que no se lesionan el artículo 17 de la Constitución ni ningún otro, por el simple hecho de que el legislador modifique, reforme o derogue la ley, pues ésta es una de las funciones que el Constituyente le ha asignado en el artículo 76-1 de la Constitución Nacional. Entender lo contrario, sería suponer que la legislación es inmutable y que no puede cambiar, impidiendo así la evolución normal de las diferentes instituciones jurídicas. Lo que en determinado momento podría resultar lesivo de los preceptos constitucionales, sería que la nueva norma desconociera los derechos y garantías que protege la Constitución en diferentes mandatos.

De otra parte no encuentra la Corte cómo las normas acusadas puedan vulnerar el artículo 17 Superior, pues no se desprotege el trabajo por decretarse un incremento en la remuneración mensual de los docentes de la Universidad Pedagógica Nacional, como tampoco por crearse una remuneración adicional para los mismos, retribución que se otorga a quien cumpla con los requisitos allí descritos, todo lo cual implica un mejoramiento en el status económico del empleado público al servicio de dicho centro docente, que en lugar de contrariar la Carta, lo que hace es respetarla y desarrollar sus principios.

d) *El artículo 30 de la Constitución Nacional.*

Sobre este precepto constitucional la Corte se ha pronunciado en diferentes ocasiones y es así como en sentencia de 3 de abril de 1973, sostuvo:

“Lo que la Constitución en su artículo 30 garantiza, es la invulnerabilidad de los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, por parte de leyes ulteriores a la consolidación de la situación jurídica concreta, pero ello no quiere decir que tales situaciones jurídicas individuales o derechos adquiridos no puedan mejorarse. Mejorar, es precisamente todo lo contrario de ‘vulnerar’; lo cual significa desmejorar, dañar, perjudicar o menoscabar. Es, pues, absurdo encontrar inconstitucional una norma retroactiva que en vez de vulnerar tiende a mejorar un derecho adquirido”.

En el caso de estudio se tiene que lo que consagran las normas acusadas es el aumento en la remuneración para los docentes vinculados a la Universidad Pedagógica Nacional, y se crea una remuneración adicional para quienes reúnan determinadas exigencias, por tanto mal puede hablarse de violación de derechos adquiridos, además de que aquí no hay disminución de salarios, nadie tiene derecho adquirido a que se le aumente el sueldo, se trata simplemente de una mera expectativa, “los derechos adquiridos se contraponen a las expectativas. No cabe asimilar derechos y esperanzas”, ya que la mera expectativa “no pasa de ser una simple posibilidad, una esperanza, cuya realización es del todo ajena a la voluntad de quien confía en el nacimiento del derecho respectivo” (ver sentencia de abril 4 de 1972, septiembre 11 de 1969).

e) *Los artículos 121 y 122 de la Carta Política.*

Ciertamente, como lo afirma el Procurador, el actor cita estas dos disposiciones para respaldar uno de sus argumentos como es la extralimitación de facultades, ya que simplemente aduce que los artículos citados son normas de excepción “que ni invocándolas como sustentatorias del decreto amerita la introducción de las normas demandadas”. Como se puede apreciar el demandante no considera que estos preceptos constitucionales se hayan infringido, sino que los trae a colación para darle más énfasis a sus puntos de vista, razón por la cual no se analizarán, pues son totalmente inconducentes para pedir la inexequibilidad de los preceptos impugnados, ya que en nada se relacionan.

## 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 :

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 10 y 12 del Decreto 045 de 1989.

*Fabio Morón Díaz, Presidente; Hernán Guillermo Aldana Duque, con salvamento parcial de voto; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Boni-*

*vento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Jairo E. Duque Pérez; Eduardo García Sarmiento; Guillermo Duque Ruiz; Gustavo Gómez Velásquez; Hernando Gómez Otálora; Rodolfo Mantilla Jácome; Jaime Giraldo Angel; Lisandro Martínez Zúñiga; Pedro Lafont Pianetta; Rafael Romero Sierra; Héctor Marín Naranjo; Jacobo Pérez Escobar; Alberto Ospina Botero; Edgar Saavedra Rojas; Jorge Iván Palacio Palacio; Jorge Enrique Valencia Martínez; Jaime Sanín Greiffenstein; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuan  
Secretaria.*

#### SALVAMENTO DE VOTO

Con respeto por la decisión mayoritaria, debo salvar el voto en el presente caso, en cuanto se declara constitucional el artículo 10 del Decreto-ley 045 de 1989.

Al examinar la Corte la Constitucionalidad material del artículo 10 del Decreto-ley 127 de 1988 hube de anotar la falta de consonancia entre lo allí dispuesto y el contenido facultativo de la ley habilitante.

Ocurre que en relación con la Ley 77 de 1988 y el decreto acusado, en lo que hace al artículo 10, se reproducen iguales circunstancias jurídicas y por ello reitero lo que ya expresara en el salvamento de voto en cuanto al artículo 10 del Decreto-ley 127 de 1988.

Dije entonces y ahora lo reitero que:

“No existe, a juicio del suscrito, relación directa e inmediata entre esas facultades y lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 127 de 1988, el cual regula aspectos referentes al manejo de la política de personal docente en lo atinente a ascensos de categoría, cuestiones propias de otros estatutos orgánicos.

“La disposición contenida en el párrafo de este artículo fuera de ser propia de los ordenamientos de la estructura y formas de acción de la Contraloría General de la República, no tienen incidencia directa con la fijación de las remuneraciones a que autoriza la ley”.

Fecha, *ut supra*.

Atentamente,

*Hernán Guillermo Aldana Duque.*

## PROFESIONES - EJERCICIO

**Resumen.** A pesar de que el artículo de la ley a que pertenezcan las normas acusadas las ubica dentro del campo deontológico de la profesión médica, su calidad de normas jurídicas es indiscutible ya que su carácter heterónomo o coercitivo se advierte a primera vista y son por ende, susceptibles de imponerse coactivamente por terceros.

Son inexequibles los artículos 27 y 30 de la Ley 23 de 1981.

Es exequible el artículo 31 de la Ley 23 de 1981.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 89.

Referencia: Expediente número 1957.

Normas acusadas: Artículos 27, 30 y 31 de la Ley 23 de 1981. Ética médica. Derecho a la vida.

Actor: Hernán Darío Velásquez Gómez.

Magistrados ponentes: doctores Jaime Sanín Greiffenstein y Jairo E. Duque Pérez.

Aprobada según Acta número 45.

Bogotá, D. E., 19 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

Debe fallar la Corte la demanda de inexequibilidad instaurada por el ciudadano Hernán Darío Velásquez Gómez, contra los artículos 27, 30 y 31 de la Ley 23 de 1981, rituado como está el proceso.

## II. NORMAS ACUSADAS

Dicen así las normas acusadas:

“LEY 23 DE 1981  
“(febrero 18)

“*Por la cual se dictan normas en materia de ética médica.*

“El Congreso de Colombia,

“ D E C R E T A :

“...

“Artículo 27. Es deber del médico asistir, sin cobrar honorarios, al colega, su esposa y los parientes en primer grado de consanguinidad que dependan económicamente de él, salvo en los casos en que estén amparados por un seguro de salud y en el de los tratamientos psicoanalíticos”.

“...

“Artículo 30. El médico no desaprobará con palabras o de cualquier otra manera las actuaciones de sus colegas en relación con los enfermos. Será agravante de esa conducta el hecho de que esté dirigido a buscar la situación médico tratante”.

“Artículo 31. Todo disentimiento profesional entre médicos será dirigido por la Federación Médica Colombiana, de conformidad con las normas de la presente Ley”.

## III. LA DEMANDA

Opina el demandante que el artículo 27 viola el 16 de la Constitución Nacional, porque regula en forma desigual los deberes de los distintos profesionales, pues los demás no están sometidos a la exigencia de prestar servicios gratuitos a sus colegas y a ciertos familiares de éstos; dice que infringe el 30 porque vulnera “en este caso la propiedad intelectual de los conocimientos científicos que posee un médico, que es suya, de su patrimonio” y que por este camino se podría llegar a la socialización del ejercicio médico y, luego, de todas las profesiones; estima que se quebranta igualmente el canon 32 constitucional porque interviene en la iniciativa privada de la actividad médica pero sin miras al bien común.

En cuanto al artículo 30 lo condena como violatorio del artículo 16 por las mismas razones antedichas y “por desconocer el principio de que las autoridades están para proteger la vida de las personas” y de los artículos 41, 42 y 53 que consagran la libertad de opinión, ya que prohíbe a los médicos manifestar sus creencias científicas; agrega que el artículo 31 debe correr la misma suerte del 30, porque es consecuencial a éste.

#### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación dio a conocer su concepto mediante Oficio número 1448 del 17 de junio corrientes, el cual concluye con la solicitud de que se declare inexistente el artículo 27 y que se avienen a la Constitución el 30 y 31.

Después de examinar los artículos 16, 17, 19, 30 en dos apartes, 32, 39, 41, 42 y 53 de la Constitución, dice que el deber impuesto al médico por el artículo 27 acusado “de tiempo atrás, ha constituido un principio ético”, pero que no puede erigirse en imposición jurídica, pues se trata de “una obligación moral y de tradición, más no legal” y que “no podía el legislador, utilizar la atribución de regular las profesiones (Art. 39) ni el argumento de los deberes sociales a cargo de los particulares (Art. 16) para condonar los honorarios del médico a favor de sus colegas, desprotegiendo el fruto de su trabajo profesional (Art. 17), obligándole a prestar una asistencia pública a quienes no carecen de medios para recibirla (Art. 19) y de contera, excediendo los límites marcados tanto por el artículo 17 como por el 39 de la Carta Fundamental...”, de todo lo cual concluye la inexistencia del precepto, aunque no encuentra las alegadas infracciones de los artículos 30 y 32 superiores.

Con relación a los artículos 30 y 31 *sub examine*, dice que no hay inconstitucionalidad alguna, pero advierte que “la prohibición del artículo 30 de la Ley 23 de 1981, no puede llegar hasta impedir que el segundo galeno a quien se consulte pueda disentir del tratamiento utilizado, formulando el que a su juicio estima adecuado, o que se evite la consulta a la Federación Médica Colombiana, cuyo concepto en vez de ir en detrimento de la salud del paciente, seguramente redundará en beneficios”.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### a) *Competencia.*

Por cuanto se trata de preceptos legales que han sido tachados de inconstitucionalidad por un ciudadano, hay lugar a competencia de la Corte para fallar (Art. 214 C. N.).

##### b) *Examen de las disposiciones acusadas.*

Como se vio, el artículo 27 de la Ley 23 de 1981, impone a los médicos el deber de prestar sus servicios gratuitamente a sus colegas, cónyuges de éstos y parientes dentro del primer grado de consanguinidad que dependan de ellos con excepciones allí mismo enunciadas.

No hay duda de que esta práctica tiene una antiquísima tradición, pues viene desde los orígenes mismos de la ciencia, como se empieza a ver en el juramento hipocrático que constituye su germen y en el cual se comienza

ya a puntualizar esta relación especial referida al maestro y a sus hijos, dentro de la forma casi de secta que tenía la profesión. Es de interés recordar esta invocación:

“Considerar al que me ha enseñado a mí este arte como igual a mis padres; vivir mi vida en su compañía; si necesita dinero darle parte del mío; mirar sus hijos como iguales a mis hermanos y enseñarles a ellos este arte si ellos desean aprenderlo, sin exigir convenir ni recibir remuneración por ello; dar los preceptos e instrucciones orales y todos los otros conocimientos a mi hijos y a los hijos de aquél que me ha instruido y a los alumnos que previo convenio hayan hecho el juramento acorde con la ley médica, no a otra persona”.

Y tan reciente como en la expedición de la “Declaración adoptada por resolución de la Asociación Médica Mundial de Ginebra” de septiembre de 1948, se pidió al médico prometer lo siguiente: “Consideraré como hermanos a mis colegas”.

A pesar de que el artículo de la ley a que pertenecen las normas acusadas las ubica dentro del campo deontológico de la profesión médica, su calidad de normas jurídicas es indiscutible, ya que su carácter heterónomo o coercitivo se advierte a primera vista y son por ende, susceptibles de imponerse coactivamente por terceros. No son simples mandatos morales, autónomos por esencia, que obligarían sólo a condición de que el propio sujeto los tenga como válidos; su imposición o regulación por la Ley 23 de 1981 los elevó al rango de normas jurídicas y adquirieron así la posibilidad de ser juzgados en su validez y eficacia frente al Estatuto Fundamental, labor que precisamente acomete la Corporación en esta providencia.

Es dable inferir, como lo anota la vista fiscal, que las disposiciones acusadas carecen de apoyo constitucional que pueda justificarlas, pues su imposición como obligación legal lo aparta del sustentáculo moral y de los afectos en que se cimenta para convertirlo en una regla exterior de comportamiento que tampoco se funda en propósitos de asistencia pública a los desamparados, con quienes podría cumplir una evidente función social, y priva a su autor del fruto de su trabajo a pesar de que éste, por mandato constitucional, ha de gozar de la especial protección del Estado.

De otro lado, aunque no se discrimina entre distintos grupos de médicos, se les impone sí una obligación que los otros profesionales no tienen, sin que exista para ello una razón fundada o motivo real, aparte de la tradición ética que no puede tener esta trascendencia.

En consecuencia, este artículo será declarado inexistente.

El artículo 30, por su parte, ordena que “el médico no desaprobará con palabras o de cualquier otra manera las actuaciones de sus colegas en relación con los enfermos”.

Esta disposición, cuyo propósito de evitar la competencia desleal y los conflictos entre colegas es claro, no tiene tampoco, sin embargo, fundamento constitucional, pues en aras de esas metas, aunque deseables, pone en peligro la salud y la vida misma del paciente y el derecho constitucional

que éste tiene a una y otra. La misma ley, en efecto, garantiza al enfermo el derecho de escoger su médico y de procurarse la asistencia profesional a su voluntad, pues el artículo 4º prescribe que “la asistencia médica se fundamentará en la libre elección del médico, por parte del paciente”, y el 8º ordena que “el médico respetará la libertad del enfermo para prescindir de sus servicios”, nada de lo cual podría cumplirse a cabalidad si no pudiese el que sufre obtener opiniones divergentes. Antes que otras consideraciones, el remedio es lo que ha de primar y, por eso mismo, sin incurrir por supuesto en prácticas viciosas y dentro de la seriedad, responsabilidad y objetividad que han de regir tan delicado asunto, el médico no solamente puede, sino que debe manifestar su oposición a tratamientos equivocados o inidóneos de sus colegas. El derecho a la vida está protegido constitucionalmente y por ello este artículo será declarado inexistente.

Además, la mera discrepancia de un médico respecto al tratante lo coloca ya como infractor, cualquiera que sea la forma o el propósito de su disentimiento, pues la competencia desleal, si también la hay, se castiga como agravante, de manera que aun sin ella, también habría falta y sanción, lo cual es por lo demás anómalo. Está bien que se castigue el desvío ilegal de la clientela, pero no la contradicción académica.

Piénsese, igualmente que en juicio no podría establecerse la responsabilidad de un médico porque ningún otro podría desconceptuarlo como perito técnico ante el juez.

El artículo 31 presupone que de todas maneras, el disentimiento se ha dado y que él existe para que sea dirimido por la Federación Médica Colombiana. Habla la disposición de “disentimiento profesional” de manera que por su texto, como también por su situación dentro del estatuto y sus relaciones con otras normas, se comprende que se refiere a diferencias de opinión científica, lo cual hace claro que no se trata de materias éticas o de otras que se refieren al cumplimiento o violación de preceptos legales; esto trae como consecuencia concluir que el artículo no está instituyendo ningún tribunal de funciones jurisdiccionales, pero ni siquiera disciplinarias, como lo hace en otros apartes que fueron considerados constitucionales por esta Corporación en sentencia número 4 de marzo 30 de 1982. Las leyes físicas, que organizan la vida y la mecánica toda del universo, incluidas las biológicas, químicas, etc. se descubren, verifican y describen como parte de lo que es, al paso que las jurídicas se conocen en su contenido normativo y se aplican como lo que debe ser; las primeras, como es sabido, establecen una relación entre una causa y un efecto, las segundas conectan un antecedente a una consecuencia mediante un vínculo de imputación, es decir, de deber ser; el artículo se refiere a lo primero, pero no lo segundo y su idoneidad para hacerlo, es decir, si la determinación de una verdad científica puede con éxito encomendarse a un cuerpo gremial, no es juzgable por la Corte, la cual se limita a definir, como acaba de hacerlo, que al dirimir estos “disentimientos profesionales”, la Federación Médica Colombiana no está ejerciendo funciones jurisdiccionales y, por lo tanto, no está creando derecho ni imponiendo obligaciones a nadie y menos aún al paciente que de todas maneras ha de conservar su libertad para proteger su salud y su vida. En este entendimiento, el artículo es, pues, ejecutable.

## VI. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

1. Son INEXEQUIBLES los artículos 27 y 30 de la Ley 23 de 1981.
2. Es EXEQUIBLE el artículo 31 de la Ley 23 de 1981.

Cópíese, publíquese, comuniqúese 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; Jairo E. Duque Pérez; Eduardo García Sarmiento; Guillermo Duque Ruiz; Alvaro Tafur Galvis, Conjuez, con salvamento de voto; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Jaime Giraldo Ángel; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Jacobo Pérez Escobar; Héctor Marín Naranjo; Edgar Saavedra Rojas; Jorge Iván Palacio Palacio; Rafael Romero Sierra; Jorge Enrique Valencia Martínez; Jaime Sanín Greiffenstein; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

### SALVAMENTO DE VOTO

*De los doctores José Alejandro Bonivento Fernández y Alvaro Tafur Galvis.*

Nos parece exagerada la sentencia que hace derivar en cierta medida la inconstitucionalidad del artículo 30 acusado en el quebranto al derecho a la vida, protegido indiscutiblemente por la Carta Política. De ahí la salvedad de voto que aquí consignamos.

La norma enjuiciada en manera alguna constituye un instrumento legal que sirva para desconocer el sagrado derecho a la vida. Simplemente, procura, como criterio ético, de relevante apreciación, que el médico desapruebe indebidamente a otro, sin que medie justificación científica alguna. Se persigue evitar que al médico le inspire razones egoísticas para emitir opiniones contrarias a lo que otro hace en relación con el paciente. No es, pues, que se impida, ante un tratamiento irregular o aún regular, conceputar de manera distinta. Por el contrario, es un deber hacerlo so pena que con su silencio incurra en responsabilidad penal por la comisión de un hecho punible (Arts. 19 y 176 del Código Penal).

Precisamente, por estar de por medio la salud del paciente se introduce este precepto, con el fin de evitar intromisiones indebidas que bien hagan peligrar su propia integridad.

También consideramos extremado decir que la norma enjuiciada serviría para impedir establecer responsabilidad de un médico “porque ningún otro podría desconceptualizarlo como perito técnico ante el juez”, puesto, se ha de insistir, el precepto, va encaminado a regular una regla de conducta profesional de significado ético, que, precisamente, evite que otro médico se inmiscuya, sin criterio científico alguno, en la salud del paciente.

Por eso, compartimos el parecer del Procurador cuando sostiene que esta prohibición ética “no desconoce el derecho de opinión que puede deducirse de los preceptos superiores citados que tutelan los deberes sociales a cargo de los particulares, la libertad de enseñanza, de prensa en tiempos de paz y de conciencia, frente a ellos”.

De otra parte, los artículos 19 y 21 de la Ley 23 de 1981, al desarrollar los principios éticos de la profesión, permiten solicitar el concurso de colegas para examinar conjuntamente la gravedad de la enfermedad y determinar con precisión el diagnóstico, todo lo cual sin perjuicio de que el paciente o sus familiares puedan libremente cambiar de médico tratante, pues el objetivo primordial del ejercicio de esta profesión es “velar con sumo interés y respeto por la vida humana”.

Con todo este entendimiento es constitucional el artículo 30 impugnado.

*José Alejandro Bonivento Fernández, Alvaro Tafur Galvis.*

## AHORRO PRIVADO

Resumen. El Estado no “interviene” en sus propias entidades a la manera como lo hace en las actividades privadas, sino que los organiza y ordena conforme a las políticas que para cada uno el mismo Estado trace. Reforma urbana. Vivienda de interés social.

Exequibles los artículos 119, incisos 1º y 3º y 121 de la Ley 9ª de 1989. En cuanto a las demás normas demandadas remite a sentencia del 21 de septiembre de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 90.

Referencia: Expediente número 1931.

Normas acusadas: Artículos 44 inciso 4º; 59, 95, 96, 119, 120, 121 y 122 de la Ley 9ª de 1989, “reforma urbana - vivienda de interés social”.

Actor: Jesús Vallejo Mejía.

Magistrado ponente: doctor *Jaime Sanín Greiffenstein*.

Aprobada por Acta número 45.

Bogotá, D. E., 19 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano Jesús Vallejo Mejía presenta ante esta Corporación demanda de inexequibilidad contra los artículos 44 inciso 4º; 59; 95; 96; 119; 120; 121 y 122 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”.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales exigidos para esta clase de procesos, corresponde a la Corte decidir de fondo sobre la acción incoada.

## II. NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el que sigue:

“LEY 9<sup>a</sup> DE 1989

“(...)

“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 V.

“De la legalización de títulos para la vivienda de interés social.

“Artículo 44, inciso 4º.

“...

“Entiéndese por sistema de financiación de vivienda de interés social aquel 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.

“...

## “CAPITULO IX.

### “Instrumentos financieros para la reforma urbana.

“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 condonar intereses, financiar costas judiciales y novar contratos de mutuo con interés.

“...

“Artículo 119. A partir de la vigencia de la presente Ley el Banco Central Hipotecario tendrá como función el captar ahorro y financiar la adquisición o construcción de vivienda, la urbanización, integración o readjuste de tierras, y la adecuación de inquilinatos o subdivisión de viviendas.

“El Banco podrá descontar o redesccontar 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 amortizable 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.

“Como garantía, las obligaciones podrán tener la hipoteca, la anticresis, la prenda inmobiliaria de las mejoras urbanas o la solidaria personal de otros deudores por el mismo asentamiento humano. El reglamento dispondrá la forma de inscribir estas garantías en la matrícula inmobiliaria del Registro de Instrumentos Pùblicos.

“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 121. Las Cédulas de Ahorro y Vivienda del Banco Central Hipotecario podrán destinarse a los siguientes fines:

“a) Captación de recursos en el mercado de capitales e inversión financiera de las entidades beneficiarias de la contribución de Desarrollo Municipal;

“b) Inversiones forzosas y de encaje por parte de las instituciones financieras, atendiendo a las determinaciones de la Junta Monetaria y con rendimientos financieros inferiores a las señaladas para el caso del literal anterior;

“c) Garantía de los pagos a plazos que en desarrollo de la presente Ley deban efectuar las entidades que compren o expropien terrenos, integren o reajusten tierras, o los que hagan los propietarios y poseedores en cumplimiento de la contribución de desarrollo municipal, siguiendo las condiciones de plazo e interés definidas para el efecto por la presente Ley;

“d) Como documentos representativos de cartera descontable o redescritable en el Banco Central Hipotecario.

“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 redescrribables por el Banco Central Hipotecario en los términos prescritos en esta Ley”.

“...”.

### III. LA DEMANDA

En primer término el actor formula varias consideraciones generales sobre la intervención presidencial en el ahorro privado, el sistema de ahorro en unidades de poder adquisitivo de valor constante, y en el sentido de que el Congreso no puede legislar sobre el sistema UPAC, cuyos apartes principales son los que a continuación se resumen:

a) Intervención presidencial en el ahorro privado:

Conforme lo establece el artículo 120-14 de la Carta, corresponde al Presidente de la República como atribución constitucional propia, “que sólo puede ser ejercida por él y no por otra autoridad, así sea del elevado rango que tiene el Congreso, y que tampoco emana de autorizaciones dadas ni de competencias asignadas por éste” intervenir en las actividades de las personas naturales y jurídicas “que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado”. Esta intervención del Presidente “en el ahorro privado es directa, ya que no requiere de mediación legal”, la cual se cumple por medio de “decretos autónomos o reglamentos constitucionales que modifiquen la legislación preexistente a la reforma constitucional de 1968 sobre la materia y pueden regular esta última sin otros límites que los que la Constitución haya establecido”.

b) El sistema de ahorro en unidades de poder adquisitivo de valor constante:

El Presidente de la República mediante Decreto número 677 de 1972 y en desarrollo de las facultades que le confiere el artículo 120-14 de la Constitución Nacional expidió una serie de disposiciones de “fomento del ahorro con el propósito de canalizar parte de él hacia la actividad de la construcción, sobre la base del principio del valor constante de ahorros y préstamos, determinado contractualmente” y es así como en el artículo 15 que es el que interesa para el presente caso “autorizó a las corporaciones privadas de ahorro y a las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo para efectuar préstamos de valor constante para construcciones urbanas y para la compra de edificaciones nuevas o ya existentes, así como para proyectos de renovación urbana, incluidas las adquisiciones de los inmuebles necesarios”.

Posteriormente y con las mismas facultades constitucionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 678 de 1972, en el cual “autorizó crear corporaciones privadas de ahorro y vivienda, con la finalidad de promover el ahorro privado hacia la industria de la construcción, dentro del sistema de valor constante y facultó al Banco Central Hipotecario para organizar, como filial suya, con personería jurídica y patrimonio propio, una corporación privada de ahorro”.

c) El Congreso no puede legislar sobre el sistema UPAC:

“Todo lo relativo a la operación o el funcionamiento del sistema de ahorro en Unidades de Poder Adquisitivo de Valor Constante, dice el acusador, desde la captación del mismo hasta su inversión o destinación, 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” de manera que “el Congreso no puede intervenir en estos aspectos del proceso económico, directa ni indirectamente. Invade la órbita de funciones reservadas por la Constitución al Presidente si, por

medio de leyes, regula, por ejemplo, las operaciones de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda; la destinación de sus recursos; los sectores a los cuales puede aplicarlos; los intereses, rendimientos y plazos de los créditos que otorguen las características que deben ostentar los usuarios de tales créditos; su nivel socio-económico, etc.”.

Es más “si el Congreso pudiera señalar una zona vedada específicamente a la destinación de créditos en UPAC, podría también vedar toda financiación de esa índole, privando así al Presidente de intervenir en una materia sobre la cual la jurisprudencia le ha reconocido el poder de intervención sin sujeción a la ley”, no importa que ese señalamiento se haga en forma positiva o negativa, directa o indirecta. “Otra cosa es que por vía general, para todo el mundo, el Congreso establezca requisitos o límites para el ejercicio de las actividades económicas, como cuando controla la inversión extranjera o la posesión de divisas, o establece un régimen de importaciones y exportaciones, o un fondo de garantías para los intermediarios financieros”.

Luego explica el demandante la acusación contra cada una de las normas glosadas, así:

#### 1. Inconstitucionalidad del artículo 44, inciso 4º de la Ley 9ª de 1989:

En esta disposición se establecen dos límites para los créditos destinados a la financiación de vivienda de interés social, como son la tasa de interés anual, y el incremento anual de las cuotas de amortización y “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”.

Concede, sin embargo, que “el Congreso podría someter a estas reglas, en ejercicio de sus poderes de legislación sobre la vida económica, los créditos que se otorga para vivienda con fondos distintos de los procedentes de la captación de ahorro privado, pero sin interferir en la destinación de estos últimos, la cual sólo puede ser regulada por el Presidente”. Y añade: “El querer abarcálos a todos en la regla del inciso 4º del artículo 44 de la Ley 9ª determina, en consecuencia, su inexequibilidad”.

#### 2. Inconstitucionalidad del artículo 59:

Señala el actor que aunque en esta disposición no se diga “expresamente que los créditos relativos a la vivienda popular no podrán otorgarse en unidades de poder adquisitivo de valor constante, eso es lo que se pretende; excluir el sistema UPAC de la financiación de la vivienda popular... el propósito de este artículo de la ley, en consonancia con el inciso 4º del artículo 44 que se acaba de comentar, es penetrar en un ámbito que ya ha sido objeto de regulación por parte del Presidente, en desarrollo de las facultades que a éste otorga el artículo 120-14 de la Constitución Nacional”.

Y agrega que “si al tenor de una interpretación razonable, habida consideración de la historia fidedigna de la ley, este artículo prohíbe la

financiación de vivienda popular en UPAC, 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”.

### 3. Inconstitucionalidad de los artículos 95 y 96:

En estas disposiciones el Congreso adopta medidas sobre la inversión de los recursos, utilidades y reestructuración de la cartera para vivienda de interés social, tanto del Instituto de Crédito Territorial como del Banco Central Hipotecario. Como el BCH “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 directamente en operaciones cuyo control corresponde de modo exclusivo a la intervención presidencial que prevé el artículo 120-14 de la Constitución Nacional”, razón por la cual los artículos 95 y 96 acusados deben ser declarados inexequibles “por lo menos en lo atinente al Banco Central Hipotecario”.

### 4. Inconstitucionalidad del artículo 119:

Dice el impugnador:

“Esta disposición se refiere a operaciones de captación, manejo e inversión del ahorro privado, que según los análisis hechos atrás sólo pueden ser regulados por el Presidente de la República”.

### 5. Inconstitucionalidad de los artículos 120 y 121:

En estas disposiciones se hace referencia a la emisión por parte del BCH de cédulas de ahorro y vivienda y la destinación de las mismas y “aunque en teoría estas cédulas podrían aplicarse a la inversión financiera de recursos del tesoro público, como se ve en el literal a) del artículo 121, este mismo literal se refiere a que ellas se destinan principalmente a la captación de recursos en el mercado de capitales, que se alimenta primordialmente de inversión de fondos procedentes del ahorro privado. Por consiguiente, también estas disposiciones versan principalmente sobre materias, cuya regulación corresponde al Presidente y no al Congreso, según el tantas veces citado artículo 120-3” (sic).

### 6. Inconstitucionalidad del artículo 122:

Expresa el demandante que “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 las regulaciones que expida el Presidente de conformidad con el artículo 120-14 de la Constitución Nacional” y como en esta disposición se autoriza a las mismas entidades para

otorgar créditos descontables o redescuentables por el Banco Central Hipotecario en los términos de los artículos 44, 59, 95, 96, 119, 120 y 121 de la ley, y como estas operaciones se alimentan de fondos provenientes del ahorro privado que capta el Banco Central Hipotecario “es lógico que su regulación también corresponde al Presidente de la República de conformidad con el artículo 120-14 de la Constitución Nacional y que el Congreso no puede inmiscuirse por medio de ley en este asunto”.

#### IV. LA VISTA FISCAL

Ante el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación y aceptado por la Sala Constitucional de la Corte en auto de 26 de abril de 1989, correspondió al Viceprocurador General emitir el concepto fiscal, el cual está contenido en Oficio número 1445 de 13 de junio de 1989, en el que solicita a la Corporación hacer los siguientes pronunciamientos:

—“Que son exequibles los artículos 95 (primer inciso), 119 (primer y tercer incisos), 120 y 121 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989”.

“Que ordene estar a lo resuelto en la sentencia que decida sobre la exequibilidad de los artículos 44 (inciso 4<sup>o</sup>), 59, 95 (parágrafo), 96, 119 (segundo inciso) y 122 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989”.

Los argumentos que expone el Ministerio Público para fundamentar su petición son los que a continuación se resumen:

—Que el concepto fiscal se contraerá sólo a los artículos 95 inciso 1<sup>o</sup>, 119, excepto el 2<sup>o</sup> inciso, 120 y 121 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, por cuanto sobre los demás ya se pronunció mediante concepto número 1432 de 11 de mayo de 1989 en el proceso incoado por el señor Mario Calderón Rivera.

—Que como la demanda se basa en la “presunta violación de la atribución presidencial para intervenir 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”, ya ese despacho en el concepto fiscal antes citado hizo un análisis sobre este punto, argumentos que resultan aplicables al caso presente.

—Que “las facultades de intervención en el proceso económico privado, presuponen indudablemente, que el Estado interviene en éste, porque es exógeno a su desenvolvimiento económico, es decir, no le pertenece, por tratarse de una economía regida por las leyes del mercado y basada en la libre iniciativa privada, la libertad de contratación y de trabajo, la libertad de apropiación (sic), etc.; lo cual no constituye un obstáculo para que las autoridades legítimamente designadas o elegidas, y en cumplimiento de los objetivos sociales, culturales, económicos, políticos, intervengan o coparticipen del proceso económico en todas sus manifestaciones”. Además sólo se puede intervenir “en lo ajeno” como es la economía privada, mas no en lo propio como los organismos estatales, el Banco emisor o la banca oficializada.

Y agrega que la soberanía monetaria “le corresponde esencial y exclusivamente al Estado, particularmente al Congreso de la República, 15 del artículo 76, en concordancia con diversas disposiciones superiores... su ejercicio cierto e indiscutible compete a este órgano de representación popular, por precisos mandatos de estirpe constitucional”, actividad que se ejerce a través de la Junta Monetaria.

El artículo 120-14 de la Constitución “se refiere a la intervención ‘necesaria’ no a la intervención general 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. Puesto que, la intervención por regla general corresponde al legislador de conformidad con el Sistema Económico Constitucional y las normas ya señaladas. Y tratándose de la banca oficial u oficializada también compete al legislador señalar sus lineamientos, forma de operar, dirección administrativa, financiera y económica, destinación de sus recursos y orientación de los que capten y todos los demás aspectos relacionados con el desarrollo de los objetivos para los cuales fueron creadas o institucionalizadas”.

Que el Banco Central Hipotecario, sociedad de economía mixta y el Instituto de Crédito Territorial, establecimiento Público, por formar parte de la estructura de la Administración Nacional, “se encuentran sometidas a la reglamentación que para el efecto dicte el legislador”. En consecuencia el primer inciso del artículo 95 al señalar los porcentajes que deberán destinarse a la financiación de viviendas de interés social “no tipifica una intromisión en las atribuciones propias del Ejecutivo (artículo 120-14), pues por tratarse de entidades descentralizadas del Estado, es decir, de personas jurídicas no particulares entronizadas en la estructura de la Administración Nacional, el legislador podía reglamentarlas en virtud de sus competencias constitucionales”.

Sobre los artículos 119 inciso 2º, 120 y 121 de la Ley 9ª de 1989, señala la Viceprocuradora “que su reglamentación también se ajusta a las competencias legislativas deferidas al Congreso Nacional... y no interfieren para nada la atribución presidencial del numeral 14 del artículo 120 pluricitado. Sobre este numeral debe advertirse que la Constitución no estableció una potestad onnívora, 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 el aprovechamiento del ahorro privado, por regla general corresponde al legislador (artículo 32)”.

## V. OPOSICIÓN A LA DEMANDA

Los ciudadanos Viviane Morales, Jorge Eduardo Chemas y Humberto de la Calle Lombana, presentaron un escrito en el cual se oponen a la demanda presentada por el doctor Vallejo Mejía, con los argumentos que se señalan a continuación:

—Afirman los oponentes que existen diversas tesis sobre la atribución presidencial contenida en el artículo 120-14 de la Constitución Nacional y es así como hay quienes consideran “la facultad presidencial subordinada a la del legislador, pasando por las que le reconocen una competencia autónoma pero complementaria a la del Congreso, hasta aquellas que le conceden una absoluta autonomía para el manejo e intervención en el ahorro privado”. Luego analizan cada una de estas posiciones y citando sentencias del Consejo de Estado, como también algunos doctrinantes concluyen que la intervención a que alude el artículo 120-14 de la Constitución Nacional tiene tres condiciones a saber:

“1. Que el ahorro del cual provienen esos fondos sea privado”.

“2. Que la intervención sea necesaria. Vale decir que el Presidente ejerce esa intervención ‘como atribución constitucional propia’ sobre esas actividades, en cuanto sea indispensable su intervención”.

“3. Que una persona natural o jurídica maneje, o se aproveche o invierta fondos provenientes del ahorro”.

Intervención que se diferencia de la consagrada en el artículo 32 de la Carta, pues la del artículo 120-14 es una función constitucional propia, es decir, “voluntad emanada del constituyente que se ejerce con el carácter de prerrogativa o poder originario y en ningún caso compartido”.

Para finalizar afirman los oponentes que lo que determina la intervención del artículo 120-14 “no es que las sociedades mercantiles tengan obligaciones legales, sino que su objeto social sea la intermediación financiera, y lo mismo ocurre con las personas naturales. Tampoco consiste esa intervención en suprimir o anular las actividades intervenidas, que son legítimas, sino en garantizar el ahorro particular y en tutelar la confianza pública. Es obvio además que esta disposición no se hizo, para quienes en sus actividades utilizan sus propios ahorros privados o de quienes esporádicamente manejan, aprovechan o invierten fondos provenientes del ahorro privado ajeno, porque en este último caso son negocios de simple préstamo de particulares”.

“Igualmente y a pesar de que el Presidente en el caso del ordinal 14 tiene una intervención amplia y discrecional para un control más estrecho de las operaciones del Emisor y el ahorro privado que obviamente disminuyen los poderes del Congreso, pero de ningún modo su necesaria colaboración con el Ejecutivo. Así, en el caso de que el Gobierno quiera reglamentar actividades relativas al ahorro y para ello fuera necesario crear o modificar determinadas especies nuevas de sociedades, modificar ciertas disposiciones civiles y comerciales, o a caso de legislación tributaria hacer obligatorias algunas inversiones privadas, y así sucesivamente, el Presidente tendría que recurrir al Congreso para que adoptara las medidas del caso o le dieran facultades extraordinarias al efecto. Más evidente aun, sigue siendo, la importancia del Congreso en el campo del ahorro, pues su competencia sigue siendo determinante y condicionante para desarrollar políticas a través del ordinal 14”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia.*

Por referirse la acusación a disposiciones de una ley de la República, compete a esta Corporación decidir en forma definitiva sobre su constitucionalidad, según lo normado en el artículo 214 de la Constitución Nacional.

b) *Cosa juzgada.*

En primer término advierte la Corte que algunas de las disposiciones que en esta oportunidad se demandan, ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación dentro del proceso constitucional número 1904, el cual concluyó con la sentencia número 59 de 21 de septiembre de 1989, donde la Corte resolvió declarar exequibles los artículos 44 inciso 4º; 59; 95; 96; 119 inciso 2º; 120 y 122 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989.

En consecuencia sobre tales preceptos se ordenará estar a lo resuelto en la sentencia referida, pues se ha operado el fenómeno de la cosa juzgada en razón a que dicho fallo tiene el carácter de definitivo, absoluto y *erga omnes*, sobre el cual ya no se puede volver.

Siendo así, solamente quedan por analizar en este proceso los incisos 1º y 3º del artículo 119 y el artículo 121 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989 y a ello se procede.

c) *Las restantes normas demandadas: (artículos 119 en sus incisos 1º y 3º y 121).*

Mediante las otras disposiciones acusadas, se ordena lo siguiente:

## 1. Artículo 119, incisos 1º y 3º:

El inciso 1º del artículo 119, dispone que “a partir de la vigencia de la presente Ley el Banco Central Hipotecario tendrá como función el captar ahorro y financiar la adquisición o construcción de vivienda, la urbanización, integración o reajuste de tierras, y la adecuación de inquilinatos o subdivisión de viviendas”.

Siguiendo la doctrina sentada en el fallo precedentemente citado, es incuestionable que este precepto se aviene con la Constitución y que, consecuentemente, el Congreso tenía plena competencia legislativa para dictarlo en uso de su atribución reguladora en materia económica, especialmente por la cláusula que le asigna la soberanía monetaria; en efecto, allí se dijo:

“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 el ya citado de junio 2 de 1969”. (Magistrado ponente: Dr. Hernando Gómez Otálora).

Además, si bien la administración de los entes públicos descentralizados la cumple el Gobierno, quien la ejecuta a través de sus delegados, como ocurre en el caso del Banco Central Hipotecario, es obvio que corresponde al Congreso dictar los estatutos básicos y regularlos de manera que su objeto, operaciones y actuaciones queden señalados, lo cual se predica de dicha institución que tiene el carácter de sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el tratamiento debido a las empresas comerciales e industriales del Estado (Decreto 080, 1976), dada su composición accionaria en la que el capital oficial representa el 90.9568%. Como ha sido explicado y aceptado desde antes y se dejó sentado en los debates de las reformas constitucionales de 1936 y, con relación específica al numeral 14 del artículo 120, en la de 1968, el Estado no “interviene” en sus propias entidades a la manera como lo hace en las actividades privadas, sino que los organiza y ordena conforme a las políticas que para cada uno el mismo Estado trace.

Podía, entonces, el legislador atribuir al BCH estas funciones, las cuales, por lo demás, no son del todo nuevas, pues ya de antes él captaba ahorros mediante cédulas hipotecarias y títulos de capitalización, fuera de que siempre ha cumplido la tarea de financiar diferentes actividades, especialmente en el campo de la vivienda.

Por su parte, el inciso 3º, que se limita a enunciar las garantías que podrán tener las obligaciones que se contraigan a su favor, tales como hipotecas, prendas, etc., se reduce a ser instrumental de sus antecedentes y tampoco merece, por lo mismo, tacha constitucional alguna.

## 2. Artículo 121:

Esta norma determina la destinación que puede darse a las cédulas de ahorro y vivienda que emita el Banco Central Hipotecario, como es, en primer lugar, la captación de recursos para sus inversiones ya comentadas, e igualmente otras utilizaciones vinculadas a su función financiera.

Debe tenerse en cuenta, en primer término, que el artículo 120 de la misma ley que se examina, que autoriza a la entidad bancaria dicha para emitir estos documentos de crédito, fue hallado constitucional por esta Corporación en la decisión que se identificó antes, y que, entonces, debidamente autorizada esta actividad, no se encuentra tampoco que su desarrollo comprometa disposición constitucional alguna.

Así se razonó en dicha oportunidad:

“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 atri-

bución prevista en el artículo 120-14 de la Carta 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”.

## VI. DECISIÓN

Como lo ameritan las motivaciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el parecer fiscal,

### RESUELVE:

1. ESTÉSE A LO RESUELTO por esta Corporación en sentencia número 59 de 21 de septiembre de 1989, con relación al inciso 4º del artículo 44, a los artículos 59, 95, 96, 119 inciso 2º, 120 y 122 de la Ley 9ª de 1989.

2. SON EXEQUIIBLES los artículos 119, incisos 1º y 3º, y 121 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 Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Lueñas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Jairo E. Duque Pérez; Eduardo García Sarmiento; Guillermo Duque Ruiz; Gustavo Gómez Velásquez; Hernando Gómez Otálora; Rodolfo Mantilla Jácome; Jaime Giraldo Angel; Lisandro Martínez Zúñiga; Pedro Lafont Pianetta; Rafael Romero Sierra; Héctor Marín Naranjo; Jacobo Pérez Escobar; Alberto Ospina Botero; Edgar Saavedra Rojas; Jorge Iván Palacio Palacio; Jorge Enrique Valencia Martínez; Jaime Sanín Greiffenstein; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## COMISIONES ASESORAS

Resumen. Son para auxiliar el Gobierno en el ejercicio de las facultades extraordinarias, cumplen una labor meramente consultiva o asesora y su intervención en la expedición de los decretos ha de entenderse como expresión de la colaboración armónica entre las ramas del poder.

Exequible el Decreto 2649 de 1988, en cuanto para su expedición el Gobierno contó con la asesoría de que trata el artículo 107 de la Ley 75 de 1986.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 91.

Referencia: Expediente número 1953.

Acción de inexequibilidad contra el Decreto número 2649 de 1988, "por el cual se determina la estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.

Actor: Porfirio de J. Jaramillo Hoyos.

Magistrado sustanciador: *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según Acta número 45.

Bogotá, D. E., 19 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

Invocando su condición de ciudadano y en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, Porfirio de

J. Jaramillo Hoyos solicita a la Corte declarar inexistente el Decreto número 2649 de 1988, por ser contrario a la Carta Fundamental.

Procede la Corte a resolver sobre el fondo de la petición incoada, por cuanto se ha cumplido a cabalidad el trámite que indica el Decreto 432 de 1969 y el Procurador General de la Nación ha emitido su concepto.

## II. EL DECRETO OBJETO DE LA ACCIÓN

Su texto es como sigue:

### “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.

#### “Capítulo 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.

## “Capítulo 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.*

“*Capítulo 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.

#### “Capítulo 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;

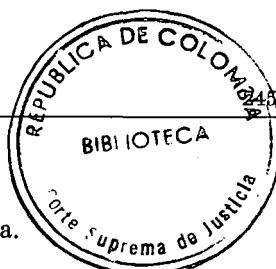
“f) Organizar y mantener el sistema de información al público y procurar la atención y solución oportuna de sus quejas y solicitudes, procurando la buena imagen de la Dirección General;

“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.

## “Capítulo 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 asigne 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 Aduanas 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 asigne 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 asigne 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 la adecuada aplicación de los regímenes aduaneros en las Administraciones de Aduana y de los demás asuntos de su competencia.

### “Capítulo 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 asigne 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.

### “Capítulo 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 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.

#### *“Capítulo 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) Proporcionar 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.

## “Capítulo 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.

## “Capítulo 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 presentación 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.

#### “Capítulo 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) Planejar 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.

“Capítulo 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.

### “Capítulo 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.

### “Capítulo 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 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 provea 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.

*“Capítulo 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 actuación, 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.

## “TÍTULO II

### “Del Fondo Rotatorio de Aduanas.

#### “Capítulo 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, D. E.

### “Capítulo 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.

### “Capítulo 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.

#### “Capítulo 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.

#### “Capítulo 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 le 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

Estima el actor que el decreto acusado vulnera los artículos 55, 76-12 y 118-8 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

La Ley 75 de 1986, por la cual se facultó al Gobierno para modificar la estructura de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas, en su artículo 107 dispuso que para el ejercicio de esta facultad, debería contar con la asesoría de una comisión del Congreso compuesta por tres Senadores y tres Representantes.

Luego de advertir que es válido “que quien delega, controle y participe en el ejercicio de la función delegada a fin de mantener los propósitos que justificaron la delegación”, manifiesta que, el Gobierno no se ciñó al condicionamiento que estableció el legislador, pues para la expedición del Decreto número 2649 de 1988, no estuvo asesorado por la comisión del Congreso.

Según su criterio, el cargo de inconstitucionalidad que deriva de la omisión anotada, se configura por el hecho de no aparecer constancia en el decreto de haberse consultado la Comisión Asesora y además, de la revisión de los documentos que obtuvo del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, pues ellos demuestran que dicha Comisión fue debidamente integrada, pero nada dicen sobre su participación en la expedición del decreto.

El demandante solicitó tener como prueba las comunicaciones que dirigió al Senado de la República y a la Cámara de Representantes solicitando informe sobre la conformación de la Comisión Asesora y los documentos que recibió como respuesta de las mencionadas corporaciones. Además, pidió a la Corte que solicitara al Ministerio de Hacienda y Crédito Público los antecedentes administrativos sobre el “estudio, preparación, discusión y redacción del Decreto 2649 de 1988”.

#### IV. LA VISTA FISCAL

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio 1456 de julio 8 de 1989 rindió concepto en el que solicita a la Corte Suprema de Justicia "...declare exequible el Decreto 2649 de 1988, en cuanto su expedición y vigencia se cumplieron dentro de los términos previstos en la Ley 75 de 1986".

Son fundamentos de su petición los siguientes:

1º Circunscribe su concepto al análisis del cargo formulado y solicita a la Corte limitar a éste el alcance de su pronunciamiento, siguiendo su jurisprudencia tradicional "...de pronunciarse mediante fallos definitivos pero no absolutos, cuando el objeto de la demanda verse sobre la totalidad de un Código o un estatuto, en consideración a que resultaría imposible la confrontación de todos los artículos con los preceptos constitucionales".

2º El Decreto acusado fue expedido dentro del término previsto en la ley de facultades extraordinarias.

3º Considera que no tiene razón el demandante cuando afirma que en el decreto no aparece constancia de la intervención de la Comisión Asesora del Congreso "...puesto que en el encabezamiento del mismo se observa que el Presidente de la República para su expedición, desarrolló lo previsto por los artículos 102 y 107 de la Ley 75 de 1986, disposición esta última que se refiere exclusivamente a la intervención de la comisión citada".

4º Con apoyo en las pruebas allegadas al proceso concluye que no se configura la inconstitucionalidad alegada por el actor, pues la comisión asesora fue integrada conforme lo dispuso el artículo 107 de la ley habilitante y se reunió con el Director General de Aduanas a fin de prestar asesoría en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

#### V. IMPUGNACIÓN DE LA DEMANDA

Cuando corría el término del traslado al Procurador, la Secretaría de la Sala Constitucional recibió un memorial suscrito por los ciudadanos Bernardo Ortiz Amaya, Diego Younes Moreno y Oswaldo Hernández Ortiz, en el cual impugnan la demanda formulada, por considerar que en el expediente obra prueba suficiente de haberse cumplido la condición exigida en el artículo 107 de la ley de facultades, pues el Gobierno para la expedición del decreto acusado, "contó con la asesoría de los miembros del Congreso".

#### VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### a) *Competencia.*

En razón de lo ordenado por el artículo 214 del Estatuto Superior, corresponde a la Corte conocer de la presente demanda, toda vez que se

dirige contra un decreto-ley expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 75 de 1986.

b) *Las facultades extraordinarias.*

Importa tener en cuenta que el Presidente para expedir el decreto impugnado invocó las facultades de que fue investido por los artículos 102 y 107 de la Ley 75 de 1986, cuyo texto se transcribe para mayor ilustración:

**“LEY 75 DE 1986**

*“Por la cual se expedien normas en materia tributaria, de catastro, 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”.

Cabe señalar que la Corte al decidir la demanda que recoge el expediente número 1944, revisó el ejercicio de las facultades extraordinarias, por razón del tiempo y halló que el Decreto 2649 de 1988, por este aspecto, se ajustó a lo previsto en la ley habilitante (sentencia número 60 de septiembre 21 de 1989).

Conviene recordar también, que el decreto objeto de la acción fue demandado parcialmente en dos oportunidades anteriores (procesos números 1944 y 1949), en los que se formularon cargos específicos de inconstitucionalidad contra algunos de sus preceptos, por razones de contenido.

En cambio ahora, se pretende que la Corte declare totalmente inexistente el Decreto 2649 de 1988 por supuesto vicio formal, consistente en que el Gobierno “no lo expidió con la asesoría de los Congresistas”, según lo disponía el artículo 107 de la ley de facultades extraordinarias. Por ello no habrá de estar la Corte a lo resuelto en las sentencias 60 y 61 de 21 de septiembre de 1989 que pusieron fin a los procesos mencionados, sino analizará y fallará sobre el factor nuevo de inconstitucionalidad que se aduce para atacar la validez formal del Decreto 2649 de 1988.

c) *Las pruebas.*

Dada la naturaleza del cargo formulado, el Magistrado Sustanciador, mediante auto de mayo 9 de 1989, decretó las pruebas solicitadas por el actor a fin de conocer los trámites que antecedieron a la expedición del estatuto acusado.

En cumplimiento de la citada providencia obran en el expediente las siguientes pruebas, aportadas por el demandante:

1. Copia auténtica de las comunicaciones dirigidas por el ciudadano Porfirio Jaramillo Hoyos, a los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara de Representantes en solicitud de certificación sobre la integración de la Comisión a que alude el artículo 107 de la Ley 75 de 1986 (folios 53 a 56, cuaderno principal).

2. Oficio número 67 de marzo 30 de 1989, suscrito por el Secretario General del Senado dirigido al señor Porfirio Jaramillo Hoyos, enviándole la respuesta del doctor Estanislao Rozo Niño, Secretario General de la Comisión Tercera del Senado de la República; en original (folio 49, cuaderno principal).

3. Oficio sin número de marzo 30 de 1989, firmado por el doctor Estanislao Rozo Niño, Secretario General de la Comisión Tercera en la que anuncia el envío de fotocopia de la comunicación que le dirigieron las Mesas Directivas de las Comisiones Terceras del Senado y de la Cámara al Ministro de Hacienda y Crédito Público, informándole de la integración de la Comisión Asesora. En original (folio 49, cuaderno principal).

4. Fotocopia auténtica del oficio fechado el 23 de enero de 1987, suscrita por los Presidentes y Secretarios de las Comisiones Terceras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes enviado al Ministro de Hacienda y Crédito Público en el cual le comunican que, en cumplimiento de los artículos 90 y 107 de la Ley 75 de 1986, fueron designados para integrar la Comisión Asesora los Senadores: Víctor Renán Barco, Gabriel Rosas y Gustavo Dáger Chadid y los Representantes: Armando Estrada Villa, Hernando Agudelo Villa y José Luis Mendoza Cárdenas (folio 52, cuaderno principal).

En el cuaderno Anexo número 1 obra la documentación siguiente, remitida por la Dirección General de Aduanas:

1. Fotocopia auténtica del oficio de agosto 3 de 1988, suscrito por los Representantes Armando Estrada Villa y José Luis Mendoza Cárdenas, dirigido al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en el cual le manifiestan su deseo de contribuir en la expedición de las medidas y la conveniencia de conocer oportunamente los proyectos y estudios que se estén adelantando para la reestructuración autorizada por la ley.

2. Fotocopia auténtica del oficio fechado el 7 de diciembre de 1988, en el cual las Mesas Directivas de las Comisiones Terceras le informan al Ministro de Hacienda y Crédito Público, que han designado para reintegrar

la asesoría al Senador Héctor Quintero, en reemplazo del doctor Gabriel Rosas Vega.

3. Fotocopia auténtica de la Resolución número 12 en virtud de la cual se designan por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, a quienes habrán de asesorar al Gobierno en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

4. Acta número 1 correspondiente a la reunión efectuada el 9 de noviembre de 1988 en la sede de la Comisión Tercera del Senado de la República, a la cual asistieron los miembros de la Comisión Asesora y el Director y Subdirector General de Aduanas, durante la cual se analizaron los documentos elaborados por la citada Dirección y se convoca a una nueva reunión para los primeros días del mes de diciembre.

5. Actas números 2 y 3 sobre las reuniones efectuadas el 14 y 15 de diciembre en las cuales se revisó el documento de reforma de la Dirección General de la Aduana, los aspectos de la estructura administrativa para el nivel central y regional y se analizaron las observaciones formuladas por la Comisión Asesora respecto a la justificación de cada una de las subdirecciones, su relación con las principales actividades de la técnica aduanera y las sugerencias para la operatividad de la propuesta de reestructuración.

6. Fotocopia auténtica del documento titulado "Diagnóstico Preliminar sobre las Administraciones de Aduana".

7. Fotocopia de las comunicaciones cursadas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección General de Aduanas con los miembros de la Comisión Asesora convocándolos a las reuniones.

d) *«La Comisión Asesora.*

Como cuestión previa al examen de fondo, debe precisarse que esta Corporación ha señalado respecto de las comisiones especiales designadas por el Gobierno o creadas por la ley, con la participación de Congresistas, para auxiliarlo en el ejercicio de las facultades extraordinarias, que éstas cumplen una labor meramente consultiva o asesora y su intervención en la expedición de los decretos ha de entenderse como expresión de la colaboración armónica que ordena el artículo 55 Superior entre las ramas del poder público y de ninguna manera intromisión ilegítima en las funciones separadas que les competen, las cuales deben armonizarse para la realización de los fines del Estado.

Dijo la Corte:

"De otra parte, al expedir el artículo 11 de la Ley 30 de 1969 la intención del legislador, frustrada por la carencia de técnica al redactarlo, no fue otra que la de constituir la comisión de que trata su inciso como simple auxiliar del Gobierno, para que fuera éste, según el parágrafo, con asesoría de aquélla, el que ejerciera la facultad final de revisar el proyecto y ponerlo en vigencia. Con tal alcance, limitada la comisión a una función asesora o

auxiliar, el inciso del artículo 11 es perfectamente exequible" (sentencia de julio 23 de 1970. M. P. Dr. Hernán Toro Agudelo).

Siguiendo la misma línea argumental reiteró:

"No sobra agregar que estas comisiones cumplen un papel de mera técnica jurídica y no de 'participación del Congreso en la elaboración del Código', dado que el desplazamiento de materias del legislador al Ejecutivo por la institución de las facultades extraordinarias del numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional es incondicionado y por ello sólo el Presidente de la República adquiere la privativa competencia para utilizarlas dentro de los límites temporales fijados por el mandato constitucional. De ninguna manera el Congreso directamente y por comisión de su seno puede reservarse la facultad de ser copartícipe en el ejercicio de tales facultades" (sentencia de mayo 21 de 1987. M. P. Dr. Jairo E. Duque Pérez).

Y en desarrollo del mismo principio señaló en fecha más reciente que:

"...la Constitución no exige que deban conformarse estas comisiones o grupos asesores, para que el Presidente de la República pueda ejercer las facultades conferidas, pero afirma la Corte, tampoco lo prohíbe. Es que como su nombre lo indica estas comisiones están destinadas a prestar simples labores de asesoría, es decir, a dar sugerencias, a emitir opiniones, ilustrar sobre el tema, dar conceptos, etc., al Gobierno Nacional para que pueda desarrollar las atribuciones otorgadas en forma eficaz" (sentencia de julio 28 de 1988. M. P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

Las sentencias citadas demuestran el entendimiento que ha tenido la Corte sobre el alcance y naturaleza de la función que deben cumplir las comisiones asesoras. En el caso que ocupa la atención de la Corte, está demostrado que el Gobierno expidió el decreto impugnado, como lo anota el Procurador, invocando las facultades que le confirieron los artículos 102 y 107 de la Ley 75 de 1986, que en su orden, delimitan las facultades extraordinarias en la materia y en el tiempo y disponen que debía contar para su ejercicio con la asesoría de tres (3) Senadores y tres (3) Representantes, lo cual constituye clara alusión al hecho de haber expedido el ordenamiento con la asesoría del Congreso.

Conviene aclarar sin embargo, que si el Gobierno hubiese guardado silencio al respecto, tal omisión no viciaría de inconstitucionalidad el Decreto 2649 de 1988, pues el mandato legal no puede ir más allá de prescribir una asesoría técnica o jurídica, a la cual puede o no aludir el Gobierno en el prolegómeno del decreto-ley que expida, por no ser ésta una exigencia para su validez constitucional.

De otra parte, las pruebas reseñadas indican que el Gobierno estuvo asesorado por una comisión del Congreso conformada según lo dispuso la ley habilitante, así lo demuestran las actas de las reuniones que se realizaron con el propósito de estudiar la reestructuración autorizada.

Igualmente, cabe señalar que la comisión constituida por miembros del Congreso, sólo realizó una labor de asesoría, formulando observaciones y

sugerencias al Gobierno y en ningún momento se arrogó la potestad de colegislars». Ello resulta particularmente evidente del análisis de las Actas números 1, 2 y 3, pues en ellas se lee lo siguiente:

“Los honorables Senadores y Representantes presentes expresaron su positiva opinión y conformidad con el enfoque que sobre la problemática aduanera contenían los documentos puestos en su conocimiento. A continuación determinaron el realizar una nueva reunión en los primeros días de diciembre con el objeto de informarse sobre la propuesta de estructura y funciones que sería objeto de definición por el Gobierno Nacional” (Acta N° 1, folio 17 Anexo).

En las Actas 2 y 3 aparece expresa mención de las observaciones y sugerencias de la comisión asesora a los estudios previos elaborados por el Gobierno, para la reorganización del sector aduanero sobre la base de coherencia técnica y organización administrativa encaminada a una gestión más eficaz en ese campo.

Al final de las actas citadas aparece la siguiente constancia:

“Al concluir la reunión, el Director General (de Aduanas), expresó el agradecimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el interés y los aportes e iniciativas de la Comisión Asesora para la tarea asignada”.

De las consideraciones precedentes ha de concluirse que no tiene fundamento jurídico alguno el cargo de inconstitucionalidad de carácter formal que plantea el actor, pues la comisión de congresistas fue constituida y actuó sin exceder el marco de sus atribuciones. Por tanto se declarará exequible el decreto acusado.

## VII. DECISIÓN

En mérito de las razones precedentes, 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 **EXEQUIBLE** el Decreto 2649 de 1988, en cuanto para su expedición el Gobierno contó con la asesoría de que trata el artículo 107 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 Carrero Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Jairo E. Duque Pérez;*

*Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Ángel; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.



## ESTADO DE SITIO

Resumen. El decreto que se revisa no solamente tiene conexidad con las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio, sino que además media una relación directa entre la acción presupuestal en él dispuesta y las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio. Adición al Presupuesto Nacional.

Constitucional el Decreto 2098 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 92.

Referencia: Proceso número 2031 (311-E).

Revisión Constitucional del Decreto 2098 de 14 de septiembre de 1989, “por el cual se adiciona el presupuesto de rentas y recursos de capital y se abren unos créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la Nación, de la vigencia fiscal de 1989, por valor de \$ 2.100.000.000 y se dictan disposiciones sobre su ejecución”.

Aprobado por Acta número 46.

Bogotá, D. E., 26 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

Al día siguiente de su expedición, el Secretario General de la Presidencia de la República envió el Decreto legislativo 2098 de 14 de septiembre de 1989, “por el cual se adiciona el presupuesto de rentas y recursos de capital y se abren unos créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la Nación de la vigencia fiscal de 1989, por valor de \$ 2.100.000.000 y se dictan disposiciones sobre su ejecución”, para que esta Corporación decida definitivamente sobre su constitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el pará-

grafo del artículo 121 de la Carta Fundamental. Al día siguiente se recibió en la Secretaría General de la Corte, y el 19 la Sala Constitucional dispuso su fijación en lista por el término de 3 días para efectos de la intervención ciudadana, "el cual transcurrió en silencio", según constancia del Secretario General; se remitió entonces al señor Procurador General de la Nación, quien emitió concepto con fecha octubre 9.

## II. TEXTO DEL DECRETO

A continuación se incluye fotocopia del decreto bajo revisión:

### “DECRETO NUMERO 2098 DE 1989 “(septiembre 14)

*“Por el cual se adiciona el presupuesto de rentas y recursos de capital y se abren unos créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la Nación, de la vigencia fiscal de 1989, por valor de \$ 2.100.000.000 y se dictan disposiciones sobre su ejecución.*

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 121 de la Constitución Política, 69 de la Ley 38 de 1989 y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

#### “CONSIDERANDO:

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

“Que la declaratoria de turbación del orden público tuvo como una de sus causas fundamentales la acción persistente de grupos de antisociales relacionados con el narcotráfico, que vienen perturbando 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 el Estado colombiano debe combatir por todos los medios esa acción delictiva, para lo cual se hace necesario adquirir, con la mayor celeridad, los elementos y equipos adecuados para atender oportuna y efectivamente las acciones encaminadas a enfrentar las actividades de esos grupos, con el fin de obtener el restablecimiento del orden público;

“Que mediante el Decreto legislativo 1965 de 1989, se creó la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público, con el objeto de administrar los recursos destinados a financiar los elementos requeridos para lograr el restablecimiento del orden público;

“Que no existen apropiaciones suficientes en el presupuesto de la actual vigencia fiscal para atender los gastos adicionales generados por la situación descrita;

“Que el honorable Consejo de Ministros en sesión del 14 de septiembre de 1989, acordó adicionar el presupuesto de la actual vigencia fiscal, para los fines que se han mencionado;

“Que el Gobierno Nacional dispone de ingresos corrientes y recursos de capital para atender erogaciones adicionales en el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal de 1989;

“Que para amparar la apertura de los créditos adicionales en el presupuesto de gastos de la actual vigencia, el Contralor General de la República expidió el certificado de disponibilidad número 35 de mayo 31 de 1989, por valor de \$ 2.592.636.000.00, del cual se utiliza la suma de \$ 2.100.000.000.00,

“DECRETA:

“Artículo 1º Adicionase el presupuesto de rentas y recursos de capital de la vigencia fiscal de 1989 en la cantidad de \$ 2.100.000.000.00 con base en el certificado de disponibilidad número:

|                                     |                     |
|-------------------------------------|---------------------|
| 35 de mayo 31 de 1989, por valor de | \$ 2.592.636.000.00 |
| Del cual se utiliza la suma de      | \$ 2.100.000.000.00 |

El cual se incorpora así:

“PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL  
Y GASTOS

“II. Recursos de capital.

“Capítulo XI

“A. Recursos del balance.

“Numeral 70 H. Rendimientos generados por los títulos canjeables por certificados de cambio (certificado de disponibilidad número 35 de mayo 31 de 1989, por valor de \$ 2.592.636.000 del cual se utiliza la suma de . . . . . \$ 2.100.000.000

“Suman los recursos . . . . . . . . . . . . . . . . . \$ 2.100.000.000

“Artículo 2º Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, ábrese el siguiente crédito adicional en el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal de 1989.

## “PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

**“PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

### “Recursos ordinarios.

## “Capítulo 01

*“Dirección Superior.*

“Gastos en enes (sic) y servicios.

“Total crédito adicional Departamento Administrativo de la Presidencia de la República . . . . . \$ 2,100,000,000

"Total crédito adicional presupuestado de gastos de funcionamiento ... \$ 2,100,000,000

“Artículo 3º para la ejecución de las apropiaciones incluidas en el presente Decreto no será necesario el acuerdo de obligaciones.

“Artículo 4º Los recursos de que trata el presente Decreto serán administrados en la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público, creada por el artículo 1º del Decreto 1965 de agosto 31 de 1989.

“Artículo 5º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 14 de septiembre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

### “El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

Julio Londoño Paredes.

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,  
General *Oscar Botero Restrepo*.

“El Ministro de Agricultura,  
*Gabriel Rosas Vega*.

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,  
*María Teresa Forero de Saade*.

“El Ministro de Salud,  
*Eduardo Díaz Uribe*.

“El Ministro de Desarrollo Económico,  
*Carlos Arturo Marulanda*.

“La Ministra de Minas y Energía,  
*Margarita Mena de Quevedo*.

“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. CONCEPTO FISCAL

Solicita el señor Procurador General de la Nación que la Corte declare exequible el Decreto 2098 de 1989, por encontrar que cumple con los requisitos formales para la expedición de los decretos legislativos, tiene conexidad con las causas que determinaron la declaratoria del estado de sitio por el Decreto 1038 de 1984 y sus disposiciones no violan la Carta, sino que, por el contrario, se sujetan a lo dispuesto en el artículo 213 de la misma y en el 69 del Decreto Orgánico del Presupuesto de la Nación, a lo cual se suman “*las circunstancias excepcionales y la urgencia de atender las necesidades propias del restablecimiento del orden público*”.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

#### 1<sup>a</sup> *Competencia*.

La Corte es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos, conforme al parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional.

#### 2<sup>a</sup> *Requisitos formales*.

El decreto *sub examine* cumple con los requisitos formales exigidos por el artículo 121 de la Carta, pues está suscrito por el Presidente de la Repú-

blica y sus 13 ministros; además, no deroga ni siquiera suspende las normas legales y sus efectos no se extienden más allá de la vigencia del estado de sitio, sino que son inmediatos, por cuanto se trata de una adición presupuestal.

### 3<sup>a</sup> *Conejidad.*

El Decreto 1038 de 1984 declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional por la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico. La lucha contra esa causa de perturbación ha generado gastos adicionales, para los cuales no existen apropiaciones suficientes en la actual vigencia presupuestal.

Las disposiciones del Decreto 2098 de 1989 tienen por objeto precisamente atender esa necesidad adicionando el presupuesto de recursos de capital en \$ 2.100 millones y destinando esa suma a la compra y mantenimiento de bienes y equipos a través de la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público, creada por el Decreto legislativo 1965 de 1989, que fue declarado constitucional por la Corte, mediante fallo número 82 de 12 de los corrientes.

### 4<sup>a</sup> *Examen material o sustantivo de las disposiciones del decreto.*

El *artículo 1º* adiciona el presupuesto de rentas y recursos de capital, con base en el certificado de disponibilidad número 35 de mayo 31 de 1989 por valor de 2.592,6 millones, correspondientes a recursos de capital - rendimientos generados por "títulos canjeables por certificados de cambio".

«La operación consiste en que el Gobierno Nacional obtiene un crédito externo u otra fuente de recursos foráneos, cuyas divisas vende al Banco de la República a cambio de los referidos títulos, lo cual tiene tres ventajas: en primer lugar, evita la emisión monetaria que se produciría si el Banco le diera pesos a cambio de las divisas; en segundo lugar, el Gobierno recibe títulos denominados en moneda extranjera que le permiten obtener del Banco de la República los certificados de cambio cuando haya de amortizar la deuda al exterior sin correr el riesgo de la devaluación; por último, el Gobierno percibe una utilidad sobre los títulos, bien por descuento, bien por interés.

Es esta utilidad lo que en el caso presente le permite adicionar el presupuesto nacional, utilizando del certificado de disponibilidad expedido por el Contralor, la suma de \$ 2.100 millones, que aplica el *artículo 2º* para un crédito adicional destinado a la compra y mantenimiento de bienes y equipos, que se administrará a través de la Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público, creada por el Decreto legislativo 1965 del año en curso, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º del decreto *sub examine*. Se recuerda que el Decreto legislativo 1965 preveía como fuente de ingresos las apropiaciones presupuestales [Art. 3º, a)] y que su objetivo principal era el restablecimiento del orden público, mediante la lucha contra el narcotráfico (Art. 2º), que había sido señalado en el Decreto 1038 como causa de turbación del orden público; como puede apreciarse claramente en el

5º considerando de este Decreto, que señala como una de las causas de turbación del orden público: “La acción persistente de grupos antisociales *relacionados con el narcotráfico* (subraya la Corte), 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”; el Decreto legislativo 1965 de 1989, que fue declarado constitucional por la Corte, mediante fallo número 82 de 12 de los corrientes, que puso término al proceso de revisión forzosa 2026 (308-E).

En síntesis, el decreto que se revisa contiene una adición al presupuesto de ingresos mediante un crédito suplemental o extraordinario con el correspondiente crédito de la misma índole a la ley de apropiaciones para gastos, lo cual es viable cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible a juicio del Gobierno y no hay partida votada o ésta es insuficiente, como en el caso presente.

A tales créditos se refiere el artículo 212 de la Constitución Nacional, según el cual si están en receso las cámaras, los créditos se abrirán por el Consejo de Ministros. Como actualmente sesionan las cámaras, no podría, en principio, seguirse este procedimiento sino que el Gobierno Nacional habría que acudir al Congreso para que hiciera la adición. Empero, el artículo 213 ib. dispone: “El Poder Ejecutivo no podrá abrir los créditos suplementarios y extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Constitución... sino en las condiciones y por los trámites que la ley establezca”. Por “Ley” debe entenderse la ley orgánica del presupuesto; es decir, actualmente la Ley 38 de 1989. Sobre el particular, su artículo 69 dispone: “Los créditos adicionales destinados a pagar gastos por calamidad pública o *los ocasionados durante estado de sitio* (subraya la Corte)... declarados por el Gobierno Nacional, para los cuales no se hubiese incluido apropiación en el presupuesto, serán abiertos conforme a las normas de los artículos anteriores o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan”. Los “artículos anteriores” al 69 no definen el organismo que debe abrir los créditos. Tan sólo el 66 parecería indicar que es el Congreso Nacional, pues dispone que el Gobierno Nacional presentará ante él proyectos de ley sobre créditos adicionales al presupuesto. Empero, esta norma debe interpretarse a la luz del propio artículo 69 que señala como alternativa: “O en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan”, lo cual resulta acorde con el artículo 206 de la Carta Fundamental, conforme al cual “en tiempo de paz” no podrá hacerse erogación del tesoro que no se halla incluida en el presupuesto de gastos, lo cual indica a contrario sensu que “en tiempo de turbación del orden público” sí pueden hacerse erogaciones no incluidas en el presupuesto, en la forma que indica el artículo 69 de la ley orgánica del presupuesto, en los casos previstos por este artículo, uno de los cuales es el estado de sitio, el señalamiento de la forma de hacer las adiciones, es decir, su cuantía, su fuente y su destinación corresponde al Presidente de la República y al Consejo de Ministros». Tal la interpretación dada por la Corte en la sentencia número 2 de 28 de enero de 1988 (M. P. Jesús Vallejo Mejía) al examinar la constitucionalidad del Decreto legislativo 2315 de 1987, fue reiterada en la sentencia número 85 de 11 de agosto de 1988 (M. P. Jairo Duque Pérez), referente al Decreto 1314 del mismo año, en los siguientes términos:

“Encuentra la Corte que esta previsión se aviene a la Constitución, por cuanto la modificación del presupuesto se ordena por una norma que tiene la virtualidad de la ley y acatando en especial el mandato del artículo 210 Superior, que exige que el Presupuesto General de la Nación se ciña estrictamente a la ley normativa, vale decir, al Estatuto Orgánico del presupuesto, el cual a la vez en armonía con el artículo 206 de la Carta, admite la posibilidad de que los créditos adicionales que tengan la finalidad de pagar los gastos ocasionados durante el estado de sitio sean abiertos conforme lo dispongan el Presidente y el Consejo de Ministros (artículo 104 Decreto 294 de 1973); puesto que se trata de atender necesidades públicas de carácter extraordinario y por tanto imposibles de prever al momento de elaborar el plan contable de la actuación gubernamental, lo cual acontece en el año inmediatamente anterior a su ejecución.

“La disposición que se analiza cumple además con lo preceptuado en el artículo 102 de la ley orgánica de presupuesto que exige para abrir créditos adicionales a éste, que la ley o decreto ‘...establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para la apertura y con el cual se va a incrementar el presupuesto de rentas y recursos de capital...’. Es por tanto constitucionalmente válida la modificación de la ley de presupuesto que se ordena”.

Así como en la número 109 de octubre 13 de 1988 (M. P. Hernando Gómez Otálora) al revisar la constitucionalidad del Decreto legislativo 1904 del mismo año.

Si pueden el Presidente de la República y el Consejo de Ministros señalar la forma de hacer las adiciones presupuestales y como los decretos legislativos deben ser suscritos por dichos funcionarios, bien puede hacerse una adición presupuestal, en estado de sitio a través de decretos de esa especie, como el que aquí se examina.

Empero, para hacer las adiciones presupuestales por la vía excepcional que autoriza el artículo 69 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Ley 38 de 1989) “se requiere que los gastos que las ocasionen tengan relación *directa* (subraya la Corte) con las causas que han originado la turbación del orden público”, como tuvo ocasión de afirmar la Corte, al declarar inexcusable el Decreto legislativo 2441 de 1976, que pretendió hacer una adición presupuestal para el Ministerio de Obras Públicas con el producto de empréstitos externos, aduciendo el Gobierno la necesidad de las obras para tener rápido acceso a los sitios de turbación del orden público para restablecerlo (sentencia de enero 20 de 1977, M. P. Luis Sarmiento B.) y el Decreto 2442 de 1976 que adicionó el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional para poder pagar a los docentes de varias universidades con recursos del crédito externo (fallo de 20 de enero de 1977, M. P. Eustorgio Sarria). El decreto que se revisa no solamente tiene conexión con las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio, según ya se examinó (supra 3 y 4), sino que además media una relación *directa* entre la adición presupuestal en él dispuesta y las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio, tanto por lo allí expuesto cuanto porque la adición tiene por objeto complementar los recursos de la *Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público*.

Tiene pues, el Decreto 2098 de 14 de septiembre de 1989 relación directa con las causas que determinaron la declaratoria del estado de sitio, como también se deduce de la Vista Fiscal, y por lo tanto, la adición presupuestal que en él se efectúa goza de fundamento jurídico, al igual que su artículo 3º que exime del acuerdo de obligaciones la ejecución de las apropiaciones incluidas en el decreto. Esto último es lógica consecuencia de que tales apropiaciones se manejarán por intermedio de una cuenta especial, administrada fiduciariamente por La Previsora Limitada, dotada de una Junta Especial que determina sus gastos.

La posibilidad de apelar al artículo 69 de la Ley 38 de 1989 (Estatuto Orgánico de la Nación) para adicionar el presupuesto nacional mediante decretos legislativos de estado de sitio encuentra apoyo no solamente en el artículo 206 de la Carta, sino también en el propio artículo 121 de la Constitución Nacional, en cuanto alude a que mediante la declaratoria del estado de sitio, “el Gobierno tendrá, además de las *facultades legales...*” (subraya la Corte).

No se advierte, entonces, tacha de inconstitucionalidad en el decreto que se revisa y así habrá de declararse.

#### V. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, 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:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto legislativo 2098 de septiembre 14 de 1989, “por el cual se adiciona el presupuesto de rentas y recursos de capital y se abren unos créditos adicionales en el presupuesto de gastos de la Nación, de la vigencia fiscal de 1989, por valor de \$ 2.100.000.000 y se dictan disposiciones sobre su ejecución”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Hernando Gómez Otálora*  
Vicepresidente —Encargado de la Presidencia—.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## ESTADO DE SITIO

**Resumen.** Esta calidad de Jefe de la Administración Municipal es principio que limita a la vez las regulaciones que tanto el legislador ordinario como el extraordinario pueden adoptar al asignarle a los Alcaldes sus propias competencias. Declaratoria de emergencia y de operaciones militares al Municipio de Pacho.

Constitucional el Decreto 2099 de 1989.

—

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 93.

Referencia: Expediente número 2032 (312-E).

Revisión constitucional del Decreto número 2099 del 14 de septiembre de 1989, "por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público en el Municipio de Pacho, Cundinamarca".

Aprobada según Acta número 46.

Bogotá, D. E., 26 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo ordenado en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, el Secretario General de la Presidencia de la República envió a la Corte el Decreto 2099 de 1989, para la revisión de su constitucionalidad.

Agotados los trámites de rigor y obtenido el concepto del Procurador General de la Nación, se procede a adoptar la decisión correspondiente.

## II. EL DECRETO EN REVISIÓN

Su tenor literal es el siguiente :

### “DECRETO NUMERO 2099 DE 1989 “(septiembre 14)

*“Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público en el Municipio de Pacho, Cundinamarca.*

“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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

“Que uno de los factores que contribuyó a la perturbación del orden público, fue la acción violenta de grupos antisociales que vienen perturbando gravemente el normal funcionamiento de las instituciones, así como la acción del narcotráfico con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas;

“Que en el Municipio de Pacho, Cundinamarca, se ha presentado una situación de especial anormalidad que agrava la ya perturbada alteración de orden público en el país, causando honda consternación en la sociedad colombiana;

“Que la delicada situación que afronta el Municipio de Pacho, Cundinamarca, la constituye en zona de emergencia, ante lo cual es necesario adoptar medidas especiales de orden público conducentes a encomendarle a miembros de las Fuerzas Armadas, la responsabilidad de dictar los actos y desarrollar las acciones encaminadas al restablecimiento de la paz pública en dicho municipio,

#### “DECRETA :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, declarase zona de emergencia y de operaciones militares el Municipio de Pacho, en el Departamento de Cundinamarca.

“Artículo 2º Asígnanse al Comandante de la Unidad Táctica con jurisdicción en el Municipio de Pacho, Departamento de Cundinamarca, las siguientes funciones:

“1. Mantener el orden público en el territorio de su jurisdicción.

“2. Determinar las medidas que sobre orden público se requieran, coordinar su adopción con el Gobernador del Departamento de Cundinamarca y con el Comandante de la Décima Tercera Brigada y ponerlas en ejecución.

“3. Adoptar las medidas policivas tendientes al mantenimiento del orden público, tales como: prohibir el porte de armas y el expendio y consumo de licores, decretar el toque de queda, reglamentar las reuniones y desfiles en sitios públicos y prohibir el tránsito de personas o de vehículos en determinadas zonas de su jurisdicción.

“4. Disponer de la Fuerza Pública y del personal del Departamento Administrativo de Seguridad —DAS—, que actúe dentro del territorio del municipio.

“5. Con excepción del Alcalde, el Comandante Militar podrá suspender preventivamente hasta por sesenta (60) días a cualquier empleado del orden municipal, por negarse a prestar en relación con el ejercicio de sus funciones, la colaboración a que los obliga el artículo 3º del presente Decreto, sobre lo cual informará de inmediato a la autoridad nominadora con el fin de que se designe al funcionario que deba desempeñar las respectivas funciones y se adelante la correspondiente investigación, de conformidad con la ley. En caso de especial gravedad podrá requerir a la entidad nominadora la destitución.

“Por las mismas causas podrá requerir la suspensión o destitución del funcionario, cuya competencia nominadora corresponda a la Rama Jurisdiccional, las Corporaciones Públicas o el Ministerio Público.

“6. Proponer al Gobernador de Cundinamarca la destitución o suspensión del Alcalde del Municipio de Pacho, cuando se configure alguna de las causales previstas en las Leyes 78 de 1986 y 49 de 1987.

“7. Dictar, en caso de urgencia o gravedad, con carácter de provisionales, órdenes o disposiciones administrativas de ejecución inmediata, que sean de competencia de funcionarios municipales y juzgue indispensables para el mantenimiento o restablecimiento del orden público.

“El Comandante Militar estará obligado a informar a la autoridad competente dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes sobre las medidas tomadas, las cuales tendrán carácter definitivo cuando sean confirmadas por ella.

“8. Ejercer el mando sobre las autoridades de la Dirección General de Prisiones que actúan en el territorio del municipio.

“9. Perseguir activamente a los reos prófugos que existan en la zona, y en general ejecutar las capturas que ordenen los jueces competentes.

“10. Solicitar informes a los jueces y demás empleados sobre determinados asuntos que no sean reservados, cuando los considere necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.

“11. Solicitar del Ministerio Público investigaciones sobre la conducta de los empleados oficiales de la zona y vigilancia sobre los procesos judiciales que se adelanten en la misma.

“Artículo 3º El Gobernador de Cundinamarca, el Alcalde del Municipio de Pacho y todas las autoridades civiles que ejerzan funciones en esa área geográfica, están obligadas a prestarle al Comandante Militar la colaboración que éste requiera para el desempeño de sus funciones en orden a obtener el restablecimiento del orden público en dicho municipio.

“Artículo 4º La Procuraduría General de la Nación y la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, designarán cada una un delegado para vigilar que el cumplimiento de las funciones asignadas al Comandante Militar del Municipio de Pacho, se lleve a cabo con estricta observancia de los preceptos constitucionales y legales.

“Artículo 5º Suspéndese en el territorio del Municipio de Pacho, el inciso segundo, del artículo 130, del Decreto-ley 1333 de 1986, en lo referente al cumplimiento de las funciones de Jefe de Policía, por parte del Alcalde de dicho municipio, que en virtud de las normas de este Decreto se asignan al Comandante Militar, así como las demás normas que sean contrarias al mismo.

“Artículo 6º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 14 de septiembre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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

Para efectos de la intervención ciudadana que autoriza el artículo 214 de la Constitución Nacional, mediante proveído del 19 de septiembre del año en curso, la Sala Constitucional ordenó la fijación en lista del proceso.

Dicho término precluyó sin que ningún ciudadano acudiera a defender o a impugnar la validez constitucional del decreto que es objeto de la presente confrontación constitucional.

### IV. LA VISTA FISCAL

Mediante oficio de octubre 9 de 1989 el Procurador General de la Nación rindió concepto en el cual se pronuncia por la exequibilidad del decreto, apoyado en razones que pueden resumirse así:

1º En primer lugar encuentra que el decreto satisface las formalidades que exige la Constitución para su expedición y las medidas que adopta, tienen relación de causalidad con la situación de orden público.

2º Considera como actividad propia del estado de sitio la determinación de las zonas de emergencia y operaciones militares tendientes a “reprimir las causas de la desestabilización institucional y a lograr el pronto restablecimiento del orden público”.

3º Luego de reseñar las diferentes funciones que asignan las normas de excepción al Comandante de la Unidad Táctica en el Municipio de Pacho, argumenta que, “el Presidente de la República por expresa disposición constitucional tiene facultades para ‘disponer de la Fuerza Pública’ (artículo 120-6), ‘conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado’ (artículo 120-7). ‘Dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de guerra como jefe de los ejércitos de la República’ (artículo 120-8), puede además en circunstancias de excepción, ejercer facultades legales y las propias del Derecho de Gentes, siempre que la Constitución expresamente no lo prohíba’”.

Estima además el señor Procurador, que las funciones del Decreto 2099 que el Ejecutivo puede atribuir válidamente al comandante militar de una

jurisdicción por ser de naturaleza administrativa ya que, su adopción está autorizada por el artículo 121, siempre que tengan conexidad con la declaratoria de estado de sitio y carácter transitorio.

Agrega finalmente que: "Mediante facultades de estado de sitio puede suspenderse la legislación ordinaria, como es el caso, sin que ello implique quebranto constitucional alguno. La norma especial desplaza una función del Alcalde al Comandante Militar, en razón a las circunstancias de perturbación del orden público, y en virtud de la autorización excepcional del artículo 61 de la Constitución que permite el ejercicio de autoridad civil y militar en tiempos de conmoción".

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### *Competencia.*

Compete a la Corte decidir sobre la constitucionalidad del Decreto 2099 de 1989, por haber sido dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional.

### *Condiciones de expedición.*

Conforme a los dictados del artículo 121 Superior, el decreto en revisión aparece expedido por el Presidente con la firma de los trece ministros del despacho y se limita a suspender, como lo consigna en uno de sus mandatos, las leyes que resultan incompatibles con las normas de excepción que ha venido adoptando al amparo de las facultades del estado de sitio.

### *Conexidad.*

Para dictar el ordenamiento que juzga ahora la Corte, el Gobierno ha invocado la violencia desatada por grupos antisociales y la acción del narcotráfico que "viene perturbando gravemente el normal funcionamiento de las instituciones", generando "una situación de especial anormalidad" en el Municipio de Pacho, Cundinamarca, agravante de la situación de alteración de la paz pública.

Evidentemente, la motivación del decreto es coincidente con las razones que invocó el Gobierno para extender la vigencia del estado de sitio a todo el territorio nacional, en cuanto fue determinante para ello la acción violenta y persistente de grupos de delincuentes relacionados con el tráfico de estupefacientes que continúan afectando con alarmante intensidad y creciente falta de control, la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas.

Por tanto encuentra la Corte que se da la conexidad con las causas primigenias de la conmoción interna, cuya superación se busca y a la vez justifica la acción del Ejecutivo cimentada en las facultades legislativas excepcionales del estado de sitio dirigidas a garantizar la supervivencia del

Estado, en cuya virtud ha procedido a declarar zona de emergencia y operaciones militares, el Municipio de Pacho.

*Antecedentes jurisprudenciales.*

Como antecedente jurisprudencial pertinente al caso que ahora se estudia, conviene recordar que el Presidente, para afrontar una situación de crisis de contornos similares a los actuales, creó la Jefatura Civil y Militar del Urabá Antioqueño y declaró zona de emergencia y operaciones militares a dicha región por Decreto número 678 de 1988. La Corte al revisar esta normatividad, halló que guardaba relación directa con los motivos de perturbación que se buscaba remediar con su aplicación y además, acompasa con las previsiones de los artículos 7º, 61, 120-6-7 y 121 de la Constitución, que admiten que puedan establecerse divisiones comprensivas de varias de las entidades ordinarias, que no coincidan con la división general del territorio; el ejercicio simultáneo de la autoridad civil y militar, en tiempos de no paz y facultan al Presidente para disponer de la Fuerza Pública y conservar en todo territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (sentencia de mayo 26 de 1988).

Dejó claramente establecido la Corte, al revisar dicho decreto, que:

“...corresponde al Gobierno Nacional, para los efectos militares, de acuerdo con leyes vigentes, señalar o determinar los límites de los teatros de operaciones en cada caso. Dichos teatros de operaciones son ‘aquellas áreas de mar, tierra y espacio aéreo, necesarias para las operaciones militares de acuerdo con la misión asignada a las fuerzas e indispensable para la administración de tales operaciones’”.

Y que:

“Los artículos 22 literal e) y 25 del Decreto-ley 2335 de 1971, disponen dentro de las Fuerzas Militares, la existencia por ley de las denominadas ‘unidades’ encargadas de llevar a cabo determinada misión, para lo cual se dota al respectivo comandante o jefe militar de la organización y equipo necesario para que la misión encomendada, también llamado operativo u operación militar, llegue a su término”.

*Contenido del decreto.*

En esta ocasión, como precedentemente se dijo, el Presidente apoyado en consideraciones de orden público ha declarado al Municipio de Pacho (Cundinamarca), zona de emergencia y operaciones militares y le ha asignado al Comandante de la Unidad Táctica de las Fuerzas Militares con jurisdicción de ese Municipio, funciones de Policía que de ordinario son de competencia del Alcalde tendientes al restablecimiento del orden público.

En el Acto legislativo número 1 de 1986 que consagra la elección popular de alcaldes, no se señalan funciones específicas a estos funcionarios; sólo

en su artículo 2º que corresponde al 200 del Estatuto Constitucional vigente, se dispone: "En todo municipio habrá un Alcalde que será Jefe de la Administración Municipal", habiendo dejado de ser agentes del Presidente de la República, Gobernadores, Intendentes y Comisarios, respectivamente, y no serán más funcionarios de su libre nombramiento y remoción. Esta calidad de Jefe de la Administración Municipal es principio que limita a la vez las regulaciones que tanto el legislador ordinario como el extraordinario, pueden adoptar al asignarle a los Alcaldes sus propias competencias.

En desarrollo del precepto superior citado, la ley ha definido de manera clara y precisa las funciones del Alcalde como Jefe de la Administración Municipal en los artículos 130 a 133 del Decreto 1333 de 1986, que se concretan especialmente en la dirección de la gestión de los servicios públicos municipales, en impulsar el desarrollo económico y social de la localidad, planear y ejecutar programas de beneficio social, sancionar, promulgar y ejecutar los acuerdos del Concejo, llevar la representación legal del municipio y en general, dirigir la acción administrativa de éste, nombrando y separando libremente a sus agentes y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

La Ley 49 de 1987, otorga otras funciones a los Alcaldes. Entre ellas se pueden destacar: nombrar y remover libremente los empleados de la administración central del respectivo municipio y los gerentes y directores de las entidades descentralizadas del orden municipal.

#### Reglamentar los Acuerdos Municipales.

Dictar las medidas que sobre orden público sean requeridas por el Presidente de la República o por el Gobernador del Departamento o cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

Coordinar y supervisar los servicios que presentan en el municipio, entidades nacionales o departamentales e informar a los responsables de las mismas, de su marcha y cumplimiento, de sus deberes, por parte de los funcionarios respectivos.

Tendrá la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de las obligaciones a favor del municipio. Esta función podrán delegarla en los tesoreros municipales que la ejercerán conforme a lo dispuesto en los artículos 68, 79 y 252 del Código Contencioso Administrativo y 561 y siguientes, del Código de Procedimiento Civil.

Presentar al Concejo durante las sesiones ordinarias del mes de agosto el respectivo plan integral de desarrollo para el municipio, con base en las técnicas modernas de planeación urbana y coordinación urbano-regional.

En ese haz de funciones de los alcaldes figura la de ser Jefe de Policía del Municipio, lo que implica jurídicamente la facultad de prohibir dentro del distrito municipal todo lo que provoque desorden, o como lo establece el Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía) "a la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad pública".

Mediante el Decreto que se analiza, se desplaza en forma transitoria al Comandante de la Unidad Táctica del Ejército con jurisdicción en el Municipio de Pacho, las funciones de policía que conciernen a su Alcalde Municipal.

El precepto legal expresamente suspendido por las normas de excepción prescribe: "El Alcalde es Jefe de Policía en el Municipio. La Policía Nacional, en el Municipio, estará operativamente a disposición del Alcalde, que dará órdenes por intermedio del respectivo Comandante de Policía o de quien lo reemplace. Dichas órdenes son de carácter obligatorio y deberán ser atendidas con prontitud y diligencia".

El decreto en análisis declara zona de emergencia y operaciones militares el Municipio de Pacho para conjurar la especial situación de anormalidad que allí se vive, por haber centrado su actividad desestabilizadora la delincuencia organizada. Esta circunstancia hace aconsejable según valoración del Presidente de la República y dentro de las facultades que fluyen del estado de sitio, encomendarle como lo ha dispuesto al Comandante del Ejército en la región, la responsabilidad de dictar actos y realizar operaciones conducentes a obtener el bien inestimable de la paz pública, según el imperativo deber que tiene el Jefe del Estado "de conservar en todo el territorio nacional el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado" (artículo 120-7 Constitución Nacional), para lo cual puede "disponer de la fuerza pública" por ser precisamente "Jefe de los Ejércitos de la República" (artículo 120-6-8); todo lo cual puede hacerlo directamente o a través de los organismos castrenses.

Las diversas facultades que le otorga el artículo 2º al Comandante de la Unidad Táctica con sede en el Municipio de Pacho, son expresión de la función de policía que incumbe desarrollar al Ejecutivo, doctrinariamente concebida como el conjunto de acciones administrativas dirigidas a proteger el orden, la seguridad, la moral y la salud públicas, puestas en peligro por actividades que afectan el bienestar colectivo.

Dicha función lleva implícitos los medios de policía tanto jurídicos como materiales a través de los cuales habrá de alcanzarse el mantenimiento del orden público en el Municipio de Pacho y cuyo empleo resulta provocado por indiscutibles motivos de policía, esto es decir, por las perturbaciones de orden público invocadas por el Ejecutivo en la parte motiva del Decreto 2099 de 1989.

En efecto, se le confía, al Comandante prealudido, la guarda del orden público en el territorio de su jurisdicción, y en tal virtud se le faculta para determinar las medidas que sobre orden público se requieran y coordinar su adopción con el Gobernador de Cundinamarca y con el Comandante de la Décima Tercera Brigada y ponerlas en ejecución; prohibir el porte de armas, el expendio y consumo de licores, decretar el toque de queda, reglamentar las reuniones y desfiles en sitios públicos y prohibir el tránsito de personas o de vehículos en determinadas zonas de su jurisdicción; disponer de la Fuerza Pública y del personal del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que actúe dentro del territorio del municipio; dictar en caso de urgencia o de gravedad, con carácter provisional órdenes o disposiciones administrativas de ejecución inmediata de competencia de funcionarios mu-

niciales y que sean indispensables para restablecer el orden público con la obligación de informar a la autoridad competente a las 48 horas siguientes de su adopción, las cuales sólo adquieren carácter definitivo cuando sean confirmadas por quien tenga el deber legal de dictarlas.

De la misma naturaleza de las anteriores son las relativas a: Ejercer mando sobre las autoridades de la Dirección General de Prisiones, perseguir a los prófugos y en general ejecutar las capturas que ordenen las autoridades judiciales y solicitar informes a éstas sobre los asuntos que requieran para la eficacia de su labor, pero respetando la reserva legal que ampara los procesos judiciales.

Las funciones detalladas en el aparte anterior, además de ser medios lícitos de policía administrativa y estar dirigidas a facilitar el cumplimiento de los cometidos confiados al Jefe Militar para restablecer la normalidad quebrantada, no desconocen el carácter de Jefe de la Administración Municipal que le confiere el artículo 200 de la Carta Política al Alcalde, pues sólo se le separa temporalmente de las funciones de Jefe de Policía que son de rango legal, para pasarlas temporalmente al Comandante de la Unidad Táctica, quien no sólo debe actuar en coordinación con el Gobernador, según lo previene el artículo 195 de la Constitución, sino también informar a la autoridad competente de las disposiciones que ha adoptado y puesto en ejecución de inmediato ante la gravedad de las circunstancias, dado que éstas tienen carácter provisional y sólo adquieren carácter definitivo cuando sean confirmadas por aquélla.

Puede pues, el legislador extraordinario al amparo de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, asignar a las Fuerzas Militares competencias propias de los alcaldes municipales dirigidas a asegurar el mantenimiento del orden interno, en su aspecto de *seguridad*, que es el conexo en el caso *sub examine* con el Decreto número 1038 de 1984, que sirvió de fundamento al estatuto que se revisa, “sin que se desnaturalice el origen, la organización y las funciones del ejército” como lo reconoció esta Corporación en sentencia número 33 de 20 de septiembre de 1973.

En consonancia con la responsabilidad de mantener el orden público, se otorgan facultades disciplinarias respecto de los empleados municipales, a los cuales puede suspender preventivamente cuando se nieguen a prestarle la colaboración que requiera para la eficacia de su gestión; pero se preserva la potestad nominadora que corresponde al Alcalde, pues es éste quien debe designar a la persona que deba reemplazar al funcionario suspendido. A la vez, el empleado suspendido debe ser investigado y sancionado de conformidad con el régimen disciplinario correspondiente. Así lo previó el legislador de excepción, pues la suspensión que le incumbe imponer al Jefe Militar es, como se ha dicho, preventiva y en casos graves puede solicitar la destitución.

Respetando las competencias constitucionales y las legales ordinarias, el decreto contempla la posibilidad de que el Comandante de la Unidad Táctica pueda solicitar la suspensión de los empleados de la Rama Jurisdiccional, o del Ministerio Público cuando le nieguen la colaboración en ejercicio de las funciones especiales que se le atribuyen, ya que, los Magistrados y jueces no pueden ser suspendidos o depuestos de sus cargos “sino a virtud

de sentencia judicial proferida por el respectivo Superior" (artículo 160 de la Constitución Nacional).

Se faculta también al Jefe Militar para proponer al Gobernador de Cundinamarca la destitución o suspensión del Alcalde de Pacho, cuando incurra en alguna de las conductas definidas en las Leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, lo cual armoniza con el principio consagrado en el artículo 201 del Estatuto Fundamental que le otorga al Gobernador potestad disciplinaria respecto de los alcaldes de los municipios de su jurisdicción, por los motivos señalados por el legislador.

El artículo 3º está estrechamente relacionado con la función de índole disciplinaria definida en el ordinal 5º del artículo 2º del decreto que se revisa, pues le impone a todas las autoridades civiles que ejerzan funciones dentro de la comprensión territorial del Municipio de Pacho, la obligación de colaborar con el Comandante para el cumplimiento de los cometidos de restablecer el orden público; precepto que desarrolla el artículo 20 de la Carta, por cuanto su desacato genera responsabilidad disciplinaria para asegurar la efectividad de las acciones encomendadas al Jefe Militar.

El artículo 4º, tiene la finalidad de garantizar que el Comandante de la Unidad Táctica, cumpla sus funciones "con estricta observancia de los preceptos constitucionales y legales", por ello lo sujeta a la vigilancia especial de la Procuraduría General de la Nación y la Consejería Presidencial para Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, la cual ejercerán a través de sus delegados.

Cabe señalar que por mandato del constituyente, corresponde a la Procuraduría vigilar la conducta de los funcionarios públicos (artículo 145) a fin de que éstos cumplan estrictamente con sus deberes y no incurran en comportamientos que les están vedados. De esta vigilancia no están exentos los miembros de las Fuerzas Armadas, quienes sirven destinos públicos; por tanto resulta válido frente a la Constitución que se les someta a vigilancia especial dada la delicada misión que en este caso se le confía.

La presencia de un delegado de la Consejería Presidencial tiene finalidades de salvaguarda de los derechos individuales y corresponde a la asignación de funciones dentro de una repartición administrativa, lo que puede establecer válidamente el Presidente de la República investido de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política.

El artículo 6º dispone la vigencia del decreto a partir de su publicación y la suspensión de las normas que le sean contrarias, de acuerdo con la permisión del inciso 3º del artículo 121 de la Constitución Política.

Ninguna de las funciones que se traspasan al Comandante de la Unidad Táctica con jurisdicción en el Municipio de Pacho debidamente analizadas en los anteriores párrafos, quebranta la atribución propia o consustancial que el artículo 200 de la Constitución le asigna a los alcaldes como Jefes de la Administración Municipal; esta calidad destaca la autonomía puramente administrativa que tienen los municipios, pero no los margina o sustrae de la jerarquía política y administrativa que caracteriza el régimen unitario del Estado colombiano, a cuya cabeza está el Presidente de la

República como Jefe del Estado y Suprema Autoridad Administrativa, según las voces del inciso 2º del artículo 120 de la Constitución Política.

En fuerza de las precedentes consideraciones se impone, la declaración de constitucionalidad del decreto materia de la presente revisión. Así habrá de declararse.

#### VI. DECISIÓN

En mérito de lo anterior, 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 2099 de septiembre 14 de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público en el municipio de Pacho, Cundinamarca”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto número 1894 de 1989.

*Hernando Gómez Otálora*  
Vicepresidente —encargado de la Presidencia—.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## ESTADO DE SITIO

**Resumen.** El Gobierno ha considerado eficaz, para el restablecimiento del orden público “encomendarle a miembros de las Fuerzas Armadas, la responsabilidad de dictar actos y desarrollar acciones” de carácter policial. Se declara en zona de emergencia y de operaciones militares el Municipio de Puerto Boyacá.

Constitucional el Decreto legislativo número 2100 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 94.

Referencia: Expediente número 2033 (313-E).

Revisión constitucional del Decreto 2100 de septiembre 14 de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público en el Municipio de Puerto Boyacá, en el Departamento de Boyacá”.

Aprobada según Acta número 46.

Bogotá, D. E., 26 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, hizo llegar a la Corte el Decreto número 2100 de 1989 para el examen y decisión de su constitucionalidad.

Cumplidos los trámites previstos en la Constitución y la ley y emitida la vista fiscal, procede la Corporación a dictar el fallo correspondiente.

### II. EL TEXTO DEL DECRETO

Su tenor literal es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 2100 DE 1989  
“(septiembre 14)

“Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público en el Municipio de Puerto Boyacá, en el Departamento de Boyacá.

“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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

“Que uno de los factores que contribuyó a la perturbación del orden público, fue la acción violenta de grupos antisociales que vienen perturbando gravemente el normal funcionamiento de las instituciones, así como la acción del narcotráfico con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas;

“Que en el Municipio de Puerto Boyacá, en el Departamento de Boyacá, se ha presentado una situación de especial anormalidad que agrava la ya perturbada alteración de orden público en el país, causando honda consternación en la sociedad colombiana;

“Que la delicada situación que afronta el Municipio de Puerto Boyacá, en el Departamento de Boyacá, la constituye en zona de emergencia, ante lo cual es necesario adoptar medidas especiales de orden público conduceentes a encomendarle a miembros de las Fuerzas Armadas, la responsabilidad de dictar los actos y desarrollar las acciones encaminadas al restablecimiento de la paz pública en dicho municipio,

“DECRETA :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, declarase zona de emergencia y de operaciones militares el Municipio de Puerto Boyacá, en el Departamento de Boyacá.

“Artículo 2º Asígnanse al Comandante de la Unidad Táctica con jurisdicción en el Municipio de Puerto Boyacá en el Departamento de Boyacá, las siguientes funciones:

“1. Mantener el orden público en el territorio de su jurisdicción.

“2. Determinar las medidas que sobre orden público se requieran, coordinar su adopción con el Gobernador del Departamento de Boyacá y con el Comandante de la Décima Cuarta Brigada y ponerlas en ejecución.

“3. Adoptar las medidas policivas tendientes al mantenimiento del orden público, tales como: prohibir el porte de armas y el expendio y con-

sumo de licores, decretar el toque de queda, reglamentar las reuniones y desfiles en sitios públicos y prohibir el tránsito de personas o de vehículos en determinadas zonas de su jurisdicción.

“4. Disponer de la Fuerza Pública y del personal del Departamento Administrativo de Seguridad —DAS—, que actúe dentro del territorio del municipio.

“5. Con excepción del Alcalde, el Comandante Militar podrá suspender preventivamente hasta por sesenta (60) días a cualquier empleado del orden municipal, por negarse a prestar en relación con el ejercicio de sus funciones, la colaboración a que los obliga el artículo 3º del presente Decreto, sobre lo cual informará de inmediato a la autoridad nominadora con el fin de que se designe al funcionario que deba desempeñar las respectivas funciones y se adelante la correspondiente investigación, de conformidad con la ley. En caso de especial gravedad podrá requerir a la entidad nominadora la destitución.

“Por las mismas causas podrá requerir la suspensión o destitución del funcionario, cuya competencia nominadora corresponda a la Rama Jurisdiccional, las Corporaciones Públicas o el Ministerio Público.

“6. Proponer al Gobernador de Boyacá la destitución o suspensión del Alcalde del Municipio de Puerto Boyacá, cuando se configure alguna de las causales previstas en las Leyes 78 de 1986 y 49 de 1987.

“7. Dictar, en caso de urgencia o gravedad, con carácter de provisionales, órdenes o disposiciones administrativas de ejecución inmediata, que sean de competencia de funcionarios municipales y juzgue indispensables para el mantenimiento o restablecimiento del orden público.

“El Comandante Militar estará obligado a informar a la autoridad competente dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes sobre las medidas tomadas, las cuales tendrán carácter definitivo cuando sean confirmadas por ella.

“8. Ejercer el mando sobre las autoridades de la Dirección General de Prisiones que actúan en el territorio del municipio.

“9. Perseguir activamente a los reos prófugos que existan en la zona, y en general ejecutar las capturas que ordenen los jueces competentes.

“10. Solicitar informes a los jueces y demás empleados sobre determinados asuntos que no sean reservados, cuando los considere necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.

“11. Solicitar del Ministerio Público investigaciones sobre la conducta de los empleados oficiales de la zona y vigilancia sobre los procesos judiciales que se adelanten en la misma.

“Artículo 3º El Gobernador del Departamento de Boyacá, el Alcalde del Municipio de Puerto Boyacá y todas las autoridades civiles que ejerzan funciones en esa área geográfica, están obligadas a prestarle al Comandante Militar la colaboración que éste requiera para el desempeño de sus funciones en orden a obtener el restablecimiento del orden público en dicho municipio.

“Artículo 4º La Procuraduría General de la Nación y la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, designarán cada una un delegado para vigilar que el cumplimiento de las funciones asignadas al Comandante Militar del Municipio de Puerto Boyacá, se lleve a cabo con estricta observancia de los preceptos constitucionales y legales.

“Artículo 5º Suspéndese en el territorio del Municipio de Puerto Boyacá, el inciso 2º, del artículo 130 del Decreto-ley 1333 de 1986, en lo referente al cumplimiento de las funciones de Jefe de Policía, por parte del Alcalde de dicho municipio, que en virtud de las normas de este Decreto se asignan al Comandante Militar, así como las demás normas que sean contrarias al mismo.

“Artículo 6º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 14 de septiembre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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 lo certifica el Secretario de la Corte, durante el término de fijación en lista, ningún ciudadano acudió a defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto sometido a revisión.

### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En oficio de octubre 9 de 1989, el Jefe del Ministerio Público rindió concepto en el cual sugiere a la Corte que declare exequible el Decreto *sub examine*, por las razones siguientes:

1º El Decreto cumple los requisitos formales señalados en el artículo 121 de la Constitución y sus preceptos están relacionados con la declaratoria de estado de sitio, pues se trata de “encomendar a las Fuerzas Armadas el restablecimiento del orden público”.

2º Considera que es regulación propia de estado de sitio la determinación de “las zonas de emergencia donde deben desarrollarse los operativos militares, tendientes a reprimir las causas de la desestabilización institucional”.

3º Luego de revisar el contenido de las funciones que confiere el Decreto al Comandante de la Unidad Táctica del Departamento de Puerto Boyacá advierte que, el Presidente de la República por expresa disposición constitucional tiene facultades para disponer de la Fuerza Pública y conservar el orden público en todo el territorio y restablecerlo donde fuere turbado; dirigir las operaciones de guerra como Jefe de los Ejércitos de la República y ejercer las facultades legales y las que autoriza el Derecho de Gentes, siempre que no contradiga alguna prohibición constitucional, por ello considera que puede asignar funciones al comandante militar de una determinada jurisdicción para restablecer el orden público.

Finalmente señala que, como antes lo ha afirmado su Despacho, “mediante las facultades de Estado de Sitio puede suspenderse la legislación ordinaria, como es el caso, sin que esto implique quebranto constitucional alguno. La norma especial desplaza una función del Alcalde al Comandante Militar, en razón a las circunstancias de perturbación del orden público, y en virtud de la autorización excepcional del artículo 61 de la Constitución que permite el ejercicio de autoridad civil y militar en tiempos de conmoción”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### *Competencia.*

Como el Decreto 2100 de 1989 fue dictado por el Presidente en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Carta Fundamental y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, compete a la Corte decidir definitivamente sobre su constitucionalidad. Así se lo ordena el parágrafo del artículo Superior citado.

### *Condiciones de expedición.*

Formalmente el Decreto se ciñe a lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución, pues fue expedido por el Presidente y lleva la firma de todos los Ministros del Despacho.

Su vigencia está expresamente condicionada a la duración del actual estado de sitio y suspende las disposiciones legales ordinarias que resulten opuestas a sus preceptos.

### *Conexidad.*

Ha señalado la Corte con reiteración que, en razón de la declaratoria del estado de sitio, el Presidente adquiere facultades para dictar disposiciones con virtud de ley que suspendan las normas legales ordinarias, siempre y cuando estén enderezadas a corregir la perturbación causa del desasosiego ciudadano, por tanto es dable afirmar que el propósito de restablecer la tranquilidad pública, es supuesto de validez de las normas que expida el Gobierno.

El análisis de las medidas contenidas en el Decreto *sub examine* pone de relieve su vinculación con los motivos de perturbación de la paz pública, declarada por el Decreto 1038 de 1984, en tanto que, con ellas se busca remediar la especial situación de anormalidad existente en el municipio de Puerto Boyacá, cuyo origen no es otro que la acción violenta de grupos antisociales y organizaciones para el crimen vinculadas al narcotráfico, que no ha podido ser combatida por los cauces legales ordinarios y exigen la inmediata acción del Gobierno para corregir el trastorno del orden público.

El Gobierno ha considerado eficaz, para el fin indicado "encomendarle a miembros de las Fuerzas Armadas, la responsabilidad de dictar actos y desarrollar acciones", de carácter policial y por ello ha procedido a declarar "zona de emergencia y operaciones militares el municipio de Puerto Boyacá" otorgándole al Comandante de la Unidad Táctica funciones que la legislación ordinaria confía a los alcaldes.

*Contenido del Decreto.*

La preceptiva del Decreto 2100 de 1989 es igual a la adoptada en el Decreto 2099 de 1989 para combatir la grave alteración del orden público que se presenta en el municipio de Pacho, generada por las mismas causas que en esta ocasión invoca el Gobierno, esto es, la violencia perturbadora de la paz pública desencadenada por grupos de delincuentes vinculados al tráfico de estupefacientes que ha afectado de manera singular a la citada población y al municipio de Puerto Boyacá, en su seguridad, tranquilidad y salubridad públicas.

Para efectos de la revisión del contenido de cada uno de los preceptos del Decreto 2100 de 1989 estima la Corte suficiente, memorar las razones que tuvo en cuenta al examinar la Constitucionalidad del Decreto 2099 de 1989, que en un todo contiene disposiciones similares a las que son materia del presente juicio, solo que aplicables a un municipio diferente.

Dijo la Corte en la sentencia 93 de octubre 26 de 1989 reiterando la jurisprudencia formulada en la sentencia de mayo 26 de 1988, respecto de la declaración de zona de emergencia y operaciones militares la región del Urabá Antioqueño que:

“... que corresponde al Gobierno Nacional, para los efectos militares, de acuerdo con leyes vigentes, señalar o determinar los límites de los teatros de operaciones en cada caso. Dichos teatros de operaciones son ‘aquellas áreas de mar, tierra y espacio aéreo, necesarias para las operaciones militares de acuerdo con la misión asignada a las fuerzas e indispensable para la administración de tales operaciones’”.

“Y que:

“Los artículos 22 literal c) y 25 del Decreto-ley 2335 de 1971, disponen dentro de las Fuerzas Militares, la existencia por ley de las denominadas ‘unidades’ encargadas de llevar a cabo determinada misión para lo cual se dota al respectivo comandante o jefe militar de la organización y equipo necesario para que la misión encomendada, también llamado operativo u operación militar, llegue a su término”.

Respecto de las funciones de policía que se otorgan al Comandante de la Unidad Táctica del ejército, se razonó así:

“Mediante el Decreto que se analiza, se desplaza en forma transitoria al Comandante de la Unidad Táctica del Ejército con jurisdicción en el Municipio de Pacho, las funciones de policía que conciernen a su Alcalde Municipal.

“El precepto legal expresamente suspendido por las normas de excepción prescribe: ‘El Alcalde es Jefe de Policía en el Municipio. La Policía Nacional, en el Municipio, estará operativamente a disposición del Alcalde, que dará órdenes por intermedio del respectivo Comandante de Policía o de quien lo reemplace. Dichas órdenes son de carácter obligatorio y deberán ser atendidas con prontitud y diligencia’.

“El Decreto en análisis declara zona de emergencia y operaciones militares el Municipio de Pacho para conjurar la especial situación de anomalía que allí se vive, por haber centrado su actividad desestabilizadora la delincuencia organizada. Esta circunstancia hace aconsejable según valoración del Presidente de la República y dentro de las facultades que fluyen del estado de sitio, encomendarle como lo ha dispuesto al Comandante del Ejército en la región, la responsabilidad de dictar actos y realizar operaciones conducentes a obtener el bien inestimable de la paz pública, según el imperativo deber que tiene el Jefe del Estado ‘de conservar en todo el territorio nacional el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado’ (artículo 120-7 Constitución Nacional), para lo cual puede ‘disponer de la fuerza pública’ por ser precisamente ‘Jefe de los Ejércitos de la República’ (artículo 120-6-8); todo lo cual puede hacerlo directamente o a través de los organismos castrenses.

“Las diversas facultades que le otorga el artículo 2º al Comandante de la Unidad Táctica con sede en el Municipio de Pacho, son expresión de la función de policía que incumbe desarrollar al Ejecutivo, doctrinariamente concebida como el conjunto de acciones administrativas dirigidas a proteger el orden, la seguridad, la moral y la salud públicas, puestas en peligro por actividades que afectan el bienestar colectivo.

“Dicha función lleva implícitos los medios de policía tanto jurídicos como materiales a través de los cuales habrá de alcanzarse el mantenimiento del orden público en el Municipio de Pacho y cuyo empleo resulta provocado por indiscutibles motivos de policía, esto es decir, por las perturbaciones de orden público invocadas por el ejecutivo en la parte motiva del Decreto 2099 de 1989.

“En efecto, se le confía, al Comandante prealudido, la guarda del orden público en el territorio de su jurisdicción, y en tal virtud se le faculta para determinar las medidas que sobre orden público se requieran y coordinar su adopción con el Gobernador de Cundinamarca y con el Comandante de la Décima Tercera Brigada y ponerlas en ejecución; prohibir el porte de armas, el expendio y consumo de licores, decretar el toque de queda, reglamentar las reuniones y desfiles en sitios públicos y prohibir el tránsito de personas o de vehículos en determinadas zonas de su jurisdicción; disponer de la Fuerza Pública y del personal del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que actúe dentro del territorio del Municipio; dictar en caso de urgencia o de gravedad, con carácter provisional órdenes o disposiciones administrativas de ejecución inmediata de competencia de funcionarios municipales y que sean indispensables para restablecer el orden público con la obligación de informar a la autoridad competente a las 48 horas siguientes de su adopción, las cuales solo adquieren carácter definitivo cuando sean confirmadas por quien tenga el deber legal de dictarlas.

“De la misma naturaleza de las anteriores son las relativas a: Ejercer mando sobre las autoridades de la Dirección General de Prisiones, perseguir a los prófugos y en general ejecutar las capturas que ordenen las autoridades judiciales y solicitar informes a éstas sobre los asuntos que

requieran para la eficacia de su labor, pero respetando la reserva legal que ampara los procesos judiciales.

“Las funciones detalladas en el aparte anterior, además de ser medios lícitos de policía administrativa y estar dirigidas a facilitar el cumplimiento de los cometidos confiados al Jefe Militar para restablecer la normalidad quebrantada, no desconocen el carácter de Jefe de la Administración Municipal que le confiere el artículo 200 de la Carta Política al Alcalde, pues solo se le separa temporalmente de las funciones de Jefe de Policía que son de rango legal, para pasárlas temporalmente al Comandante de la Unidad Táctica, quien no sólo debe actuar en coordinación con el Gobernador, según lo previene el artículo 195 de la Constitución, sino también informar a la autoridad competente de las disposiciones que ha adoptado y puesto en ejecución de inmediato ante la gravedad de las circunstancias, dado que éstas tienen carácter provisional y sólo adquieren carácter definitivo cuando sean confirmadas por aquélla.

“Puede pues, el legislador extraordinario al amparo de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, asignar a las Fuerzas Militares competencias propias de los Alcaldes Municipales dirigidas a asegurar el mantenimiento del orden interno, en su aspecto de SEGURIDAD, que es el conexo en el caso *sub examine* con el Decreto número 1038 de 1984 que sirvió de fundamento al estatuto que se revisa, ‘sin que se desnaturalice el origen, la organización y las funciones del ejército’ como lo reconoció esta Corporación en Sentencia número 33 de 20 de septiembre de 1978”.

En lo pertinente a las facultades de carácter disciplinario que se confían al Jefe Militar del Municipio de Puerto Boyacá para facilitarle la misión de restablecimiento del orden público, son aplicables las siguientes argumentaciones de la sentencia referida:

“En consonancia con la responsabilidad de mantener el orden público, se otorgan facultades disciplinarias respecto de los empleados municipales, a los cuales puede suspender preventivamente cuando se nieguen a prestarle la colaboración que requiera para la eficacia de su gestión; pero se preserva la potestad nominadora que corresponde al Alcalde pues es éste quien debe designar a la persona que deba reemplazar al funcionario suspendido. A la vez, el empleado suspendido debe ser investigado y sancionado de conformidad con el régimen disciplinario correspondiente. Así lo previó el legislador de excepción pues la suspensión que le incumbe imponer al Jefe Militar es, como se ha dicho, preventiva y en casos graves puede solicitar la destitución.

“Respetando las competencias constitucionales y las legales ordinarias, el Decreto contempla la posibilidad de que el Comandante de la Unidad Táctica pueda solicitar la suspensión de los empleados de la Rama Jurisdiccional, o del Ministerio Público cuando le nieguen la colaboración en ejercicio de las funciones especiales que se le atribuyen, ya que, los Magistrados y jueces no pueden ser suspendidos o depuestos de sus cargos ‘sino

a virtud de sentencia judicial proferida por el respectivo Superior' (artículo 160 Constitución Nacional).

"Se faculta también al Jefe Militar para proponer al Gobernador de Cundinamarca la destitución o suspensión del Alcalde de Pacho, cuando incurra en alguna de las conductas definidas en las Leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, lo cual armoniza con el principio consagrado en el artículo 201 del Estatuto Fundamental que le otorga al Gobernador potestad disciplinaria respecto de los Alcaldes de los Municipios de su jurisdicción, por los motivos señalados por el legislador".

Sobre la obligación de colaboración que impone el artículo 3º a las autoridades civiles que cumplan funciones en el municipio declarado zona de emergencia, se dijo entonces:

"El artículo 3º está estrechamente relacionado con la función de índole disciplinaria definida en el ordinal 5º del artículo 2º del Decreto que se revisa, pues le impone a todas las autoridades civiles que ejerzan funciones dentro de la comprensión territorial del Municipio de Pacho, la obligación de colaborar con el Comandante para el cumplimiento de los cometidos de restablecer el orden público; precepto que desarrolla el artículo 20 de la Carta, por cuanto su desacato genera responsabilidad disciplinaria para asegurar la efectividad de las acciones encomendadas al Jefe Militar".

Sobre la especial vigilancia de la Procuraduría General de la Nación y de la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos que prevé el artículo 4º con la finalidad de que el Comandante de la Unidad Táctica cumpla sus funciones "con estricta observancia de los mandatos constitucionales y legales", expresó la Corte:

"Cabe señalar que por mandato del constituyente, corresponde a la Procuraduría vigilar la conducta de los funcionarios públicos (artículo 145) a fin de que éstos cumplan estrictamente con sus deberes y no incurran en comportamientos que les están vedados. De esta vigilancia no están exentos los miembros de las Fuerzas Armadas quienes sirven destinos públicos; por tanto resulta válido frente a la Constitución que se les someta a vigilancia especial dada la delicada misión que en este caso se le confía.

"La presencia de un Delegado de la Consejería Presidencial tiene finalidades de salvaguarda de los derechos individuales y corresponde a la asignación de funciones dentro de una repartición administrativa, lo que puede establecer válidamente el Presidente de la República investido de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política".

Por ser también aplicable al caso que ocupa la atención de la Corte conviene destacar, del fallo en cita, lo siguiente:

"Ninguna de las funciones que se traspasan al Comandante de la Unidad Táctica con jurisdicción en el Municipio de Pacho debidamente analizadas en los anteriores párrafos, quebranta la atribución propia o consustancial que el artículo 200 de la Constitución le asigna a los Alcaldes

como Jefes de la Administración Municipal; esta calidad destaca la autonomía puramente administrativa que tienen los municipios, pero no los marginan o sustraen de la jerarquía política y administrativa que caracteriza el régimen unitario del Estado colombiano, a cuya cabeza está el Presidente de la República como Jefe del Estado y Suprema Autoridad Administrativa según las voces del inciso 2º del artículo 120 de la Constitución Política”.

El artículo 6º del Decreto, materia del control de constitucionalidad armoniza con las prescripciones legales sobre la vigencia de los actos oficiales luego de su publicación y con el artículo 121 de la Constitución que permite la suspensión de las disposiciones legales incompatibles con las que dicte el Presidente para enervar la anormalidad.

De conformidad con las razones anteriores, no encuentra la Corte que el Decreto 2100 se aparte de los mandatos de la Constitución y así se declarará.

## VI. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Declarar CONSTITUCIONAL el Decreto 2100 de 1989, “por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Hernando Gómez Otálora*  
Vicepresidente —encargado de la Presidencia—.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## LEY. COMPETENCIA.

Resumen. El régimen de carrera docente y en general, el régimen de regulación del servicio público de la educación es competencia expresa del legislador. Nombramiento en el personal docente.

Exequible el inciso 1º del artículo 9º de la Ley 29 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 95.

Referencia: Expediente número 1930.

Demandada de inconstitucionalidad contra el inciso 1º del artículo 9º de la Ley 29 de 1989.

“Descentralización Administrativa”.

Demandante: *Gilberto Pedraza Velásquez*.

Magistrado Ponente: Doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 46.

Bogotá, D. E., 26 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Política, el ciudadano Gilberto Pedraza Velásquez solicita a la Corte que declare inexistente el artículo 9º, inciso 1º de la Ley 29 de 1989.

### II. TEXTO

El texto acusado, correspondiente al inciso 1º del artículo 9º de la Ley 29 de 1989 “por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988...”, es el siguiente:

“Artículo 9º El artículo 54 quedará así: Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los Alcaldes Municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y a las disponibilidades presupuestales correspondientes”.

### III. LA DEMANDA

El actor señala como infringidos los artículos 76 y 120-12 del Estatuto Fundamental.

Considera el demandante “que la educación tiene un régimen jurídico especial” y que para maestros y profesores rigen normas específicas que deben ser expedidas privativamente por el Presidente de la República, en desarrollo de la prerrogativa de legislación originaria o primaria y en ningún caso compartida con el Congreso, propia del reglamento autónomo o constitucional que en su favor consagra el artículo 120-12 de la Carta.

Por ello estima que al expedir el precepto acusado “el Congreso de la República legisló sobre una materia que está atribuida constitucionalmente de manera exclusiva al Presidente de la República, o sea, que amplió sus funciones al campo de la reglamentación constitucional violando clara y flagrantemente tanto el artículo 76 como el 120-12 de la Constitución”.

### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

Ante el impedimento manifestado por el Señor Procurador, correspondió rendir la Vista Fiscal a la Señora Viceprocuradora General de la Nación, a lo cual ésta procedió mediante oficio número 1451 de julio 4 de 1989 en el que solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada.

En primer término el Concepto Fiscal hace unos planteamientos preliminares en torno a la distribución de funciones administrativa y legislativa. A renglón seguido, precisa las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de instrucción pública. Seguidamente reseña la jurisprudencia de la Corte y del Consejo de Estado relativa a este tópico y finalmente reitera los principios que según el concepto del Procurador número 1446 de junio 16 de 1989 deben seguirse en la interpretación de las normas constitucionales.

De dichos planteamientos el Ministerio Público concluye que “el constituyente quiso que en razón de la naturaleza de determinados asuntos relacionados con la educación interviniere el Legislador Ordinario mediante

leyes; y, que en otros tópicos, operara directamente el Presidente por medio de actos administrativos que reglamenten, dirijan e inspeccionen la instrucción pública, sin necesidad de norma legal preexistente”.

Sostiene el parecer fiscal que “existiendo como cláusula general de competencia legislativa la potestad del Congreso para hacer las leyes, no puede interpretarse el ordinal 12 del artículo 120 de la Carta como limitante jurídico de dicha intervención, sino por el contrario, como colaboración en el planteamiento de políticas educativas y de administración de los asuntos y dependencias relacionados con ellas”.

A juicio del Ministerio Público la determinación contenida en la norma acusada, apunta a la desconcentración administrativa, y por tanto, es tarea del Legislador Ordinario pues “todo lo que respecta a la creación, estructura y gobierno de quienes desarrollan actividades educativas en nuestro país corresponde al Congreso, a quien la Carta le asigna tales funciones en los numerales 9 y 10 del artículo 76”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

Puesto que la norma acusada hace parte de una ley de la República, conforme a lo previsto en la atribución segunda del artículo 214 del Estatuto Superior, la Corporación es competente para decidir definitivamente la demanda que contra ella se dirige.

### 2. Naturaleza jurídica de las regulaciones de la norma demandada.

Ante todo cumple ver cuál es el contenido del acto acusado a fin de esclarecer si la materia que regula es de competencia del legislador o si, como lo afirma el actor, corresponde a atribuciones reglamentarias autónomas y directas del Presidente de la República.

En concepto de la Corte, si se revisa el contenido de la norma acusada se deduce que la materia regulada es propia y exclusiva de la ley según los expresos mandatos de los artículos 76-10, 62 y 201 de la Constitución, sin que su contenido corresponda a competencia reglamentaria autónoma constitucional del Presidente de la República.

#### En efecto:

a) Conforme al ordinal 10 del artículo 76 de la Constitución es atribución del Congreso, por medio de ley, y no del Presidente de la República, por reglamento autónomo, la facultad de:

“Regular los otros aspectos del servicio público...; expedir los estatutos básicos de (los)... establecimientos públicos, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativas...”.

b) A su turno, el artículo 62 de la Carta, en lo pertinente dispone que:

“El Presidente de la República, los gobernadores, *los alcaldes*, y en general todos los funcionarios *que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascenso por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido*”.

c) Y según el artículo 210 del mismo Estatuto Superior corresponde también a la ley, y no al reglamento, en relación con los alcaldes, dictar “*las demás disposiciones necesarias para... el normal desempeño de sus cargos*”.

Significa lo anterior que el régimen de carrera docente y en general, el régimen de regulación del servicio público de la educación, el cual comprende la asignación de competencias para nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo vinculado a los establecimientos educativos a que se refiere la Ley 29 de 1989, así como la determinación de los funcionarios en quienes aquellas se radican como son los alcaldes según su artículo 9º inciso 1º, son de competencia expresa del legislador y no del ejecutivo a través de reglamentos directos de la Constitución según puede inferirse claramente de los artículos 76-10, 62 y 201 de la Constitución.

De consiguiente, la atribución señalada en forma expresa y directa al Presidente de la República en el artículo 120-12 de la misma, para “*reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional*”, en la cual busca apoyarse el actor para sustentar la inexistencia del precepto legal acusado, nada tiene que ver con las materias reguladas en éste.

Así pues, a juicio de la Corte el inciso 1º del artículo 9º acusado de la Ley 29 de 1989, regula materias que no sólo por su forma sino por su contenido corresponden constitucionalmente de manera integral al legislador y no al Ejecutivo a través de reglamentos autónomos. Por ello, en criterio de la Corporación, la norma que se acusa fue dictada dentro de las competencias que la Constitución le adscribe al Congreso, por lo cual se concluye que por este aspecto es constitucional, pues al expedirla el Legislador no ha hecho cosa distinta que desarrollar cabalmente las competencias constitucionales que le han sido atribuidas por los artículos 76-10, 62 y 201 del Estatuto Superior.

De otra parte, la disposición acusada no priva al Presidente de la República de las funciones de nombramiento del personal al servicio de la Nación, que le corresponde conforme a la Carta Fundamental. En efecto, dicha función nominadora se encuentra en el artículo 120-5 C. N., conforme al cual corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa: “*Nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera (sic) empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o leyes posteriores*”. (Subraya la Corte).

Fue previsor el constituyente al suponer que la legislación posterior a la Carta podría encomendar el nombramiento de empleados públicos del orden nacional a otros funcionarios o corporaciones distintas del Presidente de la República, como es el caso presente. Si no fuera por otra razón, por consideraciones prácticas, pues dado el amplio número de empleos nacionales resultaría imposible para el Jefe del Estado designar a cada una de las personas que deban servirlos.

Por las razones anteriores estima la Corte que la norma acusada se ajusta a la Carta Fundamental y así habrá de declararlo.

#### VI. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto de la señora Viceprocuradora General de la Nación,

#### RESUELVE:

Es EXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 9º de la Ley 29 de 1989, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988 y otras disposiciones”.

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

*Hernando Gómez Otálora*  
Vicepresidente —encargado de la Presidencia—.

*Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Jairo E. Duque Pérez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lí sandro Martínez Zúñiga; Fabio Morón Díaz; Alberto Ospina Botero; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## INICIATIVA LEGISLATIVA. GASTO PUBLICO

**Resumen.** En el subsidio al transporte colectivo de pasajeros, la ley que ordene su establecimiento o creación, al tenor de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 79 del Estatuto Superior, ha de provenir de iniciativa del gobierno porque afecta el gasto público.

Inexequible en todas sus partes la Ley 2 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 96.

Referencia: Expediente número 1907.

Demandada de inconstitucionalidad contra la Ley 02 de 4 de enero de 1989. "Por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para establecer el subsidio al servicio público de transporte colectivo de pasajeros".

Demandante: *Pablo J. Cáceres Corrales*.

Magistrado ponente: *Doctor Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 46.

Bogotá, D. E., 26 de octubre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Pablo J. Cáceres Corrales, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Carta Fundamental, solicita a la Corte que declare inexequible la Ley 02 de 1989, "por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para establecer el subsidio al servicio público de transporte colectivo de pasajeros".

### II. TEXTO

La ley acusada es del siguiente texto:



“LEY 2<sup>a</sup> DE 1989  
“(enero 4)

“Por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para establecer el subsidio al servicio público de transporte colectivo de pasajeros.

“El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

“Artículo 1<sup>o</sup> Autorízase al Gobierno Nacional para establecer el subsidio al servicio público de transporte colectivo de pasajeros, a partir de la vigencia de la presente Ley.

“Parágrafo primero. El presente subsidio podrá establecerse al servicio público de transporte colectivo de pasajeros urbano, metropolitano, intermunicipal, interdepartamental y rural.

“Parágrafo segundo. Para la aplicación del subsidio al servicio público de transporte colectivo de pasajeros, el Gobierno Nacional analizará y tendrá en cuenta las condiciones y características socioeconómicas de la población y región servidas.

“Artículo 2<sup>o</sup> El Gobierno Nacional efectuará los trasladados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7<sup>o</sup> de la Ley 30 de 1982.

“Artículo 3<sup>o</sup> Facúltase al Gobierno Nacional para que a partir de la vigencia de la presente Ley establezca, basado en las condiciones y características socio-económicas de la población servida, la forma de administración, distribución, requisitos para el cobro, pago, término y vigencia de este subsidio teniendo en cuenta el monto global que se destine para esos efectos.

“Artículo 4<sup>o</sup> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dada en Bogotá, D. E., a los... (SIC).

(Sancionada el 4 de enero de 1989).

*Diario Oficial*, 38.642, enero 4 de 1989”.

**III. LA DEMANDA**

En concepto del demandante la ley acusada infringe los artículos 76 inciso 1<sup>o</sup> numerales 12, 13 y 20; 78-5; 79; 207 y 210 de la Constitución Política.

Son tres los cargos de inconstitucionalidad que el demandante formula en contra de la ley demandada, a saber:

“a) El proyecto que dio origen a la Ley 2<sup>a</sup> de 1989 fue presentado a las Cámaras por iniciativa de un congresista y no por el Gobierno a quien le corresponde, por orden del artículo 79 Constitucional, la iniciativa de todo proyecto que decrete un gasto público a cargo de la Nación;

“b) La Ley 2<sup>a</sup> de 1989 contiene una autorización al Gobierno para ejercer la facultad legislativa al establecer un gasto público, sin cumplir los requisitos de precisión y temporalidad de que trata la Constitución en su artículo 76 número 12;

“c) La ley demandada decreta a favor de personas gratificaciones expresamente prohibidas por el artículo 78 número 5º de la Constitución”.

A modo de consideraciones preliminares el demandante expresa que de los artículos 2º y 3º de la ley demandada se desprende que el subsidio es un gasto público a cargo de la Nación pues supone “erogaciones en dinero que el Estado pagará a los particulares vinculados al servicio público de transporte colectivo de pasajeros”. Asimismo puntualiza que como gasto público que es, el subsidio únicamente puede ser decretado por el Congreso en virtud de ley ordinaria, en ejercicio de la función legislativa que la Constitución le atribuye en los artículos 76, numerales 1, 13 y 20; 78-5; 207 y 210, y que según lo previsto en el inciso 2º del artículo 79 superior, esta debe provenir de iniciativa del Gobierno.

Por ello en concepto del actor, la Ley 2<sup>a</sup> de 1989 requería de iniciativa gubernamental, pues no se encuentra comprendida dentro de ninguna de las excepciones previstas en el inciso 1º del artículo 79 superior; por lo que habiendo sido propuesta por un senador, se vulnera dicho precepto constitucional por vicios en su formación.

A juicio del demandante, la ley acusada así mismo viola los artículos 78-5 y 210 de la Carta puesto que contra expresa prohibición constitucional el Congreso decretó “una gratificación,...” del poder público en favor de unos particulares que no cabe dentro de las hipótesis previstas en los artículos 210 y 76-20 puesto que tal gasto no se sujeta a planes y programas; no responde a un crédito judicialmente reconocido, ni a “un derecho de los transportadores” como tampoco es una indemnización proveniente de sentencia judicial.

Finalmente, expresa el actor que la violación del artículo 76-12 superior se produce por cuanto los artículos 1º y 3º de la ley acusada revisten al Ejecutivo de potestad legislativa para “establecer el subsidio como un gasto público a cargo de la Nación” sin reunir los requisitos de temporalidad y precisión que dicha norma constitucional exige para que aquel adquiera válidamente la competencia extraordinaria de legislación.

#### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

Ante el impedimento manifestado por el señor Procurador, el cual fue aceptado por la Sala Constitucional mediante auto de mayo 17 de

1989 correspondió emitir la Vista Fiscal de rigor a la Viceprocuradora General de la Nación, a lo cual ésta procedió mediante oficio número 1452 de julio 4 de 1989.

La Viceprocuradora se aparta de los argumentos expuestos por el actor, y solicita a la Corte declarar exequible la ley acusada, con base en las razones que a continuación se resumen:

1. En su opinión la Ley 2<sup>a</sup> de 1989 podía válidamente emanar de la iniciativa de un congresista. Apoyada en lenguaje aislado de la sentencia de enero 23 de 1975 afirma que, “la restricción sobre iniciativa parlamentaria de proyectos de ley que originen gasto sólo hace referencia a los de inversión” (subraya), que según el mismo pronunciamiento son “erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser en algún modo económicamente productivas, o que toman cuerpo en bienes de utilización perdurable, llamadas también de capital...”, características de las que carece el subsidio de transporte.

Por ello, en su concepto, ha de desecharse el cargo de violación del artículo 76, numerales 13 y 20 que el actor derivó del primero.

2. Estima el Parecer Fiscal que la impugnación basada en la transgresión de los artículos 78-5 y 210 de la Constitución que tiene por base la presunta violación del principio de igualdad de los individuos ante el Estado, en virtud del establecimiento de un “privilegio, favoritismo o preferencia” del poder público también carece de fundamento, pues:

“Lo que se autoriza en la normatividad demandada no es un subsidio al transportador en sí mismo considerado, ni a determinada persona o empresa, sino que se presta un apoyo y se da un incentivo a la industria del transporte colectivo como servicio público fundamental, tendiendo a asegurar su prestación y ensanche; y es que el Estado debe tomar tal medida en razón de la importancia del transporte en el desarrollo y progreso del país, puesto que incide en todos los órdenes de la actividad nacional —económica, cultural y social— y en virtud de su deber de garantizar que los ciudadanos dispongan de medios aptos para trasladarse de un sitio a otro en cumplimiento de sus fines propios y de los colectivos.

“No tiene así el subsidio al servicio público de transporte colectivo el carácter de un privilegio para persona cierta, sino que lo que prima es el interés público o social frente al particular o privado, principio fundamental de nuestra Carta, consagrado en el artículo 3º”.

3. Finalmente según la Vista Fiscal tampoco es admisible el cargo de violación del artículo 76-12 Constitucional pues la ley acusada fue dictada por el Congreso con base en la atribución<sup>11</sup> del artículo 76 de la Carta. Es esta una “ley de autorizaciones especiales” de la cual no son predicables las exigencias de temporalidad y precisión que el demandante echa de menos. Al respecto el Ministerio Público expresa:

“Los artículos 1º y 3º de la normatividad demandada estatuyen una intervención en la industria del transporte, no mediante autorización al gobierno, sino por mandato de la misma ley, mandato que debe cumplir el Ejecutivo usando su potestad reglamentaria”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

Por tratarse de una ley de la República, la Corte es competente para decidir definitivamente la demanda que contra ella se dirige, conforme a la atribución segunda del artículo 214 del Estatuto Fundamental.

### 2. *El subsidio al transporte y la iniciativa legislativa en materia de gasto público.*

a) Vistos los cargos formulados por el actor, la cuestión que en primer término se plantea a la Corte en este caso, es la referente a la iniciativa del proyecto que culminó en la Ley 2<sup>a</sup> de 1989, materia de examen en el presente proceso.

Es bien sabido que en principio la iniciativa legislativa ha sido entregada en forma compartida al Gobierno y al Congreso por el artículo 79 de la Carta. Se tiene establecido también que en lo atinente al gasto público, la reforma constitucional de 1968 restringió la libre iniciativa del primero, reservando sus principales aspectos, que son los enumerados en el 2º inciso del citado artículo, a la privativa iniciativa del Ejecutivo, con el objeto de establecer un orden estricto en la política fiscal y financiera del Estado y con el propósito fundamental de racionalizar la aplicación de los recursos presupuestales.

Así, en sentencia de febrero 14 de 1973 (Magistrado ponente doctor Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Conjuez) la Corporación precisó las materias a las que se contrae tal reparto de competencias al tiempo que se refirió a las razones que motivaron la restricción de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, en los siguientes términos:

“La reforma constitucional de 1968, atendiendo a la orientación del derecho público moderno, acentuó la restricción de la iniciativa parlamentaria en lo relacionado con el gasto público, según surge con claridad del siguiente esquema:

Hasta el expresado año, existían las siguientes tres excepciones al principio general consagrado en el artículo 76 de la Carta, conforme al cual corresponde al Congreso hacer las leyes, a saber:

- a) La ley de presupuesto que debía ser presentada por el Gobierno;
- b) Las leyes sobre contribuciones, y
- c) Las orgánicas del Ministerio Público, leyes, estas últimas, que debían tener origen en la Cámara de Representantes.

La aludida reforma, en el artículo 79, inciso 2º en concordancia con el ordinal 4º del artículo 76, que, con otros, como el 80, redistribuyó funciones entre el Gobierno y el Congreso, sustrajo de la iniciativa parlamentaria las siguientes materias:

Artículo 76, ordinal 3º. 1º Las normas orgánicas del presupuesto nacional;

Id. ord. 4º. 2º La fijación de planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse;

Id. ord. 9º. 3º La determinación de la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos;

4º Y la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos;

5º Así como el régimen de sus prestaciones sociales;

Id. num. 22). 6º La expedición de las normas generales para organizar el crédito público;

7º Reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio;

8º Regular el cambio internacional y el comercio exterior;

9º Modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

Artículo 79 inciso 2º. 10. Las que decreten inversiones públicas y privadas;

11. Las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas;

12. Las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta;

13. Las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y;

14. Las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones, o tasas nacionales.

Respecto de las materias enumeradas el citado artículo 79 preceptúa que las leyes respectivas sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno', o sea que, al paso que radicó en este la tal iniciativa, la sustrajo de los miembros del Congreso, tanto en relación con los estatutos que por primera vez se refieran a alguna de las dichas materias, como los que modifiquen los ya existentes sobre las mismas.

Estas catorce (14) excepciones deben adicionarse, imprescindiblemente, con otras fundamentales establecidas en los artículos 208 y 211, en cuya virtud es el Gobierno el que 'formará anualmente el presupuesto de gastos' y el que, 'junto con el proyecto de ley de apropiaciones que deberá reflejar los planes y programas, lo presentará al Congreso en los diez (10) primeros días de las sesiones ordinarias', sin que sea dable a este 'aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gasto, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos', a menos que ocurra la aceptación escrita del Ministro del ramo'.

"Las normas exceptivas reseñadas, entre las cuales existe estrecha e innegable vinculación, muestran un todo coherente, no sólo entre sí, sino

también con la restante estructura de la Constitución. Con efecto: las normas de excepción aquí analizadas tienden al propósito de asegurar una finalidad institucional de superior categoría, a saber: que sea posible —jurídica y técnicamente— la realización de los planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse. Y como el eje central de todo plan de tal naturaleza es su regulación financiera, establece la Constitución, como ya se apuntó (artículo 208, inciso 1º) que el presupuesto de rentas, junto con el proyecto de ley de apropiaciones, deberá —mandato imperativo— reflejar los planes y programas.

Esta interpretación finalista del punto que se estudia, explica por qué son tan numerosas las materias exceptuadas de la iniciativa parlamentaria, pues toda ley que versa sobre ellas incide en el gasto público y es susceptible de romper el equilibrio presupuestal con lo cual la estructura del plan se vería vulnerada en su unidad y armonía.

Podría abundarse en citas de los mensajes del Presidente de la República, de las exposiciones de los Ministros del Despacho y de los Congresistas, así como de las distintas ponencias sobre el acto reformatorio de la Constitución, para demostrar de qué manera la planificación y el equilibrio presupuestal determinaron la restricción de la iniciativa parlamentaria en relación con el gasto público.

“...

“El señor Presidente de la República, en su mensaje al Congreso Nacional el 20 de julio de 1967, expuso:

‘Es evidente que no basta restringir la iniciativa en materia presupuestal; hay que ir al origen de la obligación, porque, creada ésta, surge un pasivo para el Estado, inclúyase o no en el presupuesto para atenderlo; o bien, si se trata de decretar un nuevo servicio (subraya la Corte, en la presente sentencia) o una nueva inversión, se generan presiones que hacen casi imposible la formación de planes para aprovechar de manera más reproductiva los recursos disponibles, siempre escasos frente a la magnitud de las necesidades públicas’”.

b) Sentadas las premisas anteriores, procede la Corte a examinar la materia que es objeto de la ley acusada, con el fin de establecer si se encuentra comprendida o no dentro de una cualquiera de las excepciones, en punto a la iniciativa para la formación de las leyes, de que se ha hecho mérito.

En sentencia de 8 de septiembre de 1988 (MM. PP. doctores Jaime Sanín Greiffenstein y Hernando Gómez Otálora) la Corte dejó claramente definido que el subsidio al servicio público de transporte colectivo de pasajeros constituye un “*típico gasto público*” por cuanto “implica un pago efectuado por el Estado a particulares para sostener, mejorar o incentivar la actividad del transporte”. Cabe observar que en sentencia de 22 de junio de 1989 (M. P. doctor Jaime Sanín Greiffenstein) la Corporación corroboró

el carácter de gasto público que, por su naturaleza, se predica del subsidio al transporte colectivo de pasajeros.

En esas condiciones, a juicio de la Corte la ley que ordene su establecimiento o creación, al tenor de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 79 del Estatuto Superior, ha de provenir de iniciativa del Gobierno, porque afecta el gasto público.

Ahora bien, en el expediente se encuentra demostrado con certificación expedida por el Secretario General del Senado, doctor Crispín Villazón de Armas en marzo 1º de 1989, distinguida en el número OF-S LS-004, que la Ley 2ª de 1989 fue el resultado del proyecto de Ley número 188 de 1988, presentado ante la Secretaría General de esa Corporación por el honorable Senador Ernesto Samper Pizano el día 30 de noviembre de 1988 (folio 38). No existe duda, pues, de que el gasto de inversión ordenado por la ley acusada, provino de iniciativa de un miembro del Congreso y no de iniciativa gubernamental, como lo exige perentoriamente el artículo 79 de la Carta, lo cual comporta ostensible violación de dicho precepto constitucional.

En concepto de la Corte el vicio observado en la formación de la ley acusada es razón suficiente para que prospere su declaratoria de inexequibilidad, por lo cual es fútil adentrarse en el examen de los restantes cargos formulados por el actor en su contra.

Sin embargo, vale la pena destacar que tampoco podía válidamente el Congreso conceder al Gobierno autorizaciones especiales para “establecer el subsidio al servicio público de transporte colectivo de pasajeros” como lo hizo en la ley acusada pues, como claramente lo dejó sentado la Corporación en la ya aludida sentencia de septiembre 8 de 1988, siendo éste un gasto público, *su creación es función de la ley ordinaria o debidamente habilitada*, según claro mandato contenido en los artículos 76-13, 207 y 210, inciso 3º de la Carta.

Como en tal oportunidad se expresó, el establecimiento o creación del subsidio que aquí se examina no es función susceptible de ser ejercida por el Ejecutivo en desarrollo de autorizaciones especiales del artículo 76, ordinal 11, pues aquellas únicamente son conferibles para que este ejerza otras funciones dentro de la “órbita constitucional”, y como se tiene definido estas son indudablemente distintas de las de legislador extraordinario que solo puede desarrollar en virtud de la competencia de habilitación legislativa que únicamente adquiere cuando es investido por el Congreso de facultades precisas y *pro tempore* del artículo 76-12 superior.

Así, en la citada sentencia de septiembre 8 de 1988 se expresó:

“... Los poderes conferidos al Ejecutivo mediante leyes de autorizaciones (artículo 76 ordinal 11 C. N.) no son para ejercer funciones propias del legislador ordinario sino para desarrollar atribuciones del Presidente ‘dentro de la órbita constitucional’ de carácter administrativo u operativo que impongan la formal colaboración del Congreso...”.

## VI. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones 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:

Es INEXEQUIBLE, en todas sus partes, la Ley 2º de 1989, “por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para establecer el subsidio al servicio público de transporte colectivo de pasajeros”.

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

*Hernando Gómez Otálora*

Vicepresidente —encargado de la Presidencia—.

*Hernán Guillermo Aldana Duque; Rafael Baquero Herrera; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luegas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Jairo E. Duque Pérez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisan-  
dro Martínez Zúñiga; Fabio Morón Díaz; Alberto Ospina Botero.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*

Secretaria General.

## DERECHO DE PROPIEDAD

**Resumen.** El precio de las fajas o porciones de terreno objeto de las "cesiones obligatorias gratuitas", refluye a la postre en el precio del terreno restante que aumentará de valor por causa o motivo de las obras de urbanización a emprenderse por el particular. Reforma Urbana Exequible el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 9ª de 1989.  
Remite a sentencia número 56 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 97.

Referencia: Expediente número 1937.

Acción de inexequibilidad contra los artículos 2º (parcialmente) y 22 (parcialmente) de la Ley 9ª de 1989.

Planificación de Desarrollo Municipal. Impugnación de la Resolución que ordena adelantar la expropiación.

Actor: *Horacio Perdomo Parada*.

Magistrado sustanciador: *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según Acta número 48.

Bogotá, D. E., 9 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Horacio Perdomo Parada, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional pide a la Corte que declare parcialmente inexequibles los artículos 2º y 22 de la Ley 9ª de 1989, por ser contrarios al ordenamiento constitucional.

Entra la Corte a resolver sobre la inexequibilidad impetrada, luego de haberse cumplido el trámite previsto en el Decreto 432 de 1969 y una vez obtenido el concepto de la Procuraduría General de la Nación.

## II. LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS

A continuación se transcribe el texto completo de los artículos 2º y 22 y se subrayan las partes objeto de la acción.

“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:

“...

“Artículo 2º El artículo 34 del Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) quedará así:

“Los Planes de Desarrollo incluirán los siguientes aspectos:

“1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y *cesiones obligatorias gratuitas*, así como normas urbanísticas específicas;

“2. Un Plan Vial, de Servicios Públicos y de Obras Públicas;

“3. Un programa de Inversiones, que incluirá primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros, según las condiciones especiales de cada entidad territorial;

“4. La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes;

“5. La asignación en 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 afectadas

con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado;

“6. Un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del Espacio Público para cada ciudad. En dicho plan se incluirá un inventario actualizado y gráfico del Espacio Público, referido en lo posible a las coordenadas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi;

“7. Los establecidos en los artículos 188 del Decreto-ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales), 47 a 51, 52, 53, 58 cuando sean aplicables, del Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), y en el artículo 16 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1979 (Código Sanitario Nacional);

“8. Los demás que determinen los Concejos, las Juntas Metropolitanas y el Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia, con sujeción a las leyes.

“Parágrafo. Los elementos constitutivos del Plan de Desarrollo o Plan de Desarrollo Simplificado definidos en el presente artículo podrán establecerse en uno o en varios acuerdos. Los planes de desarrollo de los municipios con población superior a cien mil habitantes (100.000), contendrán como mínimo los elementos constitutivos contemplados en los numerales 1, 2, 3 y 4 del presente artículo.

“...

“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 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 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.

“...”.

### III. FUNDAMENTOS DE LA ACUSACIÓN

Para el actor, las normas acusadas son contrarias a los artículos 26, 30 y 193 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

1. Al establecer el numeral 1º del artículo 2º que los Planes de Desarrollo incluirán cesiones obligatorias gratuitas y facultar para ello a las entidades territoriales y a las áreas metropolitanas, desconoce el derecho de propiedad que ampara el artículo 30 de la Constitución Nacional, pues “supone expropiación sin indemnización previa o sin motivos de equidad definidos por el legislador”.

2. El artículo 22 en la parte impugnada es violatorio del artículo 26 superior que tutela el debido proceso, del cual es supuesto esencial la sentencia del juez que resuelve la controversia planteada entre las partes, por tanto si una disposición legal la suprime, convierte el proceso en un fenómeno procesal distinto, como acontece por virtud del precepto acusado que sujeta la finalización de la acción y del derecho simplemente a un término perentorio.

3. Considera que el artículo 22 en la parte que es materia de acusación, es también contrario al artículo 193 de la Constitución porque prohíbe expresamente la suspensión provisional para las acciones de nulidad y de restablecimiento del derecho que se instauren contra la resolución que ordena adelantar la expropiación, privando a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la atribución que le confiere la norma superior citada para suspender un acto de esta naturaleza cuando lo juzgue procedente.

### IV. LA OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA

El Procurador General de la Nación, en oficio de junio 7 de 1989 manifestó estar impedido para conceptuar en el presente asunto por haber participado en su calidad de Congresista en la expedición de la Ley 09 de 1989. La Sala Constitucional halló fundado el impedimento y ordenó que el negocio pasara al Despacho de la Viceprocuradora, conforme lo previene el artículo 4-1 de la Ley 25 de 1974.

La señora Viceprocuradora emitió la correspondiente vista fiscal número 1463 de julio 19 de 1989, en la cual se pronuncia sobre las disposiciones acusadas, así:

1º Advierte que su Despacho, en tres oportunidades anteriores rindió concepto sobre la constitucionalidad del artículo 22, ahora nuevamente acusado y como es posible que cuando la Corte entre a ocuparse de este negocio ya habrá decidido las demandas anteriores, solicita “estar a lo resuelto en las sentencias correspondientes”.

2º Desestima los cargos formulados contra el artículo 2º por considerar que las expresiones acusadas (“cesiones obligatorias”), obedecen a la exi-

gencia de que “los inmuebles públicos y privados cumplan unas obligaciones sociales que trascienden la satisfacción de las necesidades individuales en beneficio de la comunidad”, como son las relativas al uso público de las vías, los parques, las zonas verdes, etc., “elementos necesarios para la comunicación de los residentes en el territorio comprendido dentro del plan de desarrollo urbano”.

Por lo anterior, considera que las “cesiones obligatorias gratuitas” a que alude el artículo 2º en la parte impugnada, “no significan la implementación de una expropiación sin indemnización, sino un mecanismo de origen legal, con el que cuentan las ciudades para que la propiedad cumpla las obligaciones sociales necesarias para la satisfacción de las necesidades comunitarias, sin perjuicio de las necesidades particulares y sin que se afecte o desconozca el derecho a la propiedad adquirida con justo título y con arreglo a las leyes civiles”.

Hace ver que el Capítulo II de la Ley 09 de 1989 desarrolla una serie de disposiciones sobre “Espacio Público” relacionadas con la norma cuestionada, de las cuales cita y transcribe a manera de ejemplo el artículo 7º, por estimar que este precepto, en particular, evidencia “que la cesión obligatoria gratuita no tipifica una expropiación sin indemnización, ni se puede imponer de manera arbitraria, sino para usos estrictamente necesarios y diseñados en el plan de desarrollo o el plan de desarrollo simplificado, y en beneficio de la comunidad” en la medida en que señala con qué objeto se hace la cesión y para el caso en que las áreas no sean suficientes de acuerdo con los requerimientos de las normas urbanísticas, permite compensar dicha cesión en dinero o en otros inmuebles de acuerdo con la reglamentación que se expida.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a. *Competencia.*

Dado que las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, la Corte es competente para decidir definitivamente sobre su exequibilidad, de conformidad con lo estatuido en el numeral 2º del artículo 214 de la Constitución Política.

### b. *Cosa Juzgada.*

Como lo recuerda la señora Viceprocuradora, la parte que ahora se acusa del inciso segundo, del artículo 22 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, fue objeto de examen y decisión por la Corte en la Sentencia número 56 de septiembre 14 de 1989 (Proceso número 1903).

En dicha oportunidad esta Corporación analizó y definió todos los aspectos en que puede descomponerse el fragmento de la norma nuevamente acusada, a saber: la improcedencia de la suspensión provisional; el término perentorio que se establece para que el Tribunal Administrativo dicte

sentencia en los contenciosos de nulidad y de restablecimiento del derecho, que se instauren contra la resolución que ordene la expropiación y la terminación anormal del proceso que se prevé para el caso en que el Tribunal no falle dentro del plazo que se le señala.

Así las cosas, se está en presencia del fenómeno procesal de cosa juzgada y por tanto se ordenará estar a lo resuelto por esta Corporación en la sentencia mencionada que tiene carácter definitivo y *erga omnes*, lo que impide reabrir el debate de constitucionalidad sobre el fragmento ahora impugnado.

c. *Constitucionalidad de la parte impugnada del artículo 2º-1 de la Ley 9º de 1989.*

Importa destacar en primer término que una de las finalidades a que apunta la llamada ley de la reforma urbana es la planificación del desarrollo municipal y que las expresiones demandadas del artículo 2º hacen parte de las directrices o pautas fijadas por el legislador para el planeamiento territorial urbano, en procura de condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades. Estos planes deben diseñarse y concretarse por acuerdos de los respectivos Concejos, dentro de la autonomía que les confiere el Constituyente para el manejo administrativo de los asuntos locales.

La idea de planear, con el fin de evitar el caos, se considera como algo inherente al bienestar del ser humano, en la medida que obedece a la necesidad de ordenar u organizar su entorno. A este concepto está ligado el de urbanismo que ha sido entendido como el conjunto de normas orientadas a la mejor habitabilidad de las ciudades a través del ordenamiento y reordenamiento urbano, que permita responder a los problemas que plantea su rápido crecimiento.

Se busca entonces, mediante los instrumentos que brinda el urbanismo, evitar el crecimiento anárquico de las ciudades y reducir los efectos negativos de su acelerada expansión, previendo la infraestructura necesaria que facilite la adecuada prestación de los servicios públicos.

Dentro del esquema de planificación municipal que describe la norma parcialmente cuestionada, ha estatuido el legislador que los planes de desarrollo urbano incluyan “cesiones obligatorias gratuitas” a las que el demandante les da, sin tenerla, la connotación de expropiación sin indemnización previa.

En efecto, conforme lo advierte la señora Viceprocuradora con fundamento en una interpretación contextual de las expresiones acusadas, las áreas de cesión gratuita obligatoria, son aquellas señaladas por las normas urbanísticas para “vías, zonas verdes y servicios comunales” (artículo 7º Ley 9º de 1989), cuya inclusión en los planes de desarrollo es de singular importancia como mecanismo de ordenación del territorio.

Los artículos 32, 76-4-20, 80 y 202 de la Carta Fundamental señalan los derroteros conforme a los cuales ha de realizarse la gestión orientadora del Estado en la economía, bien sea, para regular la actividad privada, estimularla, participar con los particulares en la gestión económica o susti-

tuirlos en su ejercicio o determinando los planes y programas de desarrollo a los cuales debe someterse la economía nacional pública y privada.

Aunque fundamentalmente puede dársele al precepto *sub examine* la connotación de una de las diversas formas de intervención del Estado en la actividad de los particulares, ciertamente, no es dable considerarlo desarrollo del artículo 32 de la Constitución Nacional, pues las disposiciones que se dicten a su amparo deben propender a la injerencia del Estado en las distintas fases del proceso económico y evidentemente, el señalamiento de elementos constitutivos del plan de desarrollo urbanístico no tiene ese cariz, ni está dirigido al cumplimiento de las finalidades específicas que le fijó el constituyente al intervencionismo de Estado en la norma superior citada.

Si bien, en desarrollo de la potestad intervencionista del Estado de que trata la norma superior citada, es posible imponer medidas que restrinjan las libertades económicas con carácter de regulación, vigilancia o inspección en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, su validez constitucional exige que tengan el propósito inmediato de "racionalizar y planificar la economía" y, como se ha dicho anteriormente, el mediato de "lograr el desarrollo integral" o el señalamiento de una política de ingresos y salarios que conduzca al equilibrio y la justicia sociales, puesto que a estas finalidades debe concretarse la intervención del Estado en la economía para encauzar la libertad de empresa y la iniciativa privada al "bien común" o al interés social.

Así las cosas, no puede inferirse del artículo 32 de la Constitución Nacional, competencia legislativa para definir planes de desarrollo urbanísticos que no tienen finalidades de planificación de la economía, máxime cuando comportan desplazamiento de la propiedad privada en favor del Estado, la cual pasa a formar parte de los bienes de uso público del dominio eminente de éste. Así ocurre por virtud de la disposición cuestionada, pues las cesiones obligatorias gratuitas con respecto a la entidad pública y que se imponen al propietario, se afectan al servicio de todos los habitantes por estar destinadas exclusivamente a vías de acceso a los predios urbanizados, como las peatonales, zonas verdes y servicios comunales, según el querer de la ley.

Es de suponer por otra parte, que el precio de las fajas o porciones de terreno objeto de las "cesiones obligatorias gratuitas", refluye a la postre en el precio del terreno restante que aumentará de valor por causa o motivo de las obras de urbanización a emprenderse por el particular. Por ello, para el propietario no resulta enteramente gratuito en la práctica, el acto de enajenación que la norma acusada le impone exigencia ésta que se cimenta en la facultad de control urbanístico del Estado, vasto campo al que se viene extendiendo la noción de orden público.

Por lo dicho la previsión legal tampoco tiene el alcance de una expropiación razón por la cual el legislador no previó pago de indemnización, pues no tiene significación distinta a un acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación según se desprende del artículo 1455 del Código Civil, que deben hacer los propietarios de los predios con fines urbanísticos de claro interés social, ligados a la función social de la propiedad y que

puede exigir el Estado en ejercicio de las facultades que le asiste de dictar normas para planificar ordenadamente el urbanismo de las ciudades y que los Concejos Municipales desarrollan según lo dispone el Estatuto Fundamental (artículo 197-1).

Como se ha advertido, el artículo 2º sólo señala directrices conforme a las cuales deben obrar los Concejos, pues simplemente esquematiza, entre los elementos constitutivos del plan de desarrollo o planes de desarrollo simplificado, los reglamentos de usos del suelo, cesiones obligatorias gratuitas y normas urbanísticas, dándoles el carácter de requerimientos básicos para los municipios con población superior a cien mil habitantes. Opera por tanto allí un fenómeno distinto de la expropiación, pues la obligación se consagra con carácter impositivo ocasional para uso, goce y libre tránsito de la ciudadanía. Dichas cesiones, en el porcentaje que establezcan los Acuerdos, entran a conformar el espacio público urbano, con carácter de inalienabilidad e imprescriptibilidad y su regulación según las voces de la Ley de la reforma urbana propende “a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales” (artículo 5º).

En los municipios con la población señalada existen las oficinas de planeación encargadas de autorizar el permiso que el interesado solicita para urbanizar o construir al cual debe adjuntar los planos correspondientes a la obra y en éstos ha de constar necesariamente la cesión gratuita en referencia como requisito “*sine qua non*” para la concesión del permiso, de donde deriva su nombre de “cesión obligatoria gratuita”. La obligatoriedad de incluir en los planos tal cesión es una consecuencia de la función que la Constitución le da a los Concejos para reordenar lo relacionado con el territorio municipal; quien quiera edificar o urbanizar su suelo ha de someterse a las limitaciones a éste dadas, de suerte que si no urbaniza no se le afecta su derecho; si lo hace, para obtener la licencia ha de hacer la cesión gratuita que no es normación nueva en el derecho colombiano; existió en el Acuerdo 7 de 1979 y el Decreto 1640 de 1982 del Alcalde Mayor de Bogotá (artículos 5º y 6º).

No advierte la Corte, que las expresiones acusadas del artículo 2-1 de la Ley 9º de 1989, quebrantan el artículo 30 superior, ni ningún otro precepto de la Carta. Así se declarará.

## VI. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto de la Viceprocuradora General de la Nación,

### RESUELVE :

*Primero.* Estar a lo resuelto en la Sentencia número 56 de septiembre 14 de 1989, por virtud de la cual la Corte declaró EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 22 de la Ley 9º de 1989 en la parte que dice:

“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”;

**E INEXEQUIBLES** las expresiones siguientes del mismo inciso:

“El proceso contencioso administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia”.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 9ª de 1989, en la parte que dice: “y cesiones obligatorias gratuitas”.

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; Jairo E. Duque Pérez; 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; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## DERECHO DE PROPIEDAD. LIMITES

**Resumen.** La falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica es la forma durante el lapso que ella 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.

Exequible la expresión “... o extinción del dominio” del artículo 70 de la Ley 09 de 1989. Estése a lo resuelto en la sentencia número 56, en lo que hace a los artículos 79 a 94 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 98.

Referencia: Expediente número 1918.

Acción de inexequibilidad contra los artículos 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94 y 70 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989.

Reforma Urbana.

Actor: *César Castro Perdomo*.

Magistrado ponente: Doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada según Acta número 48.

Bogotá, D. E., 9 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública que establece el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano César Castro Perdomo presentó escrito de demanda en el que solicita a la Corte Suprema de Justicia que declare que son inexequibles los artículos 70 y 79 a 94 de la Ley 09 de 1989, “por

la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

Se admitió la demanda, se decretaron unas pruebas y se ordenó el traslado correspondiente al Despacho del señor Procurador General de la Nación para su concepto fiscal.

Cumplidos como se encuentran todos los trámites previstos por el Decreto 432 de 1969, procede la Corte Suprema de Justicia a pronunciar resolución sobre la cuestión planteada.

## II. TEXTO DE LO ACUSADO

A continuación se anexa copia del texto de las disposiciones acusadas:

“LEY 9<sup>a</sup> 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,

“ D E C R E T A :

“...

## “CAPITULO VII

“*De los Bancos de Tierras y de la integración y reajuste de tierras.*

“Artículo 70. Los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, la Intendencia de San Andrés y Providencia y las áreas metropolitanas podrán crear establecimientos públicos locales denominados “Bancos de Tierras”, encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines previstos en los literales b), c), d), e), k), ll), m) y o) del artículo 10 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 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 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 justifique 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. Correspondrá al Alcalde o Intendente, mediante resolución motivada, declarar iniciado el proceso de extinción del derecho de dominio de los inmuebles que no cumplen 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 titulares 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 efectuarlas 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. Correspondrá 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”.

### III. LA DEMANDA

#### 1. *Normas que se Estiman Violadas.*

El actor señala como disposiciones constitucionales que resultan violadas por las normas para las que pide la declaratoria de inexequibilidad, los artículos 30, 33, 26 y 141 numeral 8º de la Carta Fundamental.

#### 2. *Concepto de la Violación.*

##### a) *Sobre el artículo 79 acusado.*

El actor indica que el artículo 79 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, es contrario a lo dispuesto por el artículo 30 de la Constitución Nacional, porque la transcripción parcial que en él se hace de los principios consagrados por la Carta “no corresponde a la realidad” de la noción de propiedad privada vigente dentro del orden jurídico colombiano.

##### b) *Los artículos 80, 81, 86 y 87 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989.*

En su concepto, el actor sostiene que estos artículos son contrarios a lo dispuesto por los artículos 30 y 33 de la Carta Fundamental. Señala al respecto que las normas acusadas permiten a las autoridades en ellas determinadas, la adquisición de bienes inmuebles de propiedad particular por fuera del procedimiento de expropiación, único constitucionalmente admitido.

Observe que la única excepción que consagra la Carta es la expropiación administrativa para situaciones de orden público y su restablecimiento,

y que, no obstante ésta, el artículo 33 “hace respetar la propiedad privada al disponer que la Nación colombiana será responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes”.

De forma destacada el actor señala que “... no se puede crear en relación con los predios urbanos la figura jurídica de la extinción del dominio, porque ello equivale a una expropiación sin indemnización, sin que el legislador haya determinado los motivos de equidad en forma expresa y sin que le haya dado el carácter de expropiación sin indemnización a aquella que ahora denominó extinción del dominio de inmuebles urbanos”. Agrega el demandante que “No se diga que hay antecedentes sobre extinción del dominio, porque efectivamente existen pero referentes a predios rurales cuando el Estado colombiano ha tenido necesidad de clarificar la propiedad de los baldíos y para lo cual existe autorización constitucional en el ordinal 21 del artículo 76 de la Constitución...”.

Estima el actor que la expresión “con todo”, del artículo 30 de la Carta, relacionada con la competencia del legislador para determinar *por razones de equidad* los casos en que no haya lugar a indemnización mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, lo que significa es que “a pesar de” haberse creado la figura de la función social de la propiedad, ésta no admite la extinción del dominio de predios urbanos sino, en el extremo advertido, la expropiación sin indemnización por razones de equidad, sólo para casos concretos y particulares y no como regla general, ya que la equidad es un concepto que racionalmente no se puede analizar sino frente a la capacidad económica del dueño del predio.

c) *Los artículos 81, 82, 83, 84, 85, 88, 90 y 91 de la Ley 09 de 1989.*

En concepto del actor estos artículos también resultan contrarios a lo dispuesto por los artículos 30 y 33 de la Carta, ya que son normas procedimentales que están subordinadas a la vigencia de la extinción del dominio; en este mismo sentido estas normas quedan comprendidas en el concepto de la violación que propone en relación con los artículos 79, 80, 81, 86 y 87 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989.

Además, según su parecer, los artículos 84, 90 y 91 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, resultan contrarios a los artículos 26 a 141 numeral 8<sup>o</sup> de la Carta, porque no conceden ninguna clase de recursos administrativos contra la resolución con la cual se ordena iniciar el proceso gubernativo de extinción del dominio. En su opinión “... existe una regla universal de derecho sobre la doble instancia y los recursos administrativos y judiciales contra las decisiones que obliguen a un particular”.

En lo que se relaciona con la acusación de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 90 y 91 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, señala que la exclusión del recurso de apelación viola el artículo 26 de la Carta, ya que no se asegura el derecho de defensa al particular agraviado con la extinción del dominio; el artículo 91 además, viola lo dispuesto por el artículo 141 numeral 8<sup>o</sup> de la Carta porque “olvida” que es el Consejo de Estado el Tribunal Supremo de lo Contencioso administrativo y no los tribunales

respectivos a los que les entrega en única instancia la competencia para revisar el procedimiento de expedición de la resolución que declare la extinción del derecho de dominio.

d) *Los artículos 92, 93 y 94 de la Ley de Reforma Urbana.*

Estas disposiciones a juicio del actor deben declararse inexequibles porque tienen vinculación directa con la figura inconstitucional de la extinción del derecho de dominio, debiendo correr la misma suerte que ésta al violar los artículos 30 y 33 de la Carta.

e) *La Acusación Parcial contra el artículo 70 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989.*

El actor manifiesta en su demanda que la parte acusada del artículo 70 también desconoce lo previsto por los artículos 30 y 33 de la Carta “porque sirve para utilizar unos bienes inmuebles con extinción de dominio”, además, reitera que la figura de la extinción del derecho de dominio contraría las disposiciones de la Carta y que todo lo que acusa, en relación con dicha figura debe declararse inexequible.

Transcribe apartes de la sentencia de esta Corporación de fecha 18 de abril de 1985, proferida dentro del proceso número 1264 en la que se juzgó la constitucionalidad de algunas disposiciones del artículo 16 del Decreto 434 de 1971. Además, transcribe partes del texto publicado por Pedro Juan Navarro sobre la historia y el proceso de la Reforma Constitucional de 1936, relacionados con el artículo 30 de la Carta.

#### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

La señora Viceprocuradora General de la Nación rindió el concepto que corresponde pronunciar en estas situaciones al Jefe del Ministerio Público, ante la aceptación del impedimento manifestado oportunamente por el señor Procurador.

En la vista fiscal número 1458 de julio 12 de este año, la representante de la Procuraduría solicita a la Corte que declare que es exequible el artículo 70 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989 en la parte que dice “extinción del dominio” y que ordene estarse a lo resuelto en la sentencia que decida sobre la exequibilidad de los artículos 79 a 94 de la misma ley.

Son sus razonamientos los que siguen, en resumen :

a) Previamente advierte que con excepción del artículo 70 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, todas las demás normas acusadas en esta oportunidad ya han sido objeto de acusación de inconstitucionalidad y que éstas se encuentran en trámite para fallo por esta Corporación. Señala, en este mismo sentido, que el Despacho de la Viceprocuradora General de la Nación pronunció los conceptos fiscales correspondientes en los procesos números 1917, 1903 y 1916, por ello advierte que “... para la fecha en que la Corte profiera

el fallo de fondo sobre la demanda de los artículos 79 a 94 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, materia de estudio *sub examine* (sic), existirá decisión sobre su constitucionalidad, solicitase se ordene estar a lo resuelto en la sentencia que desate la controversia en los casos arriba enunciados”.

b) En atención a que la demanda sólo cuestiona la constitucionalidad de la expresión “extinción del dominio” del artículo 70 acusado, su Despacho contrae el concepto a lo relacionado con la misma, y para dicho fin reproduce toda la argumentación que presentó al analizar la constitucionalidad de dicho “mecanismo legal” dentro del proceso 1903 ya mencionado.

Indica que “como la extinción del dominio constituye un mecanismo de privación de la propiedad diferente al de la expropiación reglamentada en sus directrices básicas por la Constitución, la que no contempla aquel instrumento no lo hace inconstitucional *per se*, como lo pretende el actor. En efecto, la Constitución no es más que un ‘catálogo’ que por lo mismo no puede prever todas las situaciones e instrumentos para hacer efectivos y eficaces sus mandatos, de tal suerte carece de validez la afirmación según la cual, como la extinción del dominio no existe en la Carta, automáticamente es inconstitucional, pues basta que su reglamentación se ajuste al sistema constitucional, para que proceda la declaratoria correspondiente”.

En su concepto la expresión acusada del artículo 70 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, no vulnera lo previsto por los artículos 30 y 33 de la Constitución Política puesto que se trata de un mecanismo de privación de la propiedad, diferente a los procedimientos constitucionales señalados en estos textos de la Carta. Considera el concepto fiscal que la Carta Constitucional establece la propiedad como función social con las consecuencias jurídicas de la eventual expropiación; empero advierte que de otra parte el no ejercicio del derecho a la propiedad y la negación de la misma permite al legislador el desplazamiento de la titularidad del derecho para hacer que aquella cumpla su función social. Señala que la extinción del derecho de dominio por incumplimiento de las obligaciones legales que se derivan de la propiedad se fundamentan en el abandono por parte del titular y ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional colombiana desde hace mucho tiempo.

Por último señala que esta figura jurídica es un “mecanismo para extinguir la titularidad sobre aquellas propiedades que no cumplen la función económica y social a que están llamadas y que en consecuencia atentan contra el orden público y social”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### Primera: *La Competencia.*

Esta Corporación es competente para conocer de la acción que se formula en este caso, en atención a que las normas acusadas son todas parte de una ley de la República, según lo dispuesto por la atribución segunda que le asigna el artículo 214 de la Carta Política.

**Segunda: *Cosa Juzgada.***

Esta Corporación tuvo oportunidad de adelantar el estudio de la constitucionalidad de los artículos 79 a 94 de la Ley 09 de 1989, dentro del proceso 1903, y en él profirió fallo de mérito en el que declaró que estos se ajustan en todas sus partes a la Carta. En atención a los efectos de cosa juzgada que producen los fallos definitivos de la Corte Suprema de Justicia, debe la Corporación en este proceso, ordenar estarse a lo resuelto en la sentencia número 56 de septiembre 14 de 1989.

**Tercera: *La acusación parcial contra el artículo 70 de la Ley 09 de 1989 y la extinción del derecho de dominio.***

El actor estima que la expresión "... o extinción del dominio" del artículo 70 de la Ley 09 de 1989, resulta contraria a lo dispuesto por los artículos 30 y 33 de la Carta, ya que esta modalidad de desconocimiento de la propiedad no es admitida por la Constitución Nacional.

La Corte encuentra que la acusada es una disposición que no obstante parecer una frase aislada del artículo al que pertenece, lo cierto es que cuenta con la autonomía suficiente para ser estudiada y confrontada con la Carta, pero no sólo como resultado eventual del procedimiento para desplazar el bien urbano del derecho de propiedad privada, como lo advierte el actor, sino también como parte de una ley que se dirige a determinar las normas conforme a las cuales las entidades municipales y las áreas metropolitanas pueden crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos como personas jurídicas descentralizadas del nivel local, con la competencia para adquirir bienes inmuebles por distintas vías jurídicas, entre ellas la de la extinción del dominio.

Por lo que hace al primer aspecto, estima la Corte que no asiste razón al actor ya que como lo ha dejado sentado en fallos anteriores, la extinción del derecho de dominio aunque no figure en forma expresa en el texto de la Carta, puede inferirse de las normas que regulan el derecho de propiedad. Por eso el abandono del derecho de propiedad, es una de las causales de su extinción, por su no ejercicio conforme a la ley. En este sentido, el artículo 70 en la parte acusada es una disposición que permite a las entidades que pueden crear los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, la Intendencia de San Andrés y Providencia y las áreas metropolitanas, en la forma de establecimientos públicos locales denominados "Bancos de Tierras", recibir bienes inmuebles por extinción del dominio y, como ha quedado claro, esta figura no se aparta del orden constitucional, en especial en lo relacionado con los artículos 30 y 33 de la Carta y las garantías a la propiedad privada.

La institución jurídica de la extinción del derecho de dominio, de recibo en nuestro derecho público, se fundamenta en que, como al propietario se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social que le es naturalmente inherente, su abandono, o lo que es lo mismo según lo puede disponer en forma general la ley, la falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que ella 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 a la propiedad para merecer la tutela jurídica del Estado, se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social, que le es intrínsecamente inherente, función social que surge de la naturaleza misma del derecho de propiedad”.

“En consecuencia, cuando sobre los predios... 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 estatuídas a su favor, sin que con ello se contraríen los fines superiores del interés social vinculados al armónico progreso de la comunidad”.

Ahora bien, 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.

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 concretos 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 servicios de salud, higiene, transporte, enseñanza, electricidad, agua y esparcimiento, etc.

Son pues, pocos los hechos sociales que tocan de manera más estrecha el interés colectivo y que ameriten 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.

Bajo estos supuestos, los artículos 79 y 80 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989 fueron declarados exequibles por la Corte en fallo número 56 del 14 de septiembre de 1989.

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.

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.

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 planes urbanísticos locales, debiendo éstos 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 numeral 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 y 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 elaborarlos bajo las pautas que señale la ley para el municipio.

En lo que se relaciona con la disposición acusada y las demás normas de la Carta, esta Corporación estima que ella encuentra fundamento principalmente en lo dispuesto por los artículos 197 numeral 4º que permite a los concejos municipales "crear a iniciativa de los alcaldes, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales *conforme a las normas que determine la ley*; 199 que establece en la ciudad de Bogotá el Distrito Especial organizado *dentro de las condiciones que fije la ley*; 6º que señala que corresponde al legislador proveer sobre la organización *administrativa de las intendencias* y le permite dictar estatutos especiales para el régimen administrativo y el fomento económico, social y cultural del archipiélago de San Andrés y Providencia; y el 198 que entrega al legislador la competencia para organizar las áreas metropolitanas y para darles regímenes especiales.

Bajo estas consideraciones, la parte acusada del artículo 70 de la Ley 09 de 1989 es el resultado de las competencias del legislador para regular los aspectos administrativos de las mencionadas entidades territoriales y

organismos de administración local, y dentro de dicha facultad queda comprendida la de señalar una de las tantas funciones y actividades administrativas de las entidades descentralizadas del mismo nivel, como es la de adquirir los bienes inmuebles necesarios para cumplir fines legales por virtud de la culminación de los procedimientos de extinción del derecho de dominio de predios urbanos.

Así las cosas, esta Corporación declarará la exequibilidad de la parte acusada del artículo 70 de la Ley 09 de 1989.

#### 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.* Es EXEQUIBLE la expresión “... o extinción del dominio” del artículo 70 de la Ley 09 de 1989.

*Segundo.* ESTÉSE A LO RESUELTO en la sentencia número 56 de septiembre 14 de 1989, en lo que hace a los artículos 79 a 94 de la Ley 09 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 Carrero Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Jairo Duque Pérez; 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; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## TRATADO INTERNACIONAL

**Resumen.** La confrontación de la norma acusada, debe efectuarse entre aquella y las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de su decisión.

Exequible la Ley 5<sup>a</sup> de 1960.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 99.

Referencia: Expediente número 1955.

Demandada de inconstitucionalidad contra la Ley 5<sup>a</sup> de 1960.  
"Por la cual se aprueba el Acta Final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra, del 12 de agosto de 1949".

Demandante: *Santiago Uribe Ortiz*.

Magistrado ponente: Doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada según Acta número 48.

Bogotá, D. E., 9 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Santiago Uribe Ortiz, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional solicita a la Corte que declare inexequible la Ley 5<sup>a</sup> de 1960, "por la cual se aprueba el Acta Final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949".

Cumplidos los trámites legales, procede la Corte a decidir.

## II. TEXTO DE LA LEY ACUSADA

La Ley 5<sup>a</sup> de 1960 es del siguiente texto:

“LEY 5<sup>a</sup> DE 1960  
“(agosto 26)

“por la cual se aprueba el Acta Final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra, del 12 de agosto de 1949.

“El Congreso de Colombia,

“D E C R E T A :

“Artículo único. Apruébase el texto del Acta Final y de los siguientes Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática reunida en Ginebra el 12 de agosto de 1949:

“I. Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña.

“II. Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y naufragos de las fuerzas armadas en el mar.

“III. Convenio relativo al trato de los prisioneros de guerra.

“IV. Convenio relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra.

“Dada en Bogotá, D. E., a 23 de agosto de 1960.

“El Presidente del Senado,

*Alfredo Araújo Grau.*

“El Presidente de la Cámara de Representantes,

*Gustavo Balcázar Monzón.*

“El Secretario General del Senado,

*Manuel Roca Castellanos.*

“El Secretario General de la Cámara de Representantes,

*Alvaro Alaya M.*

“República de Colombia. Gobierno Nacional.

“Bogotá, D. E., 26 de agosto de 1960.

“Publíquese y ejecútese.

“ALBERTO LLERAS.

“Secretario General, encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores,

*José Joaquín Gori”.*

### III. LA DEMANDA

Por cuanto el actor considera que la constitucionalidad de la Ley 5<sup>a</sup> de 1960 debe examinarse a la luz de la codificación constitucional vigente al tiempo de su expedición, señala como infringidos los artículos 2<sup>o</sup>, 16, 55, 57 y 76-16 de la actual Constitución por coincidir en numeración y contenido a los en ese entonces vigentes, y los artículos 76-18 (hoy 76-22), 120-9 y 120-20 según los textos vigentes a 26 de agosto de 1960.

El demandante contrae su acusación a dos cargos, los cuales expresa en los siguientes términos:

“A. En primer lugar, por parte alguna de la ley aparece el texto de los tratados o convenios que ella dice aprobar, y en consecuencia incorporar al ordenamiento interno colombiano. En la medida en que el texto de dichas convenciones está *ausente* de la ley de aprobación es patente el *vicio de forma de la ley* para realizar dicha incorporación al ordenamiento interno.

“Para expresar la aprobación y consiguiente consentimiento del Congreso a los convenios de derecho internacional suscritos por el Gobierno de entonces, era preciso, conforme a las disposiciones constitucionales citadas, que el texto de tales convenios estuviese incorporado a la ley. De otro modo la seguridad jurídica de haber sido considerados y visados por el órgano representativo de la voluntad popular quedaría en entredicho, cuando no vulnerada.

“...

“En consecuencia, cabe afirmar que tales convenios *no han pasado ni pasaron* por los debates que exigía el artículo 81 de la Constitución de entonces, y en consecuencia, la ley de aprobación no fue debidamente expedida por el Congreso Nacional, razón que permite afirmar su inexequibilidad”.

“B. En segundo lugar, la ley tiene otro vicio de forma derivado del hecho de que la Constitución vigente de 1960 *no permitía* al Congreso la aprobación de tratados celebrados ‘por adhesión’, como resultado de una Conferencia Internacional. Solamente los instrumentos suscritos ‘con potencias extranjeras’ eran susceptibles de sufrir la aprobación por parte del Congreso, conforme a lo dispuesto en el artículo 120 ordinal 20 de la Constitución Política de la época.

“Habiéndose ‘adherido’ el Gobierno Nacional a los Convenios resultantes de una Conferencia Internacional celebrada en Ginebra el 12 de agosto de 1949, mal podía el Congreso de la República impartirles aprobación, porque la Constitución no se lo autorizaba.

“Es un vicio de incompetencia, que al fin y al cabo es una especie de vicio de forma, radicado en la imposibilidad jurídica que ostentan los órganos estatales colombianos para ‘adherir’ a tratados o convenios de derecho público internacional. Solamente los llamados tratados-contratos, o instrumentos bilaterales, podían ser el objeto de una ley aprobatoria posterior. Pero los llamados tratados-leyes, y los tratados a los cuales se vincu-

lara el Estado colombiano mediante la adhesión, no podían ser objeto de una ley de aprobación, por no permitirlo expresamente el constituyente".

#### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

Mediante oficio número 1459 de julio 13 de 1989 el Señor Procurador General de la Nación emitió la Vista Fiscal de rigor en la cual solicita a la Corte declarar exequible la ley acusada.

Como cuestión previa al análisis de fondo el Procurador reseña la evolución de la jurisprudencia de la Corte en torno a su competencia para conocer sobre la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos. Con base en la sentencia de julio 25 de 1987 en la cual la Corporación estimó que es competente para conocer, en cualquier tiempo, de las demandas de inexequibilidad contra leyes aprobatorias de tratados internacionales por vicios de forma, el Ministerio Público considera que es del caso examinar la constitucionalidad de la Ley 5<sup>a</sup> de 1960, cuya acusación tiene por fundamento la razón anotada.

Advierte el Procurador, en primer lugar, que "a pesar de que se enunció que se habían vulnerado los artículos 2<sup>o</sup>, 16, 55, 57 y 76-22 de la actual compilación constitucional y los textos vigentes el 26 de agosto de 1960 en los preceptos 76-16 ; 76-22 (76-18 hoy) y 120-20, el actor frente a las anteriores disposiciones, no fundamentó la acusación sino en cuanto hace al último de los preceptos anotados; además expuso concepto de violación en relación con el artículo 81 Superior. En consecuencia el examen de constitucionalidad se referirá únicamente a las últimas normas anotadas".

El Ministerio Público no encuentra quebranto alguno al artículo 81 Superior pues en su concepto, de las pruebas allegadas al expediente sobre los trámites que antecedieron a la expedición de la ley acusada "se desprende que el proyecto de ley presentado por el Gobierno cumplió con los debates ordenados por la Constitución... sin que hubiera sufrido variación alguna en su texto". Expresa que "lo que se advierte como irregular, es que el Ejecutivo al presentar tal proyecto no hubiera incluído dentro del mismo el texto de los instrumentos internacionales", a lo cual agrega que sin embargo, "esta falla no alcanza a constituir vicio de inconstitucionalidad, puesto que ninguna norma Superior ordena que en tratándose de leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales, ellas deban incluir el contenido de éstos".

A juicio del Ministerio Público el cargo sobre la presunta violación del precepto 120-20 de la Carta Fundamental también ha de rechazarse pues el contenido originario de 1886 en esencia coincide con el adoptado mediante la reforma constitucional de 1968. Al respecto expresa:

"Las dos disposiciones facultan al Presidente para celebrar convenios y tratados sin fijar parámetros sobre la forma en que han de llevarse a efecto tales actos; sin distinguir si éstos deben efectuarse directamente mediante firma o por el canje de instrumentos que constituyan un tratado, o por ratificación, aceptación o adhesión; por el contrario, le otorga plenos

poderes para dirigir como Jefe del Estado todo lo atinente a las relaciones internacionales del país; y fue esto lo que hizo el Presidente de la República cuando, por intermedio de su Ministro de Relaciones Exteriores, presentó al Congreso el Proyecto de Ley aprobando los convenios: comprometió internacionalmente al Estado en cumplimiento de normas de derecho internacional aplicables a los conflictos armados”.

Finalmente, advierte el Procurador que resultaría inocuo adelantar exámenes de constitucionalidad de normas comparándolas con mandatos constitucionales que hoy carecen de vigencia. Apoyado en las sentencias de mayo 15 y noviembre 3 de 1981 el concepto fiscal sostiene que el deber de defender la integridad de la Carta Fundamental que según el artículo 214 Superior tiene la Corte, ha de entenderse referido a los cánones vigentes en el momento en que la guarda de estos hubiere de ejercerse y no a los que se encontraban en vigor al tiempo de la expedición de la normatividad que se acusa.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### 1. *Competencia.*

La Corte Suprema de Justicia en su fallo de diciembre 12 de 1986 (Magistrado ponente Dr. Jairo Duque Pérez) afirmó su competencia para conocer de las acusaciones de inconstitucionalidad que se dirijan contra leyes aprobatorias de tratados públicos cuando se promuevan con fundamento en eventuales infracciones a la Carta Fundamental por vicios en la formación o tramitación de dichas leyes, como los que en esta oportunidad se plantean. En tal ocasión advirtió la Corporación y conviene 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”.

En Sentencias de febrero 12 y julio 25 de 1987, ambas con ponencia del Magistrado Dr. Fabio Morón Díaz la Corte ratificó la citada jurisprudencia y en la última señaló que “es competente para conocer de las demandas de inexequibilidad, en cualquier tiempo, contra las leyes aprobatorias de tratados internacionales cuando se refieran a vicios de trámite en la formación de la ley”.

Con base en su más reciente criterio jurisprudencial, procede la Corte entonces a examinar la impugnación de inconstitucionalidad que se formula contra la Ley 5<sup>a</sup> de 1960, en lo que se relaciona con los alegados vicios de trámite en el proceso de su formación.

##### 2. *Las normas constitucionales vigentes son la base de la confrontación constitucional.*

Para efectos de este fallo, conviene en primer lugar dejar claramente establecido que es en relación con la Constitución actual, la vigente, que se confía a la Corte la guarda de su supremacía. Por ello, de antiguo y en forma reiterada la Corte ha sostenido que tratándose de leyes, la confrontación de constitucionalidad se debe hacer entre ellas y las normas constitucionales vigentes al momento de la defensa de éstas, toda vez que el Estado regula su actividad y su existencia según la Constitución vigente (Sentencia de noviembre 3 de 1981).

Esta noción básica, ha sido reiterada por la Corte, en diversas ocasiones.

Así, en sentencia de mayo 29 de 1933 (G. J. T. XXXIX, Págs. 1 ss.) la Corporación expresó: "la misión (defensora de la Constitución conferida a la Corte por el Acto Legislativo número 3 de 1910, se refiere, naturalmente a aquellos cánones de la Carta vigente a la fecha en que la guarda de éstos haya de ejercerse. Las disposiciones derogadas ora expresa, ora tácitamente, no formando ya parte del estatuto, no tienen observancia y por lo mismo, la función defensora de la Corte no puede comprenderlas".

En análogo sentido se pronunció también en los fallos de 21 de noviembre y de 15 de mayo de 1964. La doctrina, citando a la Corte, ha sostenido el mismo criterio. Así, por ejemplo, Alvaro Copete Lizarralde, al referirse a la "purga de inconstitucionalidad", dice:

"La Corte ha sostenido que sólo puede declarar la inexequibilidad de una norma por el quebrantamiento de una disposición constitucional vigente en el momento de su decisión. En esta forma, una ley puede nacer inconstitucional mas si antes que sea declarada su inexequibilidad la regla que quebranta es derogada, dicha ley ha purgado su vicio inicial, pues carecería de sentido declarar tal inexequibilidad si el legislador puede reproducir la misma norma, en razón de haber desaparecido el obstáculo constitucional que anteriormente impedía su expedición. Es una consecuencia lógica de esta doctrina la situación inversa, es decir, que si una ley recibe sustento constitucional después de su expedición, por introducirse en la Carta una nueva norma ha purgado su vicio y, por tanto, no hay lugar para declaración de inexequibilidad" (Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano, 3<sup>a</sup> edición, ediciones Lerner. Bogotá 1960, páginas 234 y s.), citado en la sentencia de esta Corporación fechada a 3 de noviembre de 1981.

Con base en las premisas anteriores la Corte rechaza el argumento del demandante según el cual la constitucionalidad de la ley que acusa debe examinarse a la luz de las normas constitucionales que se encontraban vigentes al tiempo de su expedición, y reitera que la presente confrontación debe efectuarse entre aquella y las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de su decisión, como se hará en el presente caso.

### 3. Examen del Trámite de la ley.

Ahora bien, para despejar el reparo formulado por el actor, corresponde a la Corte verificar previamente si por los aspectos del procedimiento

constitucional previsto para la formación de las leyes en el artículo 81 Superior, la norma acusada se ajusta o no a la Carta.

El proyecto de la ley cuestionada fue presentado ante el Senado de la República el 31 de julio de 1959 por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Julio César Turbay Ayala.

Advierte la Corporación que en la exposición de motivos en que el Ministro señaló que el referido proyecto de ley correspondía a los presentados a consideración del Senado en las sesiones de 1952 y 1958 se indicó que para efectos de su tramitación, el Ministerio de Relaciones Exteriores durante la legislatura ordinaria últimamente mencionada envió a la Comisión II de esa Corporación “el único ejemplar que se posee de la traducción oficial al español de los convenios..., debidamente certificado por el Jefe de Tratados y Fronteras de la Cancillería”.

Bajo la radicación “Proyecto de Ley número 31/59” la Presidencia del Senado en julio 31 de 1959 dió curso a la iniciativa ministerial, ordenando su reparto a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, a quien corresponde conocer de todos los proyectos de ley relacionados con la política internacional.

La Comisión Segunda Constitucional Permanente, en sesión de agosto 4 de 1959 repartió el proyecto al Senador Ramón Martínez Vallejo quien rindió ponencia favorable. *El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión el 6 de octubre de 1959*, según lo certifican su Presidente y Secretario, quienes ordenaron pasarlo al Senado para que siguiera su trámite (folio 11 Anexo número 1; folio 27 Anexo número 2).

*En la sesión plenaria del Senado de la República efectuada el 28 de octubre de 1959 fue aprobado en segundo debate el proyecto de ley sub examine, y en esa misma fecha se envió “acompañado de todos sus antecedentes”, a la Cámara de Representantes para que prosiguiera su curso en esa Corporación (folio 34 Anexo número 2).*

En esta última Corporación, el proyecto fue repartido al Representante Rodolfo Ramírez Zuluaga quien *el 14 de diciembre de 1959* rindió ponencia ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente, la cual le *impartió su aprobación “por unanimidad”* en esa misma fecha, según lo acredita la respectiva certificación de su Presidente y Secretario (folio 17 Anexo número 2). *La plenaria de la Cámara de Representantes dio segundo debate al proyecto y lo aprobó en la sesión del 23 de agosto de 1960* (folio 36 Anexo número 2).

El 26 de agosto de 1960 el Gobierno le impidió la sanción convirtiéndolo en ley y ordenó su publicación y ejecución, la cual se surtió en el *Diario Oficial* número 30318 de 31 de agosto de 1960.

El análisis del trámite a que fue sometida la ley impugnada en éste proceso demuestra que no le asiste razón al demandante cuando afirma que el proyecto no sufrió los debates exigidos por el artículo 81 Superior pues, como quedó visto, estos así como los restantes requisitos en aquel previstos para que un proyecto se convierta en ley se cumplieron a cabalidad. En esas condiciones, la Corte ha de desechar el cargo formulado pues

no se advierte vicio alguno en la formación de la ley acusada, por lo cual ésta, en cuanto concierne al aspecto de trámite aquí examinado, resulta siendo enteramente constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la inconstitucionalidad que el actor pretende derivar de la circunstancia de no haberse incorporado en la ley el texto de los convenios que por ella se aprueban, la Corporación reitera la jurisprudencia contenida en sentencias número 44 de julio 24 de 1989 (Magistrado ponente Dídimo Páez Velandia) y número 51 de agosto 24 de 1989 (Magistrado ponente Fabio Morón Díaz) proferidas a raíz de acusaciones con cargos análogos a los que en esta oportunidad se plantean, en las cuales dejó sentado su punto de vista en relación con la cuestión que en el presente proceso se debate, al precisar que *tal omisión no genera vicio de inconstitucionalidad si el instrumento sometido a consideración del órgano legislativo se identifica en forma precisa en la ley que lo aprueba y ha estado a disposición del Congreso para su conocimiento, discusión y aprobación*; estos requisitos se cumplieron a cabalidad durante la tramitación de la ley cuestionada según pasa a verse.

En primer lugar, observa la Corte que en el texto de la ley, los Convenios en cuestión se identifican inequívocamente por sus referencias temporales y nominales, según puede apreciarse en la transcripción que de ella se hizo en el Capítulo II de esta sentencia.

De otra parte, la Corporación advierte que obran en el expediente legislativo de formación de la ley impugnada sendas constancias que acreditan que el ejemplar contentivo de la traducción oficial de los Convenios que en el texto de la ley se identifican por su título estuvo a disposición tanto del Senado como de la Cámara de Representantes para los debates respectivos.

Ya al examinar el trámite del proyecto, la Corte dejó establecido que el Ministro de Relaciones Exteriores en su exposición de motivos advertía que en la Comisión II Constitucional Permanente del Senado reposaba el volumen que los contenía (folio 30, Anexo número 2).

Ahora bien, prueba fehaciente de que los susodichos convenios pasaron del Senado a la Cámara de Representantes para estudio y consulta de los Congresistas y que en calidad de antecedentes formaban parte esencial del proyecto de ley que los identificaba por su título, es la circunstancia de leerse en la constancia de remisión del proyecto que este se devolvía “*acompañado de todos sus antecedentes*” (subraya la Corte) (folio 34, Anexo número 2). Prueba de lo anterior es así mismo la constancia en la que el Presidente de la Cámara al devolver al Presidente del Senado el proyecto de la ley cuestionada, manifestó:

“*Junto con el mencionado proyecto, devuelvo a usted el tomo denominado ‘Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra, autenticado por el Jefe de la Sección de Tratados y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, Doctor Humberto Ruiz V.’*” (folio 5, Anexo número 2). (Subraya la Corte).

Por otra parte, cabe también señalar que en las referidas sentencias de (Magistrado ponente doctor Dídimo Páez Velandia) y en la de 1989

(Magistrado ponente doctor Fabio Morón Díaz) la Corte también advirtió que la omisión del texto del Convenio en la publicación de la ley que para efectos de su promulgación se efectúa en el *Diario Oficial*, tampoco la vicia de inconstitucionalidad, puesto que dicho acto no es parte del proceso de formación de la ley, sino requisito para su exigibilidad y aplicabilidad.

De lo dicho se viene a concluir que el cargo formulado no es concluyente y así habrá de declararlo la Corporación.

#### 4. *Violación del artículo 120-20 Superior.*

De otra parte, advierte también la Corte que se equivoca el actor cuando afirma que los Convenios de Ginebra para la Protección de las víctimas de la guerra de agosto 12 de 1949 fueron celebrados con entidades internacionales no estatales. Por el contrario, observa la Corporación que no hay duda de que los Convenios en cuestión fueron celebrados entre *Estados o potencias extranjeras* representados en la Conferencia Diplomática de Ginebra por sus respectivos plenipotenciarios, según pasa a verse.

En efecto, el propio texto de los Convenios aprobados por la ley *sub examine* acredita que estos fueron suscritos por “*los abajo firmantes, plenipotenciarios de los Gobiernos representados en la Conferencia diplomática reunida en Ginebra* del 21 de abril al 12 de agosto de 1949...” (Subraya la Corte).

En ese mismo sentido la relación sobre las Altas Partes obligadas por los Convenios aprobados mediante la Ley 5<sup>a</sup> de 1960, elaborada por el Consejo Federal Suizo, y suministrada por la Embajada de la Confederación Suiza, país depositario de los mismos, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en la cual claramente consta que de los susodichos Instrumentos son Partes Contratantes únicamente Estados.

De las consideraciones precedentes se desprende que el cargo formulado por el actor carece a todas luces de fundamento, pues de lo expuesto se concluye que los Instrumentos aprobados por la Ley 5<sup>a</sup> de 1960 fueron celebrados por el Presidente de la República con estricta sujeción a las competencias constitucionales previstas en el artículo 120-20 de la Carta Política, las que desde 1886 le facultan para celebrar Tratados o Convenios con “potencias extranjeras”, denominación equivalente a la de “Estados” empleada en la redacción que a dicho numeral diera el Acto Legislativo número 1 de 1968 y que corresponde a su versión actual.

No sobra advertir finalmente, y aun cuando no sea la cuestión que en esta oportunidad se debate, que yerra también el actor cuando manifiesta que los Convenios aprobados por la ley cuestionada fueron celebrados “por adhesión”.

Observa la Corte que en los documentos a que se ha hecho alusión consta que estos fueron celebrados por el Estado colombiano siguiendo el tradicional procedimiento de firma, ratificación y canje de los instrumentos respectivos. Trátase pues de Convenios a los que Colombia no adhirió, toda vez que aquellos fueron firmados por el plenipotenciario que representó al Estado en la Conferencia Diplomática de Ginebra. Adviétese así mismo

que en observancia a lo que en ellos se dispuso para efectos de su perfeccionamiento y entrada en vigor, Colombia depositó los respectivos instrumentos de ratificación el 8 de noviembre de 1961 en Berna, ante el Consejo Federal de Suiza, designado al efecto como Estado depositario de los mismos.

No encuentra pues la Corte que la ley acusada viole los preceptos indicados por el actor ni ningún otro de la Carta en su actual versión, por lo cual corresponderá declarar su conformidad con las disposiciones del Estatuto Superior.

#### VI. DECISIÓN

En mérito de lo anterior 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:

Es EXEQUIBLE la Ley 5<sup>a</sup> de 1960, en cuanto no adolece de los vicios de formación que le atribuye el actor.

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; Jairo Duque Pérez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Ángel; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácrome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga; Alberto Ospina Botero; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## ESTADO DE SITIO

Resumen. La diligencia a practicar por los mencionados jueces penales militares queda sometida en cada caso al cumplimiento de las formalidades previstas de manera general por el Código de Procedimiento.

Constitucional el Decreto 2103 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 100.

Referencia: Expediente número 2034 (314-E).

Revisión constitucional del Decreto número 2103 de septiembre 14 de 1989, "por el cual se modifica el Decreto 1863 de 1989".

Aprobada por Acta número 49.

Bogotá, D. E., noviembre 16 de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El señor Secretario General de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia del Decreto 2103 del 14 de septiembre de 1989, "por el cual se modifica el Decreto Legislativo 1863 de 1989". Mediante oficio del 15 de septiembre de este año, y dentro del término señalado por el artículo 121 de la Constitución Nacional el citado acto fue enviado para su revisión a la Corte Suprema de Justicia, por cuanto fue dictado en ejercicio de las facultades que corresponden al Presidente de la República en virtud de la declaración del régimen de Estado de Sitio dispuesta por el Decreto 1038 de 1984.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia decidir sobre la constitucionalidad de este Decreto, cumplidos los trámites establecidos para este procedimiento de control jurisdiccional.

## II. EL TEXTO DEL DECRETO QUE SE REVISA

Se anexa a continuación el texto del Decreto objeto de revisión automática en esta oportunidad:

### “DECRETO NUMERO 2103 DE 1989 “(septiembre 14)

“por el cual se modifica el Decreto Legislativo 1863 de 1989”.

“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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

“Que la declaratoria de Estado de Sitio obedeció, entre otras razones, a la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, que vienen perturbando 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, así mismo, la declaratoria de turbación del orden público se fundamentó en el hecho de que han venido operando reiteradamente grupos armados que atentan contra el régimen constitucional, y en la ocurrencia de actos terroristas en diferentes regiones del país;

“Que mediante Decreto Legislativo 1863 de 1989, se facultó a los Jueces Penales Militares para practicar registros en los sitios donde se presuma o existan indicios de que se encuentran las personas participantes en la comisión de un delito o los objetos relacionados con el mismo;

“Que es necesario aclarar esta disposición en el sentido de determinar que la mencionada facultad se ejercerá sólo con respecto a los sitios donde se presuma o existan indicios de que se encuentran personas u objetos relacionados con los delitos que originaron la declaratoria del actual Estado de Sitio,

#### “DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, el artículo 1º del Decreto Legislativo 1863 de 1989, quedará así:

‘Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, los jueces penales militares podrán

practicar registros en los sitios donde se presuma o existan indicios de que se encuentran las personas que hayan participado en la comisión de los delitos de narcotráfico y conexos, o en los tipificados en el Decreto Legislativo 180 de 1988 y normas que lo complementan o adicionan, o en los tipificados en el Título II del Libro Segundo del Código Penal, o los objetos relacionados directa o indirectamente con los mismos'.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 14 de septiembre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*Gral. Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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. FIJACIÓN EN LISTA

La Sala Constitucional de esta Corporación ordenó la fijación del asunto en lista en la Secretaría General por el término de tres (3) días,

tal como lo prevé el artículo 214 de la Constitución Nacional; una vez transcurrido el término señalado no se conoció escrito alguno de intervención ciudadana en relación con la norma que se revisa.

#### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

El Despacho del señor Procurador General de la Nación formuló el concepto fiscal que le corresponde dentro del término previsto; en él se pronunció en favor de la constitucionalidad del Decreto que se examina y solicitó en consecuencia que el Decreto 2103 de 1989 sea declarado constitucional en todas sus partes.

Sus razonamientos son, en resumen, los siguientes:

a) Por el aspecto de los requisitos formales señalados por la Carta, el concepto fiscal no encuentra objeción alguna, ya que la norma en revisión "... fue expedida en desarrollo del Decreto 1038 de 1984 en virtud del cual se declaró turbado el orden público en todo el territorio nacional, y aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho ejecutivo".

b) Por lo que hace al aspecto de la conexidad el señor Procurador manifiesta que cuando en pasada oportunidad su Despacho emitió concepto fiscal acerca del Decreto 1863 modificado por el Decreto que ahora se examina, tuvo oportunidad de afirmar lo siguiente:

"Como razón única de la necesidad del decreto se expresa en los considerandos que, 'para garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, se hace necesario autorizar a los jueces de la Justicia Penal Militar, para adelantar diligencias que no están comprendidas dentro de la función de juzgamiento'.

'Básicamente el Decreto autoriza a los jueces penales militares para practicar 'registros' en los sitios donde existan 'indicios' de la existencia de personas sindicadas de *delitos*, o de los objetos relacionados directa o indirectamente con su comisión.'

'Aún cuando no lo dice en forma expresa, el Decreto suspende sustancialmente el artículo 368 del Código de Procedimiento Penal, que dispone «Cuando haya serios motivos para presumir que un bien inmueble o nave o aeronave se encuentre alguna persona contra quien obra orden de captura o que habiendo sido víctima de un delito deba ser rescatada, o las armas, instrumentos o efectos con que se haya cometido la infracción o que provengan de su ejecución, el funcionario de instrucción ordenará, en auto motivado, el correspondiente *allanamiento y registro*. El auto a que se refiere el inciso anterior no requiere notificación».

'En todos los decretos dictados en desarrollo del Decreto 1038 de 1984 se han mencionado específicas formas de delincuencia como generadoras de la situación de perturbación del orden público. Esas modalidades delincuenciales se refieren principalmente al tráfico de estupefacientes y los de-

litos conexos al mismo, porte ilegal de armas, terrorismo, pertenencia a grupos de autodefensa o justicia privada o bandas de sicarios, entre otros. Nunca se ha mencionado como causa desestabilizadora la delincuencia general, ni los males crónicos de la administración de justicia ordinaria.

‘Desde este punto de vista la referencia genérica a la comisión de *delitos* que se hace en el Decreto, no permitiría establecer una conexidad entre los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Sitio, y la materia regulada en la norma que se revisa. Probablemente el Gobierno quiso referirse en el Decreto a los delitos de cuyo tratamiento se ha ocupado en toda la legislación de emergencia (narcotráfico, terrorismo, etc.); sin embargo ese planteamiento no quedó plasmado en el Decreto. En la medida en que la honorable Corte no puede entrar a señalar límites, necesarios pero no fijados en el texto de la disposición, no le queda a juicio de la Procuraduría alternativa distinta a la de la declaratoria de **INEXEQUIBILIDAD** de la norma revisada’ ’.

En relación con la constitucionalidad del Decreto 2103 de 1989, por el aspecto de la conexidad exigida, el concepto del señor Procurador General agrega que:

“En los considerandos del Decreto 2103 de 14 de septiembre de 1989 se aclara la norma anterior, precisando que la facultad sólo se ejercerá con respecto a los sitios donde se presume o existan indicios de que se encuentran personas u objetos relacionados con los delitos que originaron la Declaratoria del actual Estado de Sitio. Establece claramente la conexidad entre la facultad otorgada a los jueces penales militares y los hechos que dieron origen al Estado de Excepción, desapareciendo la eventual causa de **INEXEQUIBILIDAD**”.

En cuanto al análisis de la constitucionalidad de las disposiciones que integran el decreto en revisión, el Despacho Fiscal manifiesta que la competencia para practicar registros en los casos donde se presume o existan indicios de que se encuentran personas que hayan participado en la comisión de delitos de narcotráfico y conexos, o en los que se trate de delitos tipificados en el Decreto Legislativo 180 de 1988 y en el Título II del Libro Segundo del Código Penal y normas que los complementan o adicionan, así como sobre los objetos relacionados directa o indirectamente con los mismos delitos, está referida a funciones de Policía Judicial que se encargan por el legislador extraordinario a funcionarios de la justicia militar.

Observa que las competencias del juez penal militar de que trata la norma en revisión quedan contraídas a funciones de policía judicial sin que con ellas se pueda recibir indagatoria, resolver situaciones jurídicas sobre la libertad del imputado o emitir pronunciamientos sobre la tipicidad o la culpabilidad de la conducta.

Estima el señor Procurador que con esta disposición se busca actuar con la rapidez y la agilidad necesarias que exige el deber de afrontar un tipo específico de delincuencia que no puede ser perseguida con los mecanismos ordinarios. En su opinión, el Decreto 2103 de 1989 tiene todos los elementos normativos constitucionales que le permiten ostentar autonomía e independencia y por tanto ser juzgado en su constitucionalidad.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1<sup>a</sup> *La Competencia.*

Como el Decreto 2103 de 1989 fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades previstas en la Constitución Nacional para la vigencia del régimen de Estado de Sitio, corresponde a la Corte Suprema de Justicia el control automático de su constitucionalidad conforme a lo previsto por el parágrafo del artículo 121 y por la atribución segunda del artículo 214 de la Carta Fundamental.

### 2. *Los Requisitos Formales.*

La Corte encuentra que por el aspecto de los requisitos formales establecidos por la Constitución Nacional el Decreto que se examina no es objeto de reparo alguno, pues, fue expedido por el Presidente de la República lleva su firma y la de todos los Ministros del Despacho y su vigencia es sólo transitoria ya que rige sólo "mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional", y porque "suspende las normas que le sean contrarias".

### 3. *La conexidad de las normas objeto de revisión y las causas de perturbación del orden público.*

Procede la Corte en este caso a determinar si existe la conexidad debida entre la norma que se examina y los motivos que permitieron la declaratoria del régimen del Estado de Sitio.

Ciertamente, el Decreto 1038 de 1984 objeto de la oportuna revisión de su constitucionalidad, establece que una de las causas por las que declaró turbado el orden público es la acción persistente de grupos antisociales y terroristas relacionados con el narcotráfico que viene perturbando 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 pública y en la economía nacional; además, el Gobierno Nacional en ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 121 de la Constitución Política declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio de la República, teniendo como fundamento "la ocurrencia de frecuentes atentados contra el régimen constitucional y contra la seguridad pública determinantes de perturbación del orden público y alarma en los habitantes".

Ahora bien, dentro de las motivaciones que señala el Decreto 2103 de 1989 para fundamentar la medida de excepción adoptada y que se revisa en esta oportunidad, se expresa que mediante el Decreto Legislativo 1863 de 1989 se facultó a los Jueces Penales Militares para practicar registros en los sitios donde se presume o existan indicios de que se encuentran personas participantes en la comisión de un delito o los objetos relacionados

con el mismo, y que se hace necesario aclarar esta disposición en el sentido de determinar que la mencionada facultad se ejercerá sólo con respecto a los sitios donde se presuma o existan indicios de que se encuentran personas u objetos relacionados con los delitos que originaron la declaratoria del actual estado de sitio.

Efectivamente, el citado Decreto 1863 de 1989 establecía la citada competencia sin distinguir las conductas delictivas a las que estaba referido y sin precisar si se trataba de aquellas que alteran el orden público, haciéndola extensiva a toda clase de delitos, aun aquellos que no tuviesen relación con la conmoción interior que se trata de superar. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena de octubre 3 de 1989 y mediante sentencia número 75 resolvió declarar inconstitucional el Decreto Legislativo 1863 de este año en atención a que como se advierte en la parte motiva de dicha providencia :

“Si bien es cierto que, como lo considera el decreto en su parte motiva, es un buen fin procurar ‘la pronta y cumplida administración de justicia’, también lo es que la necesaria trabazón que se da siempre entre los fenómenos que se producen en la sociedad no autoriza para entenderlos como conexos o como comprometidos en una relación de causalidad, la cual debe surgir clara de los hechos mismos. El estado de sitio lo ha dicho la Corte, no está instituído para complementar, mejorar o perfeccionar la legislación positiva, sin más y de por sí, lo cual sigue correspondiendo al Congreso, ni para obtener toda clase de fines, por loables que ellos sean, sino todo ello para el muy definido propósito de combatir las causas de la conmoción interior y lograr el restablecimiento del orden público”.

En cuanto hace al análisis de la conexidad que debe existir entre las medidas adoptadas por el Decreto que se examina y los motivos que permitieron la declaratoria del Estado de Sitio, esta Corporación estima que la atribución de competencias en materia de policía judicial, relacionadas con la práctica de registros en determinados lugares, ordenada por los jueces penales militares cuando se presuma o se tenga por cierto de que existan indicios de que se encuentran las personas que hayan participado en la comisión de los delitos de narcotráfico y conexos o en los tipificados en el Decreto Legislativo 180 de 1988 y en el Título II del Libro Segundo del Código Penal, lo mismo que los objetos relacionados directa o indirectamente con aquellos delitos, es una previsión encaminada a procurar el restablecimiento del orden público alterado precisamente por la persistente acción de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico y con la operación de bandas y grupos armados que atentan contra el régimen constitucional, y por la ocurrencia de actos terroristas en diferentes regiones del país.

Es ésta una medida que se dirige a prevenir por el aspecto del ejercicio de las funciones de policía judicial y de instrucción procesal, las eventuales actuaciones encaminadas a eludir la acción de la justicia que persigue los mencionados delitos. Esto hace que la relación que se exige de estas normas sea de causalidad directa e inmediata con los motivos reconocidos como generadores de la perturbación y que se establezca la conexidad que exige la jurisprudencia de la Corte en estas materias.

#### 4. *El examen material del Decreto 2103 de 1989.*

La norma objeto de examen en esta oportunidad es en esencia, una disposición que se contrae, expresamente, a establecer en forma transitoria, un instrumento de carácter procesal que habilita a los jueces penales militares para practicar una diligencia relacionada con la investigación y la instrucción, enderezado a prestar a los jueces competentes la colaboración que en estas materias es necesaria y que está autorizada constitucionalmente en el artículo 55 de la Carta.

Como lo advierte el señor Procurador General de la Nación, la norma que se examina descarta de manera expresa la posibilidad de cualquier otra actuación de los mencionados jueces penales militares, relacionada con actuaciones de juzgamiento, quedando reducidos los mencionados funcionarios para estos casos a ser meros colaboradores de la instrucción penal, como sin duda fluye del principio de la colaboración armónica de las distintas Ramas del Poder Público.

Es lo cierto que, como lo considera el decreto que se examina, el fin que informa esta medida es el de procurar la pronta y cumplida administración de justicia en relación con el muy definido propósito de combatir las causas de conmoción interior y lograr el efectivo restablecimiento del orden público, y a juicio de la Corte, el Presidente de la República en ejercicio de las competencias de que queda revestido durante la vigencia del régimen de Estado de Sitio, bien puede, por virtud de la legislación de excepción, señalar a los funcionarios que deban cumplir y practicar diligencias que hacen parte de las funciones de policía judicial, tal como en su caso lo señalan los artículos 321 y 334 del Código de Procedimiento Penal.

Además de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 119 de la Constitución Nacional corresponde al Presidente de la República, aun en Estado de Sitio, la facultad constitucional de velar porque en toda la República se administre pronta y cumplida justicia y de prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias. En este sentido es claro el propósito de permitirle a los jueces competentes contar con el resultado de la diligencia adelantada por el funcionario que practica el registro, en ejercicio de atribuciones de policía judicial, para que, con criterios de rapidez y agilidad, la misión a aquellos encomendada se cumpla pronta y eficazmente. No hay duda que, como se ha dicho antes, el respaldo constitucional de la norma que se examina se encuentra no sólo en el citado numeral 2º del artículo 119 sino, también en la colaboración prescrita en el artículo 55 de la Carta.

Cabe advertir, además, que la diligencia a practicar por los mencionados jueces penales militares queda sometida en cada caso al cumplimiento de las formalidades previstas de manera general por el Código de Procedimiento Penal para la mencionada actuación, sin que pueda entenderse ésta como discrecional o arbitraria, pues debe estar precedida, como lo ordena la misma norma que se examina, de elementos probatorios que permitan presumir o estimar, con base en los indicios recogidos, que se dan los supuestos normativos previstos, como son los de que existen las personas o

los objetos relacionados directa o indirectamente con los delitos de narcotráfico y conexos y los de terrorismo (Decreto Legislativo 180/88 y normas que lo complementan y adicionan), y los que atentan contra el régimen constitucional señalados en el Título Segundo del Libro Segundo del Código Penal.

Por último, a pesar de que la norma bajo revisión se presenta como aclaratoria del Decreto 1863 de 1989, que fue declarado inconstitucional y por ende no subsiste, estima la Corte que ésta es, desde el punto de vista formal y material, una norma nueva y autónoma de carácter extraordinario y transitorio y por lo mismo es objeto del examen de constitucionalidad automático que cumple esta Corporación según lo dispuesto por los artículos 214 y 121 de la Constitución Nacional.

#### 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,

#### R E S U E L V E :

Declarar CONSTITUCIONAL el Decreto Legislativo número 2103 de 14 de septiembre de 1989, “por el cual se modifica el Decreto Legislativo 1863 de 1989”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## ESTADO DE SITIO

**Resumen. Exenciones fiscales a la adquisición de bienes que se utilizan con el propósito de restaurar el orden público. Complementario del Decreto legislativo 1965 de 1989. Cuenta Especial.**

Constitucional el Decreto 2104 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 101.

Referencia: Expediente número 2035 (315-E).

Revisión constitucional del Decreto legislativo 2104 del 14 de septiembre de 1989. "Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 1965 de 1989".

Aprobada según Acta número 49.

Bogotá, D. E., 16 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

Se ha recibido de la Presidencia de la República copia auténtica del Decreto legislativo 2104 del 14 de septiembre de 1989 para su revisión constitucional, a la cual se procede.

### II. TEXTO DEL DECRETO

Dice así el decreto bajo revisión:

"DECRETO NUMERO 2104 DE 1989  
"(septiembre 14)

"Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 1965 de 1989.

“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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

“Que una de las causas por las cuales se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio el territorio nacional, fue la acción de grupos armados y de organizaciones relacionadas con el narcotráfico, orientada a la comisión de diferentes delitos desestabilizadores de la normalidad institucional;

“Que en desarrollo de las facultades previstas en el artículo 121 de la Constitución Política, se expidió el Decreto Legislativo número 1965 de 1989, en virtud del cual se estableció un sistema de administración de recursos destinados a la seguridad y al restablecimiento del orden público;

“Que es necesario complementar el citado Decreto Legislativo en lo referente a las exenciones de carácter tributario que allí se consagraron, con el objeto de garantizar que la totalidad de los recursos disponibles para esos efectos se destinen directamente a la satisfacción de los requerimientos de seguridad y de orden público que inspiraron su expedición,

“DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, el artículo 6º del Decreto Legislativo número 1965 de 1989, quedará así:

“Artículo 6º Las donaciones que hagan las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, no requerirán del procedimiento de insinuación y estarán exentas de todo impuesto.

“Así mismo, la adquisición de bienes con recursos provenientes de la Cuenta Especial para el restablecimiento del Orden Público, estarán exentas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de todo otro impuesto que grave esa operación”.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 14 de septiembre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,  
*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,  
*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,  
*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,  
*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,  
General *Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,  
*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,  
*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,  
*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,  
*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,  
*Margarita Mena de Quevedo.*

“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. LA VISTA FISCAL

El Señor Procurador General de la Nación pronunció su concepto con fecha de 9 de octubre y en él pidió a la Corte que declare que el decreto que se examina es exequible.

Después de anotar que se cumplen los requisitos formales y de conexidad concluye:

“No hay lugar a entrar a la polémica doctrinal acerca de la posibilidad del Ejecutivo de establecer tributos en desarrollo de las facultades del 121 de la Constitución Nacional, pues se trata de crear exenciones, que en el régimen ordinario son de iniciativa gubernamental de acuerdo con el artículo 79 de la Carta, lo que nos indica que en circunstancias de excepción puede el Ejecutivo crear dichas exenciones si con ello contribuye al restablecimiento de la normalidad.

“El artículo 2º establece la vigencia del decreto a partir de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias, habida cuenta de su naturaleza transitoria”.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### a. *Competencia.*

La Corte es competente para hacer este pronunciamiento en virtud del mandato del artículo 121 de la Constitución en armonía con el 214 ibídem.

##### b. *Requisitos formales.*

El Decreto Legislativo está firmado por el Presidente de la República y por todos sus Ministros; además, tiene vigencia transitoria, según sus dos únicos artículos.

##### c. *Conexidad.*

Este Decreto modifica el 1965 de agosto 31 corrientes que fue encontrado conexo con el estado de conmoción que azota al país, conforme sentencia número 82 de 12 de octubre de 1989 y se inspira en similares finalidades.

En efecto, el decreto que antes se revisó, creó la llamada “Cuenta Especial para el restablecimiento del Orden Público” con la meta de “centralizar y canalizar” recursos provenientes de diversas fuentes para combatir el narcotráfico, cuyas actividades delictivas fueron una de las causas de la declaratoria del estado de sitio mediante el Decreto 1038 de 1984 y cuyos efectos siente la comunidad entera de manera permanente y dolorosa.

Ahora, como lo dice uno de sus considerandos, el Decreto 2104 de 14 de septiembre busca preservar la integridad de los recursos mediante la concesión de algunas exenciones fiscales a las adquisiciones de bienes que se utilizan en el logro de ese propósito de restaurar el orden público. Existe, pues, la debida conexidad.

##### d. *Examen material.*

El artículo 1º del Decreto *sub examine* conserva en su inciso 1º la normación del artículo 6º del Decreto 1965 de agosto 31 de 1989 en cuanto no exige la insinuación de las donaciones que se hagan a la “Cuenta” dicha y exime a estas de todo impuesto. Tal regla fue hallada constitucional por esta Corporación en sentencia que ya se citó.

En su inciso 2º, a su turno, se otorga a las adquisiciones de bienes que haga la “Cuenta Especial para el Restablecimiento del Orden Público”, del “Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de todo otro impuesto que grave esta operación”.

Es bien sabido que, conforme al artículo 43 de la Constitución Nacional, según inferencia clara que de su propio texto se desprende, en caso de perturbación del orden público el Gobierno puede establecer impuestos que se dirijan a restablecerlo, de donde se colige que, con esta última exigencia, que aquí se estima cumplida, puede regularlos y, consecuentemente, crear exenciones, como las analizadas, que son materia librada al legislador.

Finalmente, es de anotar que no encuentra la Corte coherencia en el concepto fiscal que se transcribió, ni que el mismo sea concluyente, pues la iniciativa para la formación de las leyes ordinarias —que en materia de exenciones a contribuciones nacionales ciertamente pertenece al Gobierno— es en —un todo diferente a la decisión sobre éstas— que corresponde al Congreso y que es lo que constituye propiamente la ley, sin que de tener la iniciativa en momentos de paz pueda desprenderse la competencia en tiempos de anormalidad, como se pretende.

El artículo 2º, fija la vigencia futura del Decreto y “suspende” las disposiciones contrarias de manera que también se ajusta a la Constitución.

#### V. DECISIÓN

Por lo dicho, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el parecer fiscal y de acuerdo con él,

#### RESUELVE:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto Legislativo número 2104 de 14 de septiembre de 1989 “por el cual se modifica el Decreto Legislativo número 1965 de 1989”.

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

Se deja constancia de que la presente sentencia fue aprobada legalmente y se dió observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## ESTADO DE SITIO

Resumen. Presentación de los poderes, en casos de extradición. Complementario del Decreto Legislativo 1860 de 1989.

Es Constitucional el Decreto 2105 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 102.

Referencia: Expediente número 2036 (316-E).

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2105 del 14 de septiembre de 1989.

Aprobada según Acta número 49.

Bogotá, D. E., 16 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento del artículo 121 de la Carta Política, la Presidencia de la República hizo llegar oportunamente a esta Corporación copia auténtica del Decreto Legislativo 2105 del 14 de septiembre de 1989 a cuya revisión constitucional procede la Corte.

### II. TEXTO DEL DECRETO

El Decreto es del siguiente tenor:

“DECRETO NUMERO 2105 DE 1989  
“(septiembre 14)

*“Por el cual se complementa el Decreto Legislativo 1860 de 1989, tendiente al 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

“C O N S I D E R A N D O :

“Que mediante Decreto número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

“Que una de las causas por las cuales se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio de la República, fue la acción persistente de grupos de antisociales relacionados con el narcotráfico, que vienen perturbando 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, acción y perturbación que continúan vigentes;

“Que como el narcotráfico, por su propia naturaleza constituye una modalidad criminal de ejecución y efectos internacionales, el Gobierno Nacional consideró indispensable para lograr combatirlo con eficacia, dictar el Decreto Legislativo 1860 de 1989, por el cual se estableció la extradición de nacionales y extranjeros, por los delitos de narcotráfico y conexos, mediante el seguimiento de un procedimiento de carácter administrativo;

“Que es necesario complementar las normas previstas por el Decreto Legislativo 1860 de 1989, para lograr la eficaz aplicación del sistema por él previsto, con miras a hacer efectivo y dotar a los procedimientos judiciales que originen como consecuencia de las decisiones administrativas sobre extradición, de las garantías y de la seriedad indispensables en la administración de una pronta y cumplida justicia,

“D E C R E T A :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, los poderes que se confieran por las personas sobre las cuales se haya ordenado detención preventiva con fines de extradición o su extradición, con el fin de interponer las acciones contencioso administrativas contra estos actos, deberán ser presentados personalmente y en forma exclusiva, ante la autoridad judicial que deba conocer y resolver la actuación contencioso administrativa que deba surtirse.

“Sólo en caso de que la presentación personal del poder no se pudiere llevar a cabo por encontrarse el otorgante privado de la libertad, esa diligencia podrá llevarse a cabo ante el Director del Establecimiento Carcelario o ante la primera autoridad del lugar donde se lleve a cabo la detención.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 14 de septiembre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“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. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA

El señor Procurador General de la Nación, en su concepto de rigor, después de examinar los requisitos formales y de encontrar cumplida la exigencia de la conexidad, apunta que el decreto es exequible porque “las modificaciones al procedimiento ordinario pueden realizarse en desarrollo de las facultades que el artículo 121 de la Carta conceden al Ejecutivo, siempre que con éstas no se desconozca el debido proceso y el derecho de defensa consignados en los artículos 28 y 26 ibídem. La presentación personal del poder no desconoce el debido proceso ni merma de manera alguna

el derecho de defensa, por lo tanto el decreto que se revisa se ajusta a las precisiones que la Constitución exige a las normas de Estado de Sitio”.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### a. *Competencia.*

Es competente esta Corporación para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 2105 de 1989 por orden del artículo 121 de la C. N. en concordancia con el 214 de la misma.

##### b. *Forma.*

El decreto que se examina fue firmado por el Presidente de la República y todos sus Ministros y tiene vigencia temporal, todo como lo impera el canon constitucional citado.

##### c. *Conexidad.*

El Decreto 1860 de este año, del cual es complementario el que se analiza, fue hallado constitucional por esta Corporación en sentencia número 68 de 3 de octubre de 1989. Las causas que inspiraron a aquél, lo mismo que a éste, tienen clara relación con el orden público, pues se refieren a una de las facetas que constituyen el estado actual de conmoción interior, a saber, la acción delictiva del narcotráfico con sus graves consecuencias en la seguridad ciudadana y la natural zozobra que representa para la comunidad su continua ejecución de delitos graves contra la vida y los bienes de innúmeras personas. La Corte encuentra fundada la conexidad exigida.

##### d. *Materialidad.*

En primer término es necesario precisar que la regla contenida en el decreto que se analiza es aplicable solamente en casos de narcotráfico y conexos, pues así se infiere de los considerandos del mismo que hacen exclusiva referencia a esta actividad delictiva y especialmente porque conforme a su encabezamiento su propósito es el de complementar el Decreto Legislativo 1860 de 1989, que se aplica sólo a lo dicho; es por esto, cabalmente, por lo que se ha encontrado establecida la conexidad de la norma con el orden público perturbado.

Ahora bien, como es posible dictar la resolución que ordena la extradición sin que la detención con fines de extradición se haya cumplido y este acto administrativo es susceptible de recursos ante la jurisdicción correspondiente, el decreto en examen exige que los poderes que se otorguen para interponer estas acciones deban presentarse personalmente ante dicha

autoridad judicial; si el interesado está detenido, el decreto autoriza la presentación del poder ante el Director del Establecimiento Carcelario o ante la primera autoridad del lugar.

Como lo dice el colaborador fiscal, aspectos de trámites como el aludido y en general las reglas del procedimiento quedan a la definición del legislador, siempre que respeten los principios del debido proceso, especialmente del derecho de defensa, dentro del cual es clara la vocación a contradecir e impugnar los actos que se consideren lesivos de bienes tan caros como el de la libertad personal; pero esa defensa no implica que el Estado no pueda tomar las medidas que mejor aseguren la efectividad de las decisiones que él mismo ha tomado por medio de sus entidades competentes, cuya burla no puede ser justificada por un exceso en las formas de defensa; además, quien vive en sociedad debe someterse a las reglas que ella misma ha adoptado y acogerse con seriedad al esquema que la civilización ha formado a través de la historia para dirimir sus controversias, sin que le sea dable pretender que sólo se le den derechos sin obligación alguna. El Estado, ciertamente, debe garantizar la legitimidad y la justicia de sus decisiones, pero no puede despreocuparse de la eficacia de las mismas y está en condiciones de exigir que el interesado afronte el debate que le plantea.

En caso cercanamente análogo en el que se juzgó la constitucionalidad del artículo 120 del Decreto 409 de 1971 (Código de Procedimiento Penal de ese año), dijo la Corte:

“Pero así como no hay norma constitucional que permita a la autoridad judicial omitir el cumplimiento de su deber de respetar y garantizar el derecho de defensa oficiosa, tampoco se encuentra norma de igual rango que le impida a aquélla poder cumplir con la obligación legal prescrita en el artículo acusado de hacer efectivo un auto de detención respecto de un sindicado ausente que quiera ser asistido por un defensor particular voluntariamente designado por él. Afírmase apenas que por razones de ecuación ética, de ecuanimidad, ha estimado el legislador que, sin dejar de cumplir ninguna de las dos obligaciones, el Estado puede reservarse su potestad de exigir no solo la ‘presencia legal’ del sindicado ausente con la asistencia de su apoderado de oficio, sino ‘su presencia física’, como condición no de su defensa, la cual está asegurada por la obligación de asistencia del defensor de oficio, sino de su adecuada e idónea comparecencia al proceso, y ello no está vedado por disposición alguna de la Carta”. (Sentencia 16 de marzo 1º de 1984 M. P. Manuel Gaona C.).

## V. DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el parecer fiscal y de acuerdo con él,

### R E S U E L V E :

ES CONSTITUCIONAL el Decreto Legislativo 2105 de septiembre 14 de 1989, “por el cual se complementa el Decreto Legislativo 1860 de 1989, tendiente al restablecimiento de orden público”.

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

Se deja constancia que la presente sentencia fue aprobada legalmente y se dió observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## OBJECIONES PRESIDENCIALES

Resumen. Las leyes de fomento, deben dictarse o, en su uso, ejecutarse con "estricta sujeción" a lo concerniente en los "planes y programas". Inexequible el proyecto de Ley número 29 de 1986 Cámara, 90 de 1986 Senado.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 103.

Referencia: Expediente número 2003 (0-7).

Objeciones Presidenciales contra el proyecto de Ley número 29/86 de la Cámara y 90/86 del Senado, "por la cual se nacionalizan unas carreteras en el Departamento de Cundinamarca". Empresas Utiles o Benéficas. Iniciativa.

Magistrado ponente: Doctor *Jaime Sanín Greiffenstein*.

Aprobada según Acta número 49.

Bogotá, D. E., 16 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El señor Presidente de la Cámara de Representantes remitió a esta Corporación, junto con sus antecedentes, el proyecto de ley identificado con el número 29/86 de la Cámara y 90/86 del Senado, "por el cual se nacionalizan unas carreteras en el Departamento de Cundinamarca" para los efectos previstos en el artículo 90 de la Constitución Nacional.

### II. TEXTO DE LA LEY OBJETADA

"LEY NUMERO ... DE 1987

"*Por la cual se nacionalizan unas carreteras en el Departamento de Cundinamarca*".

“El Congreso de Colombia,

“ D E C R E T A :

“Artículo 1º Nacionalízanse unas carreteras en el Departamento de Cundinamarca.

“a) La carretera que partiendo del sitio denominado ‘La Cabaña’ en el Municipio de La Calera, pasa por la Vereda de San José del Triunfo hasta llegar a la ciudad de Bogotá, D. E.

“Trayecto aproximado de 20 kilómetros.

“b) La carretera que partiendo del sitio denominado ‘Cuatro Esquinas’ en el Municipio de Guasca, llega al Municipio de Guatavita.

“Trayecto aproximado de 11 kilómetros.

“c) La carretera que partiendo del sitio denominado ‘El Colar’ pasa por las Veredas de Trinidad, San Isidro, San José, del Municipio de Guasca, hasta llegar a la cabecera municipal.

“Trayecto aproximado de 15 kilómetros.

“d) La carretera que partiendo del Municipio de Guasca, pasa por los baños termales hasta llegar a la Vereda Corales en el Municipio de Guatavita

“e) La carretera que partiendo del sitio denominado ‘San Roque’ en el Municipio de Junín, pasa por la cabecera municipal hasta llegar a la Inspección Departamental Chuscales en el mismo municipio.

“Trayecto aproximado de 45 kilómetros.

“f) La carretera que partiendo del Municipio de Gachetá conduce al Municipio de Manta.

“g) La carretera que llega a la Inspección Departamental de ‘Laguna Azul’ partiendo del Municipio de Ubalá.

“Trayecto aproximado de 20 kilómetros.

“h) La carretera que llega al Municipio de Medina, partiendo del sitio denominado ‘El Japón’.

“Trayecto aproximado de 20 kilómetros.

“Artículo 2º El Ministerio de Obras Públicas, por intermedio de la Jefatura de Conservación de Carreteras o cualquier otra dependencia de esta Entidad a que corresponda, dispondrá el mantenimiento de las mismas por conducto del Distrito de Obras Públicas número ocho (8) que tiene como sede a la ciudad de Bogotá.

“Artículo 3º Esta Ley rige a partir de la fecha de sanción y deroga todas las que le sean contrarias.

“Dada en Bogotá, D. E., a los ... días del mes de ... de 1987.

“El Presidente del honorable Senado de la República,  
*Pedro Martín Leyes.*

“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.*

“Bogotá, D. E., 23 de septiembre de 1987”.

### III. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto materia de objeción presidencial fue presentado a la Cámara de Representantes por el Representante Arnoldo Casas Sánchez el 13 de agosto de 1986, y quedó radicado bajo el número 29/86.

Dicho proyecto fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, la cual designó como ponente al Representante Nacianceno Orozco Gallego.

El primer debate al proyecto se surtió el día 3 de septiembre de 1986 (Acta número 603), cuando se aprobó sin modificaciones. La Presidencia de la Comisión designó al mismo ponente para segundo debate, el cual se llevó a cabo en la sesión plenaria del 17 de septiembre de 1986, en el cual también fue aprobado con el mismo texto.

El proyecto aludido pasó al Senado de la República en donde quedó radicado bajo el número 90/86, designándose ponente para primer debate al senador Nellit Abuchaibe Abuchaibe.

El primer debate en el Senado se llevó a cabo el día 12 de noviembre de 1986 (Acta número 09), y fue aprobado por unanimidad y sin modificaciones. En esa misma fecha se nombró al mismo Senador como ponente para el segundo debate.

En la Plenaria del Senado del día 21 de julio de 1987 se aprobó el proyecto. Una vez firmado por los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes, pasó a la Presidencia de la República para efectos de la sanción correspondiente el día 11 de agosto de 1987. El Presidente lo devolvió el 20 de agosto de 1987 con objeciones.

### IV. OBJECIONES PRESIDENCIALES

Como se indicó, el proyecto de ley al que se ha venido haciendo referencia fue remitido a la Presidencia de la República para la sanción res-

pectiva, pero el señor Presidente lo devolvió al Congreso sin tal sanción con oficio número 9806 de 20 de agosto de 1987 con objeciones por razones de inconstitucionalidad.

Las razones que aduce el Jefe del Ejecutivo Nacional son las que a continuación se transcriben:

“En los términos del artículo 79 de la Constitución Política, corresponde exclusivamente al Gobierno la iniciativa de las leyes que traspasan un servicio a cargo de la Nación o decretan una inversión pública.

Teniendo en cuenta que el proyecto de iniciativa parlamentaria que se somete a consideración del Ejecutivo, implica que la Nación asuma la conservación de unas vías, sin lugar a dudas destinadas a prestar un servicio público, y que tal responsabilidad conllevaría nuevas inversiones a cargo de la Nación, su iniciativa está reservada de manera privativa al Gobierno Nacional”.

#### V. TRÁMITE DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES EN EL CONGRESO

En acatamiento a lo dispuesto en los artículos 85 y 87 de la Constitución Nacional y teniendo en cuenta que las objeciones presidenciales se referían a la totalidad del proyecto de ley, el Presidente de la República lo remitió a la Cámara de Representantes, corporación donde había tenido origen el proyecto, para que se surtiera el trámite respectivo.

Allí se designó a los representantes Armando Rico Avendaño y Telésforo Pedraza Ortega, para que rindieran informe sobre las objeciones.

El día 23 de septiembre de 1987 la Cámara de Representantes en sesión plenaria declaró infundadas las objeciones presidenciales, en votación secreta que concluyó con ciento veintiséis (126) balotas blancas, contra dos (2) negras, según se dice en algunas constancias, o sin ninguna negativa, conforme se publicó en los Anales del Congreso (número 85, Año XXX, página 6).

Los argumentos que tuvo dicha Corporación para adoptar tal determinación son los siguientes:

a) Que las carreteras que se pretende nacionalizar son de gran importancia para los Municipios de Sopó, Sesquilé, Guasca, La Calera, Ubalá y Medina entre otros, pues contribuirán al desarrollo económico y turístico de dichas regiones. Además debe tenerse en cuenta que el presupuesto de tales municipios es deficiente y por tanto no pueden mantener en buen estado las vías citadas, las cuales muchas veces son intransitables.

b) Que el Presidente de la República al devolver el proyecto de ley sin sanción “no hace la observación pertinente del desarrollo legal que tiene el numeral 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional con base en el cual el legislador aprobó esta iniciativa de origen parlamentario”.

c) Que la Ley 25 de 1977 consagra en su “literal 1º” (sic), que “para todos los efectos del numeral 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional, son empresas útiles y benéficas, dignas de estímulo y apoyo por la Nación, que el Congreso puede fomentar por medio de iniciativas legales, aquellas de derecho público o de derecho privado sin ánimo de lucro que se ajusten a los planes y programas sectoriales vigentes...”, dentro de las cuales se encuentran las citadas en el literal c) titulado “Obras Públicas” como son “la construcción, ampliación, sostenimiento de carreteras, caminos vecinales y veredales; reconstrucción y extensión y reacondicionamiento de todas las obras públicas, relacionadas en este literal”.

En consecuencia consideró la Cámara que el proyecto de ley citado es constitucional, “por cuanto los miembros del Congreso sí tienen libre iniciativa cuando se refiere a las ‘empresas útiles y benéficas’ de que trata el ordinal 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional y la Ley 25 de 1977 en sus artículos 1º y 3º literal c) en lo atinente al sostenimiento de las carreteras”.

d) Finalmente aducen otra razón para sostener la constitucionalidad del proyecto aludido como es que éste “no implica gastos ni inversiones directas por cuanto los Distritos de Carreteras tienen sus propios presupuestos sobre los cuales pueden girar”. A continuación citan varias leyes en las que también se nacionalizaron carreteras sin que el Gobierno Nacional las hubiera objetado.

Cumplido el trámite respectivo en la Cámara de Representantes, el proyecto de ley pasó al Senado de la República para efectos del estudio de las objeciones presidenciales, y fue así como se designó a los Senadores Napoleón Peralta Barrera y Antonio Maya Copete para que rindieran informe sobre las mismas.

En sesión plenaria del 2 de agosto de 1989, el Senado de la República también declaró infundadas las objeciones presidenciales, con argumentos idénticos a los expuestos por la Cámara, con votación secreta cuyo resultado fue sesenta y dos (62) balotas blancas, contra ocho (8) negras.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### *Competencia.*

Dado que las objeciones presidenciales fueron declaradas infundadas por las plenarias de la Cámara y del Senado, corresponde a esta Corporación decidir sobre la constitucionalidad del proyecto objetado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 y 214-1 de la Carta Política.

En primer lugar es preciso señalar que el Presidente de la República devolvió dentro del término constitucional consagrado en el artículo 86 el proyecto de ley número 29/86 Cámara y 90/86 Senado con objeciones presidenciales, el cual le había sido remitido para su sanción, ya que dis-

ponía de seis (6) días para hacerlo por constar el proyecto de ley de solo tres artículos.

En efecto, según consta a folios 24, 25 y 26 del expediente, el proyecto de ley fue recibido en la Presidencia de la República el día 11 de agosto de 1987 y devuelto por el Presidente el 20 de agosto del mismo año. Cabe aclarar que los días 15, 16 y 17 de agosto de 1987 fueron inhábiles.

De otra parte y tal como se dejó expresado en el punto V de esta provisión, a dichas objeciones se les impartió en el Congreso el trámite constitucional exigido en los artículos 82, 85 y 87 de la Carta, ya que surtió segundo debate, primero en la Cámara de Representantes por haber sido esta Corporación donde tuvo origen, y luego pasó a la Plenaria del Senado, habiendo sido rechazadas las objeciones presidenciales por la mayoría absoluta de los miembros que componen cada una de estas Corporaciones, pues de los 199 miembros que conforman la Cámara, 126 votaron en tal sentido y de los 114 senadores, votaron 62 para que se declararan infundadas.

#### LA INICIATIVA

El punto de desacuerdo entre el Presidente de la República y el Congreso respecto al proyecto de ley a que se ha hecho referencia, radica únicamente y exclusivamente en lo relativo a la iniciativa para presentar tal proyecto. Según el Presidente le corresponde al Gobierno Nacional por tratarse de la conservación de unas vías, lo cual implica traspasarle un servicio y nuevas inversiones a cargo de la Nación (artículo 79 C. N.). El Congreso, por su parte, estima que a sus miembros les pertenece la iniciativa en razón, a que se trata del fomento de empresas útiles o benéficas a las que alude el artículo 3-c de la Ley 25 de 1977 que desarrolló el numeral 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional, además de que las medidas que se adoptan en tal proyecto no implican gastos para la Nación, ni inversiones directas por cuanto los distritos de carreteras tienen sus propios presupuestos.

En realidad, dos son los puntos sometidos al examen de la Corte, primero, el planteado por el Gobierno en sus objeciones, esto es, lo relativo a la iniciativa legislativa indispensable para la formación de este tipo de leyes y, segundo, lo concerniente a los planes y programas con "estricta sujeción" a los cuales deben dictarse o, en su caso, ejecutarse las leyes de fomento de que se trata; ambos tópicos se estudiarán separadamente.

#### A. *De la iniciativa.*

Se entiende por iniciativa, en términos constitucionales, aquella propuesta que tiene virtualidad suficiente para llegar a ser, previo el trámite fijado en la Carta Política, ley de la República y sin la cual no es posible dar válidamente rituación a ningún proyecto.

Desde la Constitución de 1886, esta potestad corresponde únicamente a los miembros del Congreso y a los Ministros del Despacho, ello sin dis-

tinción alguna y sin limitaciones, salvo, en aquel estatuto, las leyes que debían tener origen sólo en la Cámara de Representantes y "las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial", que requerían un inicio especial, tal como se conservó hasta la reforma de 1945 cuando se eliminaron estas últimas y a las primeras se adicionaron otras, como la expedición y reforma de códigos, la ley orgánica del presupuesto nacional, la división general del territorio y, en especial, las leyes que se dictaran para "fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse"; estas leyes de iniciativa especial solamente podían originarse en las comisiones permanentes respectivas o ser presentadas por los Ministros del Despacho, disposición coherente con otras en las que se quiso poner en vigor la planificación como característica del manejo de los bienes y rentas del Estado.

En este tema de la iniciativa se reflejó la insistente ampliación que de la planificación efectuó la reforma de 1968, que es el régimen actual y puede sintetizarse así:

1. La iniciativa legislativa corresponde exclusivamente a los miembros del Congreso y a los Ministros;

2. Se exceptúan las leyes relativas a las siguientes materias, para cuya formación tiene iniciativa solamente el Gobierno: las "que se refieren a los ordinarios 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76 y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". Se observa que se someten a este régimen especial las llamadas "leyes de planes y programas" que son las enunciadas en el numeral cuarto del artículo 76, las cuales tienen, además un trámite especialísimo conforme al artículo 80, así como también las leyes conocidas como de "situado fiscal".

3. Pero se conservan dentro del régimen general de iniciativa las leyes de que trata el numeral 20 del artículo 76, conforme al cual corresponde al Congreso mediante leyes, "fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes" y las que decretan exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios.

Aproximando estos conceptos al tópico en análisis, debe decirse que en algunas jurisprudencias se trató de hacer para este efecto una distinción entre el gasto como inversión, que quedaría comprendido en la excepción, y el de funcionamiento, que no lo estaría y se dijo así:

"La Corte dijo, para fijar el concepto de 'inversiones públicas' (fallo del 23 de enero de 1975), que éstas son: 'erogaciones susceptibles de causar rédito' o de ser en algún modo económicamente productivas o que toman cuerpo en bienes de utilización perdurable, llamadas también de

capital, por oposición a las de funcionamiento, que se hallan destinadas por lo común a extinguirse con su empleo; denominaciones éstas que, según el uso general, deben tenerse en cuenta para interpretar el alcance de las 'inversiones públicas' de que habla el inciso segundo del artículo 79. Por esto se afirma con acierto que la restricción sobre iniciativa parlamentaria de proyectos de ley que originen gastos sólo hace referencia a los de inversión. Lo que obviamente no incluye los de funcionamiento sino en las hipótesis previstas de manera señalada por la Constitución". (Sentencia de mayo 24 de 1978, Magistrado ponente, Luis Carlos Sáchica).

Estas últimas corresponden a las que se han denominado "leyes de auxilios".

Esta tesis, que no encontró el favor de la jurisprudencia, no es tampoco de recibo en este punto específico porque es obvio que el término inversión, desde el ángulo del Tesoro que la realiza, comprende ambas formas de actuación de sus recursos en el peculio que los recibe, porque la disposición constitucional habla también de "participaciones en las rentas nacionales" en forma general y sin distingos y, finalmente, porque una interpretación evaluativa muestra cómo esa diferenciación llevaría a desvirtuar el pensamiento del legislador que quiere la unidad del gasto y desvertebraría todo el sistema de la planificación y coherencia en la determinación de los egresos, esto es, en general, de las erogaciones públicas, todas ellas comprendidas, excepto en lo expresamente dicho.

De otro lado, se ha hecho otra diferencia con las leyes de honores con inversiones públicas, que requerirían iniciativa gubernamental fundadas no en el numeral 20 del artículo 76 sino en el 17 (Sentencia número 26, mayo 27 de 1980, Magistrado ponente, Gonzalo Vargas Rubiano), pero que, en principio al menos y de acuerdo con la práctica legislativa, serían indistinguibles. De ser posible, esta disposición autorizaría para pensar que la ley puede autorizar, sin iniciativa gubernamental, obras que constituyan monumentos pero no desborden la noción limitada de este concepto para convertirse en obras de otro carácter, así persigan perpetuar la memoria del ciudadano en tal forma honrado, como carreteras, redes o sistemas eléctricos, centros educativos u hospitales con su nombre, etc. (Sentencia de enero 20 de 1983, Magistrado ponente, Carlos Medellín).

Por su parte, la última sentencia que sobre el particular ha dictado la Corte (Sentencia número 121 de agosto 27 de 1987, Magistrado ponente, Jesús Vallejo Mejía) es perentoria al afirmar que las leyes de fomento de empresas útiles y benéficas son de libre iniciativa parlamentaria, pero que si tal fomento se hace a través de alguno de los medios de que da cuenta el inciso segundo del artículo 79, ya visto, la iniciativa es exclusivamente gubernamental. Se pronunció en estos términos:

"Cuando (la actividad de fomento) se la hace consistir en la realización de inversiones nacionales; en la creación de servicios a cargo de la Nación o que se traspasen a ésta; en el aporte o suscripción del Estado a empresas industriales o comerciales; o en exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, la iniciativa para tramitar las leyes correspon-

dientes pertenece exclusivamente al Gobierno y no a los miembros del Congreso. Quiere esto decir que la libre iniciativa de éstos respecto de las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76 C. N., no cubre el fomento que se verifique por medios que según el mismo artículo 79 C. N., sólo pueden disponerse por leyes de iniciativa gubernamental”.

Hay doctrina anterior, sin embargo, en sentido contrario y así, en lo que en este y otro punto se conoce como “doctrina Supatá”, se dejó sentado que:

“Pero si se tiene en cuenta que el Ejecutivo, de cumplir la voluntad del legislador consagrada en el proyecto objetado, no haría sino fomentar empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo —y así las ha considerado el Gobierno en su pliego de objeciones— es fuerza reconocer que el artículo 2 del proyecto en estudio corresponde exactamente a los que el Congreso puede erigir en ley, a virtud del artículo 76-20 de la Carta, sin que sea menester iniciativa del Gobierno, porque así lo prescribe el inciso tercero del mismo artículo 79. El proyecto materia de objeciones no requiere, pues, propuesta gubernamental”. (Sentencia de enero 23 de 1975, Magistrado ponente, José Gabriel de la Vega).

En igual sentido hizo su pronunciamiento la sentencia de febrero 12 de 1981 (Magistrado ponente, Manuel Gaona Cruz) y se ratificó en la 118 de octubre 11 de 1984 del mismo autor.

Ahora bien, en esta oportunidad, después de un detenido y cuidadoso estudio del asunto, la Corte considera que debe volver a las teorías últimamente mencionadas y aceptar que la iniciativa puede ser parlamentaria, aunque se sirva, para los propósitos específicos de “fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo”, de medios que estarían comprendidos en el inciso segundo del artículo 79 y representen, por lo tanto, erogaciones del Tesoro Nacional.

De una parte, en efecto, el texto es claro y no presenta distingos ni excepciones, pues es de una generalidad total en cuanto a la completa cobertura del precepto, volviendo así, lo que también es importante y debe considerarse en todo su valor, a la regla general del sistema institucional, lo que significa que no es tal regla general la que debe interpretarse con criterio restrictivo, sino que, por el contrario, esto debe hacerse con las excepciones. Además, de otra parte, resultaría inane esta consagración de la iniciativa parlamentaria si se la limita a medios o modalidades diferentes a estas erogaciones del inciso segundo, pues ni es posible imaginar otros u otras distintos, es decir, que en realidad no tendría esta norma contenido alguno y es bien sabido que es pauta de hermenéutica que los preceptos, así como las disposiciones contractuales, deben interpretarse de manera que tengan efecto, sistematizando si es necesario los aparentemente dispares, pero no sacrificando uno, que resultaría inútil, en beneficio de otro, que tendría efectos desmesurados, aún siendo apenas una excepción.

Debe aclararse, sin embargo, que esta tesis no significa que se deje sin sentido y alcance la exclusividad de la iniciativa gubernamental en materias del gasto, las rentas y los bienes públicos y se vacíe de contenido

el inciso 2º del artículo 79, y se adopte así una posición que iría al otro extremo y convertiría la iniciativa parlamentaria en potestad ilímite. No es esto lo que se predica, y se persigue, por el contrario, armonizar dichas reglas, mediante una interpretación textual, sistemática, histórica y evaluativa, y dar a cada uno de los preceptos del artículo 79 un significado neto, claro y diferenciable.

En efecto, conforme a estos criterios, la iniciativa de las leyes referentes a las materias enunciadas en el inciso segundo —conocidas, en frase abreviada, como de gasto público— pertenece al Gobierno. “Sin embargo”, dice la norma del inciso 3º, cuando se trate de “fomentar obras útiles y benéficas, dignas de estímulo o apoyo”, se exceptúa ese mandato y la iniciativa la tienen también los miembros del Congreso, pero sólo en ese caso particular y específico, no para todo y en forma general, sino con ese condicionamiento concreto, ya que fuera de él no es aplicable la salvedad. Debe anotarse, además, que tal fomento debe hacerse “con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes”, de manera que serán tales planes y programas los que demarquen el área de aplicabilidad de la excepción y ciñan la iniciativa parlamentaria; estos planes y programas cumplen además la misión de sujetar la futura acción del Congreso cuando se propone ejercer la atribución del numeral 20 del artículo 76, pues debe hacerlo con “estricta sujeción” a ellos.

Es cierto que aún de esta manera se deja en vigencia una forma de restarle eficacia a la coherencia planificada y a la unidad del manejo de los bienes y rentas del Estado, pero, visto ello, como lo fue, por el constituyente de 1968, se insistió en la fórmula actual que no es del resorte de la Corte variar.

Por lo tanto, las objeciones presidenciales, basadas en este motivo y que el Congreso encontró infundadas, en verdad lo son.

#### B. *De los planes y programas.*

Es deber de la Corte, sin embargo, examinar el proyecto de ley sometido a su estudio con relación a otros preceptos constitucionales y por otros conceptos de violación, y es así como encuentra que la competencia congressional de que se trata, debe ejercerse “con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes”.

Al efecto es necesario hacer las siguientes precisiones:

1. En primer lugar, cabe definir si tales planes y programas son los generales que regulen la materia *ab initio* y en forma integral referida a todas las empresas de que se trate, es decir, si se exige una previa definición legislativa de conjunto que fije necesidades, prioridades, metas y medidas de prospectación y ejecución, o si por el contrario, se refieren a los de cada obra que se requerirían solamente para su ejecución.

La ya citada “doctrina Supatá” se inclina hacia esta última solución cuando afirma, en síntesis: “Los planes y programas han de concretarse

al momento de la ejecución de las obras y auxilios". En igual sentido se pronunciaron las sentencias mencionadas de febrero 12 de 1981 y de octubre 11 de 1984. También se dijo en sentencia de 20 de enero de 1971: "La estricta sujeción a los planes y programas correspondientes, de que habla el ordinal segundo (sic), *in fine*, del artículo 76, se refiere al sometimiento de dichas obras y proyectos a los planes y programas particulares de cada una de ellas, como garantía de que la inversión propuesta se aadecua a determinadas modalidades técnicas y de servicio, y es suficiente para su realización". (Magistrado ponente, Guillermo González Charry).

Pero resulta difícil entender cómo un requisito que en tal forma comprendido es simplemente logístico puede cumplir con una exigencia constitucional de tanto relieve. En efecto, es apenas obvio y está en la naturaleza de las cosas que una empresa y más aún una obra determinada requiera de estudios y planes de ejecución o construcción, por más simple que sea: sus autores necesariamente tienen que formar diseños, perspectivas, en fin, planes pero sin duda no es a esto, que es simplemente operativo, a lo que se refiere la Constitución. Esta no exige que una empresa se desarrolle de acuerdo con su propio plan sino que el fomento de todas ellas esté sometido a un plan y no a uno cualquiera sino al legislativo correspondiente.

Por eso dijo con razón la Corte:

"Conviene agregar que la exigencia de sujeción a planes y programas se refiere a las propias leyes de fomento y no sólo a la ejecución de las mismas. Cosa diferente sucede cuando se otorgan facultades extraordinarias al Gobierno para que por medio de Decretos-leyes decida sobre la materia, caso en el cual la preexistencia de planes y programas debe predicarse al momento de hacer uso de las facultades y no al de la ejecución de las obras y auxilios".

Y ya había dicho: "Tampoco aparece en el expediente que las obras nacionales de que trata el proyecto hagan parte o estén incluidas en planes y programas aprobados por el legislador... En cuanto a las obras que no son de propiedad nacional, la contribución del Tesoro Público tiene que sujetarse estrictamente a los planes y programas correspondientes que el Congreso también debe señalar en los términos del artículo 76, numeral 20 de la Constitución". (Sentencia de febrero 12 de 1970, Magistrado ponente, Luis Sarmiento Buitrago).

2. Ahora bien, estos planes y programas, que son los legislativos, ¿son los mismos generales del numeral 4º del artículo 76 sobre la economía nacional y las obras públicas o son planes y programas específicos para estas empresas dignas de estímulo y apoyo?

Existen dos definiciones jurisprudenciales expresas sobre este interrogante, la que sostiene que los últimos pueden ser específicos tanto como pueden ser parte de los generales, en cuyo caso éstos prevalecen, y la que de manera terminante señala estos últimos como únicos.

El primer criterio fue sostenido, entre otras, en la sentencia de enero 20 de 1971 y el segundo fue expuesto así en la igualmente citada de agosto 27 de 1987:

“Considera la Corte que la reforma constitucional de 1968 fue suficientemente clara y enfática al destacar como leyes orgánicas, dotadas de jerarquía normativa especial, las de planes y programas a que debe someterse la economía nacional y los de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, tal como lo describe el ordinal cuarto del artículo 76 C. N., las cuales deberán tramitarse de conformidad con el procedimiento que reglamenta el artículo 80 C. N. Es a estas leyes y no a otras a las que hace referencia inequívoca el artículo 76-20 C. N.”.

Es verdad que la exigencia de que el fomento de empresas útiles o benéficas se hiciese conforme a planes (artículo 76-20) nació simultáneamente con la atribución de competencia al Congreso para fijar los planes de fomento de la economía nacional y planificar las obras públicas, pero esto no indica que se trate de los mismos planes y programas, sino todo lo contrario en cuanto estaban contenidos en tres numerales separados, a saber, los numerales cuarto (economía nacional), 19 (obras públicas) y 20 (empresas útiles o benéficas), cada una de las cuales contenía una distinta preceptiva que se derivaría de ellas, conforme a la reforma de 1945 que las instituyó y que en lo pertinente no ha sufrido modificaciones.

Además, si se habla de “planes y programas correspondientes” ha de entenderse que son aquellos a los cuales se refiere el sujeto de la oración, esto es, el fomento de estas empresas y no otros. Dada la especialidad del precepto, se impone la especialidad de su regulación.

Este contenido específico se desprende además del texto ya citado del inciso tercero del artículo 79 que trata de “las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76”, que destaca la especialidad y singularidad de ese campo de regulación, esto es, de tales “materias”. A este efecto ya se transcribió la sentencia de febrero 12 de 1970 que expresamente se remite a “que el Congreso también debe señalar (los planes y programas) en los términos del artículo 76 numeral 20”. A mayor abundamiento, el numeral 5º del artículo 78 pone aún más de relieve la especialidad de esta regulación, cuando exceptúa de la prohibición de decretar ciertas erogaciones las que se ordenan conforme al aludido inciso 20 del artículo 76, pues le da a éstas un tratamiento propio.

No hay, finalmente, ninguna referencia en el numeral 20 al numeral 4º ni parece posible hacerla por vía de inferencia sin un elemento conductor que la propia Constitución brinde.

Como consecuencia de lo anterior, el proyecto de ley sería inconstitucional porque no se sometió a ningún plan y programa de empresa útiles o benéficas.

3. Sin embargo, este planteamiento hace necesario despejar otra duda que a su propósito se ha presentado y que consiste en decidir si, no obstante no haber sido expedidos, estos planes y programas son necesarios.

También aquí la jurisprudencia de la Corte ha sido vacilante y las posibles variantes son obvias, a saber, que mal puede exigirse la observancia de algo que no existe o que, al contrario, la competencia para desarrollar tales planes y programas está condicionada a que ellos estén en vigor y no puede ejercerse en su ausencia.

La primera teoría fue adoptada en la Sentencia de 27 de mayo de 1980 cuando dijo: "Cabe replicar: ¿a cuál plan? Porque lo cierto es que, a partir de la reforma constitucional de 1968, y hasta el presente, no se ha expedido el Plan. En consecuencia, si se adoptara el riguroso criterio aducido por la demanda, se llegaría a uno de estos dos extremos: o a la parálisis total del país por falta del Plan, o a la inconstitucionalidad de cualquier obra por la misma razón".

El mismo criterio fue expuesto en Sentencia de febrero 12 de 1981 y reiterado en la de octubre 11 de 1984 en estos términos: "como quiera que en los términos del artículo 76-20 de la Constitución el Congreso debe legislar en dicha materia apenas 'con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes', la Corte encuentra entonces que mientras no haya leyes sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas que correspondan a las autorizadas o reguladas por el Congreso y que hayan sido expedidas conforme a los mandatos de los artículos 76-4 y 80 de la Constitución o sobre las materias a que estos se refieren, el Congreso no tiene por qué, ni cómo, ser exigido a sujetarse a unos planes y programas de obras que sencillamente no existen, y que por no existir no son los 'correspondientes'. Solo ciñen al Congreso las propias leyes marco sobre auxilios regionales".

4. Existen, no obstante, leyes que regulan en alguna forma lo referente a estos auxilios; son ellas la 11 de 1967, 25 de 1977 y 30 de 1978 que persistentemente han recibido el tratamiento de leyes orgánicas que, por lo tanto, atan la acción posterior del propio legislador. Además, aunque estas leyes no contienen planes y programas que rigurosamente merezcan tal denominación, sí consagran embrionario y en germen una regulación de la materia y, entonces, aunque incipientes, han de cumplir la función subordinante que de tales planes y programas se predica, en lo que alcanzan a normar.

Dijo la Corte: "como ninguno de los requisitos exigidos por esta ley (11 de 1967), que es orgánica, ha sido cumplida, las objeciones presidenciales son fundadas". (Febrero 12 de 1970).

En efecto, estas leyes contienen una enumeración de empresas, obras y servicios que a juicio del Congreso merecen el calificativo de útiles o benéficas, dignas de apoyo y estímulo, y al lado de establecer determinados requisitos y trámites para el pago de sus auxilios, determinan igualmente las exigencias que deben cumplirse para su debida presentación, discusión y aprobación, en todo lo cual deben observarse. No se trata, si no se hace así, de que una ley esté violando otra de igual rango, sino que se infiere lesión a la Constitución que específicamente las exige como previas al ejercicio de su desarrollo, tal como acontece, por ejemplo, con la ley orgánica del presupuesto nacional.

En efecto, con respecto a este tipo preciso de leyes dijo la Corte:

“Es indudable que una ley puede modificar otra ley; pero mientras aquella subsista, el Congreso está obligado a acatarla. Si la Constitución exige que un auxilio que decrete el Congreso se ajuste a determinados planes y programas, es claro, como observa el señor Procurador, que ‘la ley de auxilio, por el solo hecho de otorgarlo, no modifica el estatuto legal que señala aquellos planes y programas de alcance nacional’”.

También dijo:

“La Constitución prescribe ciertos trámites para la expedición de las leyes rígidamente trazados en ella misma, como lo relativo al número de debates, las Comisiones o Cámaras en que ha de cumplirse, quórum, votaciones y otros pormenores. El quebrantarlos comporta violación directa de la Carta. Pero esta misma deja al legislador expedir las normaciones en otros asuntos, a los cuales debe siempre someterse en los negocios respectivos, como son la ley orgánica del presupuesto, el Reglamento de las Cámaras y los planes y programas correspondientes al fomento de las empresas útiles y benéficas, a cuyos términos debe sujetarse estrictamente el legislador que los expide. Si en cualquier forma se desatienden tales estatutos, orgánicos o normativos de la actividad legislativa, se presenta también una violación respecto a la Carta, porque es ella la que les dá firmeza y obliga a su cumplimiento mientras rijan”.

Examinadas estas leyes se encuentra que el proyecto de ley no se ajustó a ninguno de sus mandatos, pues no se acompañaron, por ejemplo, los correspondientes presupuestos de costo y sostenimiento por año, los conceptos sobre la necesidad del servicio, las memorias explicativas y justificativas, la entrega oportuna del pliego, etc. y, especialmente, el informe de que trata el artículo 12 de la ley 11 de 1967 que reza:

“Además de los documentos exigidos en los artículos anteriores, todo proyecto que persiga un auxilio económico nacional deberá acompañarse de una información del Ministro o del Jefe del Departamento Administrativo cuya dependencia ha de afectarse, en su presupuesto especial, con el auxilio solicitado, sobre la urgencia de la obra o empresa en relación con las otras necesidades nacionales que deba atender ese despacho en la región del país que trata de favorecerse. Si el Congreso insiste en el gasto, no tendrá fuerza obligatoria la información administrativa a que se refiere el presente artículo”.

Ya por esta razón la Corte había declarado inexcusables varios proyectos de ley de similares características, como, por ejemplo, en Sentencias de febrero 12 de 1970, noviembre 19 de 1970, enero 20 de 1971 y septiembre 3 de 1971, lo cual hará también en este caso.

## VII. DECISIÓN :

Por todas las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional,

## RESUELVE:

Es INEXEQUIBLE el proyecto de ley número 29 de 1986 Cámara, 90 de 1986 Senado, “por la cual se nacionalizan unas carreteras en el Departamento de Cundinamarca”.

Cópiese, publíquese, comuníquese a la Presidencia de la República, a la Cámara de Representantes y al Senado de la República. Archívese el proyecto de ley. 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; Jairo Duque Pérez; Guillermo Duque Ruiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Hernando Gómez Otálora; Gustavo Gómez Velásquez; Pedro Lafont Pianetta.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## OBJECIONES PRESIDENCIALES. GASTO PUBLICO

Resumen. Al faltar la ley de planes y programas, se produce la inexequibilidad del proyecto de ley, pues aquella se configura, como un requisito insoslayable erigido sin ambigüedades por el constituyente. Proyecto por medio del cual se nacionaliza una carretera en el Departamento del Cesar.

Es inexequible el Proyecto de Ley 68/88 Senado (Cámara 257/88).

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 104.

Referencia: Expediente número 2071 (0-8).

Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 68/88 Senado (Cámara 257/88), “por el cual se nacionaliza e incorpora al plan vial nacional una carretera en el Departamento del Cesar”.

Magistrado sustanciador: *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según Acta número 49.

Bogotá, D. E., 16 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El Presidente del Senado envió a la Corte el expediente del Proyecto de Ley número 68/88 Senado (Cámara 257/88), “por el cual se nacionaliza e incorpora al Plan Vial Nacional una carretera en el Departamento del Cesar”, que fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad.

Ante la insistencia de las Cámaras en el proyecto por haber declarado infundadas dichas objeciones, procede la Corte a decidir sobre su exequibilidad, previas las siguientes consideraciones:

## II. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO

Es como sigue:

“LEY NUMERO ... DE ...

“por la cual se nacionaliza e incorpora al Plan Vial Nacional una carretera en el Departamento del Cesar.

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA:

“Artículo 1º De acuerdo con el ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional autorízase al Gobierno para que nacionalice e incorpore al Plan Vial Nacional la carretera que partiendo del Corregimiento de *Caracolí* continúa por los corregimientos de los *Venados* y *Guaimaral* (todos en el Municipio de Valledupar) y termina en el sitio *La Mata de Indio* en el Municipio de *El Paso*.

“Artículo 2º El Ministerio de Obras Públicas por intermedio del Distrito número 12 con sede en la ciudad de Valledupar, dispondrá el mantenimiento, conservación, pavimentación y obras de arte.

“Artículo 3º Facúltase al Gobierno Nacional para hacer los empréstitos nacionales o internacionales y los traslados presupuestales que se requieran para el cumplimiento de la presente Ley.

“Artículo 4º Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

“Dada en Bogotá, D. E., a los ... días del mes de ... de 1988.

“El Presidente del honorable Senado,

*Ancízar López López.*

“El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Francisco José Jattin Zafar.*

“El Secretario General del honorable Senado,

*Crispín Villazón de Armas.*

“El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Luis Lorduy Lorduy*”.

## III. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue presentado por el Senador José Guillermo Castro Castro en la sesión plenaria efectuada el 6 de septiembre de 1988.

Se registró bajo el número 68/88 y en la misma fecha se repartió a la Comisión VI Constitucional Permanente y se ordenó su publicación en los Anales del Congreso.

La Comisión VI Constitucional Permanente del Senado le dió primer debate el 12 de octubre de 1988 y lo aprobó por unanimidad sin modificación alguna, acogiendo en su integridad la ponencia presentada por el Senador Edgardo Vives Campo.

En la sesión plenaria del 1º de diciembre de 1988, el Senado de la República aprobó el Proyecto de Ley en mención, en los mismos términos en que fue presentado.

Surtidos los debates constitucionales, el Senado de la República envió el proyecto a la Cámara de Representantes para que continuara su trámite y allí se designó como ponente para primero y segundo debate al Representante Iván Lozano Osorio.

La Comisión VI Constitucional Permanente de la Cámara lo aprobó por unanimidad en la sesión celebrada el 12 de diciembre de 1988; dos días después la Cámara en pleno lo aprobó en segundo debate.

Mediante oficio del 20 de diciembre de 1988, recibido el 23 del mismo mes y año en la Presidencia de la República, fue enviado el proyecto para que se le impartiera la sanción correspondiente.

#### IV. LAS OBJECIONES DEL PRESIDENTE

Con oficio número 15688 del 26 de diciembre de 1988 el Presidente devolvió el Proyecto *sub judice* al Senado de la República sin sancionar, y le formuló objeciones de inconstitucionalidad que inciden en todo su articulado y se fundan en las siguientes razones:

“El artículo 79 de la Constitución Política se refiere al origen de las leyes, disponiendo que podrá ser en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho. El segundo inciso del artículo en mención, prevé la excepción al principio general establecido en el primer inciso y dentro de estas excepciones están las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, o traspasen servicios a cargo de la Nación, por lo tanto reservado a la iniciativa del Gobierno y no de los miembros del Congreso, configurándose una contravención a la regla constitucional de competencia, consagrada en el inciso 2º del artículo 79 de la Carta”.

#### V. EL TRÁMITE DE LAS OBJECIONES EN EL CONGRESO

Como antes se dijo el proyecto de ley materia del cuestionamiento ejecutivo, vino a la Corte porque el Congreso insistió en él, toda vez que consideró infundadas las objeciones que formuló el Presidente de la República.

De acuerdo con la constancia suscrita por el Presidente y el Secretario General del Senado de la República, en la sesión plenaria de septiembre 20 de 1989 esta Corporación declaró infundadas las objeciones del Presidente al Proyecto de Ley, en votación secreta que arrojó el siguiente resultado: "59 balotas blancas, 3 balotas negras".

Los motivos de la discrepancia con el Ejecutivo pueden resumirse así:

1º El Proyecto se aviene a los mandatos de la Ley 25 de 1977, pues se refiere a la conservación y mantenimiento de carreteras y puede llevarse a cabo con la estructura presupuestal del Distrito número 11 con sede en Valledupar.

2º El Proyecto confiere autorizaciones al Ejecutivo con fundamento en el ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional, por tanto puede éste fijar la oportunidad que considere conveniente para iniciar la obra, y los medios presupuestales que sean propicios para tal fin.

3º Si bien es cierto que el Proyecto ha debido apoyarse también, en el ordinal 20 del artículo 76 de la Carta y en la Ley 25 de 1977, estima el Senado que esta omisión no lo vicia de inconstitucionalidad, pues se ajusta en un todo, a lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 79 de la Constitución Nacional.

Invocando las mismas razones, la Cámara de Representantes rechazó las objeciones del Presidente en la sesión plenaria del 24 de octubre de 1989, en votación secreta, por 104 votos, según lo certifican el Presidente y el Secretario General de esa Corporación.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Según el artículo 90, en concordancia con el 214 de la Constitución Nacional, a la Corte le corresponde decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley objetado por el Ejecutivo, pues las objeciones fueron oportunamente formuladas y el Congreso las rechazó siguiendo el trámite que señala el artículo 87 de la Constitución Nacional.

En efecto, el Proyecto en mención se recibió en la Presidencia de la República el 23 de diciembre de 1988 y fue devuelto con objeciones el 26 de diciembre de 1988, vale decir dentro del término de que para el efecto fija el artículo 86 de la Constitución Nacional, por tratarse de un proyecto de solo cuatro artículos.

El Congreso insistió en el Proyecto después de haberlo reconsiderado en las sesiones plenarias de cada una de las Cámaras, con la votación adecuada, pues de los 114 miembros que integran el Senado de la República, 59 votaron por el rechazo de las objeciones; y de los 199 Representantes 104 se pronunciaron en el mismo sentido, dado que la materia a que se refiere el Proyecto no exige una mayoría calificada.

Corresponde a esta Corporación dilucidar, si como lo sostiene el Gobierno, es de su competencia privativa la iniciativa para presentar proyec-

tos de ley, que como el que es materia de esta decisión, “se refiere a un gasto público y al traspaso de un servicio a la Nación”, o si por el contrario asiste razón al Congreso cuando afirma que la iniciativa es de su resorte, por tratarse de una ley de autorizaciones especiales que se apoya en el artículo 76-20 de la Constitución Nacional y en la Ley 25 de 1977 que lo desarrolla.

Enfocado el asunto desde el punto de vista de la iniciativa legislativa que el Presidente reclama para sí y el Congreso por su parte reivindica en su favor, es importante tener en cuenta que la Corte en Sentencia número 103 de noviembre 16 de 1989 Proceso 2003 (0-7) luego de un estudio cuidadoso y detenido de su jurisprudencia respecto de los artículos 79 y 76-20 de la Constitución Nacional y en el que destaca las Sentencias que marcan su evolución, retomó la formulada en las sentencias de enero 23 de 1975, reiterada en las de febrero 12 de 1981 y octubre 11 de 1984, conforme a la cual los miembros del Congreso tienen libre iniciativa para presentar proyectos de ley para “fomentar las empresas útiles y dignas de estímulo” porque así se lo permite expresamente y sin restricción alguna el inciso 3º del artículo 79 del Estatuto Fundamental y por tanto, para el ejercicio de ésta facultad pueden valerse de los medios señalados en el inciso 2º del mismo artículo, al parecer los únicos viables, ya que como se anota en el citado fallo:

“... resultaría inane esta consagración de la iniciativa parlamentaria si se la limita a medios o modalidades diferentes a estas erogaciones del inciso segundo, pues ni es posible imaginar otros u otras distintos, es decir, que en realidad no tendría esta norma contenido alguno y es bien sabido que es pauta de hermenéutica que los preceptos, así como las disposiciones contractuales, deben interpretarse de manera que tengan efecto, sistematizando si es necesario los apartes dispares, pero no sacrificando uno, que resultaría inútil, en beneficio de otro, que tendría efectos desmesurados, aún siendo apenas una excepción”.

Lo dicho hasta aquí conduce al rechazo de las objeciones formuladas por el Gobierno y aceptar consecuencialmente, el criterio del Congreso.

Pero en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 29 del Decreto 432 de 1969, entra la Corte a examinar a continuación, un aspecto que no tuvo en cuenta el Gobierno y que incide en la constitucionalidad del Proyecto sometido a revisión; es el concerniente a la facultad que éste le confiere al Presidente con apoyo en el numeral 11 del artículo 76, para ejercer una atribución que no encaja estrictamente dentro de las materias administrativas que contempla dicha disposición.

En efecto, el legislador en el Proyecto en comento, invoca el artículo 76-11 para autorizar al Gobierno para que nacionalice la carretera *Caracolí-El Paso* y la incorpore al Plan Vial Nacional, con claro quebranto del citado precepto pues esa materia no se comprende dentro de las previstas en ese numeral conforme al cual solo se puede autorizar al Ejecutivo, para que realice actividades administrativas dentro de la órbita de sus competencias y para las cuales el constituyente exige cierta coparticipación del legislador, que se traduce en la autorización previa de éste o en su ulterior aprobación para el debido ejercicio y en ningún caso implican habili-

tación legislativa para que el Presidente dicte mandatos como los previstos en el numeral 12 de la misma norma, texto éste al que debió someterse el Proyecto pues la nacionalización de las citadas vías solo puede realizarse por el legislador ordinario o extraordinario.

De otra parte, advierte la Corte que el artículo 76-20 al facultar al legislador para el fomento a las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo, exige que ello se lleve a cabo "con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes".

La jurisprudencia de esta Corporación no ha sido uniforme en el entendimiento que debe darse a este condicionamiento, pues en épocas pretéritas consideró que se refería al sometimiento de las obras y proyectos de fomento a los planes y programas particulares de cada una de ellas, como garantía de la adecuación de la inversión a determinadas técnicas y modalidades de servicio y debían concretarse al momento de la ejecución de la obra (Sentencias de enero 23 de 1975 y enero 20 de 1971).

Esta doctrina fue cuestionada en la Sentencia de 1989 antes citada (Magistrado ponente, Jaime Sanín G.), en donde la Corte apunta que:

"... resulta difícil entender cómo un requisito que en tal forma comprendido es simplemente logístico, puede cumplir una exigencia constitucional de tanto relieve. En efecto, es apenas obvio y está en la naturaleza de las cosas que una empresa y más una obra determinada requiera de estudios y planes de ejecución o construcción, por más simple que sea: sus autores necesariamente tienen que formar diseños, perspectivas, en fin planes pero sin duda no es a esto, que es simplemente operativo, a lo que se refiere la Constitución. Esta no exige que una empresa se desarrolle de acuerdo con su propio plan sino que el fomento de todas ellas esté sometido a un plan y no a uno cualquiera sino al legislativo correspondiente".

Posteriormente, consideró que tales planes y programas se referían a los contenidos en ley expedida de conformidad con los artículos 76-4 y 80 de la Constitución; pero mientras en las Sentencias de febrero 12 de 1981 y octubre 14 de 1984 se declararon exequibles los proyectos de ley allí revisados, por cuando ante la ausencia de ley normativa del plan no era exigible al Congreso someterse a planes y programas inexistentes a la sazón, en la Sentencia de agosto 27 de 1987 se declaró inexequible un proyecto de ley por considerar que faltando la ley de planes y programas su expedición no cumplía "con un requisito insoslayable exigido sin ambigüedad por el constituyente".

En la Sentencia número 103 de noviembre 16 de 1989 tantas veces citada, aun cuando halló la Corte que si bien el Congreso no ha dictado leyes sobre planes y programas generales de desarrollo y de obras públicas (76-4), ni los específicos para el fomento de empresas útiles o benéficas (76-20), encontró que existen otras leyes que regulan lo atinente a obras útiles o benéficas dignas de apoyo y establecen las exigencias que deben cumplirse para la debida presentación, discusión y aprobación de los proyectos de ley y los requisitos para el pago de los auxilios, a las cuales debe ceñirse el legislador, como son las leyes 11 de 1967, 25 de 1977 y 30 de 1978, sin que con ello se quiera significar que una ley, esté violando otra de su misma

jerarquía, sino porque el propio constituyente exige subordinación a ellas de la misma manera como ocurre con la Ley orgánica del presupuesto.

Se dijo entonces y es dable aplicarlo al asunto *sub examine*:

“... aunque estas leyes no contienen planes y programas que rigurosamente merezcan tal denominación, sí consagran embrionarioariamente y en germen una regulación de la materia y, entonces, aunque incipientes, han de cumplir la función subordinante que de tales planes y programas se predica, en lo que alcanzan a normar.

“...

“Examinadas estas leyes, se encuentra que el proyecto de ley no se ajustó a ninguno de sus mandatos, pues no se acompañaron, por ejemplo, los correspondientes presupuestos de costo y sostenimiento por un año, los conceptos sobre necesidades del servicio, las memorias explicativas y justificativas, la entrega oportuna de pliego, etc., y especialmente el informe de que trata el artículo 12 de la Ley 11 de 1967 que reza:

“Además de los documentos exigidos en los artículos anteriores, todo proyecto que persiga un auxilio económico nacional deberá acompañarse de una información del Ministro o Jefe del Departamento Administrativo cuya dependencia ha de afectarse, en su presupuesto especial, con el auxilio solicitado, sobre la urgencia de la obra o empresa en relación con las otras necesidades nacionales que deba atender ese despacho en la región del país que trata de favorecerse. Si el Congreso insiste en el gasto, no tendrá fuerza obligatoria la información administrativa a que se refiere el presente artículo”.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, se procederá a declarar contrario al ordenamiento constitucional el proyecto de ley sometido a consideración de la Corte, por violación de los numerales 11 y 20 del artículo 76 de la Constitución el primero por los motivos precedentemente analizados, y el último por violación de los mandatos de las leyes orgánicas arriba citadas que condicionan la acción legislativa del Congreso, para impulsar empresas útiles o benéficas dignas de estímulo, pues como lo tiene resuelto la Corte:

“La Constitución prescribe ciertos trámites para la expedición de las leyes rígidamente trazados en ella misma, como lo relativo al número de debates, las Comisiones o Cámaras en que han de cumplirse, quórum, votaciones y otros pormenores. El quebrantarlos comporta violación directa de la Carta. Pero esta misma deja al legislador expedir las normaciones en otros asuntos, a los cuales debe siempre someterse en los negocios respectivos, como son la ley orgánica del presupuesto, el Reglamento de las Cámaras y los planes y programas correspondientes al fomento de las empresas útiles y benéficas, a cuyos términos debe sujetarse estrictamente el legislador que los expide. Si en cualquier forma se desatienden tales estatutos, orgánicos o normativos de la actividad legislativa, se presenta también una violación respecto a la Carta, porque es ella la que les dá firmeza y obliga a su cumplimiento mientras rijan”. (Sentencia de febrero 12 de 1970).

## DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional,

## RESUELVE :

Es INEXEQUIBLE el Proyecto de Ley número 68/88 Senado (Cámara 257/88), "por el cual se nacionaliza e incorpora al Plan Vial Nacional una carretera en el Departamento del Cesar".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Presidente de la República, a la Cámara de Representantes, al Senado de la República, archívese el Proyecto de Ley. 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; Jairo E. Duque Pérez; 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; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.



## ESTADO DE SITIO

**Resumen.** Cuando el Director Nacional de Instrucción Criminal juzgue conveniente en orden a garantizar una pronta y cumplida Administración de Justicia, podrá asignar el conocimiento de un determinado proceso a otro juez de orden público del mismo Distrito Judicial.

Constitucional el Decreto 2150 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 105..

Referencia: Proceso número 2037 (317-E).

Revisión Constitucional del Decreto número 2150 de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

Aprobada según Acta número 51.

Bogotá, D. E., 30 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El Decreto legislativo 2150 de 20 de septiembre de 1989, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”, fue remitido por el Secretario General de la Presidencia de la República el día 21 de septiembre de 1989 y recibido en la misma fecha en la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia para su revisión constitucional, conforme a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 C. N. Pasado y recibido en la Sala Constitucional el 25 del mismo mes y año ésta ordenó al día siguiente, su fijación en lista por el término de 3 días para efectos de la intervención ciudadana, prevista en el artículo 214 ibidem, el cual venció en silencio, según certificación del Secretario General de la Corte. Se remitió entonces al señor Procurador General de la Nación, quien rindió concepto mediante oficio de fecha 18 de octubre.

## II. TEXTO DEL DECRETO

Se inserta a continuación copia del Decreto *sub examine*:

“DECRETO NUMERO 2150 DE 1989  
“(septiembre 20)

“*por el cual se dictan medidas tendientes al 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 número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

“Que en el Decreto 1038 de 1984 se expresaron como causas para declarar turbado el orden público la acción de grupos armados en contra de las instituciones legítimamente constituidas, la comisión de actos terroristas en diferentes regiones del país y la acción delincuencial de organizaciones relacionadas con el narcotráfico;

“Que para combatir las causas generadoras de la turbación del orden público, se instituyó la Jurisdicción de Orden Público, y se le asignaron las competencias señaladas en los Decretos Legislativos 180, 181 y 474 de 1988;

“Que se hace necesario rodear de las mayores garantías el eficaz cumplimiento de las labores investigativas de los delitos cuyo conocimiento le ha sido asignado a la Jurisdicción de Orden Público, para lo cual constituye un elemento de primordial importancia facultar al Director Nacional de Instrucción Criminal para asignar el conocimiento de los procesos al Juez de Orden Público que se estime razonablemente debe asumir el conocimiento del asunto,

“DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, los Jueces de Orden Público realizarán diligencias de investigación previo reparto.

“No obstante, cuando el Director Nacional de Instrucción Criminal lo juzgue conveniente en orden a garantizar una pronta y cumplida Administración de Justicia, podrá asignar el conocimiento de un determinado proceso a otro Juez de Orden Público del mismo Distrito Judicial.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 28 de septiembre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“La Ministra de Justicia,

*Mónica de Greiff Lindo.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“El Ministro de Agricultura, Encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Minas y Energía,

*Gabriel Rosas Vega.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social,

*Maria Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“El Ministro de Educación Nacional, Encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Salud,

*Manuel Francisco Becerra Barney.*

“El Ministro de Comunicaciones,

*Carlos Lemos Simmonds.*

“La Ministra de Obras Públicas y Transporte,

*Luz Priscila Ceballos Ordóñez*”.

### III. CONCEPTO FISCAL

Solicita el señor Procurador que la Corte declare exequible el Decreto 2150 de 1989, por considerar que cumple los requisitos formales, guarda conexidad con el Decreto 1038 de 1984 que declaró el estado de sitio y porque sus disposiciones no contrarían la Carta Fundamental.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### 1. *Competencia.*

La Corte es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, al tenor del parágrafo del artículo 121 del Estatuto Superior.

##### 2. *Requisitos formales.*

El Decreto cumple los requisitos formales exigidos por la Carta Política, pues está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; se limita a *suspender* las normas que le sean contrarias (artículo 2º) y expresamente limita su vigencia mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional (artículo 1º).

##### 3. *Conexidad.*

El Decreto 1038 de 1984 señaló como una de las causas para declarar turbado el orden público “la comisión de actos terroristas”. Para hacer frente a esta grave causa de perturbación se instituyó la jurisdicción de orden público, que el Decreto 2150 de 1989 tiende a rodear de mayores garantías para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Luego media la necesaria conexidad entre las causas que motivaron la declaratoria de estado de sitio y lo dispuesto en el decreto que se revisa.

##### 4. *Análisis sustantivo o material del Decreto.*

Conviene para los efectos de este fallo tener en cuenta que los jueces de orden público fueron creados por el artículo 4º del Decreto Legislativo 1631 de 1987, entre otras cosas “para *investigar* (subraya la Corte) y fallar las conductas punibles de que trata el artículo 1º, es decir las conductas punibles previstas en el Código Penal, cuando su acción aparezca encaminada a perseguir o intimidar a cualquier habitante del territorio nacional por sus creencias u opiniones políticas, partidistas o no”. Este Decreto fue declarado exequible mediante fallo de octubre 15 de 1987 (Magistrado ponente, Jesús Vallejo M.).

En el mismo sentido, el Decreto Legislativo 474 de 1988 declarado constitucional por Sentencia número 44 de abril 28 de 1988 (Magistrado ponente, Jairo E. Duque P.), en sus artículos 1º y 2º dispone:

“Los jueces de orden público serán competentes para *investigar* (subraya la Corte) y fallar las conductas punibles de que trata el artículo 2º”. Este enumera el constreñimiento ilegal, la tortura, el homicidio, las lesiones personales, el secuestro y el secuestro extorsivo que se cometan contra determinadas personas, tales como magistrados, jueces, altos dignatarios de la rama ejecutiva, miembros de corporaciones de elección popular, líderes políticos, cívicos y sindicales, así como periodistas y profesores universitarios. Esta norma, que guarda paralelismo con el artículo 1º del Decreto 1631 de 1987, también fue declarada exequible por esta Corporación en su Sentencia número 22 de marzo 3 de 1988 (Magistrado ponente, Jairo

E. Duque P.), (además, Cfr. Decretos 2490 de 1988, artículo 9º y 180 de 1988).

Con base en los precedentes citados se concluye que los jueces de orden público sí pueden realizar diligencias de investigación, dentro de la órbita de su competencia, por lo cual resulta ajustado a la Carta el artículo 1º inciso 1º del Decreto 2150, conforme a la cual, “los jueces de orden público realizarán diligencias de investigación previo reparto”.

Cabe ahora estudiar la constitucionalidad del inciso segundo del artículo inicial del Decreto 2150 de 1989, que dispone: “No obstante, cuando el Director Nacional de Instrucción Criminal lo juzgue conveniente en orden a garantizar una pronta y cumplida Administración de Justicia, podrá asignar el conocimiento de un determinado proceso a otro Juez de Orden Público del mismo Distrito Judicial”. Comparte la Corte el criterio del señor Procurador en el sentido de que tal facultad “no quebranta los artículos 28 y 26 de la Carta, pues con tal facultad no se ven afectados los principios de predeterminación del delito ni debido proceso, se trata de asignación de competencia, de un proceso en particular, *en materia investigativa*, a jueces competentes dentro de la misma jurisdicción”. Advierte sin embargo, esta Corporación, que la facultad no es “discrecional”, como la califica el colaborador fiscal, pues tiene un objeto muy preciso, que el propio inciso define en estos términos: “en orden a garantizar una pronta y cumplida Administración de Justicia”, por manera que si el cambio del juez del reparto se hiciese con otros móviles, se incurriría en un acto ilegal, judicialmente revisable, que haría responsable al funcionario que en él incurriese. Se hace esta salvedad en aras de la protección debida a los derechos individuales y garantías sociales de los investigados. Empero, la eventualidad de un abuso de ese género es un riesgo de hecho que no afecta la constitucionalidad de una norma inspirada en sanos propósitos.

A lo anterior se agrega que con la facultad conferida por el inciso 2º *sub examine* al Director de Instrucción Criminal, no se desconoce el factor funcional pues el reparto que éste puede alterar con los fines a que se ha hecho alusión no es atributivo de competencia ya que simplemente se trata de un mecanismo de distribución equitativa del trabajo entre jueces de un mismo nivel.

Por otro aspecto, se advierte que dicha facultad tampoco quebranta la división territorial para propósitos judiciales, pues según lo prevé la misma norma, el cambio del Juez de Orden Público sólo puede efectuarse dentro *del mismo Distrito Judicial* (subraya la Corte).

Por las anteriores razones estima la Corte que el Decreto 2150 de 1989 es constitucional y así habrá de declararlo.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, 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 :

Es CONSTITUCIONAL el Decreto Legislativo número 2150 de septiembre 20 de 1989.

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

Se deja constancia de que esta Sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## ESTADO DE SITIO

**Resumen.** Advierte la Corte que este Decreto fue derogado por el número 2686 de noviembre 22 de 1989, pero esta circunstancia no inhibe su competencia para revisarlo, por tratarse de un examen forzoso y obligatorio.

**Constitucional el Decreto 2229 de 1989.**

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 106.

Referencia: Expediente número 2039 (319-E).

Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 2229 de 3 de octubre de 1989, “por el cual se dictan medidas conducentes al fortalecimiento del Tribunal de Orden Público”.

Aprobada según Acta número 51.

Bogotá, D. E., 30 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, el Secretario General de la Presidencia de la República ha enviado a esta Corporación para su revisión constitucional, el Decreto 2229 de 3 de octubre de 1989, “por el cual se dictan medidas conducentes al fortalecimiento del Tribunal de Orden Público”.

Cumplidos como están los trámites previstos en la ley para el control oficioso de constitucionalidad, procede la Corte a adoptar la decisión respectiva.

## II. EL DECRETO EN REVISIÓN

El texto literal del Decreto que se revisa es el que sigue:

“DECRETO NUMERO 2229 DE 1989  
“(octubre 3)

“*por el cual se dictan medidas conducentes al fortalecimiento del Tribunal de 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

“C O N S I D E R A N D O :

“Que mediante Decreto número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

“Que la declaratoria del actual Estado de Sitio se originó en la ocurrencia de actos terroristas en diferentes partes del país y en la acción desestabilizadora del orden público ocasionada por la actividad de grupos armados;

“Que para combatir las causas que originan la perturbación del orden público, se creó la Jurisdicción de Orden Público, mediante los Decretos Legislativos 181 y 474 de 1988, a la cual se le asignó competencia para conocer de los delitos que afectan más directamente la paz ciudadana;

“Que es necesario reforzar la jurisdicción de orden público, por cuanto la eficaz administración de justicia es un factor fundamental para obtener el restablecimiento del orden público,

“D E C R E T A :

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, increméntase la Planta de Personal del Tribunal Superior de Orden Público con los siguientes cargos:

| Número | Cargo                          | Grado |
|--------|--------------------------------|-------|
| 12     | Abogado Asesor                 | 19    |
| 8      | Contador Público Especializado | 19    |
| 3      | Ingeniero de Sistemas          | 19    |
| 5      | Contador Público               | 17    |
| 5      | Técnico en Sistemas            | 9     |
| 10     | Oficial Mayor                  | 10    |
| 5      | Citador                        | 04    |

“Artículo 2º Las personas que se designen para ejercer los cargos previstos en el artículo anterior, serán nombradas por los Magistrados del Tribunal Superior de Orden Público y podrán ser removidos libremente por ellos.

“Los abogados asesores serán preferencialmente abogados especializados en Derecho Penal o Civil y deberán reunir los demás requisitos exigidos a los abogados asesores del Ministerio Público.

“Artículo 3º Para desempeñar el cargo de Contador Público Especializado se deberá acreditar especialización en Derecho Tributario. Los cargos de Contador e Ingeniero de Sistemas, requerirán acreditar además de los requisitos exigidos por las normas vigentes, experiencia no inferior a tres años.

“Artículo 4º Las solicitudes que formulen el Consejo Nacional de Estupefacientes o el Tribunal Superior de Orden Público para la destinación provisional o definitiva de los bienes materia de ocupación o decomiso serán atendidas preferencialmente y en término de diez (10) días hábiles por las autoridades encargadas del registro o matrícula de bienes muebles o inmuebles, tales como Cámaras de Comercio y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo, constituirá causal de mala conducta.

“Artículo 5º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 3 de octubre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“El Ministro de Comunicaciones, Encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia,

*Carlos Lemos Simmonds.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social, Encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Agricultura,

*Maria Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía, Encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Obras Públicas y Transporte,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“El Ministro de Educación Nacional,

*Manuel Francisco Becerra Barney”.*

### III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista, no se hizo presente ningún ciudadano que coadyuvara o impugnara el contenido del decreto citado.

### IV. CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación en oficio fechado el 26 de octubre de 1989, rinde la vista fiscal correspondiente, la que concluye solicitando a la Corte que declare exequible el ordenamiento materia de revisión, para lo cual expone:

Respecto a la conexidad del Decreto con las causas que fundamentaron la declaratoria del estado de sitio, señala que como el Decreto que se revisa es complementario de los Decretos Legislativos 181 y 474 de 1988, las razones que se tuvieron para declarar la constitucionalidad de ellos “deben ser consideradas en esta oportunidad”.

En relación con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto que se examina, expresa que “las facultades excepcionales que el artículo 121 de la Carta otorgan al Ejecutivo, permiten que asuma las competencias del Congreso, de manera transitoria y para conjurar la crisis, pudiendo crear tribunales y determinar su planta de personal, razones por las cuales no se encuentra vicio de inconstitucionalidad en el incremento de la planta de personal del Tribunal Superior de Orden Público”.

Sobre el artículo 2º dice que se ajusta a lo dispuesto en los artículos 55 y 161 de la Constitución Nacional.

En cuanto al artículo 3º manifiesta que “por tratarse de materia de competencia del legislador que puede ser asumida por el Ejecutivo en virtud del artículo 121 de la Carta, se encuentra ajustado a la Constitución”.

En punto al artículo 4º señala que “por tratarse de bienes materia de ocupación o decomiso, relacionados con los actos terroristas, y la información requerida por las autoridades competentes estar encaminada a garantizar el derecho de defensa de los titulares inscritos de dichos bienes, se encuentra ajustado a la Constitución”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### *Competencia.*

Como el Decreto 2229 de 3 de octubre de 1989 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Carta Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República, compete a esta Corporación decidir en forma definitiva sobre su constitucionalidad.

Advierte la Corte que este Decreto fue derogado por el número 2686 de noviembre 22 de 1989, pero esta circunstancia no inhibe su competencia para revisarla, por tratarse de un examen forzoso y obligatorio, conforme lo establece el artículo 121 de la Constitución Nacional y según reiterada jurisprudencia de esta Corporación.

El decreto bajo examen cumple con las exigencias formales previstas en el artículo 121 de la Carta Política, por cuanto se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho y no tiene vocación de permanencia, pues solo se limita a suspender las disposiciones que le sean contrarias (artículo 4º) y rige mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional (artículo 1º). Su publicación se cumplió en el *Diario Oficial* número 39007 de octubre 3 de 1989.

### *Conexidad.*

El Decreto 2229 de 1989, materia de revisión, viene a complementar lo dispuesto en el Decreto Legislativo 474 de 1988, por medio del cual se creó el Tribunal Superior de Orden Público y se señaló su composición, ya que incrementa la planta de personal de dicho órgano jurisdiccional, para que pueda cumplir a cabalidad con las tareas que le ha asignado el legislador de excepción en varios ordenamientos, como es el conocimiento de los múltiples procesos que se adelantan por los delitos de terrorismo, rebelión, sedición y conexos, los que atentan contra la existencia y seguridad del Estado, etc., los cuales indudablemente han aumentado en forma considerable en los últimos meses; seguramente, además, se tuvo en cuenta la ponderosa responsabilidad que al Tribunal le confería el Decreto 1893 de 3 de octubre de 1989 en punto de decomiso de bienes y que ese mismo día fue declarado inexistente por esta Corporación.

De otra parte es bueno advertir que el Decreto 474 de 1988, que creó el Tribunal de Orden Público, fue examinado por esta Corporación según consta en Sentencia número 44 de 28 de abril de 1988, y declarado constitucional.

Y es así como al referirse la Corte al aspecto de la conexidad de dicho ordenamiento expresó que las medidas dictadas por el Gobierno “se enderezan al restablecimiento y preservación del orden público turbado, pues crean una jurisdicción especial en procura de una más ágil y oportuna

represión de los denominados delitos de 'orden público' que en forma tan reiterada viene perturbando la tranquilidad pública por crear un estado de general inseguridad y alarma colectivas".

En consecuencia considera la Corporación que al haber sido declarado exequible el decreto que creó el Tribunal Superior de Orden Público, el cual guarda estrecha relación con el 2229 de 1989 que se estudia, pues éste sólo aumenta la planta de personal de dicho ente jurisdiccional con el fin de hacerlo más operativo, debe concluirse que tampoco contraría el artículo 121 del Estatuto Superior, en cuanto tiene conexidad directa con las causas que invocó el Gobierno al expedir el Decreto 1038 de 1984, bajo cuyo amparo se expidió.

#### *Contenido del Decreto.*

El artículo 1º incrementa la planta de personal del Tribunal Superior de Orden Público así: crea 12 cargos de abogados asesores grado 19; 8 contadores públicos especializados grado 19; 3 ingenieros de sistemas grado 19; 5 contadores públicos grado 17; 5 técnicos en sistemas grado 9; 10 oficial mayor grado 10 y 5 citadores grado 4. Esta disposición no vulnera mandato constitucional alguno, por cuanto la creación de cargos como el señalamiento de su remuneración, es materia que el constituyente ha defirido al legislador, función que también puede ejercer el Presidente de la República durante el estado de excepción para los fines que éste se propone.

Los artículos 2º y 3º prescriben que las personas que se designen para los cargos citados son de libre nombramiento y remoción de los magistrados de dicho Tribunal. Igualmente se señalan cuáles son los requisitos para desempeñar los cargos de abogado asesor, contador público especializado, contador e ingeniero de sistemas.

Estos preceptos tampoco contrarían la Carta, ya que son asuntos que compete desarrollar a la ley conforme lo establece el artículo 161 que dice: "El personal subalterno de los organismos jurisdiccionales, en lo contencioso administrativo y en el Ministerio Público se designará conforme a las leyes" y el artículo 62 ibídem que señala que "La ley determinará... las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución" y los puede regular el Gobierno Nacional cuando está investido de los poderes que le confiere el artículo 121 Superior, siempre y cuando estén encaminados a restablecer el orden público perturbado.

El artículo 4º ordena a ciertos particulares como son las Cámaras de Comercio y a algunos funcionarios públicos (Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos), que las solicitudes que formule el Consejo Nacional de Estupefacientes o el Tribunal Superior de Orden Público "para la destinación provisional o definitiva de los bienes materia de ocupación o decomiso", sean atendidas en forma preferencial y en un término de 10 días hábiles, en razón a que dichas entidades son las encargadas de llevar el registro mercantil y el registro de bienes inmuebles, respectivamente, de acuerdo con los Decretos 410 de 1971, 1250 de 1970 y 2156 de 1970. El incumplimiento constituye causal de mala conducta.

No encuentra la Corte que este precepto vulnere ninguna disposición constitucional y por el contrario busca agilizar la definición de los procesos de su competencia, y a asegurar su resultado, lo cual contribuye a que se aplique una justicia pronta y cumplida.

Finalmente el artículo 5º señala la vigencia del decreto, como es debido en todo ordenamiento legal, y suspende las disposiciones que le sean contrarias adecuándose a lo prescrito en el inciso tercero del artículo 121 de la Constitución Nacional.

#### VI. DECISIÓN

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

#### R E S U E L V E :

Declarar CONSTITUCIONAL el Decreto número 2229 de 3 de octubre de 1989, “por el cual se dictan medidas conducentes al fortalecimiento del Tribunal de Orden Público”.

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

Se deja constancia que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## ESTADO DE SITIO

Resumen. Se alteran los presupuestos constitucionales del debido proceso en materia penal, que exigen, entre otros elementos, el de la unidad de actuación y la de la sentencia en relación con la conducta, con la condena y sus consecuencias punibles. Procedimiento administrativo del decomiso.

Inconstitucional el Decreto 2228 de 1989.

---

*Corte Suprema de Justicia*

*Sala Plena*

Sentencia número 107.

Referencia: Expediente número 2038 (318-E).

Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 2228 del 3 de octubre de 1989, "por el cual se adiciona el Decreto Legislativo número 1893 de 1989".

Aprobada según Acta número 51.

Bogotá, D. E., 30 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

El señor Secretario General de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia del Decreto de Estado de Sitio número 2228 de 1989, "por el cual se adiciona el Decreto Legislativo número 1893 de 1989". Mediante oficio del 3 de octubre de este año y dentro del término señalado por el artículo 121 de la Constitución Nacional, el citado acto fue enviado para la revisión automática de su constitucionalidad, por cuanto fue expedido en ejercicio de las facultades que corresponde ejercer al Presidente de la República en virtud de la declaración del Régimen de Estado de Sitio dispuesto por el Decreto número 1038 de 1984.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia decidir sobre la constitucionalidad del decreto sometido a su revisión cumplidos los trámites establecidos para este procedimiento de control jurisdiccional.

Además, fijado el asunto en lista por la Secretaría General de la Corte, no se conoció escrito alguno de impugnación o de coadyuvancia de la constitucionalidad del acto que se revisa.

## II. EL TEXTO DEL DECRETO QUÉ SE REVISA

Se anexa el texto del Decreto objeto de control:

### “DECRETO NUMERO 2228 DE 1989 “(octubre 3)

*“por el cual se adiciona el Decreto Legislativo 1893 de 1989.*

“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

#### “C O N S I D E R A N D O :

“Que mediante Decreto número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

“Que una de las causas por las cuales se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional fue la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, que vienen perturbando 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 para combatir eficazmente esta causa generadora de perturbación del orden público, se dictó el Decreto Legislativo 1893 de 1989, en virtud del cual se estableció el procedimiento judicial que debe llevarse a cabo para realizar los decomisos y ocupaciones de bienes directa o indirectamente vinculados o provenientes de los delitos de narcotráfico y conexos;

“Que de conformidad con el artículo 143 de la Constitución Política, le corresponde a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la Nación, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social;

“Que, en consecuencia, se hace necesaria la participación del Ministerio Público en el procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 1893 de 1989, para que, como sujeto procesal, intervenga ejerciendo las acciones que garanticen la recta y cumplida administración de justicia,

## “DECRETA:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, la sentencia a que se refiere el artículo 7º del Decreto Legislativo 1893 de 1989, se dictará previo concepto del Ministerio Público quien, además, podrá interponer el recurso que allí se establece.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 3 de octubre de 1989.

“VIRGILIO BARCO.

“El Ministro de Gobierno,

*Orlando Vásquez Velásquez.*

“El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Julio Londoño Paredes.*

“El Ministro de Comunicaciones, Encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia,

*Carlos Lemos Simmonds.*

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Luis Fernando Alarcón Mantilla.*

“El Ministro de Defensa Nacional,

*General Oscar Botero Restrepo.*

“La Ministra de Trabajo y Seguridad Social, Encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Agricultura,

*María Teresa Forero de Saade.*

“El Ministro de Salud,

*Eduardo Díaz Uribe.*

“El Ministro de Desarrollo Económico,

*Carlos Arturo Marulanda.*

“La Ministra de Minas y Energía, Encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Obras Públicas y Transporte,

*Margarita Mena de Quevedo.*

“El Ministro de Educación Nacional,

*Manuel Francisco Becerra Barney”.*

### III. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Despacho del señor Procurador General de la Nación formuló dentro del término el concepto fiscal que le corresponde en favor de la conformi-

dad del decreto que se examina con la Carta Fundamental y solicitó en consecuencia que éste sea declarado constitucional en todas sus partes.

En efecto, mediante oficio fechado el 30 de octubre de este año, el señor Procurador presentó la mencionada solicitud con base en los razonamientos que siguen en resumen:

a) En su opinión, “el Decreto 2228 de 1989, cumple con las formalidades constitucionales en cuanto fue expedido en desarrollo del Decreto 1038 de 1989, en virtud del cual se declaró turbado el orden público en todo el territorio nacional” y aparece firmado por el Presidente y todos sus Ministros.

b) Por el aspecto de la conexidad, el Despacho Fiscal reitera las consideraciones que expresó en la oportunidad correspondiente dentro del proceso que se siguió para la revisión del Decreto 1893 de 1989.

Ahora, agrega que “De conformidad con el artículo 143 de la Constitución Política, le corresponde al Ministerio Público defender los intereses de la Nación, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social; de donde se hace necesaria la participación del Ministerio Público en el procedimiento establecido en el Decreto 1893 de 1989, para que, como sujeto procesal intervenga ejerciendo las acciones que garanticen la recta y cumplida administración de justicia”.

Agrega el Despacho Fiscal que “el Decreto en revisión complementa los Decretos 1856 y 1893 de 1989, y se ocupa de una materia constitucional cuyo desarrollo corresponde al legislador, como lo es la intervención del Ministerio Público, garantizando el ejercicio del derecho de defensa, el debido proceso y realizando la defensa de los intereses de la Nación”.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera: *La competencia.*

Como el Decreto 2228 de 1989 fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que establece la Constitución Nacional dentro de la vigencia del régimen de Estado de Sitio, corresponde a la Corte Suprema de Justicia el control automático de su constitucionalidad conforme a lo previsto por el parágrafo del artículo 121 y por la atribución segunda del artículo 214 de la Carta.

Segunda: *Los requisitos formales.*

La Corte encuentra que, por el aspecto de los requisitos formales establecidos en la Constitución Nacional, el decreto que se examina no es objeto de reparo alguno, pues, fue expedido por el Presidente de la República, lleva su firma y la de todos los Ministros del Despacho, su vigencia es sólo transitoria ya que se expidió para “mientras subsista turbado el orden

público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional", y porque "suspende las normas que le sean contrarias".

*Tercera: La inconstitucionalidad de la norma en revisión.*

Para el examen de la norma que en esta oportunidad se examina, previamente debe tenerse de presente que esta Corporación en Sentencia número 78 de fecha 3 de octubre de 1989 declaró que el Decreto número 1893 del 24 de agosto de 1989, al que se dirige la norma hoy bajo examen para adicionarlo en algunas de sus partes, es inconstitucional en sus artículos 1º a 8º por contrariar lo dispuesto por los artículos 26 y 30 de la Carta Fundamental.

En efecto, mediante el citado fallo la Corte Suprema de Justicia, manifestó en la parte de los considerandos que:

"La parte motiva del Decreto en revisión anuncia dos finalidades concretas de su preceptiva: definir los procedimientos con base en las cuales se realizarán los decomisos u ocupaciones señaladas en el Decreto 1856 de 1989, y complementar sus disposiciones.

"Evidentemente que si el Decreto 1856 referido, tal como lo precisó la Corte en el fallo correspondiente de constitucionalidad, se limitó a adicionar el comiso penal que la legislación preexistente señala en esa materia, donde la medida constituye una de las consecuencias legítimas de la sentencia condenatoria por una cualquiera de las ilicitudes referidas en la norma, resulta obvio concluir que el procedimiento enunciado tenía que conservar la naturaleza jurídica del comiso penal por desarrollar y no variarla, como lo hizo.

*"Al establecer un procedimiento administrativo, independiente del procedimiento judicial propio para los delitos de narcotráfico y conexos dentro del cual se materializa definitivamente el comiso penal, el Decreto en revisión no solamente desfiguró la institución, sino que, además desvirtuó lo que legal y jurisprudencialmente se ha entendido como el debido proceso en materia penal.*

"En efecto, la destinación definitiva del bien decomisado la dejó a cargo del Tribunal Superior de Orden Público (artículo 1º) mediante sentencia administrativa de única instancia (artículo 7º), con absoluta independencia de la sentencia penal por el ilícito base del comiso, lo cual genera un absurdo toda vez que, de acuerdo con los principios procesales correspondientes, en un proceso penal no puede haber más que una sentencia la cual, si es condenatoria debe determinar la pena correspondiente y las consecuencias de la misma, una de las cuales es, como ya se dijo, la pérdida en favor del Estado del bien o beneficio económico proveniente o vinculado directa o indirectamente con el delito juzgado.

"Como los demás artículos del Decreto, con excepción de los artículos 9º y 10, desarrollan un procedimiento con los vicios que se acaban de puntualizar respecto de los artículos 1º y 7º, resulta consecuencia lógica su declaratoria de inconstitucionalidad por ser manifiestamente opuestos a los cánones 26 y 30 de la Carta". (Subraya la Corte).

Así las cosas, no obstante no contraír la Constitución Política por lo que hace al aspecto del señalamiento mediante Decreto Legislativo de Estado de Sitio, de la intervención del Ministerio Público en determinada etapa de una clase de procedimientos administrativos especiales, así como por la facultad de interponer el recurso de reposición a la misma entidad fiscal dentro de las actuaciones en los mismos procedimientos administrativos, para la Corte es evidente que la norma en examen al igual que los artículos 1º a 8º del Decreto 1893 de 1989, se dirige a formar parte de unas actuaciones procesales no admisibles constitucionalmente, como lo declaró la sentencia de la Corte transcrita más arriba.

Lo cierto es que, de una parte, el Decreto Legislativo de Estado de Sitio número 2228 de 1989, que ahora se examina automáticamente, se dirige a modificar por la vía de la adición lo dispuesto por el artículo 7º del Decreto de su misma naturaleza número 1893 del mismo año, pretendiendo principalmente hacerse parte de éste como expresamente se señala en su artículo 1º y de otra, que este último fue retirado del ordenamiento jurídico mediante la sentencia de inconstitucionalidad a que ya se hizo referencia, todo lo cual, obviamente, hace que la adición carezca de soporte jurídico y tenga que seguir la misma suerte de la norma previamente declarada inexistente.

En efecto, el procedimiento administrativo de decomiso, desligado del proceso judicial correspondiente a la naturaleza penal de la infracción, previsto para las actuaciones jurisdiccionales propias de la investigación y sanción de los delitos de narcotráfico y conexos, desfigura aquella noción y altera los presupuestos constitucionales del debido proceso en materia penal, que exigen, entre otros tantos elementos, el de la unidad de actuación y la de la sentencia en relación con la conducta, con la condena y sus consecuencias punibles.

Obviamente, la norma que se examina en esta oportunidad aunque autónoma para los efectos del control de su constitucionalidad según las voces de los artículos 121 y 214 de la Carta Política, se halla estrechamente ligada al procedimiento que habían establecido los artículos 1º a 8º del Decreto número 1893, concluyéndose en que es, en efecto una parte nueva de aquella norma cuya inconstitucionalidad decretó la Corte Suprema de Justicia, sin que sea admisible que pueda subsistir porque se halla cobijada por los mismos vicios materiales que afectaron la validez de dicho procedimiento y así habrá de declararlo esta Corporación en la parte resolutiva de este fallo.

#### DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional,

#### RESUELVE :

Declarar INCONSTITUCIONAL el Decreto Legislativo número 2228 de octubre 3 de 1989, “por el cual se adiciona el Decreto Legislativo número 1893 de 1989”.

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

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto número 1894 de 1989.

*Fabio Morón Díaz*  
Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

## COSA JUZGADA

Estése a lo resuelto en el fallo de 11 de febrero de 1988.

---

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Sentencia número 108.

Referencia: Expediente número 1938.

Acción de inexequibilidad contra el artículo 5º (parcialmente) del Decreto 050 de 1987. FAVORABILIDAD.

Actor: *Guido Lossada Aduen.*

Magistrado ponente: Doctor *Fabio Morón Díaz.*

Aprobada según Acta número 51.

Bogotá, D. E., 30 de noviembre de 1989.

### I. ANTECEDENTES

Ante esta Corporación el ciudadano Guido Lossada Aduen, presentó escrito de demanda en el que solicita que se declare que una parte del artículo 5º del Decreto 050 de 1987 es inexequible.

Se admitió la demanda y se ordenó trasladar el expediente al Despacho del señor Procurador General de la Nación para que pronunciara el concepto fiscal de su competencia; ante el impedimento manifestado por el Jefe del Ministerio Público, correspondió adelantar la vista fiscal a la señora Viceprocuradora General.

Cumplidos como se encuentran todos los trámites previstos por el Decreto 432 de 1969, procede la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la cuestión planteada.

## II. EL TEXTO DE LO ACUSADO

Se transcribe a continuación el texto del artículo 5º del Decreto 050 de 1987, “por el cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, y se subraya la parte acusada:

“Artículo 5º *Favorabilidad*. La ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable, pero la que fije la jurisdicción y competencia o determine lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso, se aplicará desde que entre a regir”.

## III. LA DEMANDA

En concepto del actor, la parte acusada del artículo 5º del Decreto 050 de 1987 es contraria a lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Nacional.

En su concepto, la norma acusada es contraria a la Constitución Nacional puesto que mientras la Carta sólo admite la aplicación retroactiva de las leyes penales cuando éstas sean favorables al reo, el Decreto-ley en la parte acusada “pretende establecer una excepción a ese principio, al determinar, en materia criminal, que las leyes que se dicten para fijar la jurisdicción y competencia o determinen lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso, se aplicarán desde el mismo momento en que entren a regir...”. Según la demanda, “esta situación quebranta el principio permisivo o favorable en las disposiciones posteriores a su vigencia en la eventualidad de que esas disposiciones sean restrictivas o desfavorables”.

## IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público en el concepto fiscal número 1462 de 19 de julio de 1989, solicita a esta Corporación que ordene estarse a lo resuelto en el fallo de febrero 11 de 1988 (Sentencia número 11), en el que se declara la exequibilidad del artículo 5º del Decreto 050 de 1987, descartando entre otros el cargo por violación del artículo 26 de la Constitución Política.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primer: *La competencia.*

Esta Corporación es competente, según lo dispuesto por la atribución segunda que le entrega el artículo 214 de la Carta, para conocer de las acciones que se formulen contra la constitucionalidad de los decretos expedidos con base en una ley de facultades extraordinarias; como el Decreto

050 de 1987 se expidió invocando las facultades conferidas por el artículo 1º de la Ley 52 de 1984, debe la Corte asumir el conocimiento de la demanda que inicia estas actuaciones.

**Segunda: Cosa juzgada.**

No obstante la precisión anterior, la Corte encuentra que en oportunidad anterior esta Corporación pronunció resolución definitiva en la que declaró la exequibilidad en todas las partes del artículo 5º del Decreto 050 de 1987, norma que es ahora acusada nuevamente pero sólo de forma parcial y por las mismas razones que lo fue en la oportunidad señalada.

En el citado fallo dijo esta Corporación que:

“...

“a) El artículo 5º del Decreto 050 de 1987 consta de dos partes, una de las cuales está destinada a reiterar el postulado establecido en el artículo 26 de la Constitución Política.

“La otra plasma la distinción que ya había introducido la Ley 153 de 1887 (artículos 40 y 43), cuando señala que las normas encaminadas a fijar la jurisdicción y competencia o a determinar lo relativo a sustanciación y ritualidad de los procesos, se aplicarán desde cuando entren a regir. Al respecto son aplicables los elementos de juicio a que se refieren los literales a), b) y c), del marco general que antecede.

“Desde luego, estima la Corte que no puede perderse de vista la necesaria relación entre la norma cuya constitucionalidad se juzga y la contenida en el ya nombrado artículo 40 de la Ley 153 de 1987, según la cual ‘los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación’, ya que esta regla garantiza los derechos del reo en cuanto impide que el cambio de legislación opere en su contra y, a la vez, afianza lo ya actuado evitando dilaciones perjudiciales a la prontitud en la administración de justicia.

“...” (Sentencia número 11 de febrero 11 de 1988. Magistrado ponente, Dr. Hernando Gómez Otálora).

En virtud de los efectos de cosa juzgada que produce el fallo que se cita y que comprenden la parte acusada del artículo 5º, debe la Corte ordenar estarse a lo resuelto en aquella oportunidad.

**DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto fiscal,

**R E S U E L V E :**

Estése a lo RESUELTO en el fallo de 11 de febrero de 1988, en la parte que declara exequible el artículo 5º del Decreto 050 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; Jairo E. Duque Pérez; 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; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein; Jorge Enrique Valencia Martínez; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

La suscrita Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia,

DEJA CONSTANCIA:

Que los Magistrados Jorge Carreño Luengas, Jaime Giraldo Angel, Rodolfo Mantilla Jácome y Edgar Saavedra Rojas, no asistieron a la sesión de Sala Plena celebrada en día treinta (30) de noviembre del presente año, con excusa justificada.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General.

# INDICE GENERAL

## SEGUNDO SEMESTRE

### SEGUNDA PARTE

|  | <i>Págs.</i> |
|--|--------------|
| ESTADO DE SITIO. EXTRADICION. Resumen. En Colombia la extradición no está regulada constitucionalmente y, por lo tanto, puede el legislador disponerla en los términos que considere pertinentes, observando, las reglas superiores que resulten aplicables, como las del debido proceso. Revisión del Decreto legislativo número 1860 de 1989. Sentencia 68 de octubre 3 de 1989. Es constitucional el Decreto legislativo número 1860 de 1989 . . . . .                          | 7            |
| ESTADO DE SITIO. DECOMISO DE BIENES. Resumen. Las garantías constitucionales aún en estado de sitio, no pueden ser desconocidas, luego elemental resulta que el acto oficial del decomiso esté precedido de la orden y la prueba que lo justifiquen. Revisión constitucional del Decreto legislativo número 1856 de 1989. Sentencia 69 de octubre 3 de 1989. Exequible el Decreto 1856 de 1989 . . . . .   | 22           |
| ESTADO DE SITIO. ATENTADOS AL REGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE. Resumen. Es potestad del Gobierno Nacional durante la vigencia del régimen del estado de sitio la de crear nuevas figuras delictivas o infracciones policivas, así como la reestructuración de las existentes y el establecimiento de las consiguientes sanciones. Revisión constitucional del Decreto legislativo 1857 de 1989. Sentencia 70 de octubre 3 de 1989. Constitucional el Decreto 1857 de 1989 . . . . . | 41           |
| ESTADO DE SITIO. LUCRO INJUSTIFICADO. Resumen. Ha de entenderse que las disposiciones en análisis sólo miran a la penalización de un hecho punible íntimamente ligado a las causas que mantienen el estado de zozobra. Revisión constitucional del Decreto 1895 de 1989. Sentencia 71 de octubre 3 de 1989. Constitucional el Decreto 1895 de 1989 . . . . .   | 50           |
| ESTADO DE SITIO. ACTIVIDAD ELECTORAL. EJERCICIO LIBRE DEL SUFRAGIO. Revisión constitucional del Decreto legislativo número 1858 de 1989. Sentencia 72 de octubre 3 de 1989. Revisión constitucional del Decreto 1858 de 1989. Constitucional el Decreto 1858 de 1989 . . . . .   | 57           |
| ESTADO DE SITIO. TIEMPO DE RETENCION PARA LAS PERSONAS. Revisión constitucional del Decreto legislativo 1859 de 1989. Sentencia 73 de octubre 3 de 1989. Constitucional el Decreto 1859 de 1989 . . . . .  | 63           |

|   | Págs. |
|---|-------|
| ESTADO DE SITIO. Resumen. Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional. Libre designación de los agentes del Presidente de la República. Decreto legislativo número 1855 de 1989. Sentencia 74 del 3 de octubre de 1989. Exequible el Decreto 1855 de 1989 . . . . .  | 71    |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. Registros donde se presume o existan indicios de la comisión de un delito. Conexidad. El estado de sitio, no está instituido para complementar, mejorar o perfeccionar la legislación positiva, sino para el muy definido propósito de restablecer el orden público. Decreto legislativo número 1863 de 1989. Sentencia 75 de octubre 3 de 1989. Inconstitucional el Decreto 1863 de 1989 . . . . .   | 81    |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. Reserva especial en el control automático de constitucionalidad de los decretos de estado de sitio. Esta disposición, no excluye ni limita el derecho ciudadano de intervención en estas actuaciones, pues, en todo caso se debe ordenar la fijación en lista del asunto. Revisión constitucional del Decreto legislativo 1894 de 1989. Sentencia 76 de octubre 3 de 1989. Constitucional el Decreto 1894 de 1989 . . . . .   | 87    |
| ESTADO DE SITIO. TRANSPORTE. Resumen. Los permisos y licencias concedidos por las autoridades administrativas no generan derechos adquiridos para su titular, pues su naturaleza exige que la administración puede sujetarlos a nuevas condiciones y requisitos, según lo impongan las necesidades del momento. Decreto legislativo número 1896 de 1989. Sentencia 77 de octubre 3 de 1989. Exequible el Decreto 1896 de 1989 . . . . .   | 99    |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. Inexequibilidad del procedimiento, para el comiso. Al establecer un procedimiento, administrativo para el comiso penal el decreto en revisión, no solamente desfiguró la institución sino que, además desvirtuó lo que legal y jurisprudencialmente se ha entendido como el debido proceso en materia penal. Revisión constitucional del Decreto legislativo 1893 de 1989. Sentencia 78 del 3 de octubre de 1989. Es inconstitucional el Decreto 1893 de 1989, con excepción de los artículos 9 y 10, los que se declaran constitucionales. | 112   |
| IMPUESTO. Resumen. La jurisdicción coactiva no implica el ejercicio de las función jurisdiccional, sino que es un procedimiento administrativo encaminado a producir y hacer efectivo un título ejecutivo. Demandante: Germán Quintero Andrade. Norma demandada: Decreto 2503 de 1987, artículos 100 al 103, 110 al 114, 117 y 118. Sentencia 79 del 5 de octubre de 1989. Magistrado ponente: doctor Hernando Gómez Otálora. Exequibles las normas demandadas . . . . .  | 120   |
| Salvamento de voto del doctor Hernán Guillermo Aldana Duque . . . . .   | 139   |
| Salvamento de voto de los doctores Jaime Sanín Greiffenstein y Dídimo Páez Velandia . . . . .   | 141   |
| SOBERANIA MONETARIA. Resumen. El Presidente de la República, es quien interviene en las actividades de las personas, que manejan los fondos provenientes del ahorro privado, es decir de los intermediarios financieros, sin distinguir entre públicos y privados. Préstamos de los fondos ganaderos. Norma   |       |

|  | Págs.      |
|--|------------|
| demandada: Ley 5 de 1973. Demandante: Carlos Galindo Pinilla. Sentencia 80 de octubre 5 de 1989. Magistrado ponente: doctor Hernando Gómez Otálora. Inexequible el artículo 44 de la Ley 5 <sup>a</sup> de 1973 . . . . .  | 145        |
| <b>ESTADO DE SITIO. Resumen. Esta disposición no vulnera mandato superior alguno, siempre y cuando con las medidas que se adopten para tales fines no se desconozca el derecho de contradicción que ampara el artículo 265 de la Constitución Nacional. Procedimiento para los tribunales de orden público. Decreto legislativo número 1966 de 1989. Sentencia 81 del 12 de octubre de 1989. Constitucional el Decreto 1966 de 1989 . . . . .</b>  | <b>155</b> |
| <b>ESTADO DE SITIO. ADMINISTRACION DE RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO. Resumen. La Corte hará este pronunciamiento en el entendido de que el manejo de los dineros de la cuenta de los que crea el decreto se sujetarán a las normas sobre control fiscal. Decreto legislativo número 1965 de 1989. Sentencia 86 del 12 de octubre de 1989. Constitucional el Decreto 1965 de 1989 . . . . .</b>   | <b>162</b> |
| <b>ESTADO DE SITIO. Resumen. El Presidente para suspender los Alcaldes Municipales está condicionado no sólo a procurar el logro de la finalidad indicada, sino también sujeto a las mismas limitaciones que impuso el constituyente al legislador ordinario. Decreto legislativo número 2013 de 1989. Sentencia 83 del 12 de octubre de 1989. Inconstitucional el Decreto 2013 de 1989 . . . . .</b>  | <b>173</b> |
| <b>ESTADO DE SITIO. Resumen. Derogatoria de un decreto legislativo. Es constitucional la derogatoria de un decreto legislativo por otro de la misma índole. Decreto legislativo número 2074 de 1989. Sentencia 84 del 12 de octubre de 1989. Constitucional el Decreto 2074 de 1989 . . . . .</b>  | <b>182</b> |
| <b>INHIBICION PARA PRONUNCIAMIENTO DE FONDO. Demandante: Hernán Darío Velásquez. Norma demandada: Artículo 135, inciso 2º del Decreto 2503 de 1987. Sentencia 85 del 12 de octubre de 1989. Magistrado ponente: doctor Jaime Sanín Greiffenstein. Inhibida para pronunciarse de fondo sobre el inciso 2º del artículo 135 del Decreto 2503 de 1987 . . . . .</b>   | <b>186</b> |
| <b>COSA JUZGADA. Demandante: William Fernando León Moncaleano. Norma demandada: literal e) del artículo 56, Decreto 52 de 1987. Sentencia 86 de octubre 2 de 1989. Magistrado ponente: doctor Jairo E. Duque Pérez. Estése a lo resuelto en fallo de 10 de noviembre de 1988 . . . . .</b>   | <b>191</b> |
| <b>CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. Resumen. Factores para la liquidación de prestaciones. Cosa juzgada. Demandante: Arturo Parrado Gutiérrez. Norma demandada: Ley 33 de 1985, incisos 2º y 3º del artículo 3º, incisos 2º y 3º del artículo 1º de la Ley 62 de 1985. Sentencia 87 del 19 de octubre de 1989. Magistrado sustanciador: Jairo E. Duque Pérez. Inhibida para fallar la exequibilidad de los incisos 2º y 3º del artículo 3º de la Ley 33 de 1985. Y estése a lo decidido en sentencia de febrero 1º de 1989 . . . . .</b> | <b>195</b> |

Págs.

|  |     |
|--|-----|
| TRABAJO. Resumen. Lo que en determinado momento podría resultar lesivo de los preceptos constitucionales, sería que la nueva norma desconociera los derechos y garantías que protege la Constitución en diferentes mandatos. Remuneración personal docente. Universidad Pedagógica Nacional. Demandante: Jairo Alcides Tolosa. Norma demandada: Decreto 045 de 1989, artículos 3, 4, 5, 6, 10, 12. Sentencia 88 del 19 de octubre de 1989. Magistrado ponente: doctor <i>Jaimé Sanín Greiffenstein</i> . Exequibles los artículos 3, 4, 5, 6, 10, 12 del Decreto 045 de 1989 . . . . .   | 202 |
| Salvamento de voto del doctor <i>Hernán Guillermo Aldana Duque</i> . . . . .   | 217 |
| <br>   |     |
| PROFESIONES. EJERCICIO. Resumen. A pesar de que el artículo de la ley a que pertenezcan las normas acusadas las ubica dentro del campo deontológico de la profesión médica, su calidad de normas jurídicas es indiscutible ya que su carácter heterónomo o coercitivo se advierte a primera vista y son por ende, susceptibles de imponerse coactivamente por terceros. Demandante: <i>Hernán Darío Velásquez Gómez</i> . Norma demandada: artículos 27 y 30 de la Ley 23 de 1981. Sentencia 89 del 19 de octubre de 1989. Magistrados ponentes: doctores <i>Jaimé Sanín Greiffenstein y Jairo E. Duque Pérez</i> . Inexequibles los artículos 27 y 30 de la Ley 23 de 1981. Exequible el artículo 31 de la Ley 23 de 1981 . . . . . | 218 |
| Salvamento de voto de los doctores <i>José Alejandro Bonivento Fernández y Alvaro Tafur Galvis</i> . . . . .   | 223 |
| <br>   |     |
| AHORRO PRIVADO. Resumen. El estado no interviene en sus propias entidades a la manera como lo hace en las actividades privadas sino que los organiza y ordena conforme a las políticas que para cada uno el mismo Estado trace. Reforma urbana. Vivienda de interés social. Demandante: Jesús Vallejo Mejía. Norma demandada: artículos 44, inciso 4º; 59, 95, 96, 119, 120, 121 y 122 de la Ley 9º de 1989. Sentencia 90 del 19 de octubre de 1989. Ponente: doctor <i>Jaimé Sanín Greiffenstein</i> . Exequibles los artículos 119, inciso 1º, 3º y 121 de la Ley 9º de 1989. En cuanto a las demás normas demandadas remite a sentencia del 21 de septiembre de 1989 . . . . .  | 225 |
| <br>   |     |
| COMISIONES ASESORAS. Resumen. Son para auxiliar el Gobierno en el ejercicio de las facultades extraordinarias, cumplen una labor meramente consultiva o asesora y su intervención en la expedición de los decretos ha de entenderse como expresión de la colaboración armónica entre las ramas del poder. Demandante: Porfirio de J. Jaramillo Hoyos. Norma demandada: Decreto 2649 de 1989. Sentencia 91 del 19 de octubre de 1989. Magistrado sustanciador: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i> . Exequible el Decreto 2649 de 1988 . . . . .   | 238 |
| <br>   |     |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. El decreto que se revisa no solamente tiene conexión con las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio, sino que además media una relación directa entre la acción presupuestal en él dispuesta y las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio. Adición al presupuesto nacional. Decreto legislativo número 2098 de 1989. Sentencia 92 del 26 de octubre de 1989. Constitucional el Decreto 2089 de 1989 . . . . .  | 280 |
| <br>   |     |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. Esta calidad de Jefe de la Administración Municipal es principio que limita a la vez las regulaciones que tanto el legislador ordinario  |     |

|   | Págs. |
|---|-------|
| como el extraordinario pueden adoptar al asignarle a los alcaldes sus propias competencias. Declaratoria de emergencia y de operaciones militares al Municipio de Pacho. Revisión del Decreto 2099 de 1989. Sentencia 93 del 26 de octubre de 1989. Constitucional el Decreto 2099 de 1989 . . . . .  | 289   |
| <b>ESTADO DE SITIO.</b> Resumen. El Gobierno ha considerado eficaz, para el restablecimiento del orden público “encomendarle a miembros de las Fuerzas Armadas, la responsabilidad de dictar actos y desarrollar acciones de carácter policial”. Se declara en zona de emergencia y de operaciones militares el Municipio de Puerto Boyacá. Decreto legislativo 2100 de 1989. Sentencia 94 del 26 de octubre de 1989. Constitucional el Decreto 2100 de 1989 . . . . .  | 301   |
| <b>LEY. COMPETENCIA.</b> Resumen. El régimen de carrera docente y en general, el régimen de regulación del servicio público de la educación es competencia expresa del legislador. Nombramiento en el personal docente. Demandante: Gilberto Pedraza Velásquez. Norma demandada: Ley 29 de 1989, inciso 1º del artículo 9º. Sentencia 95 de octubre 26 de 1989. Exequible la norma demandada . . . . .  | 312   |
| <b>INICIATIVA LEGISLATIVA.</b> Resumen. En el subsidio al transporte colectivo de pasajeros, la ley que ordene su establecimiento o creación, al tenor de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 79 del Estatuto Superior, ha de provenir de iniciativa del Gobierno porque afecta el gasto público. Demandante: Pablo J. Cáceres. Norma demandada: Ley 2ª de 1989. Sentencia 96 del 26 de octubre de 1989. Magistrado ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i> . Inexequible la Ley 2ª de 1989 . . . . .   | 317   |
| <b>DERECHO DE PROPIEDAD.</b> Resumen. El precio de las fajas o porciones de terreno objeto de las “cesiones obligatorias gratuitas”, refluye a la poste en el precio del terreno restante que aumentará de valor por causa o motivo de las obras de urbanización a emprenderse por el particular. Reforma urbana. Demandante: Horacio Perdomo Parada. Norma demandada: Artículos 2º y 22 de la Ley 9ª de 1989. Sentencia 97 del 9 de noviembre de 1989. Magistrado ponente: <i>Jairo E. Duque Pérez</i> . Exequible el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 9ª de 1989 y estar a lo decidido en la sentencia número 56 de 1989 en lo relativo al inciso 2º del artículo 22 de la Ley 9ª de 1989 . . . . .   | 326   |
| <b>DERECHO DE PROPIEDAD. LIMITES.</b> Resumen. La falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica es la forma durante el lapso que ella 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: César Castro Perdomo. Norma demandada: artículos 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94 y 70 de la Ley 9ª de 1989. Sentencia 98 del 9 de noviembre de 1989. Exequible la expresión “...o extinción del dominio” del artículo 70 de la Ley 9ª de 1989. Estéase a lo resuelto en la sentencia número 56, en lo que hace a los artículos 79 a 94 de la Ley 9ª de 1989 . . . . . | 335   |
| <b>TRATADO INTERNACIONAL.</b> La confrontación de la norma acusada, debe efectuarse entre aquella y las disposiciones constitucionales vigentes en el momento   |       |

|  | Págs. |
|--|-------|
| de su decisión. Demandante: Santiago Uribe Ortiz. Norma demandada: Ley 5 <sup>a</sup> de 1960. Sentencia 99 del 9 de noviembre de 1989. Magistrado ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i> . Exequible la Ley 5 <sup>a</sup> de 1960 . . . . .   | 348   |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. La diligencia a practicar por los mencionados jueces penales militares queda sometida en cada caso al cumplimiento de las formalidades previstas de manera general por el Código de procedimiento. Revisión constitucional del Decreto 2103 de 1989. Sentencia 100 del 16 de noviembre de 1989. Constitucional el Decreto 2103 de 1989 . . . . .   | 358   |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. Exenciones fiscales a la adquisición de bienes que se utilizan con el propósito de restaurar el orden público. Complementario del Decreto legislativo 1965 de 1989. Cuenta especial. Revisión del Decreto 2104 de 1989. Sentencia 101 del 16 de noviembre de 1989. Constitucional el Decreto 2104 de 1989 . . . . .  | 367   |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. Presentación de los poderes, en casos de extradición. Complementario del Decreto legislativo 1860 de 1989. Decreto legislativo número 2105 de 1989. Sentencia 102 del 16 de noviembre de 1989. Constitucional el Decreto 2105 de 1989 . . . . .  | 372   |
| OBJECCIONES PRESIDENCIALES. Resumen. Iniciativa legislativa: Es aquella propuesta que tiene virtualidad suficiente para llegar a ser, previo el trámite fijado en la Carta Política, ley de la República y sin la cual no es posible dar válidamente rituación a ningún proyecto. Las leyes de fomento, deben dictarse o, en su uso, ejecutarse con "estricta sujeción" a lo concerniente en los "planes y programas". Objeciones al Proyecto de ley número 29 de 1986, Cámara, 90 de 1986 Senado. Inexequible el proyecto de ley objetado. Sentencia 103 del 16 de noviembre de 1989. Magistrado ponente: doctor <i>Jaime Sanín Greiffenstein</i> . 378 |       |
| OBJECCIONES PRESIDENCIALES. GASTO PUBLICO. Resumen. Al faltar la ley de planes y programas, se produce la inexequibilidad del proyecto de ley, pues aquélla se configura, como un requisito insoslayable erigido sin ambigüedades por el constituyente. Proyecto por medio del cual se nacionaliza una carretera en el Departamento del Cesar. Proyecto de ley 68/88 Senado (Cámara 257/88). Inexequible el proyecto de ley objetado. Sentencia 104 del 16 de noviembre de 1989. Magistrado ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i> . . . . .  | 393   |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. Cuando el Director Nacional de Instrucción Criminal juzgue conveniente en orden a garantizar una pronta y cumplida administración de justicia, podrá asignar el conocimiento de un determinado proceso a otro juez de orden público del mismo Distrito Judicial. Decreto legislativo 2150 de 1989. Sentencia 105 de noviembre 30 de 1989. Constitucional el Decreto 2150 de 1989 . . . . .   | 401   |
| ESTADO DE SITIO. Resumen. Advierte la Corte que este decreto fue derogado por el número 2686 de noviembre 22 de 1989, pero esta circunstancia no inhibe su competencia para revisarlo, por tratarse de un examen forzoso y obligatorio.  |       |

|   | <i>Págs.</i> |
|---|--------------|
| Revisión del Decreto 2229 de 1989. Sentencia 106 del 30 de noviembre de 1989.<br>Constitucional el Decreto 2229 de 1989 . . . . .   | 407          |
| <b>ESTADO DE SITIO.</b> Resumen. Se alteran los presupuestos constitucionales del<br>debido proceso en materia penal, que exigen, entre otros elementos, el de la<br>unidad de actuación y la de la sentencia en relación con la conducta, con la<br>condena y sus consecuencias punibles. Procedimiento administrativo del deco-<br>miso. Decreto legislativo 2228 de 1989. Sentencia 107 del 30 de noviembre de<br>1989. Inconstitucional el Decreto 2228 de 1989 . . . . . | <b>414</b>   |
| <b>COSA JUZGADA.</b> Demandante: Guido Lozada Aduén. Norma demandada: ar-<br>tículo 5º del Decreto 050 de 1987. Sentencia 108 del 30 de noviembre de 1989.<br>Magistrado ponente: doctor <i>Fabio Morón Díaz</i> . Estése a lo resuelto en sen-<br>tencia de 11 de febrero de 1988 . . . . .  | 421          |

## INDICE CRONOLOGICO DE DECRETOS

| <i>Año</i> | <i>Decreto</i> | <i>Fecha Sent.</i> | <i>Nº Sent.</i> | <i>Pág.</i> |
|------------|----------------|--------------------|-----------------|-------------|
| 1987       | 0050           | Noviembre 30       | 108             | 422         |
| 1987       | 0052           | Octubre 12         | 86              | 192         |
| 1987       | 2503           | Octubre 5          | 79              | 121         |
| 1987       | 2503           | Octubre 12         | 85              | 187         |
| 1988       | 2649           | Octubre 19         | 91              | 239         |
| 1989       | 0045           | Octubre 19         | 88              | 203         |
| 1989       | 1855           | Octubre 3          | 74              | 72          |
| 1989       | 1856           | Octubre 3          | 69              | 23          |
| 1989       | 1857           | Octubre 3          | 70              | 42          |
| 1989       | 1858           | Octubre 3          | 72              | 57          |
| 1989       | 1859           | Octubre 3          | 73              | 64          |
| 1989       | 1860           | Octubre 3          | 68              | 8           |
| 1989       | 1863           | Octubre 3          | 75              | 82          |
| 1989       | 1893           | Octubre 3          | 78              | - 113       |
| 1989       | 1894           | Octubre 3          | 76              | 88          |
| 1989       | 1895           | Octubre 3          | 71              | 51          |
| 1989       | 1896           | Octubre 3          | 77              | 100         |
| 1989       | 1965           | Octubre 12         | 82              | 163         |
| 1989       | 1966           | Octubre 12         | 81              | 156         |
| 1989       | 2013           | Octubre 12         | 83              | 174         |
| 1989       | 2074           | Octubre 12         | 84              | 183         |
| 1989       | 2098           | Octubre 26         | 92              | 281         |
| 1989       | 2099           | Octubre 26         | 93              | 290         |
| 1989       | 2100           | Octubre 26         | 94              | 302         |
| 1989       | 2103           | Noviembre 16       | 100             | 359         |
| 1989       | 2104           | Noviembre 16       | 101             | 367         |
| 1989       | 2105           | Noviembre 16       | 102             | 372         |
| 1989       | 2150           | Noviembre 30       | 105             | 402         |
| 1989       | 2228           | Noviembre 30       | 107             | 415         |
| 1989       | 2229           | noviembre 30       | 106             | 408         |

## INDICE CRONOLOGICO DE LEYES

| <i>Año</i> | <i>Ley</i> | <i>Fecha Sent.</i> | <i>Nº Sent.</i> | <i>Pág.</i> |
|------------|------------|--------------------|-----------------|-------------|
| 1960       | 5          | Noviembre 9        | 99              | 349         |
| 1973       | 5          | Octubre 5          | 80              | 146         |
| 1981       | 23         | Octubre 19         | 89              | 219         |
| 1985       | 33         | Octubre 19         | 87              | 196         |
| 1985       | 62         | Octubre 19         | 87              | 196         |
| 1986       | 75         | Octubre 19         | 91              | 274         |
| 1988       | 77         | Octubre 19         | 88              | 211         |
| 1989       | 2          | Octubre 26         | 96              | 318         |
| 1989       | 9          | Octubre 19         | 90              | 226         |
| 1989       | 9          | Noviembre 9        | 97              | 327         |
| 1989       | 9          | Noviembre 9        | 98              | 336         |
| 1989       | 29         | Octubre 26         | 95              | 312         |

INDICE DE NORMAS CITADAS,  
INTERPRETADAS O ALUDIDAS  
POR LA CORTE

| <i>Art.</i> | <i>Numeral</i> | <i>Fecha Sent.</i> | <i>Nº Sent.</i> | <i>Pág.</i> |
|-------------|----------------|--------------------|-----------------|-------------|
| 7           |                | Octubre 26         | 93              | 295         |
| 16          |                | Octubre 12         | 82              | 169         |
| 16          |                | Octubre 19         | 89              | 219         |
| 17          |                | Octubre 19         | 88              | 208         |
| 23          |                | Octubre 3          | 73              | 67          |
| 24          |                | Octubre 3          | 73              | 67          |
| 26          |                | Octubre 3          | 78              | 118         |
| 26          |                | Octubre 3          | 69              | 30          |
| 26          |                | Noviembre 30       | 105             | 405         |
| 28          |                | Noviembre 30       | 105             | 405         |
| 30          |                | Octubre 3          | 78              | 118         |
| 30          |                | Octubre 3          | 69              | 27          |
| 30          |                | Octubre 5          | 80              | 153         |
| 30          |                | Octubre 19         | 88              | 208         |
| 30          |                | Noviembre 9        | 97              | 329         |
| 30          |                | Noviembre 9        | 98              | 343         |
| 32          |                | Octubre 5          | 80              | 147         |
| 32          |                | Noviembre 9        | 97              | 331         |
| 33          |                | Noviembre 9        | 98              | 343         |
| 34          |                | Octubre 3          | 69              | 27          |
| 43          |                | Noviembre 16       | 101             | 371         |
| 55          |                | Octubre 19         | 91              | 272         |
| 55          |                | Noviembre 30       | 106             | 410         |
| 60          |                | Octubre 19         | 88              | 210         |
| 61          |                | Octubre 26         | 93              | 295         |
| 62          |                | Octubre 26         | 95              | 314         |
| 76          | 1              | Octubre 5          | 80              | 147         |
| 76          | 1              | Octubre 12         | 82              | 171         |
| 76          | 3              | Octubre 12         | 82              | 169         |

| <i>Art.</i> | <i>Numeral</i> | <i>Fecha Sent.</i> | <i>Nº Sent.</i> | <i>Pág.</i> |
|-------------|----------------|--------------------|-----------------|-------------|
| 76          | 4              | Noviembre 16       | 104             | 396         |
| 76          | 9              | Octubre 5          | 80              | 147         |
| 76          | 9              | Octubre 12         | 82              | 169         |
| 76          | 10             | Octubre 5          | 80              | 147         |
| 76          | 10             | Octubre 12         | 82              | 170         |
| 76          | 10             | Octubre 26         | 95              | 314         |
| 76          | 12             | Octubre 19         | 88              | 207         |
| 76          | 4-20           | Noviembre 9        | 97              | 331         |
| 76          | 13             | Octubre 12         | 82              | 169         |
| 76          | 20             | Noviembre 16       | 104             | 396         |
| 76          | 12-13-20       | Octubre 26         | 96              | 319         |
| 76          | 22             | Octubre 12         | 82              | 171         |
| 78          | 5              | Octubre 26         | 96              | 319         |
| 79          |                | Octubre 26         | 96              | 319         |
| 79          |                | Noviembre 16       | 103             | 381         |
| 80          |                | Noviembre 9        | 97              | 331         |
| 80          |                | Noviembre 16       | 104             | 398         |
| 82          |                | Noviembre 16       | 103             | 383         |
| 85          |                | Noviembre 16       | 103             | 383         |
| 86          |                | Noviembre 16       | 104             | 396         |
| 87          |                | Noviembre 16       | 103             | 383         |
| 87          |                | Noviembre 16       | 104             | 396         |
| 90          |                | Noviembre 16       | 103             | 382         |
| 90          |                | Noviembre 16       | 104             | 396         |
| 120         | 5              | Octubre 3          | 74              | 78          |
| 120         | 6-7            | Octubre 26         | 93              | 295         |
| 120         | 7              | Octubre 3          | 77              | 108         |
| 120         | 7              | Octubre 12         | 82              | 169         |
| 120         | 11             | Octubre 5          | 79              | 126         |
| 120         | 13             | Octubre 12         | 82              | 170         |
| 120         | 14             | Octubre 5          | 80              | 146         |
| 120         | 14             | Octubre 19         | 90              | 229         |
| 120         | 20             | Noviembre 9        | 99              | 350         |
| 121         |                | Octubre 3          | 70              | 45          |
| 121         |                | Octubre 3          | 71              | 54          |
| 121         |                | Octubre 3          | 72              | 60          |
| 121         |                | Octubre 3          | 76              | 91          |
| 121         |                | Octubre 3          | 77              | 105         |
| 121         |                | Octubre 12         | 81              | 158         |
| 121         |                | Octubre 12         | 83              | 177         |
| 121         |                | Octubre 19         | 87              | 198         |

---

| <i>Art.</i> | <i>Numeral</i> | <i>Fecha Sent.</i> | <i>Nº Sent.</i> | <i>Pág.</i> |
|-------------|----------------|--------------------|-----------------|-------------|
| 121         |                | Octubre 26         | 93              | 295         |
| 121         |                | Noviembre 16       | 102             | 374         |
| 121         |                | Noviembre 30       | 107             | 417         |
| 122         |                | Octubre 19         | 87              | 198         |
| 161         |                | Noviembre 30       | 106             | 410         |
| 189         |                | Noviembre 9        | 98              | 346         |
| 197         | 1              | Noviembre 9        | 97              | 333         |
| 197         | 4              | Noviembre 9        | 98              | 346         |
| 199         |                | Noviembre 9        | 98              | 346         |
| 200         |                | Octubre 26         | 93              | 296         |
| 201         |                | Octubre 12         | 83              | 179         |
| 201         |                | Octubre 26         | 95              | 314         |
| 202         |                | Noviembre 9        | 97              | 331         |
| 206         |                | Octubre 26         | 92              | 286         |
| 207         |                | Octubre 26         | 96              | 319         |
| 210         |                | Octubre 26         | 96              | 319         |
| 212         |                | Octubre 26         | 92              | 286         |

EN LOS TALLERES EDITORIALES DE LA  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
SE TERMINO LA IMPRESION DE ESTA  
OBRA EN AGOSTO DE 1991.