REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

TOMOS CXLIX – CL

BOGOTA, D. E. – IMPRENTA NACIONAL – 1978

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

SALA PLENA

Doctores **GUILLERMO GONZALEZ CHARRY, Presidente.**
MARIO ALARIO D' FILIPO, **Vicepresidente.**
Heriberto Cycedo Méndez, Secretario. (Hasta el 31 de julio).
Angel Antonio Cardozo G., Secretario. (Del 1º al 31 de agosto).
Alfonso Guarín Ariza, Secretario. (Desde el 1º de septiembre).

SALA CONSTITUCIONAL

Doctor **LUIS SARMIENTO BUITRAGO, Presidente.**
Luis F. Serrano A., Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores **José Gabriel de la Vega.**
Guillermo González Charry.
Eustorgio Sarria.

SALA DE CASACION CIVIL

Doctor GERMAN GIRALDO ZULUAGA, **Presidente.**
Heriberto Caycedo Méndez, Secretario. (Hasta el 31 de julio).
Angel Antonio Cardozo G., Secretario. (Del 1º al 31 de agosto).
Alfonso Guarín Ariza, Secretario. (Desde el 1º de septiembre).

MAGISTRADOS: Doctores **Aurelio Camacho Rueda.**
Ernesto Cediel Angel (hasta el 1º de marzo).
Ernesto Escallón Vargas (desde el 2 de marzo).
José María Esguerra Samper.
Humberto Murcia Ballén.
Alfonso Peláez Ocampo.

SALA DE CASACION PENAL

Doctor ALVARO LUNA GOMEZ, **Presidente.**
J. Evencio Posada, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores **Mario Alario D' Filipo.**
Humberto Barrera Domínguez.
Luis Eduardo Mesa Velásquez.
Luis Carlos Pérez.
Luis Enrique Romero Soto.
Julio Roncallo Acosta.
José María Velasco Guerrero.

SALA DE CASACION LABORAL

Doctor ALEJANDRO CORDOBA MEDINA, **Presidente.**
Vicente Mejía Osorio, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores **José Enrique Arboleda Valencia.**
Juan Benavides Patrón.
Miguel Angel García Barbosa.
Jorge Gaviria Salazar.
José Eduardo Gnecco Correa.

RELATORIA

RELATORES: Doctores **Rodolfo Mora Mora,** Sala Constitucional.
Héctor Roa Gómez, Sala Civil.
Jaime Bernal Cuéllar, Sala Penal (hasta el 31 de julio).
Hernán Prieto Rincón, Sala Penal (desde el 1º de septiembre).
Ignacio Gómez Zapata, Sala Laboral.

Julio a diciembre de 1973.

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

SALA CONSTITUCIONAL:
DOCTORA MARIA TERESA GARCES DE ANGEL

SALA DE CASACION CIVIL:
DOCTOR HECTOR ROA GOMEZ

SALA DE CASACION PENAL:
DOCTOR HERNAN PRIETO RINCON

SALA DE CASACION LABORAL:
DOCTOR IGNACIO GOMEZ ZAPATA

TOMOS CXLIX - CL — Bogotá - Colombia — Julio a Diciembre de 1973 — Números 2390-2391

PROPOSICIONES APROBADAS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DURANTE EL AÑO DE 1973, POR UNANIMIDAD DENTRO DE SUS SESIONES DE SALA PLENA

"La Corte Suprema de Justicia deja constancia en el acta de la sesión de hoy, de su agradecimiento a los doctores Juan Benavides Patrón y Aurelio Camacho Rueda, por el decoro, la dedicación y la eficacia con que desempeñaron las funciones de Presidente y Vicepresidente de la corporación en el período de 1972 a 1973". (Sesión del día 18 de enero).

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia registra con sincero pesar, y de ello deja testimonio en el acta de la fecha, la muerte del señor doctor Alfonso Martínez Orozco y, con tal motivo renueva a sus hermanos, doctor Guillermo González Charry y a su señora doña Ligia Martínez de González, su fervorosa amistad. Al mismo tiempo hace llegar a su señora viuda y a sus demás distinguidos familiares, su condolencia evidentemente sentida. Transcríbase en nota de estilo a todos los deudos del extinto". (Sesión del día 18 de enero).

"La Corte Suprema de Justicia rinde homenaje de admiración al doctor Eustorgio Sarria por su dedicación al servicio de la justicia, ya en su larga y fecunda labor en el profesorado, ora en el ejercicio honesto y brillante de la abogacía y especialmente por el desempeño del cargo de Magistrado de esta corporación, en cuya sala constitucional ha prosado una vez más la excelencia de sus dotes de jurista". (Sesión del 25 de enero).

"Al aceptar la renuncia presentada por el honorable Magistrado doctor Ernesto Cediel Angel, la Corte deja testimonio de que se vio precisada a tomar esa determinación en vista de la insistencia del doctor Cediel manifestada a los comisionados que, en su nombre, le solicitaron el retiro de su renuncia; y expresa que sigue considerando que su separación priva a la Corte de un excelente magistrado, cuya huella perdurará en sus anales, y de un compañero inmejorable". (Sesión del día 25 de enero).

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia deja testimonio de su sentimiento de pesar por la muerte de la señora María Gómez viuda de Roa y con tal motivo envía al doctor Héctor Roa Gómez, Relator de la corporación, a su señora y a sus hijos, su manifestación de sincero pesar". (Sesión del día 15 de marzo).

"La Corte Suprema de Justicia deja testimonio, en el acta de la sesión plenaria de esta fecha, de su sentimiento de pesar por la muerte de la señora Ana Sixta viuda de Franco, ocurrida en esta ciudad el primero del presente mes, y con tal motivo hace llegar su más sentida manifestación de condolencia al doctor Ernesto Cediel Angel, miembro muy prestante que fue de

esta corporación, a su señora Isabela Franco de Cediel, a sus hijos y demás miembros de su distinguida familia". (Sesión del 15 de marzo de 1973).

La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia deja testimonio de su pesar por el fallecimiento de la señorita Celestina Serrano Ayala y, con tal motivo hace llegar su más sentida manifestación de condolencia al doctor Luis F. Serrano, Secretario de la Sala Constitucional de la corporación, a su esposa y a la familia de la extinta". (Sesión del día 5 de abril).

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión plena, registra con profunda complacencia la exaltación que el Gobierno Nacional ha hecho de los merecimientos personales del señor doctor Luis Eduardo Mesa Velásquez, actual Magistrado de la corporación, al conferirle la condecoración 'José Ignacio de Márquez al mérito judicial', en su Categoría de Oro, por Decreto número 550 del día 6 del mes en curso.

La Corte estima que este reconocimiento a los servicios que el doctor Mesa Velásquez ha prestado a la causa del derecho, no sólo amerita ante los conciudadanos la consagración y perseverancia con que ha desempeñado sus elevadas funciones públicas, sino que constituye un honor para la entidad de que forma parte, y haciendo suya tan singular consagración, destaca igualmente las calidades humanas y científicas del Magistrado Mesa Velásquez, su labor como catedrático y publicista, su vida limpia en todo sentido, su entusiasmo para el trabajo y la desinteresada vocación con que lo ejecuta, por lo cual coloca su nombre y su obra como ejemplos dignos de imitarse".

Transcríbase al excelentísimo señor Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, al señor Ministro de Justicia, al señor doctor Luis Eduardo Mesa Velásquez y publíquese. (Sesión del día 26 de abril).

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, registra conmovida la muerte del doctor Simón Montero Torres, ex-Magistrado de esta corporación, eminente jurista y ciudadano ejemplar, quien desde la Cátedra y la Magistratura, ejercidas con sabiduría y probidad, prestó inolvidables servicios a la juventud y a la patria.

La Corte hace suyo el duelo que aflige a la familia del doctor Montero Torres y dispone comunicar a su viuda y a sus hijos la expresión de su dolor". (Sesión del 3 de mayo).

La Corte Suprema de Justicia, considerando: que el 31 de marzo pasado dejó de existir la señora doña Elisa Borrero de Pastrana;

Que la ilustre dama llevó una vida ejemplar por la simpatía de su trato, su abnegación y piedad, su discreción y prudencia;

Que influyó en la formación de sus hijos con la práctica sincera de las virtudes cristianas, la que proyectó al medio social en que vivía como benefactora de los desvalidos y apoyo de reconocida eficacia para la educación de la niñez;

Que del hogar que ella formó con el doctor Misael Pastrana Pastrana nació el actual primer mandatario de la Nación, doctor Misael Pastrana Borrero, quien por sus virtudes ciudadanas honra a la Nación,

Acuerda:

Deplorar muy sinceramente el deceso de tan ilustre dama y expresar al señor Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, a su dignísima esposa señora María Cristina Arango de Pastrana, a sus hijos y demás miembros de esa familia su sentimiento de profundo pesar.

La Corte en pleno hará entrega de este Acuerdo al señor Presidente de la República y se transcribirá por la mesa directiva de la corporación a los demás familiares de la extinta. (Sesión del día 5 de abril).

"La Corte Suprema de Justicia deja testimonio, en su sesión de la fecha, del sentimiento de pesar que la embarga por la muerte del señor don Protasio Conde, padre político del honorable Magistrado doctor Alvaro Luna Gómez, acaecida recientemente en la ciudad de Pamplona, y con tal motivo envía a tan eminente compañero, a su distinguida esposa señora Ligia Conde de Luna y a sus hijos un saludo cordial y sincero, junto con la renovada expresión de amistad de todos y cada uno de los miembros de la Sala Plena". (Sesión del 10 de mayo de 1973).

"La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, deplora el fallecimiento del señor Efraín Acosta, ciudadano ejemplar y tío del distinguido Magistrado de la corporación, doctor Julio Roncallo Acosta, y con ocasión de su duelo les hace presentes a él y a su digna señora esposa, doña Lilia de Sola de Roncallo, sus sentimientos de sincera y cordial simpatía". (Sesión del día 10 de mayo de 1973).

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plenaria de la fecha, deplora el fallecimiento de la ilustre dama doña Emilia Arciniegas de Echandía, esposa del insigne compatriota, ex-Presidente de la República y antiguo Magistrado de la corporación, doctor Darío Echandía, y se asocia al duelo que aflige a este gran colombiano por la pérdida de quien con sus excelsas vir-

tudes, su discreta sencillez, su bondad y su amor, iluminó su vida.

Los Magistrados de la Sala de Gobierno de la Corte Suprema pondrán en manos del excelentísimo señor doctor Darío Echandía el texto de esta proposición, transcrita en nota de estilo". (Sesión del día 16 de mayo).

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plena de la fecha, registra con pesar el fallecimiento de la prominente dama doña Sofía Fernández Botero, quien perfeccionó su vida al servicio de sus más nobles causas del espíritu, como hermana de la presentación, y hace llegar al doctor Eduardo Fernández Botero, ex-Presidente muy ilustre de esta corporación, a su digna esposa doña Ligia Arcila de Fernández Botero y a sus demás familiares, el sentimiento de afectuosa condolencia". (Sesión del día 28 de junio).

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión plena de la fecha, registra con pesar el fallecimiento del señor don Enrique Uribe Cadavid, hermano del ex-Magistrado de esta corporación, doctor Julián Uribe Cadavid, y hace llegar a éste y a su distinguida familia el sentimiento de cordial solidaridad". (Sesión del día 20 de septiembre de 1973).

"La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, deja testimonio en la sesión de la fecha de que adhiere emocionadamente al homenaje que tributará la República el próximo 20 de octubre a uno de sus más ilustres y venerados hijos, poeta excelso, humanista, filósofo, lingüista, historiador y estadista eminente, maestro Guillermo Valencia, postulado por sus compatriotas y por sus relievantes virtudes, en dos ocasiones para regir los destinos nacionales; y en consecuencia, se hará representar en los actos sólemnes que tendrán lugar en Popayán, digno marco de esa excelsa personalidad, por una comisión compuesta por los miembros de la Sala de Gobierno, acompañados de los Magistrados que ellos designen. Transcríbase a los hijos y nietos del maestro, al Gobernador del Departamento del Cauca y al Alcalde de la muy ilustre ciudad de Popayán, en nota de estilo". (Sesión del día 27 de septiembre).

"La Corte Suprema de Justicia deplora la muerte del doctor Simón David Carrejo Bejarano, eminente jurisconsulto, catedrático, tratadista, quien fuera abogado asistente de la Sala Civil de esta honorable Corte, y hace llegar la voz de su más sincera condolencia a su señora madre doña Rosa Bejarano viuda de Carrejo, a sus hermanos y demás familiares. Trancríbase en nota de estilo a estas personas, la presente moción". (Sesión del 18 de octubre de 1973).

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plena de la fecha, registra complacida las bodas de oro profesionales del doctor Gustavo Fajardo Pinzón, ilustre ex-Magistrado de la corporación, de la cual fue su presidente, y hace llegar al sabio jurista su más cordial felicitación por el feliz suceso.

Transcríbase en nota de estilo al doctor Fajardo Pinzón e insértese en la *Gaceta Judicial*". (Sesión del 22 de noviembre de 1973).

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión plena de la fecha, registra complacida la exaltación del Presbítero doctor Rafael Gómez Hoyos, Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la dignidad de Prelado de Honor de Su Santidad Pablo VI y hace llegar al virtuoso ministro de Dios, hombre de letras y eminente jurisconsulto la más cordial felicitación.

Transcríbase a Monseñor Gómez Hoyos en nota de estilo e insértese en la *Gaceta Judicial*". (Sesión del 23 de noviembre).

"Tengo a honra comunicarle que la Corte Suprema de Justicia en sesión plenaria del 22 del mes en curso, aprobó con regocijo unánime la proposición que me permito transcribirle: 'La Corte Suprema de Justicia registra, en el acta de su sesión plenaria de la fecha, su complacencia por la distinción que le ha hecho el Gobierno Nacional al doctor Adán Arriaga Andrade, al imponerle en el día de hoy la Gran Cruz de la Orden de Boyacá, en reconocimiento a sus calidades de jurista y de colombiano eminente. La Corte hace llegar, con este motivo, al doctor Arriaga, su más cordial felicitación y exalta, a su vez, aquellas cualidades, al aprecio nacional". (Sesión del día 22 de noviembre).

SALA PLENA

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—(Bogotá, D. E., enero quince de mil novecientos setenta y tres).

(Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago).

En cumplimiento a lo ordenado en el parágrafo del artículo 121 de la Carta, el Gobierno ha remitido oportunamente el Decreto legislativo número 2035 de este año para revisión de constitucionalidad; el decreto tiene la firma del Presidente y la de todos los Ministros, y la copia debidamente autenticada dice así:

"DECRETO NUMERO 2035 DE 1972
(noviembre 8)

"por el cual se crea una Sala de Decisión en el Tribunal Superior Militar y una Fiscalía para la misma corporación.

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

Considerando:

"Que por Decreto número 250 de 26 de febrero de 1971 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

"Que por Decretos legislativos números 254, 1518 y 1989 de 1971, se adscribió a la jurisdicción penal militar el conocimiento, durante la vigencia del estado de sitio, de ciertos delitos comunes cometidos por los particulares, con el objeto de lograr el pronto restablecimiento del orden público mediante la represión oportuna de las infracciones que causan notoria alarma social;

"Que, como consecuencia de la ampliación de competencia el volumen de trabajo de esta jurisdicción se acrecentó excesivamente;

"Que el Tribunal Superior Militar está constituido solamente por tres (3) Salas de Decisión integradas por tres (3) Magistrados cada una y por tres (3) Fiscalías comunes a las mismas, o sea un total de doce (12) funcionarios para atender el progresivo aumento de los negocios a su cargo, para todo el territorio de la República,

Decreta:

"Artículo 1º Créanse en el Tribunal Superior Militar los siguientes cargos:

"a) Tres (3) Magistrados que constituirán una nueva Sala de Decisión (Cuarta Sala);

b) Un (1) Fiscal;

c) Cuatro (4) Asistentes Judiciales, grado 15, y

d) Un (1) conductor, grado 4.

"Artículo 2º La designación de los Magistrados y Fiscal la hará el Gobierno Nacional en las personas que reúnan las calidades señaladas en el Código de Justicia Penal Militar. Los asistentes judiciales y el conductor serán nombrados por el Tribunal Superior Militar, en Sala Plena, conforme a las normas vigentes.

"Parágrafo. La designación de los funcionarios a que se refiere este artículo se hará para el resto del período iniciado el 15 de julio de 1968, pero si el actual estado de sitio se levantare antes de esta fecha los funcionarios cesarán automáticamente en el ejercicio de sus funciones y atribuciones. Igualmente, si el mismo estado de sitio subsistiere después de dicha fecha, el Gobierno y el Tribunal Superior Militar harán las designaciones correspondientes para el nuevo período, entendiéndose que en todo caso las personas nombradas dejarán de ser funcionarios tan pronto se levante el estado de sitio.

"Artículo 3º Autorízase al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales a que haya lugar.

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

"Dado en Bogotá, D. E., a ocho (8) de noviembre de mil novecientos setenta y dos (1972)".

Como fundamento jurídico para la expedición de este Decreto el Gobierno invoca el estado de sitio en que se encuentra todo el territorio de la

República, merced a la declaratoria de turbación del orden público hecha por el Decreto 250 de 26 de febrero de 1971, situación que aún subsiste.

Y como motivos inmediatos para la creación de los cargos en la justicia penal especial se aduce en los considerandos que el volumen de trabajo en el Tribunal Superior Militar se ha acrecentado excesivamente por el traslado de competencia para conocer de los delitos comunes señalados en los Decretos 254, 1518 y 1989 de 1971.

Si bien es cierto que por los Decretos 271 de 1971, 1315 y 2034 de 1972, han vuelto a conocimiento de la justicia ordinaria algunos delitos comunes cuya competencia fue atribuida antes a la justicia especial, permanecen aún numerosas conductas delictivas, determinadas en los respectivos artículos del C. P., en el ámbito de la justicia penal militar, amén de los delitos comunes conexos y de los que constitucionalmente le corresponden.

Acto típico del estado de sitio es ampliar el radio de acción de la jurisdicción penal militar, durante la turbación del orden público, para que pueda conocer de aquellos delitos que tengan relación con las causas que han originado la anormalidad; la calificación de constitucionalidad de los Decretos legislativos que han trasladado la competencia ya ha sido hecha por la Corte Suprema en relación a cada uno de los citados antes, no solamente desde el punto de vista de la facultad que al Gobierno asigna el artículo 61 de la Carta para atribuir esta competencia a la jurisdicción militar, sino en cuanto a que la aplicación de procedimientos propios de esta justicia especial no significa creación de tribunales especiales, ni sometimiento de los sindicados a normas procesales formalmente nuevas en el tiempo.

Si los Tribunales Militares son también, como la rama jurisdiccional, creados por la Constitución (art. 170), organizados por ley previa y se permite atribuirles nuevas competencias en estado de sitio, es lógico que el legislador de emergencia tenga las facultades necesarias para proporcionar los medios indispensables al cumplimiento de las nuevas funciones que se les asignen; no es aceptable una facultad constitucional sin el medio de ejecutarla y hacerla eficaz.

Para el preciso caso que se estudia, la ampliación del Tribunal Militar, con otra Sala y los respectivos funcionarios y empleados, es una consecuencia que aparece del aumento de trabajo por el volumen de negocios que se le han atribuido: esto explica y justifica suficientemente la medida transitoria que el Gobierno adopta por el Decreto 2035 que se revisa.

El aumento de personal no puede considerarse como un cambio en la estructura de la justicia penal militar, puesto que la organización, funcionamiento, normación procesal, nombramientos, etc., se ciñen estrictamente a la legislación preexistente.

El Decreto 250 de 1958 "por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar" adoptado como Ley por la número 141 de 1961, en sus artículos 321 y 322 estatuye:

"Artículo 321. El Tribunal Superior Militar estará compuesto por nueve Magistrados Abogados y por el Comandante General de las Fuerzas Armadas que será su presidente y tendrá además tres Fiscales Abogados y el personal subalterno que su funcionamiento requiera.

"Artículo 322. Los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, serán nombrados para períodos de cinco años, por el Gobierno".

La creación de tres nuevos Magistrados, un Fiscal y los empleados subalternos correspondientes, en los términos del artículo 1º del Decreto 2035, es lógica consecuencia de la ampliación de competencia que al Tribunal Militar se hace por la legislación de emergencia. El artículo 2º del mismo Decreto, referente a nombramientos del personal, corresponde exactamente a la legislación vigente sobre la materia; el parágrafo hace las previsiones necesarias para los eventos de terminación o subsistencia del estado de sitio a la expiración del período legal de los actuales Magistrados del Tribunal Militar, lo cual encaja dentro de los preceptos normativos contenidos en el artículo 121 de la Constitución.

Los artículos 3º y 4º son consecuencia necesaria del normal desarrollo de la nueva regulación.

Por estas consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es *exequible* el Decreto legislativo número 2035 de 8 de noviembre de 1972 "por el cual se crea una Sala de Decisión en el Tribunal Superior Militar y una Fiscalía para la misma corporación".

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esgue-

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

Salvedad del voto

(Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry).

Consideraciones

La Corte ha sido reiterada al afirmar que los poderes excepcionales de que resulta investido el Presidente por virtud de la declaración regular de turbación del orden público, lo autorizan para tomar, de modo transitorio, todas aquellas medidas precisamente encaminadas a restablecerlo. Ha agregado que siendo su misión principal mantener el orden público y responder por él, dichas medidas no pueden afectar en modo alguno la estructura de los órganos del Estado, los cuales por separado y conjuntamente, integran el sistema cuya guarda se le ha encomendado.

La historia de la reforma del artículo 121 de la Carta, en sus últimos años, tiene en su raíz, y como causa, la que en unas ocasiones fue necesidad, y en otras hábito inadecuado, de utilizar las atribuciones ínsitas en el precepto para asumir la totalidad de las funciones propias del Congreso, al punto de que el instrumento teóricamente idóneo para mantener el orden y restablecerlo, quedó convertido en el más útil para su destrucción. Gradualmente se fue haciendo imposible el levantamiento de los estados de sitio porque la gravedad de las medidas tomadas, su alejamiento de los hechos perturbadores y los daños que sobrevendrían al dejar de regir, como lo prevén el texto y correcto entendimiento del precepto, lo hacían cada vez más difícil. Había, pues, que prolongarlo, o entrar en dispendiosas negociaciones con el Congreso para que convirtiera en disposiciones permanentes aquellas que, por su especial origen y finalidad, no podían serlo.

Fue igualmente necesario escindir el contenido y alcance que se dio al artículo 121, en cuanto instrumento para atacar, ya no sólo los hechos mismos de la perturbación, sino sus causas. Las nociones de orden público político y orden público económico, difícilmente concretadas en la doctrina constitucional, pero implícitas en el texto primitivo, exigían un tratamiento separado. Así se explica en mucha parte la presencia del actual artículo 122 de la Carta, cuyos supuestos y mecanismos de acción no coinciden con los que siguen caracterizando los del 121, después de la Reforma. Queremos significar que las medidas de orden económico que solían tomarse con apoyo, en el último, bajo el pretexto, cierto o errado, de ser causas de la perturbación, así como otras de parecida naturaleza, ya no pueden tomarse, sino exclusivamente en épocas de normalidad por el Congreso, o por el Presidente investido de las facultades del artículo 76-12, o por medio del artículo 122 que se viene citando.

En el caso presente el Tribunal Superior Militar y los jueces militares, hacen parte de la estructura de una de las ramas del Poder Público, que es la Jurisdiccional, y tienen como función la de aplicar el derecho en la especialidad castrense. Sus funciones y modo de ejercerlas se hallan previstas en la Constitución y desarrolladas en la ley. Las urgencias de un estado de perturbación pueden justificar que esas funciones se aumenten o disminuyan, o, como ha venido ocurriendo, se hagan transitorios cambios de competencia para que, por medios que se presumen más rápidos y psicológicamente más efectivos, esa jurisdicción especial conozca de negocios que comunmente son de competencia de la justicia ordinaria. Pero la estructura misma del organismo, no puede ser alterada mediante la creación o disminución de Salas, o Magistrados en los Tribunales, o de jueces, porque ello vale tanto como alterar la estructura misma de la Rama Jurisdiccional, hecho que no parece ser conducente ni necesario para el restablecimiento del orden, sino que por su naturaleza compete resolver al Congreso. Este fue, en nuestro sentir, el alcance del fallo de la Corte fechado el 27 de abril de este año, cuando al declarar exequible el Decreto número 421 de 23 de marzo de 1972 que alteró el régimen de vacaciones de los Jueces de Instrucción Criminal, aceptó que mediante las atribuciones del artículo 121 podían introducirse cambios en ciertas funciones de los órganos del Estado, cuando ello se hiciera necesario para guardar mejor y más efectivamente los derechos ciudadanos, pero no alterar la conformación y estructura de tales órganos.

Por lo anterior, consideramos que el Decreto consultado es inexequible.

Guillermo González Charry, Aurelio Camacho Rueda, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar,

Alfonso Peláez Ocampo, Miguel Angel García B., José Eduardo Gnecco C., Humberto Barrera Domínguez y Luis Carlos Pérez.

Objeciones Presidenciales.

La inmunidad parlamentaria. Inexequibilidad del proyecto de ley por el cual se reglamenta el artículo 107 de la Constitución. El artículo 1º del mencionado proyecto establece específicamente un solo evento para levantar la inmunidad parlamentaria, o sea cuando existe mérito para llamar a juicio a un congresista, pero como el artículo 107 de la Carta prevé además otras clases de aprehensiones, tal proyecto es inexequible.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.— Bogotá, D. E., febrero 2 de 1973.

(Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada: Acta número 2 de enero 25 de 1973.

El Presidente del Senado envió a esta corporación el expediente relativo al proyecto de ley número 45 de 1971 (Cámara número 171), "por la cual se reglamenta el artículo 107 de la Constitución Nacional", proyecto que, después de sufrir los debates reglamentarios en ambas Cámaras del Congreso, el Presidente de la República objetó, en su conjunto, por inconstitucional. Tales objeciones fueron estudiadas en el Congreso, habiéndose declarado unas fundadas y otras infundadas. De esta manera solo subsiste como proyecto de ley objetado la parte de éste cuyas objeciones fueron declaradas infundadas, o sea únicamente su artículo primero, cuyo tenor es como sigue:

"Ley de 1971

"por la cual se reglamenta el artículo 107 de la Constitución Nacional.

"Artículo 1º El artículo 20 del Decreto 409 de 1971 quedará así: 'En los procesos en que fuere sindicado algún miembro del Congreso, mientras subsista la protección consagrada en el artículo 107 de la Constitución, si el juez competente considerare que existe mérito para llamarlo a responder en juicio criminal, solicitará el correspondiente permiso a la Cámara a que pertenezca, y si se concediere el permiso, el juez, además, cuando fuere procedente, hará efectiva la detención decretada como consecuencia del auto de proceder, detención que se cumplirá en el lugar que unánimemente señale la Comisión de la Mesa.

'Con la solicitud de permiso el juez enviará copia del auto de proceder y de las piezas procesales que crea indispensable para ilustrar a la Cámara respectiva, la cual podrá solicitar, además, copia de otras diligencias del sumario.

'El congresista sorprendido in flagranti delito, y aprehendido, será puesto a disposición de su Cámara por conducto del juez competente, previa calificación provisional y sumaria que éste deberá hacer de la flagrancia dentro de las 24 horas siguientes a la captura, para que ella decida sobre el levantamiento de la imunidad. Si el juez no hallare establecida la flagrancia, pero sí mérito para indicar el proceso, actuará en la forma que se establece para las infracciones no flagrantes. Si el Congreso estuviere en receso, dentro del tiempo anterior y posterior a las sesiones que se extienda la protección constitucional, el sindicado será puesto a órdenes de la Comisión de la Mesa, la cual por unanimidad podrá conceder el permiso, decisión ésta que, con prelación a cualquier otro asunto, confirmará o revocará la Cámara a que pertenezca el sindicado a partir de la instalación del Congreso en sesiones ordinarias o extraordinarias'".

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución, compete a la Corte decidir sobre la exequibilidad del proyecto referido.

Según se deja anotado, el Congreso aceptó algunas de las objeciones expuestas por el Presidente, por estimar que, efectivamente, se referían a disposiciones que no se conformaban, por extrañas, a la materia tratada en el artículo 107 de la Carta. En cambio, reputó infundados los demás reparos hechos por el Ejecutivo, considerando que el proyecto de ley, en su versión actual, sí corresponde cabalmente al artículo 107 del estatuto fundamental, texto éste que, de tal manera, debe tenerse como reglamentado, por todos sus aspectos, en la parte del proyecto de ley arriba transcrita.

De consiguiente, se impone comparar el artículo objetado con el 107 de la Constitución, y mirar si, en realidad, todas las hipótesis que éste comprende se hallan contempladas en la redacción del primero.

El artículo 107 de la Carta dice:

"Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la Cámara a que pertenezca, durante el período de las sesiones, cuarenta días antes y veinte después de éstas. En caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente y será

puesto inmediatamente a disposición de la Cámara respectiva".

El artículo 107 considera, a efectos de conferir una inmunidad, un medio de asegurar la independencia parlamentaria, tres situaciones en que puede hallarse un miembro del Congreso: la de aprehensión, o, como reza el texto, la de "ser aprehendido"; la de ser "llamado a juicio criminal", y la de ser aprehendido *in flagranti.*

Conviene recordar, a grandes rasgos, la reglamentación de cada una de las situaciones mencionadas, a través del derecho vigente.

a) La *aprehensión* de un presunto delincuente es fenómeno distinto del llamamiento a juicio.

La *aprehensión,* que tiene en lenguaje procesal el mismo significado de la captura, consiste en coger, asir o prender a una persona para presentarla ante la autoridad competente, en los casos contemplados en la ley. Puede cumplirse por uno de estos motivos:

1. En los procesos por delitos sancionados con presidio o prisión, cabe librar orden escrita de captura por el funcionario de instrucción cuando contra el presunto sindicado exista mérito para someterlo a indagatoria (art. 381 del C. de P. P.). Si no se estima necesaria la captura o si el delito mereciere pena de arresto o no privativa de la libertad, se citará al sindicado para los fines de la indagatoria, siempre que haya fundamento para tal diligencia, y si no comparece "será capturado para el cumplimiento de la diligencia" (art. 426 del C. de P. P.).

2. Para hacer efectivo un auto de detención preventiva, providencia que se puede dictar en cualquier momento del proceso, cuando estén reunidos los presupuestos sustanciales indicados en el artículo 439 y con las formalidades señaladas por el artículo 441 del C. de P. P. Si se trata de funcionarios públicos, debe observarse lo dispuesto en los artículos 449 y 450 ibídem.

3. Para hacer efectiva la sentencia de condena a pena privativa de la libertad (art. 669 del C. de P. P.).

b) El *llamamiento a juicio,* o auto de proceder, es pieza de calificación de fondo del mérito del sumario, que se dicta una vez clausurada la investigación penal (art. 480), cuando estén reunidos los requisitos precisados en el artículo 481, y se atienden las formalidades descritas en el artículo 483. En él puede ordenarse la detención preventiva del procesado —cuando no se hubiere dispuesto en el curso del sumario— y hacerse efectiva esa medida cautelar en forma inmediata, sin necesidad de ejecutoria de la providencia (art. 486 del C. de P. P.). Estas medidas se cumplen de ordinario por medio de aprehensión.

c) También tiene lugar la aprehensión en caso de *flagrancia* o cuasi flagrancia, situaciones que define el artículo 301 del C. de P. P.

Cuando hay flagrancia, la captura se puede realizar aun por simples particulares, sin orden previa de autoridad competente (arts. 24 de la C. N. y 5º del C. de P. P.).

Cuando existe cuasiflagrancia la captura puede ser ejecutada, también sin necesidad de orden escrita de autoridad competente, por la policía judicial (art. 289, numeral 9 del C. de P. P.).

Se sigue de todo lo anterior que el fenómeno de la aprehensión es genérico, y ocurre en todos los casos de privación de la libertad de una persona, exista o no llamamiento a juicio hecho en un proceso penal, y puede darse también, fuera de juicio, no solo en materia policiva sino, verbigracia, cuando, en tiempo de paz o aún de alteración del orden, sean aprehendidas y retenidas las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública, en los términos del artículo 28 de la Constitución.

En ninguna de las hipótesis enumeradas, salvo la de flagrancia, puede aprehenderse a un miembro del Congreso sin autorización de la Cámara a que pertenezca, dentro del término que señala el artículo 107 C. N.

Se trata de una garantía de la libertad personal de los Senadores y Representantes, que no se reduce a los casos de llamamiento a juicio o de miembro del Congreso cogido en flagrante delito, únicos contemplados en el artículo 1º del proyecto de ley que se estudia.

El artículo 107 de la Constitución cobija toda privación de libertad, sea cual fuere su causa, así como los autos de proceder. Ninguno de esos autos puede llevarse a cumplido efecto sin intervención de la Cámara legislativa a que pertenezca el miembro del Congreso a quien se refiera una aprehensión o un llamamiento a juicio.

Se advierte, pues, que el texto constitucional abarca situaciones más numerosas que las reguladas restrictivamente en el proyecto de ley. Esta disparidad hace que las dos disposiciones choquen entre sí y sean incompatibles, por lo cual aparece claro un vicio de inconstitucionalidad que hace inexequible el proyecto de ley en estudio. A este respecto la Corte comparte la opinión del Ejecutivo contenida en sus objeciones, y expresada así:

"El artículo 1º es inconstitucional al establecer que la solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria solo puede hacerse en virtud de auto de llamamiento a juicio, por cuanto el artículo 107 de la Carta prevé en forma clara que la referida solicitud no solamente puede ha-

cerse para llamar a "juicio criminal" a un congresista, sino para "aprehenderlo".

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio en la Sala Constitucional y en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 90 y 214 de la Constitución,

Decide:

Es *inexequible* el artículo primero del proyecto de ley número 45 de 1971 (Cámara número 171), "por el cual se reglamenta el artículo 107 de la Constitución Nacional".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República, a los Ministros de Gobierno y de Justicia y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, insértese en la *Gaceta Judicial* y devuélvase el expediente al Senado de la República.

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

LA PARIDAD EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La competencia fijada por el artículo 214 de la Constitución es taxativa y la Corte no puede rebasarla so pena de invadir esferas ajenas que corresponden a otras entidades estatales. — Las disposiciones acusadas y el parágrafo del artículo 120 de la Carta se refieren a distintas materias; así el artículo 10 del Decreto 2400 de 1968 precisa la conducta y desempeño de los funcionarios de la administración con relación a actividades de los partidos políticos y la norma constitucional mencionada se refiere a nombramiento de empleados que no pertenezcan a la Carrera Administrativa. — Al enfocarse en textos diversos, situaciones diferentes que corresponden a materias distintas, no surge vicio de inconstitucionalidad. — El parágrafo del artículo 120 debe ser correctamente aplicado, si no lo es, el derecho colombiano prevé la manera de corregir tal falla, sin ser la Corte la llamada a subsanarla.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 2 de 1973.

(Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada: Acta número 2 de enero 25 de 1973.

El ciudadano Alfonso López Michelsen pide que se declaren parcialmente inexequibles el inciso primero del artículo 10 del Decreto 2400 de 1968 y el literal d) del artículo 12 de la Ley 19 de 1958, y extiende su petición de inexequibilidad al artículo 13 de la misma Ley 19. Al copiarse las disposiciones demandadas parcialmente, se subrayarán los fragmentos objeto de la acción.

Tenor de las disposiciones acusadas

"DECRETO NUMERO 2400 DE 1968
(septiembre 19)

"por el cual se modifican las normas que regulan la administración de personal civil y se dictan otras disposiciones.

"... ... ...

"Artículo 10. Asimismo, a los empleados les está prohibido, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio, desarrollar actividades partidarias. Se entiende por tales: aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes; intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos; pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza; *tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra;* coartar por cualquier clase de influencia o presión la libertad de opinión o de sufragio de los subalternos".

"LEY 19 DE 1958
(noviembre 25)

"sobre reforma administrativa.

"... ... ...

"Artículo 12. A los servidores públicos en período de prueba o de servicio activo, así como a los que se hallen bajo licencia ordinaria o de larga duración, les está vedada cualquier actividad que implique intervención en la política partidista o utilización de las funciones o poderes de su cargo en beneficio de la organización o de las campañas de los partidos.

"Les es especialmente prohibido:

a) Formar parte de directorios o comités de los partidos políticos;

b) Intervenir de cualquier manera en la organización de manifestaciones o de otros actos políticos de dichos partidos;

c) Pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de la prensa hablada o escrita, temas de la misma naturaleza;

d) *Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones contra los mismos,* y

e) Coartar por cualquier clase de influencias o presión la libertad de sufragio de sus subalternos.

"Artículo 13. La comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, las jefaturas de personal y las comisiones de personal no podrán hacer indagación alguna sobre la filiación política de las personas inscritas en la Carrera Administrativa o que pretendan ingresar a ésta, ni tomar en cuenta tal filiación para sus decisiones relacionadas con admisiones, ascensos o retiros del personal de la Carrera".

Violación invocada. Concepto del Procurador.

El demandante indica que los textos acusados son violatorios del parágrafo único del artículo 120 de la Carta (A. L. 1º de 1968, art. 41). Este cargo, algunas de cuyas modalidades serán materia de glosas directas, se estudiará adelante con la debida detención.

El Jefe del Ministerio Público precisa con suma nitidez cuál es el ámbito de la demanda y pone muy en claro el sentido de las acusaciones respectivas, en conformidad con los desarrollos que el actor desenvuelve en sus escritos. La Corte adhiere a este análisis para delimitar la cuestión planteada y redactar la parte motiva de esta sentencia. El Procurador General de la Nación, de otra parte, estima que los actos materia de acusación son constitucionalmente correctos y expone, en apoyo de sus tesis, razones tan densas como dialécticamente dispuestas. Esta corporación, en la imposibilidad de reproducir los conceptos de la Procuraduría, los tiene muy presentes al formular, como base de este fallo, las siguientes

CONSIDERACIONES

Conviene recordar algunas fases del movimiento reglamentario sobre nominación en puestos administrativos, sus consecuencias y el enlace que éstas guardan con las sentencias de la Corte sobre constitucionalidad de leyes y decretos.

Dos clases de funcionarios.

La reforma constitucional aprobada por el plebiscito de primero de diciembre de 1957, estableció, a efectos de previsión, dos clases de empleados de la rama ejecutiva del poder; los de simple nombramiento y remoción, exentos de formalidades previas, y los pertenecientes a la Carrera Administrativa, sometidos a trámites y decisiones legalmente previstos, en cuanto a admisión, escogimiento, ascensos, promociones y destituciones.

Sobre los primeros, teniendo en cuenta que el objeto de la "reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno y que éste se ejerza a nombre de los dos", se establecía que la designación de funcionarios de la rama ejecutiva se hiciese equilibradamente y de modo que reflejara, en su composición, a las dos colectividades políticas, en paridad (art. 4º, hoy substituido).

Sobre los segundos, dijo: "En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la Carrera Administrativa, o su destitución o promoción" (Art. 7º).

Quedaron así instituidos —se repite— dos procedimientos para escoger servidores de la administración, según que fuesen de la Carrera Administrativa o no formaran en sus cuadros. Aquéllos, independientemente de toda afiliación política, éstos sujetos a un reparto igualitario.

Prohibición de intervenir en la política.

La misma reforma trae una disposición concebida así: "A los empleados y funcionarios públicos de la Carrera Administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio" (art. 6º).

Se advierte que la prohibición copiada no menciona a los funcionarios de simple nombramiento, y cabe preguntar entonces si esos servidores están facultados para intervenir en actividades partidarias. El interés de la indagación es de cuenta, pues si se admitiese la posibilidad de que ciertos empleados mezclaran el desempeño de sus deberes, tan estrictamente legales, con los quehaceres relativos a la lucha de los partidos,

con ello peligraría la imparcialidad, que es supuesto ordinario de la administración.

Si la redacción del artículo 6º del plebiscito denota un vacío, él es aparente y no significa que excluya de sus términos a los titulares de destinos públicos no pertenecientes a la Carrera Administrativa. Nuestra Carta, por medios jurídicos más comprensivos y distintos de la prohibición específica de intervenir en empeños de los partidos, impone a los funcionarios el deber de la imparcialidad. Ejemplos: al prescribir que *todos* los habitantes, sin distingos, están sujetos a la Constitución y leyes, a las cuales, en primer término, y para el ejercicio de sus funciones, se hallan ceñidos los empleados públicos, con responsabilidad en casos de extralimitación; cuando proclama que las autoridades se instituyen para proteger a *todas las personas* y asegurar los deberes sociales del Estado, sin discriminaciones; cuando exige dar pronta resolución a las peticiones que se les dirijan, indistintamente (V. arts. 10, 16, 20, 45, etc.). La Constitución y leyes enmarcan estrechamente las tareas de los agentes públicos, colocados siempre en situación legal o reglamentaria, esto es, impersonal o abstracta, y de la cual no les es dable salir, a menos de mandato expreso del constituyente o que éste haya autorizado establecer, de manera asimismo terminante.

A mayor abundamiento y puntualidad, se recuerda que el artículo 8º de la Ley 60 de 1930, en armonía con lo expuesto, dispuso:

"Ninguno de los funcionarios del poder judicial, de lo contencioso administrativo y del Ministerio Público, ni ningún empleado administrativo nacional, departamental o municipal podrá formar parte de los directorios o comités políticos, ni poner al servicio de la política las funciones que ejerza".

Antes del referéndum de 1957 señoreaba nuestro derecho una pauta referente al ejercicio de toda función pública, en cualquiera de sus fases: las autoridades de todas las ramas, desde el Jefe del Estado, los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación o los dignatarios de las Cámaras legislativas hasta el más modesto subalterno, no han de usar sus atribuciones para favorecer o dañar a alguien, por causas políticas. Y en cuanto al nombramiento de empleados administrativos no contemplaba hipótesis que se apartara de esta proposición.

La paridad, empleados de carrera política.

Esa regla quedó en principio confirmada por el plebiscito, al proclamar que "la Constitución Política de Colombia es la de 1886 con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el acto legislativo número 1 de 1947, inclusive", entre cuyas prescripciones se cuentan las que van enumeradas sobre igualdad en la administración pública. Debe tenerse presente asimismo la prohibición específica sobre mezcla de las tareas administrativas con la política contemplada en la Ley 60 de 1930, antes citada.

Pero el mismo texto plebiscitario advierte que procede a estatuir "modificaciones", y entre éstas se distinguía la consignada en el artículo 4º, por el cual se instituyó la paridad entre liberales y conservadores para la provisión de determinados empleos de la rama ejecutiva. Esta distribución igualitaria, que necesariamente comporta un distingo partidista, no eximía sin embargo a los titulares de los cargos así provistos del deber general de obrar sin prevenciones.

La regla sobre imparcialidad, que compromete a todo funcionario, subsistía en su mérito esencial y genérico después de expedida la norma de alcance restrictivo que ordenaba proveer ciertos cargos mediante el sistema de la paridad política, porque si bien es cierto que tales designaciones no podían hacerse sin distingos de partido, también lo es que los agentes investidos de funciones públicas quedaban sometidos en su totalidad a la prohibición de ser parciales en su conducta. Se impone la igualdad para todos en las actuaciones administrativas, provengan éstas de quien provinieren, no importa la afiliación ideológica del funcionario, ni su jerarquía en el cuadro de las dignidades oficiales. Y aunque es claro que este principio conduce por lo común a no considerar el matiz político de los servidores públicos, también lo es que la reforma de 1957 estableció una limitación cuando se trataba de designar agentes que fuesen ajenos a la Carrera Administrativa, ya que tales nombramientos debían distribuirse entre liberales y conservadores.

En lo tocante a nombramientos, y sólo a nombramientos, la ausencia de consideraciones partidarias rige para los empleados de la Carrera Administrativa, reglamentada por leyes y decretos que tratan de permanecer dentro de esa orientación. Pero los destinos de la rama ejecutiva no incluidos en dicha Carrera debían proveerse entre individuos afiliados a las dos agrupaciones políticas que en diciembre de 1957 tenían el carácter de tradicionales.

De la manera descrita los actos administrativos de nombramiento han estado gobernados por disposiciones distintas: los unos bajo normas referentes a ingreso, ascensos y promociones, sin reparos banderizos; y sujetos los otros a distribución entre conservadores y liberales.

Los artículos 12 y 13 de la Ley 19 de 1958.

Ya se vio que la reforma plebiscitaria de 1957 impuso de manera expresa una veda de intervenir en las actividades políticas, refiriéndola únicamente "a los empleados y funcionarios de la Carrera Administrativa" (art. 6º) y nada dijo sobre los no incluidos en ese orden de servidores públicos.

Surgió así una diferencia susceptible de engendrar dudas o erradas interpretaciones, como antes se ha visto.

Para cerrar el paso a incertidumbres, el artículo 12 de la Ley 19 de 1958 puso a todos los servidores administrativos bajo un mismo padrón, así:

"Artículo 12. A los servidores públicos en período de prueba o de servicio activo, así como a los que se hallen bajo licencia ordinaria o de larga duración, les está vedada cualquier actividad que implique intervención en la política partidista o utilización de las funciones o poderes de su cargo en beneficio de la organización o de las campañas de los partidos.

"Les es especialmente prohibido:

a) Formar parte de directorios o comités de los partidos políticos;

b) Intervenir de cualquier manera en la organización de manifestaciones o de otros actos políticos de dichos partidos;

c) Pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de la prensa hablada o escrita, temas de la misma naturaleza;

d) Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones contra los mismos, y

e) Coartar por cualquier clase de influencias o presión la libertad de sufragio de sus subalternos".

Se prohibe, pues, a todos los empleados públicos intervenir en cualquier actividad política.

Y relativamente a partido político de los candidatos a puestos burocráticos en la rama ejecutiva, el artículo 13 de la Ley 19 reza:

"Artículo 13. La comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, las jefaturas de personal y las comisiones de personal no podrán hacer indagación alguna sobre la filiación política de las personas inscritas en la Carrera Administrativa o que pretendan ingresar a ésta, ni tomar en cuenta tal filiación para sus decisiones relacionadas con admisiones, ascensos o retiros del personal de la Carrera".

La Ley 19 conserva la regla de imparcialidad en el ejercicio de funciones administrativas en general, que ya traían la Constitución de 1886 y la Ley 60 de 1930; y guarda silencio relativamente a necesidad de discriminar entre conservadores y liberales para la provisión paritaria de algunos cargos en la administración.

A idénticos resultados llegan los Decretos 550 y 1732 de 1960, reglamentarios de la propia Ley 19, expedidos además en ejercicio de autorizaciones extraordinarias y la Ley 13 de 1972.

El parágrafo del artículo 120.

Al anterior recuento de mandatos de derecho positivo se agrega hoy, desde la vigencia del acto legislativo número 1 de 1968, lo prescrito en el parágrafo del artículo 120 de la Constitución, el cual deja intactas, pues en nada las reforma, las disposiciones sobre imparcialidad en el ejercicio de las funciones administrativas, y al substituir el artículo 4º del plebiscito, apenas regula lo concerniente a provisión de cargos en "la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa". Conviene trasladar su tenor literal, dice:

"Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978.

"Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

"Si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.

"Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública.

"La reforma de lo establecido en este parágrafo requerirá los dos tercios de los votos de los asistentes de una y otra Cámara".

Se trata de reglas aplicables a nombramientos de Ministros y, además, de empleados "que no pertenezcan a la Carrera Administrativa". Sobre esa manera de conferir los empleos propiamente dichos, el parágrafo comienza por mantener la paridad de los partidos conservador y

liberal, cuya fuente proviene del artículo 4º del referéndum de 57, hasta el 7 de agosto de 1978. Y ordena que, después de la fecha indicada, "el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República". Sin que lo anterior obste "para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública".

De tal modo se reglamenta, una vez más, cómo debe procederse para nombrar a ciertos empleados de la administración, teniendo en cuenta la afiliación política de las personas que hayan de escogerse.

Acertada o no, respetuosa de la técnica legislativa o desdeñosa de ésta, fácil o difícil de interpretar, sea como fuere, nótese que la norma constitucional transcrita consagra un ordenamiento aplicable a la designación de cierta clase de empleados no pertenecientes a la Carrera Administrativa.

A las autoridades encargadas de dictar los actos que requieren todos los nombramientos incumbe respetar este precepto, de acuerdo con las situaciones que se presenten en cada caso y con los factores operativos de la norma. Estas condiciones de aplicación tienen como puntos de referencia los que plantean el parágrafo citado y sus antecedentes plebiscitarios, a saber: mantenimiento de la paridad entre liberales y conservadores hasta el 7 de agosto de 1978; forma de nominaciones después de la fecha indicada, etc. Son pormenores que deberán poner en obra las autoridades competentes. De la corrección de tales providencias corresponde decidir a la jurisdicción contencioso administrativa, exclusivamente. Al través de esas decisiones jurisdiccionales puede surgir una interpretación conforme a la mayor o menor claridad del texto y acorde con sus alcances; exégesis que el actor echa de menos, pero que la Corte no ha de ofrecer, porque no es órgano de consulta y únicamente decide sobre los negocios que le están atribuidos por la Constitución y concretándose a ellos.

Tal sucede en el problema que se estudia, el cual versa sobre la constitucionalidad de determinadas disposiciones. *Para resolverlo, esta corporación, sin entrar en el examen de temas que le son extraños, debe circunscribirse a comparar las normas acusadas en la demanda con las prescripciones de la Carta, haciendo de unas y otras un cotejo adecuado, a cuyo propósito es factible interpretarlas, en la medida necesaria, sin más. Un método diferente lleva a descarríos hermenéuticos, cuando menos, o a intromisiones en la órbita de la justicia administrativa. La Corte no ha de trazar derrotas, en punto a nombramientos, a las autoridades administrativas, sujetas a control jurisdiccional especializado, que ella es incapaz de interferir. Así lo mandan el sentido de su misión y la conciencia de sus responsabilidades.*

Por estos motivos la Corte se limita a explicar el significado de las disposiciones acusadas como del parágrafo constitucional que se dice infringido y de los demás textos superiores referentes a la cuestión debatida, pero solo a la cuestión debatida, en los términos que plantean las peticiones de la demanda. Ir más allá de estos canceles sería impropio y excesivo.

Algunos argumentos del actor.

En contraste con las anotaciones que se dejan escritas, el actor parte del supuesto de que tanto el artículo 10 del Decreto 2400 como el parágrafo del artículo 120 de la Constitución contienen reglas aplicables a idéntica clase de actos, reglas que, por estimarlas contradictorias, viciarían de inconstitucionalidad las del Decreto mencionado.

Haciendo hincapié en una cuestión de fechas, pero siempre en la inteligencia de que los dos textos referidos conciernen por igual a unas mismas operaciones jurídicas, dice el impugnante:

"No existe dentro del texto constitucional citado del artículo 120, una obligación que claramente establezca la exclusividad de la Rama Ejecutiva para liberales y conservadores hasta 1978. Es indudable que el artículo 120 consagra la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenecen a la Carrera Administrativa. Quien lea el artículo desprevenidamente tendrá que admitirlo así. Sin embargo, en el parágrafo cuarto, cuando dice: 'lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública', podría poner en duda la presunta exclusividad para los partidos, a que se ha hecho referencia".

"Este problema no es de poca monta en cuanto dice relación del artículo 10 acusado de inconstitucional, según sea una u otra la interpretación.

"El artículo prohibiendo tener en cuenta el partido político a que pertenece el empleado es a todas luces inconstitucional, si existen ciudadanos que hasta 1978 no pueden desempeñar funciones públicas en razón de su filiación política. Es constitucional, en cambio, si, de acuerdo con la interpretación de que el parágrafo cuarto del

artículo 120 está vigente desde 1968, no hay obstáculo para que miembros de otros partidos o de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la Administración Pública, porque no sería forzoso para ejercer el poder de nombrar, determinar la afiliación política del agraciado".

Debe observarse a lo transcrito que, en este negocio, no aparece contradicción entre las disposiciones acusadas y un precepto constitucional, como si versaran todas sobre igual clase de actos administrativos. La disyuntiva expresada con esa base carece de realidad, pues sus términos no se refieren a idéntica materia, sino a dos situaciones nítidamente diferenciadas y regidas por normas distintas, sin que las respectivas regulaciones choquen entre sí. El artículo 10 del Decreto 2400 (como el artículo 12 de la Ley 58) se refieren a la conducta que en el ejercicio de sus funciones deben observar todos los funcionarios de la administración, ya en desempeño de sus cargos, a quienes se prohibe, según tradición del derecho público de Colombia, intervenir en las luchas de los partidos, y, singularmente, decidir los asuntos de su competencia teniendo en cuenta la afiliación política de las personas, en pro o en contra de ellas, por motivos políticos. El parágrafo del artículo 120 de la Carta no contempla la conducta general de los agentes públicos de la Rama Ejecutiva sino una sola clase de sus actos: la de nombramiento de empleados que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, nombramientos que deben recaer en individuos adictos a partidos políticos. Si los artículos 10 y 12 conciernen a actos en general y, en cambio, el parágrafo del artículo 120 se contrae exclusivamente a un orden particular de ellos (los de nombramiento de ciertos empleados), es notorio que las dos series de disposiciones no convergen en ningún punto común ni, por ende, alcanzan a enfrentarse. Al contrario, los artículos 10 y 12 son compatibles con el parágrafo del artículo 120 de la Carta. Son compatibles, porque enfocan situaciones diferentes, que tales textos rigen de manera también distinta, sin que pueda surgir entre unos y otros la incongruencia que origina, sobre una misma materia, el vicio de inconstitucionalidad.

Que el parágrafo del artículo 120 pueda ofrecer dificultades de interpretación por los diversos eventos cronológicos a que se refiere en apartes separados (1978, después de ese año, o, según el actor, desde 1968), ello no impide su aplicación, la cual debe hacerse, indefectiblemente, por quien corresponda, en cada caso, sin dejar subsistir puntos dudosos. Si llegaren a cometerse errores, el derecho colombiano prevé la manera de corregirlos, y ésta no incluye aptitud de la Corte para intervenir en esas cuestiones, reservadas a una jurisdicción distinta, con misión de resolver sobre la constitucionalidad o corrección legal de los actos administrativos de nombramiento.

Ante el evidente fundamento de esta solución el actor pone de resalto la dificultad probatoria en que se hallaría quien acudiese a la justicia contencioso administrativa en demanda de nulidad contra un nombramiento hecho en contradicción con el parágrafo del artículo 120 del estatuto fundamental, y dice:

"Tímidamente me aventuro a preguntar: ¿cómo se prueba en el libelo de acusación del respectivo decreto que la persona designada no es liberal ni conservadora, si no ha figurado en directorio o listas de candidatos de otros partidos? ¿Cuál es el modo de probar ante la legislación colombiana de que un individuo es apolítico o de que pertenece a determinado partido, para poder esperar a que se produzca el acto y demandarlo, sin haber suscitado previamente, como lo hace el suscrito, la necesidad de llenar por medio de disposiciones legislativas un evidente vacío en cuanto al estatuto de los partidos políticos?".

Que exista o no exista dificultad probatoria en un negocio dado no es razón capaz de modificar la competencia de atribución que da a la Corte, taxativamente, el artículo 214 de la Carta para resolver sobre la exequibilidad de leyes o decretos, y no acerca de la corrección de actos administrativos de nombramiento de empleados.

El ciudadano demandante, en otro orden de ideas, sugiere asimismo lo que sigue:

"Dentro del principio de que la Corte debe examinar no únicamente las alegaciones del demandante sino la totalidad de la cuestión, muy respetuosamente me permito solicitar que, al hacer el examen de la constitucionalidad del acto acusado, se analicen los diversos aspectos relativos a la aplicación del color político de los empleados públicos cuando tienen facultad de nombrar algunos subalternos y a su situación frente a la ciudadanía. A más de apelar a mi condición de ciudadano, en defensa del articulado constitucional, someto estas consideraciones a la honorable Corte con miras a la preservación de la paz y la convivencia ciudadana, a objeto de establecer si es necesario redactar un nuevo acuerdo entre los partidos para que las disposiciones constitucionales sean más claras si, como consecuencia del fallo de esa honorable corporación, así lo estima el honorable Congreso Nacional en su sabiduría".

Tampoco sería pertinente que esta corporación al decidir la acción que se resuelve y so pretexto de hacerlo, se aviniese a exponer consideraciones encaminadas a facilitar pactos entre los partidos políticos, así obedezcan a móviles tan elevados y perspicuos como los que manifiesta el actor. Sería insólito que la Corte tomase iniciativas de esta suerte. No puede hacerlo. No debe.

Conclusiones.

Como resultante de este análisis, cabe consignar, en síntesis, las siguientes conclusiones:

El artículo 10, inciso primero, del Decreto 2400 de 1968, en cuanto prohibe a los empleados públicos desarrollar actividades partidarias y, señaladamente, "tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra", lo mismo que el literal d) del artículo 12 de la Ley 19 de 1958, que impone la misma prohibición, no son violatorios del parágrafo del artículo 120 de la Carta. Con efecto, los mandatos parcialmente acusados se refieren a los empleados y funcionarios de la administración, sin distingos, para incluirlos en una norma muy objetiva, muy general y permanente, absoluta, sobre conducta imparcial, sin distinciones de partido político, en todas las actuaciones administrativas; norma que no permitiría, aisladamente ejecutada, que para hacer nominaciones se atendiera al color político de los candidatos. En cambio, el parágrafo del artículo 120 concierne a una clase especial de destinos y apenas a ella, a los "cargos de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa", para cuya provisión precisa averiguar la afiliación política de los candidatos.

Por efecto de estas disposiciones —con fuerza de ley las últimas y constitucional la otra— los servidores de la administración no pueden tomar en cuenta consideraciones políticas, salvo cuando les corresponda proveer cargos que la Constitución haya ordenado que se distribuyan entre miembros de partidos políticos. A este solo objeto la afiliación partidaria es un factor determinante de nombramientos. Y únicamente de nombramientos. Cuando la Carta disminuye las consecuencias de una ley, la mantiene aplicable, salvo en lo que aporte de su ámbito de vigencia Por tanto, pese al parágrafo del artículo 120, subsisten en vigor los artículos 10 del Decreto 2400 y el literal d) del artículo 12 de la Ley 19 de 58, en las partes acusadas, sin que la observancia de los unos frustre la de los otros. La aplicación de todos se impone, como son aplicables disposiciones generales y especiales, cada una en su esfera. Todo lo cual significa que, en derecho colombiano, los empleados públicos tienen que observar imparcialidad en el desempeño de sus funciones, sin atender a consideraciones políticas ni tomar en cuenta la colocación partidaria de los ciudadanos. Y cuando se trate de proveer ciertas plazas no incluidas aún en la Carrera Administrativa, precisa distribuirlas entre miembros de agrupaciones partidarias. Pero a este punto estricto se reduce la necesidad de consultar el color político de las personas que hayan de nombrarse. Y verificada la designación, tanto estos agentes así escogidos como todos los demás empleados, están en la precisión de ser absolutamente ajenos a las luchas, solicitaciones e intereses de los partidos políticos, como lo mandan los textos acusados por el demandante. Esa imparcialidad genérica subsiste. No es inconstitucional. Nunca lo ha sido.

En fin, no sobra copiar otra vez el artículo 13 de la Ley 19 de 1958, también demandado, y que dice de esta manera:

"Artículo 13. La comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, las jefaturas de personal y las comisiones de personal no podrán hacer indagación alguna sobre la filiación política de las personas inscritas en la Carrera Administrativa o que pretendan ingresar a ésta, ni tomar en cuenta tal filiación para sus decisiones relacionadas con admisiones, ascensos o retiros del personal de la Carrera".

La prohibición de indagar la afiliación de las personas inscritas en la Carrera Administrativa o que pretendan ingresar a ella, no pugna con el parágrafo del artículo 120 del código institucional, pues los dos textos se refieren a dos clases de funcionarios distintos: el artículo 13 versa sobre personal de la Carrera; el parágrafo, sobre empleados que no pertenezcan a ésta. Tratándose, como se trata, de normas aplicables a diversos sujetos, no surge entre ellas ningún conflicto que suscite inexequibilidad. Por lo demás, el artículo 13, lejos de transgredir ningún canon de la Carta, se amolda a ésta, señaladamente a los artículos 10, 16, 20, 45 y concordantes. El artículo 13 es exequible.

De cuanto precede se sigue que las disposiciones objeto de la demanda, por su origen y alcance, no infringen el parágrafo del artículo 120, como tampoco violan ninguna otra norma constitucional.

De esta manera serán resueltas cada una de las peticiones de inconstitucionalidad formuladas en la demanda. Ni una sola queda sin decidir, sin la menor inhibición. Absolutamente. Afirmar cosa distinta sería temerario, por opues-

to a la evidencia. La Corte, eso sí, funda su fallo en los considerandos que estima conducentes. Y solo en ellos.

Resolución:

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

Resuelve:

1º Es *exequible* el inciso primero del artículo 10 del Decreto 2400 de 1968, en la parte que dice: "tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra".

2º Es *exequible* el literal d) del artículo 12 de la Ley 19 de 1958, y

3º Es *exequible* el artículo 13 de la Ley 19 de 1958.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Gobierno, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario General

Salvamento de voto.

Es deplorable que la mayoría de la Corte se haya abstenido de interpretar el parágrafo del artículo 120 de la Constitución, y en consecuencia definido con nitidez, si subsiste, y hasta qué fecha, el sistema de gobierno de la "paridad excluyente", o el contrario, de la "paridad no excluyente".

Compartimos la segunda tesis, y por tal razón, acogemos como salvamento de voto de la sentencia anterior, el "escrito disidente" presentado primero a la Sala Constitucional y luego a la Sala Plena, por el Magistrado doctor Eustorgio Sarria.

I. Petición.

1º Invocando el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Alfonso López Michelsen, por escritos de 17 y 21 de julio del año de 1972, solicita de la Corte declare inexequibles los artículos 12 y 13 de la Ley 19 de 1958 y 10 del Decreto extraordinario número 2400 de 1968.

2º Por auto de 29 de julio del año la Sala Constitucional admitió la demanda y dispuso correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, de acuerdo con las normas constitucionales y legales sobre la materia.

II. Disposiciones acusadas.

1º El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"LEY 19 DE 1958
(noviembre 25)

"sobre reforma administrativa.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo 12. A los servidores públicos en período de prueba o de servicio activo, así como a los que se hallen bajo licencia ordinaria o de larga duración, les está vedada cualquier actividad que implique intervención en la política partidista o utilización de las funciones o poderes de su cargo en beneficio de la organización o de las campañas de los partidos.

"Les es especialmente prohibido:

"a) Formar parte de directorios o comités de los partidos políticos;

"b) Intervenir de cualquier manera en la organización de manifestaciones o de otros actos políticos de dichos partidos;

"c) Pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de la prensa hablada o escrita, temas de la misma naturaleza;

"d) Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminación contra los mismos, y

"e) Coartar por cualquier clase de influencias o presión la libertad de sufragio de sus subalternos.

"Artículo 13. La comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, las jefaturas de personal y las comisiones de personal no podrán hacer indagación alguna sobre la filiación política de las personas inscritas en la Carrera Administrativa o que pretendan ingresar a ésta, ni tomar en cuenta tal filiación para sus decisiones relacionadas con admisiones, ascensos o retiros del personal de la Carrera".

2. "DECRETO NUMERO 2400 DE 1968
(septiembre 19)

"por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones:

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

"Decreta:

. . . . . .

"Artículo 10. Asimismo a los empleados les está prohibido, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio, desarrollar actividades partidarias. Se entienden por tales: aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes; intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos; pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza; tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra; coartar por cualquier clase de influencia o presión la libertad de opinión o de sufragio de los subalternos.

"Queda prohibido a los pagadores y habilitados de todas las dependencias administrativas nacionales, departamentales y municipales y de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, hacer descuentos o retenciones de sueldos o salarios con destino a los fondos de los partidos políticos o para cualquier finalidad de carácter partidario aun cuando medie autorización escrita de los empleados. Queda igualmente prohibido hacer tales retenciones y descuentos con destino a homenajes u obsequios a los superiores.

"Cualquier suma descontada con violación de lo aquí dispuesto, será elevada a alcance al respectivo habilitado o pagador, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

"No se podrán llevar a cabo en los locales de las oficinas públicas colecta de fondos para finalidades políticas, homenajes u obsequios a los superiores.

"Parágrafo. Es entendido que lo dispuesto en este artículo no impide a los funcionarios públicos explicar y defender las medidas y los criterios que informen la política del gobierno".

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

1º El actor indica como infringido el artículo 120 de la Constitución, en su parágrafo 1º, y en la parte que dice:

"Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, las alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978".

2º El concepto de la violación lo expresa en los siguientes apartes del escrito de 17 de julio del año en curso:

a) "Es de observar que el Decreto número 2400 de 1968 fue reformado posteriormente por el Decreto número 3074 de 1968, sin que dicho artículo décimo sufriera modificación distinta de la contenida en el inciso segundo, en cuanto a la prohibición a los pagadores y habilitados de todas las dependencias administrativas nacionales, departamentales y municipales, de los establecimientos públicos y empresas comerciales, de hacer descuentos y retenciones de salarios con destino o para cualquier finalidad de carácter partidista, salvo con previa autorización escrita del empleado. Está, en consecuencia, vigente para los empleados públicos, la prohibición de "tomar en cuenta la filiación de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra".

b) "El mismo Decreto número 2400 de 1968 al definir el carácter de empleado, dice en su artículo primero: 'El presente Decreto regula la administración del personal civil que presta sus servicios en los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público', y agrega en su artículo tercero: "Los empleos según su naturaleza y forma como deben ser provistos se dividen en: de libre nombramiento y remoción y de Carrera".

"Son de libre nombramiento y remoción las personas que desempeñan los empleos que se señalan a continuación:

"*a)* Ministros del despacho, jefes de departamento administrativo, superintendentes, viceministros, secretarios generales de ministerio y de departamento administrativo y presidentes, gerentes o directores de establecimientos públicos o de empresas industriales y comerciales del Estado;

"*b)* Los empleos correspondientes a la planta de personal de los despachos de los funcionarios mencionados anteriormente;

"*c)* Los empleos de la Presidencia de la República;

"*d)* Los empleos del servicio exterior de conformidad con las normas que regulan la Carrera Diplomática y Consular;

"*e)* Los empleos de agentes secretos y detectives;

"*f)* Los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya designación esté regulada por leyes especiales.

c) "Del texto transcrito se desprende:

"*a)* Que son empleados públicos los arriba mencionados, y

"*b)* Que les está prohibido tomar en cuenta la afiilación política de los ciudadanos. En consecuencia cualquier funcionario, sea ministro, gobernador, alcalde, jefe de departamento, etc., no podrá, de acuerdo con el ordinal diez, del Decreto número 2400 de 1968 sin incurrir en violación de la ley, tomar en cuenta la afiliación política de los ciudadanos. Ahora bien, como dicha disposición no contiene excepciones, es obvio que, cuandoquiera que un ministro, gobernador, alcalde o empleados de aquellos que taxativamente señala el Decreto acusado deba proceder a hacer algún nombramiento o escoger candidato o candidatos para llenar una vacante, en empleos que no forman parte de la Carrera Administrativa, le estará vedado tomar en cuenta el partido político del ciudadano que va a favorecer, si de tal puede calificarse su nombramiento o, discriminar en su contra al abstenerse de hacerlo, por razones políticas.

d) "El artículo 120 de la Constitución, en el parágrafo citado, dice, según los entendidos, que para los cargos de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978, la paridad de los partidos conservador y liberal con exclusión de otros grupos políticos, lo cual implicaría el que quienes pertenezcan a partidos distintos del conservador y el liberal quedarían excluidos de la nómina burocrática, en virtud de un presunto monopolio reservado a los partidos tradicionales.

e) "La contradicción entre las disposiciones es flagrante. La disposición constitucional obliga a tener en cuenta la filiación de quienes no pertenecen a la Carrera Administrativa, para evitar que se infiltren en la administración aquellos ciudadanos que no pertenecen al partido liberal o al partido conservador. La disposición legal prohibe tomar en cuenta la filiación política a los empleados públicos, no solamente para el tratamiento que se les debe prestar como ciudadanos, entre cuyos derechos está el de desempeñar funciones públicas, según la Carta de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, suscrita por Colombia, sino, presumiblemente, también, para determinar sus calificaciones en el caso de tener acceso a tales funciones.

f) "El Decreto en referencia lleva la firma, entre otros funcionarios, del entonces señor Presidente de la República, doctor Carlos Lleras Restrepo, y de su Ministro de Gobierno, el doctor Misael Pastrana Borrero.

"Este último dijo en documento reciente: 'Creo tener también, además, alguna autoridad para interpretar el artículo 120 de la Reforma Constitucional de 1968, pues participé en la redacción del artículo original y en los debates en mi calidad de Ministro de Gobierno, posición que me otorgaba alguna representación del conservatismo en la búsqueda de los nuevos acuerdos bipartidistas. No sé si la redacción final del artículo en cuestión fue hecha con el doctor Noriega y el ex-Presidente Ospina Pérez. Ello debe ser así cuando lo dice el ex-Presidente Lleras Restrepo. Pero lo cierto es que el conjunto de artículos para hacer el tránsito hacia nuevas políticas, y constituían un todo integrado e indivisible, fue fruto de diálogos constantes en los cuales me correspondió dar testimonio permanente. Esto lo conoció el Parlamento, que me escuchó con claridad y vigor precisamente la defensa de esta norma, y también el país todo, pues constituyó uno de los temas del debate electoral de 1968, ese 'plebiscito intermedio' que llamara el señor Caro, cuando explicaba la conveniencia de las dos vueltas para las Reformas Constitucionales. Esta prórroga de la paridad fue, pues, refrendada también por el pueblo en su base misma".

"Agregó además el doctor Pastrana: 'Se aceptaba anticipar el término de la paridad para concejos y asambleas, pero se extendía en el Ejecutivo hasta 1978, y aun se fue más adelante, pues se consagró la paridad en todos los cargos de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa. Y habló el artículo expre-

sa y exclusivamente de los partidos liberal y conservador'.

g) "El hecho de que el Decreto acusado por medio de esta demanda, es anterior en unos pocos meses a la Enmienda Constitucional de 1968, no modifica en nada el problema, puesto que, según las palabras del propio Ministro de Gobierno de entonces, se trataba simplemente de una prórroga de lo ya existente, con el agravante de que en el nuevo artículo se mencionaban expresa y exclusivamente los partidos conservador y liberal. Otros exégetas del artículo, todos ellos eminentes y autorizados intérpretes, por las posiciones que ocupaban en el momento de la expedición de la Enmienda de 1968, han igualmente emitido concepto acerca del alcance de la reforma, con diversas interpretaciones. Tal el caso de los doctores Samuel Moreno Díaz y Guillermo Hernández quienes sostienen que 'el texto que se presentó como proyecto al Congreso, no se refería a otros partidos'. Las dos palabras, se introdujeron a propuesta de Anapo por intermedio de su vocero en la Comisión Primera del Senado. Desde el punto de vista histórico, se reafirmará la anterior interpretación comoquiera que el partido naciente quiso preservar su existencia dentro del acuerdo tripartito constitucional que conjugó la voluntad del liberalismo, el conservatismo y el anapismo.

h) "Todas estas interpretaciones, a veces contradictorias entre sí, me merecen el mayor respeto, y sin duda alguna, merecerán de parte de la honorable Corte, un detenido análisis. Pero en la opinión de este modesto demandante no tienen muchas de ellas el valor que le atribuyen sus autores. Es un principio de derecho el que el Derecho Constitucional es un derecho estricto en donde difícilmente cabe buscar la intención o el espíritu de quienes redactan como autores o por vía de enmienda los respectivos artículos. No ocurre otro tanto en el Derecho Privado, en donde, como es sabido, reviste singular importancia la intención de las partes y el fallador debe tener en cuenta la intención recóndita de quienes redactan, pongamos por caso, las estipulaciones de un contrato. El Derecho Público deja, por decirlo así, de pertenecer a sus autores desde el momento en que se erige en ley de leyes. Es la razón por la cual fenómenos tales como el de la imprevisión, que desempeña papel en los contratos privados, no podría jamás alegarse al tratar de aplicar un texto constitucional. Prueba de ello es que Constituciones como la de los Estados Unidos de Norteamérica, con casi dos siglos de existencia, siguen sirviendo de base para la organización de la poderosa nación del norte, cuando sus redactores no soñaban en el desenvolvimiento de las relaciones humanas, en los fenómenos económicos y científicos que han conseguido que el hombre pueda sentar su planta en otros planetas. Es la razón por la cual la Corte Suprema de Justicia Norteamericana ha sentado, en materia de interpretación constitucional, los siguientes principios:

"*a)* La aplicación de una disposición constitucional es la forma igual a la interpretación de todo instrumento escrito;

"*b)* Los principios de exégesis que se aplican a todos los instrumentos revisten importancia, pero su autoridad es distinta cuando es una Constitución lo que se interpreta;

"*c)* Existe una presunción a favor de la constitucionalidad de todo acto legislativo y solo será inconstitucional cuando su inexequibilidad es clara;

"*d)* La Constitución debe ser interpretada para darle evasión al propósito de quienes la redactaron, pero el factor más importante para determinar su alcance son las palabras mismas del texto;

"*e)* El recurso a fuentes extrañas, tales como los debates en las corporaciones, las interpretaciones de la época y la opinión de los contemporáneos son recursos a los que se puede apelar cuando el lenguaje no es suficientemente claro, pero jamás para crear ambigüedades;

"*f)* Los principios de interpretación aplicados por las Cortes para explorar el sentido de las disposiciones de la Carta sirven de guías generales pero no son reglas rígidas e inflexibles a las que deba someterse el fallador.

"Entre todos estos principios reviste especial importancia, porque como es sabido el principio de la guarda de la Constitución por la Corte Suprema es de origen norteamericano, el relativo a la relación de los debates en el seno de las Comisiones o de las Cámaras en pleno, de los cuales no se debe hacer uso sino cuando existen ambigüedades de carácter idiomático. Jamás para crear equívocos por medio de interpretaciones. La Constitución ha sido redactada para la gente del común y debe ser aplicada, salvo en los casos en que se emplea un vocabulario jurídico, como la entiende el profano. Tal doctrina ha sido reafirmada en los siguientes fallos citados por Henry Rottschaefer, profesor de la Universidad de Minnesota, en su texto de Derecho Constitucional, con apoyo en las siguientes sentencias: '27 People v. Stevenson, 281 III, 117 N. E. 747; y Fairbank v. United States, 181, U. S. 283, 21 S. Ct. 648, 45 L. Ed. 862'.

"En los documentos ordenados por el Senado norteamericano sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia hasta el 1º de enero

de 1938 (documento número 232 del setenta y cuatroavo Congreso, segunda sesión), en el capítulo principios de interpretación, página 65, dice lo siguiente, en abono de la misma tesis: "las opiniones individuales de los miembros o sus actuaciones en el seno de la Constituyente no sirven para determinar ni el alcance general ni el significado justo de la Constitución como quedó finalmente redactada. Cualquier cosa que un Senador o un Representante individualmente haya dicho en el curso de los debates con respecto a la interpretación que se debe dar a una enmienda en discusión no sirve de terreno firme para su interpretación. Tampoco es importante para explorar las razones que asistieron a otros miembros para adoptar el texto definitivo', (sentencia de 1871 en Legal Tender Cases; confirmada en 1884 en el caso 110 U. S.; confirmada de nuevo en 1900 en Maxwell v. Dow).

"También se cita, en el mismo texto, el caso de Downes v. Bidwell en el cual la Corte afirmó: 'Es innecesario profundizar en los detalles de los debates. Los argumentos de los legisladores, tomados individualmente, no son materia apropiada para un comentario judicial. La mayor parte del tiempo han jugado papel en sus intervenciones las consideraciones personales o políticas ó las necesidades del momento, que difícilmente pueden ser tomadas como opiniones maduradas por quienes las expresaron al calor de los debates. Los Tribunales deben abstenerse de servirse de ellas como norma de interpretación de la Constitución'.

"Para el suscrito, que considera la Constitución de Filadelfia como la base de las diferentes Constituciones escritas que ha habido en Colombia y su jurisprudencia como una fuente de nuestro Derecho Público escrito, de la misma manera que en lo civil, los comentaristas franceses hallan cabida, la historia de los respectivos debates, en el caso del artículo 120 de la Constitución, como en cualquier otro, no reviste mayor importancia, en el camino de hallar la recta interpretación de su contenido.

"No existe dentro del texto constitucional citado del artículo 120, una obligación que claramente establezca la exclusividad de la Rama Ejecutiva para liberales y conservadores hasta 1978. Es indudable que el artículo 120 consagra la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenecen a la Carrera Administrativa. Quien lea el artículo desprevenidamente tendrá que admitirlo así. Sin embargo, en el parágrafo cuarto, cuando dice: "lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública', podría poner en duda la presunta exclusividad para los partidos a que ha hecho referencia.

i) "Este problema no es de poca monta en cuanto dice relación al artículo 10 acusado de inconstitucional, según sea una u otra la interpretación.

"El artículo prohibiendo tener en cuenta el partido político a que pertenece el empleado es a todas luces inconstitucional, si existen ciudadanos que hasta 1978 no pueden desempeñar funciones públicas en razón de su afiliación política. Es constitucional, en cambio, si de acuerdo con la interpretación de que el parágrafo cuarto del artículo 120 está vigente desde 1968, no hay obstáculo para que miembros de otros partidos o de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la Administración Pública, porque no sería forzoso para ejercer el poder de nombrar, determinar la afiliación política del agraciado".

3º Concluye el actor este primer escrito de acusación, reiterando la solicitud de inexequibilidad en estos términos:

"Por todo lo anterior, someto a la ilustrada consideración de la honorable Corte, la demanda de inexequibilidad del Decreto número 2400 de 1968, en su artículo décimo, como contrario a las disposiciones del artículo 120 de la Constitución Nacional, tantas veces mencionado (se subraya). Dentro del principio de que la Corte debe examinar no únicamente las alegaciones del demandante sino de la totalidad de la cuestión, muy respetuosamente me permito solicitar que, al hacer el examen de la constitucionalidad del acto acusado, se analicen los diversos aspectos relativos a la implicación del color político de los empleados públicos cuando tienen facultad de nombrar algunos subalternos y a su situación frente a la ciudadanía. A más de apelar a mi condición de ciudadano, en defensa del articulado constitucional, someto estas consideraciones a la honorable Corte con miras a la preservación de la paz y la convivencia ciudadana, a objeto de establecer si es necesario redactar un nuevo acuerdo entre los partidos para que las disposiciones constitucionales sean más claras si, como consecuencia del fallo de esa honorable corporación, así lo estima el honorable Congreso Nacional en su sabiduría".

4º En relación con los artículos 12 y 13 de la Ley 19 de 1958, el demandante se expresa así:

"Esta última disposición (artículo 13), al mencionar la comisión de reclutamiento, ascensos

y disciplina, se refiere inequívocamente al personal de la Carrera Administrativa y agrega, porque así debe ser: 'que no podrán hacer indagación alguna sobre la afiliación política de las personas inscritas en la Carrera Administrativa'

"El artículo 12, casi idéntico al artículo 10 del Decreto número 2400, habla, en cambio de los 'servidores públicos', entre los cuales forzoso es entender a aquellos que no pertenecen a la Carrera Administrativa, bien por su libre nombramiento y remoción, bien por designárseles en período de prueba, con carácter provisional, mientras, como ocurre, igualmente con el Servicio Diplomático, se forma el personal de Carrera, idóneo para desempeñar el respectivo cargo.

"Así, pues, mientras en 1958 la distinción se establecía claramente entre los funcionarios de Carrera y los de libre nombramiento y remoción, por medio de los artículos 12 y 13 aun a riesgo de repetir la prohibición de tomar en cuenta la afiliación política para unos y otros, la disposición del artículo 10 del Decreto número 2400 de 1968 cobija por igual a unos y otros, en el sentido de prohibir, sin duda alguna, tratándose de la Carrera Administrativa, la averiguación de la afiliación, y con duda justificada, tratándose de los nombramientos por fuera de la Carrera Administrativa, en donde sería necesario respetar, teniendo en cuenta la afiliación, no solo la paridad sino el presunto monopolio".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1º El Jefe del Ministerio Público, en vista número 085 de 5 de septiembre de 1972, manifiesta:

"En mérito de las consideraciones presentadas y con fundamento en los razonamientos expuestos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 214 de la Constitución, solicito a la honorable Corte Suprema de Justicia que, por ser infundados los cargos, declare exequibles, por no ser inconstitucionales las disposiciones legales ordinarias y extraordinarias que se aceptaron como demandadas.

"Son ellas:

"a) El artículo 13 de la Ley 19 de 1958, en su integridad;

"b) El artículo 12 de la misma Ley, únicamente en relación con lo dispuesto en su literal d), que a la letra reza: 'd) Tomar en cuenta la afiliación política de los ciudadanos para darles tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones contra los mismos...', y

"c) El artículo 10 del Decreto 2400 de 1968, pero solamente con respecto a la parte de su inciso primero que dispone: 'tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra...'.

"Petición que formulo por considerar que las normas que en forma total o parcial se admitieron como acusadas, no son violatorias del artículo 120-1, ni de ninguna otra disposición de la Carta".

2º Hacen parte del concepto del Jefe del Ministerio Público, las siguientes opiniones:

"a) Aun cuando el demandante acusó en su integridad los artículos 12 y 13 de la Ley 19 de 1958, así como el inciso primero del artículo 10 del Decreto 2400 de 1968, por considerarlos violatorios de lo dispuesto en el parágrafo del numeral primero del artículo 120 de la Constitución, resalta de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley y 10 del Decreto, así como de las pretensiones del demandante, que su actuación va encaminada únicamente contra una parte de su texto. Asimismo, ha de aclararse que en relación con lo previsto en el artículo 13 de la Ley no existe violación, de parte de dicho precepto, ni del artículo 120-1 ni de ninguna otra norma de la Constitución, ya que precisamente lo que la disposición legal aludida pretende es dar cumplimiento y desarrollo a lo previsto en los artículos 6º y 7º de la reforma constitucional plebiscitaria aprobada el 1º de diciembre de 1957 y en el numeral primero del artículo 120 de la Carta.

"Es en efecto inobjetable que lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 19 de 1958 no contradice sino que desarrolla lo estipulado en las normas constitucionales referidas, las cuales establecen en lo que hace relación al contenido de la norma legal en comento, que está prohibido a los funcionarios y empleados de Carrera Administrativa intervenir de cualquier manera en política (art. 6º del plebiscito), que en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento o remoción para un empleo o cargo público de la Carrera Administrativa (art. 7º ibídem) y que la paridad de los partidos conservador y liberal no es aplicable en los cargos de la administración que pertenezcan a la Carrera Administrativa (art. 120-1 de la Carta, inciso primero del parágrafo).

"Por lo tanto, el artículo 13 de la Ley 19 de 1958, una de las disposiciones acusadas, al prohibir a la comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, a las jefaturas de personal y a las comisiones de personal, la indagación sobre la filiación política de las personas inscritas en la Carrera Administrativa o que pretendan ingre-

sar a ésta o tomar en cuenta tal filiación para sus decisiones relacionadas con admisiones, ascensos o retiros del personal de la Carrera, está simplemente dando cumplimiento a lo previsto y ordenado al respecto por la Constitución y no, como aparece del libelo de la demanda, violando disposición alguna de la Carta.

"Es sin embargo acogible el argumento formulado por el demandante al respecto en el sentido de que presenta el texto del artículo 13 de la Ley 19 de 1958, con el objeto de 'preservar la unidad jurídica de la demanda incoada', en cuanto que, evidentemente, toda acción pública impetrada total o parcialmente contra alguna norma legal ordinaria o extraordinaria, comporta la necesidad de referir y relacionar las disposiciones que de alguna manera acusan conexidad con la norma o normas demandadas, a fin de precaver cualquier pronunciamiento inhibitorio de la honorable Corte por ineptitud de la demanda, pero su trascripción o referencia, según su caso, de las normas conexas con las acusadas no implica de suyo su inexequibilidad, a no ser que por su contenido y naturaleza formal dejaren de regir como consecuencia de la declaración de inexequibilidad de las que se acusan, tanto menos cuando, como en el caso *sub-lite*, esas normas, aunque relacionadas por su contenido y materia con las acusadas, persiguen finalidades diferentes a las propuestas por las que se demandan o constituyen excepción a lo dispuesto en éstas.

"En consecuencia, de acuerdo a los razonamientos expuestos, resulta, a mi juicio, inadmisible de plano la acusación de inconstitucionalidad proferida por el demandante contra el artículo 13 de la Ley 19 de 1958.

"b) Por otra parte, en lo que atañe al artículo 12 de la misma Ley y al inciso primero del artículo 10 del Decreto 2400 de 1968, es menester dilucidar el alcance de lo que de tales disposiciones se entiende como acusado y especificar cuál o cuáles son las partes de su texto que deben considerarse como demandadas.

"De manera objetiva se trasluce que de las pretensiones y fundamentos de la acusación debe inferirse que la actuación va apenas encaminada contra lo estipulado en el literal d) del artículo 12 de la Ley, según el cual les está vedado a los servidores públicos de que trata el inciso primero de tal disposición, en forma especial: 'd) Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones contra los mismos...', y no contra toda la norma legal citada, por cuanto que en ella se contemplan normaciones de conducta o actividad que implican intervención en la política partidaria o utilización de las funciones o poderes de los servidores públicos en beneficio de la organización o de las campañas de los partidos, prohibidas por el legislador y que para nada inciden en la presunta inconstitucionalidad alegada respecto del literal aludido.

"c) Igualmente, en relación con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 10 del Decreto 2400 de 1968, la actuación solo habrá de entenderse dirigida a la parte que prohibe a los empleados de la Administración Pública 'tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra...', puesto que lo que resta de esa norma para nada influye en la inexequibilidad invocada por el demandante.

"De consiguiente, con mérito en el análisis descrito, este despacho considera que la acción de inconstitucionalidad ejercida por el doctor López Michelsen contra los artículos 12 y 13 de la Ley 19 de 1958 y 10 del Decreto 2400 de 1968, se contrae únicamente a solicitar la inexequibilidad de los siguientes apartes de los artículos 12 de la Ley y 10 del Decreto:

"a) Artículo 12 de la Ley 19 de 1958, únicamente en la proposición según la cual se prohibe a los servidores públicos:

"...d) Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones contra los mismos...".

"b) Artículo 10 del Decreto 2400 de 1968, solo respecto de la proposición inserta en su inciso primero que prohibe a los empleados de la Administración Pública:

"... Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra...".

"c) Por tal razón, el contenido que resta de tales disposiciones, así como todo el artículo 13 de la Ley 19 de 1958, se dan por no demandados".

3º Para refutar el criterio de interpretación de las normas constitucionales que el demandante invoca, el Procurador en síntesis, dice:

"Para interpretar una norma jurídica, sea ella positiva, que es lo que generalmente sucede más que todo en los sistemas de derecho grecolatino como el nuestro; sea consuetudinaria, que es lo que en gran medida acontece en los sistemas de derecho anglo-americano; deba acudirse en primer término a las técnicas y métodos de interpretación que con carácter primordial, excepcional o supletivo reconoce expresa e implíci-

tamente el propio ordenamiento jurídico al cual ha de contraerse el intérprete en su criterio de análisis jurídico y doctrinario. Ha de tenerse en cuenta además la naturaleza pública o privada del derecho y la especie del respectivo derecho público o privado que es objeto de interpretación. Es menester también mensurar, respecto de normas de contenido político-jurídico, generalmente las constitucionales, no solo la trayectoria e historia fidedigna de su establecimiento, la cual se tiene en cuenta de manera supletiva en materia de derecho privado, sino además y ante todo el contorno histórico y sociológico que pudo dar lugar en gran medida al origen, contenido y significado de la norma (método histórico). La semántica, la sintaxis, la simple redacción, la lógica idiomática y la lógica jurídica son presupuestos indispensables de cualquier interpretación jurídica (método exegético). El estudio comparativo de las normas jurídicas interpretadas en relación con otras del mismo estatuto, de estatutos distintos o similares, de disciplinas jurídicas diferentes o semejantes, de derecho interno o internacional, responde a la idea de que el ordenamiento jurídico es un conjunto normado sistemáticamente y que se auto-integra y explica por sí mismo (método sistemático). Las finalidades perseguidas por el legislador ordinario o extraordinario o por el constituyente al expedir la norma, para cuyos efectos se impone analizarla a la luz de las diversas técnicas enunciadas, es factor primordial para aclarar el sentido y alcance de cualquier normación jurídica (método teleológico). Finalmente, el análisis y recuento de las correlaciones que a nivel de contradicciones, antagonismos, diferencias, incompatibilidades, similitudes y equivalentes, es predicable de un conjunto normativo jurídico, así como sus relaciones jerárquicas, de superposición o de yuxtaposición que determinan su ámbito de validez y eficacia, son presupuesto indispensable para entender las proyecciones, la dinámica y el contexto del derecho (método dialéctico)".

4º Y en relación con el contenido del parágrafo del numeral 1º del artículo 120 de la Constitución, agrega:

"El parágrafo del numeral 1) del artículo 120 de la Constitución exige implícitamente en su inciso primero, en relación con los empleados de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, que durante el período del 7 de agosto de 1974 al de agosto de 1978, para dar cumplimiento al mandato constitucional de la paridad política de los partidos conservador y liberal sea indispensable tomar en consideración la filiación política de los ciudadanos para nombrarlos, removerlos o promoverlos".

5º Por último, y en relación con el cargo completo de la violación constitucional que se estudia, concluye:

"Queda así demostrado que, aun cuando ciertamente al ser nombrados o promovidos los ciudadanos funcionarios y empleados de la Administración Pública no pertenecientes a la Carrera Administrativa es necesario discriminar en filiación política para poder cumplir con el mandato de la paridad, esa discriminación no implica por sí sola violación de lo dispuesto en el artículo 120, numeral primero de la Constitución, sino desarrollo de su mandato. Por otra parte, ella no comporta tampoco incompatibilidad con las normas acusadas, ni inexequibilidad de parte de éstas en relación con la Constitución, por cuanto que las disposiciones que se impugnan, como quedó sentado en el numeral tercero de mis consideraciones, prohiben apenas discriminar en contra o en favor de los ciudadanos y empleados de la Administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, por razones distintas a la ordenada por la Carta, y hacer lo mismo, aun tomando en cuenta la filiación política respecto de los de Carrera, desarrollando en este último aspecto lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de la reforma constitucional plebiscitaria".

6º Conviene advertir que el Procurador, al aceptar la competencia de la Corte para decidir la inexequibilidad planteada, expresa el concepto de que ésta debe "como organismo integrante del poder constituido por la Carta, definir el significado y delimitar el alcance de las normas constitucionales, respecto de las cuales se alega la violación, pero únicamente en relación con el contenido e implicaciones de la disposición que se acusa", mas no por vía de generalización definitiva, en forma que pueda atribuirse competencias extrañas.

V. Consideraciones.

Primera.

1º A la Corte se le ha confiado, como función específica "la guarda de la integridad de la Constitución". El mandato, pese a su brevedad, comporta un hondo significado republicano; el mismo que impregna toda la estructura del Estado. El precepto es absoluto, lo que quiere decir que procede el ejercicio de esa función en oportunidad y casos en que frente a la norma suprema, se cuestione la validez de la ley, o puede ésta aplicarse, de modo general, con menoscabo de la garantía.

2º No otras son las razones que inspiran y sustentan el artículo 29 del Decreto número 432 de 1969, que ordena: "Concierne a la Corte Supre-

ma de Justicia, confrontar las disposiciones objetadas, revisadas o acusadas, *con la totalidad de los preceptos de la Constitución,* y si encontrare que han sido trasgredidos por el proyecto, la Ley o el Decreto, normas constitucionales distintas de las indicadas en la objeción, intervención o demanda, o que la violación de ellas se ha realizado por causa o en forma diferente de la invocada, procederá a hacer la correspondiente declaración de inconstitucionalidad".

3º El antecedente del artículo 29 del Decreto 432 está en el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 96 de 1936, que dispone: "Pero si la Corte al fallar el negocio encontrare *que han sido violados otros textos o principios constitucionales distintos de los invocados en la demanda o que éstos lo han sido por causa o razón distinta de la alegada por el demandante, dicha entidad estará siempre obligada a hacer la correspondiente declaración de inconstitucionalidad*" (se subraya).

4º El Consejo de Estado ha compartido un criterio semejante al expuesto en los puntos anteriores de esta consideración: la competencia de la Corte respecto de la "guarda de la integridad de la Constitución", no está condicionada o limitada en forma alguna; y por lo mismo, ni la ley, ni la jurisprudencia, lo pueden hacer. En efecto, en la sentencia de 26 de mayo de 1972, por medio de la cual "declara la nulidad del artículo 30 del Decreto número 432 de 1969", dijo:

"Como aspecto importante del tema que se debate, el artículo 214 de la Constitución confía a la Corte la guarda de su integridad, como atribución jurisdiccional autónoma, no susceptible de limitarse por el artículo 30 del Decreto número 432 de 1969, con base en la cual pronuncia sus decisiones también autónomamente. Por esto el artículo transitorio número 76, literal c) del acto legislativo número 1 de 1968, *solo autorizó al Gobierno para tomar las medidas administrativas para el funcionamiento de la Sala Constitucional de la Corte* y para dictar, mientras la ley no lo haga, las normas relativas a su funcionamiento y las procedimentales para el estudio y despacho de los asuntos a su cargo", facultades que no podían comprender la de señalar los casos en los cuales procede una decisión inhibitoria, por sustracción de materia, porque los artículos 42, 43 y 71 del mismo acto legislativo, correspondientes a los artículos 121, 122 y 214 de la actual codificación constitucional, según lo expuesto, atribuyeron a la Corte, *sin limitación* (se subraya), "la guarda de la integridad de la Constitución, en los casos y la forma que ellos señalan".

5º Con vista de las opiniones precedentes, y de otras que pudieran allegarse, se obtiene una primera conclusión: la Corte es competente para conocer de la demanda incoada por el ciudadano López Michelsen, cuya finalidad no es otra que la de preservar la Constitución, en su integridad, como cuerpo de normas jurídicas que regulan la vida del Estado y el ejercicio del Poder Público, dentro de los fines primordiales mencionados en el artículo 16, que dice:

"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Por tanto, no cabe el efugio, hábilmente presentado; ni mucho menos la excusa de una posible injerencia de un órgano en el otro. La Corte, para responder, como es su deber, por la integridad de la Constitución, no puede detenerse frente a sospecha de tal naturaleza, que sería la negación de su competencia y de "la jurisdicción constitucional", consagradas con las calidades dichas, en el título XX de la Carta. Un fallo elusivo quebrantaría la confianza del país en el más alto de sus tribunales, a la vez que haría irritos los derechos de petición y debida resolución garantizados en el artículo 45 de ésta: "Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular y el de obtener pronta resolución".

6º Para responder a la cuestión que plantean actor y Jefe del Ministerio Público acerca del método de interpretación de la Constitución, se acogen las acertadas observaciones del profesor Luis Fernando Gómez, tomadas del ensayo "La violación de la Constitución" (publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Vol. XIII, número 1, febrero de 1972, páginas 67-68).

"En la lógica aristotélica, retomada por Santo Tomás, se dice: *definitio fit per genus proximum et diferentiam specificam,* la definición se hace mediante la indicación del género próximo y la diferencia específica. La diferencia específica de un concepto es aquello que le hace que sea lo que es por oposición a otro concepto con el cual debe guardar alguna semejanza. Así, la diferencia más notable entre monopolio y trust es que este último requiere de la idea de asociación empresarial, en tanto que el primero no implica por definición la idea de asociación. Hasta dónde, si cuando existe la asociación de empresa queda excluida la idea de monopolio, según la Constitución, o si por el contrario, la asociación de una empresa para la explotación exclusiva de capital constituye un agravante de la violación, son cuestiones que se deben debatir, no solo a nivel semántico, esto es, teniendo por referencia los

conceptos específicos de lo que constituye monopolio sino también su connotación genérica. Y la connotación genérica de un concepto constitucional difícilmente se encuentra en un solo concepto. *Es preciso recurrir a una interpretación contextual, tomar por objeto no solo un precepto de la Constitución sino el espíritu ideológico que emana de toda ella.* Por esto los autores insisten en la importancia del título tercero de la Carta, porque parten del supuesto de que es allí y más precisamente en sus artículos 16 y 20, en donde se define el sentido general más preciso de nuestra Carta: la defensa del individuo y la delimitación estricta de las competencias. Pero no para todos los autores ni para todos los ciudadanos éstos son los conceptos genéricos más significativos de la Constitución, ni en relación con todos los derechos lesionados, subjetivos o públicos, la nota genérica puede ser la misma. Entonces no solo es de rigor indagar por los conceptos genéricos de la Constitución, sino también analizar la estructura propia de la norma acusada, la definición que implica, para poder colegir si hubo o no violación de la Carta. *También, pues, en las definiciones por sus diferencias específicas que pueden violar un derecho garantizado en la Carta, o por su género próximo que pueden violar la ideología de la Constitución, puede existir contradicción con las garantías y el sentido de la norma básica. La contradicción semántica, es cierto, no puede detectarse a través de un simple sí o un simple no. Lo que efectivamente se contradice es el significado de los vocablos. Y el significado de los vocablos constitucionales, así lo quiso nuestro constituyente, depende de la sensibilidad política de nuestro pueblo, a quien se le concedió la acción, y de la inteligencia de nuestra Corte, a quien se le concedió la decisión".* (Se subraya).

7º Por último, el artículo 55 de la Constitución al definir el poder público y sus ramas, prevé la independencia de éstas, a la vez que su colaboración armónica "en la realización de los fines del Estado".

Segunda.

1º El Estado de derecho moderno es el que garantiza, mediante su organización jurídica, la libertad humana cimentada en la seguridad económica, social y cultural. El "estatuto" o conjunto de las normas que regulan esa organización jurídica y el consiguiente ejercicio del poder público, se denomina "Constitución Política".

2º Así concebida la "Constitución", esta consta, por lo menos, de dos partes: una, declarativa de las garantías de esa libertad, mediante el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de la persona humana. Otra, orgánica del poder, mediante la diferenciación y separación de sus funciones y el debido control jurisdiccional de sus actos.

3º Un Estado de tal linaje deviene, a la verdad, en democracia funcional, tal como anhelan realizarla la mayoría de los pueblos de Occidente, inspirados en la Carta de las Naciones Unidas; y en la declaración de derechos humanos, el más sustantivo de los cuales, por el aspecto político, es el que define y compendia el artículo 21 en sus tres modalidades:

Artículo 21. 1) *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país* (se subraya), directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2) *Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.* (Se subraya).

3) *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público* (se subraya); esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

4) Colombia suscribió la Declaración Universal de Derechos Humanos, y posteriormente ratificó, para eliminar toda hesitación legal, sus principios, transformándolos en normas de derecho positivo nacional a través de la Ley 74 de 1968, aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. El artículo 25 dispone:

"Artículo 25. *Todos los ciudadanos* (se subraya) gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) *Participar en la dirección de los asuntos públicos* (se subraya), directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad,* a las funciones públicas de su país". (Se subraya). (Artículo único. Ley 74 de 1968).

5) Estos principios, inherentes al régimen democrático, sustancia de él, son la constante de todos los procesos insttiucionales del país, de su evolución histórica y política, tal como se demuestra en seguida. Su preterición definitiva

causa el estancamiento social y provoca la violencia, como recurso único para alcanzar el poder; transitoriamente, en casos de excepción y con el pretexto de obstar males mayores, se ha tolerado.

Tercera.

1º Abrogado el régimen federal y extinguidos consecuencialmente los Estados soberanos, la Constitución de 1886 proclamó la teoría de la democracia política, inspirada en la filosofía individualista, de vigencia, entonces, ecuménica. Adopta estos principios fundamentales:

a) La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación o pueblo, y de ella emanan poderes públicos. Prevalerá un Estado republicano, unitario y representativo;

b) En el Título III, "De los derechos civiles y garantías sociales", se precisa el fin de la autoridad, y reconociendo los derechos de seguridad e inmunidad personales, propiedad, libre expresión del pensamiento, petición, reunión y asociación, se protege la libertad humana. Mas, en caso de conflicto, el interés privado deberá ceder al interés público;

c) Todos los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas funciones;

d) La potestad de hacer las leyes reside en el Congreso y por medio de ellas regula el servicio público;

e) Corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho y sus demás agentes;

f) Todos los ciudadanos eligen directamente concejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales; los que, además, sepan leer y escribir o tengan una renta anual determinada o propiedad inmueble, podrán elegir directamente representantes. Indirectamente participan en la elección de Presidente de la República;

g) El sufragio se ejerce como función constitucional;

h) La Corte Suprema se compondrá de Magistrados vitalicios;

i) La ley podrá establecer la jurisdicción contencioso-administrativa;

j) El Consejo de Estado es, además de órgano de consulta del Gobierno, tribunal supremo en "cuestiones contencioso-administrativas".

2º El acto reformatorio número 8 de 13 de abril de 1905, acentuó el sentido democrático de la Carta de 1886, al disponer:

a) El Senado se renovará al mismo tiempo que la Cámara de Representantes, y el período de sus miembros será igual al de éstos;

b) El Presidente de la República y los Representantes serán elegidos en la forma que la ley determine;

c) "En toda elección popular que tenga por objeto constituir corporaciones públicas y en el nombramiento de Senadores, *se reconoce el derecho de representación de las minorías,* y la ley determinará la manera y términos de llevarlo a efecto".

3º Respecto del acto legislativo número 3 de 31 de octubre de 1910, sus antecedentes, su valor y sus consecuencias, el profesor Rodrigo Noguera Laborde, de autoridad científica aceptada generalmente, expresa conceptos que vale la pena rememorar con el fin de que el equívoco se esfume y aparezcan más claros o limpios el sentido y las conclusiones de este análisis jurídico-histórico. Dice así:

"Por desconocimiento más o menos extenso de la historia puramente documental de las instituciones políticas vigentes, que se incurrió de 1905 a 1910 en errores constitucionales cuyas consecuencias no han cesado, y lo que es peor: todavía no se juzga bien de tamaños yerros. En 1910 se reaccionó contra esas reformas constitucionales DE FACTO, impulsadas por el grande estadista Reyes; pero, a pesar del patriotismo y desprendimiento del general Ramón González Valencia, y la sabiduría indiscutible de sus colaboradores del Congreso, el acto legislativo número 3 de 1910 se basó en un plebiscito irregular, aunque auténtico, y excedió el mandato de sus autores, como se verá en sus lugares, sin que pueda hablarse entre nosotros del consentimiento tácito de la nación, por no poder alegarse ni el desuso para la inobservancia de la ley (C. C., 8). Esto lo tiene mandado el pueblo, por medio del uso legítimo de los órganos de su soberanía. Lo irregular subsiste, pues".

(Constitución de la República de Colombia y sus antecedentes documentales desde 1885, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá, 1950, p. 8).

4º Mas, sea cual fuere la opinión que colectiva o individualmente se tenga acerca del acto legislativo número 3 de 1910, lo cierto es que él eliminó obstáculos al proceso democrático del país y reafirmó las bases de la concordia nacional. En efecto, sus ordenamientos en esta materia prevén:

a) El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos que tienen derecho a sufragar para Representantes y para un período de 4 años en la forma que determine la ley;

b) Los ciudadanos que sepan leer y escribir, o tengan una renta anual de $ 300.00 o propiedad raíz de valor de $ 1.000.00, elegirán directamente Presidente de la República y Representantes;

c) En toda elección en que se vote por más de dos individuos, aquella se hará por el sistema del voto incompleto, o del cuociente electoral, o del voto acumulativo u otro cualquiera que asegure la representación popular de los partidos. La ley determinará la manera de hacer efectivo este derecho;

d) A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En todo caso de incompatibilidad entre ésta y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales;

e) La ley establecerá la jurisdicción contencioso-administrativa.

Cuarta.

1º El acto legislativo número 1 de 1936 vigoriza el régimen democrático al acoger normas que dan contenido económico y social a la libertad humana y a los derechos civiles y políticos inicialmente previstos en la Constitución de 1886. Puede afirmarse que en este preciso momento de la vida institucional de Colombia se origina el tránsito de la democracia meramente política a un tipo de democracia económica o funcional.

2º Para procurar la participación de todos los grupos sociales en la integración del poder público y en el ejercicio de sus funciones, impone el *sufragio universal,* derogando de modo expreso los artículos 172 de la Constitución de 1886 y 44 del acto legislativo número 3 de 1910, a la vez que declara:

"Todos los ciudadanos eligen directamente Concejeros Municipales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes al Congreso Nacional y Presidente de la República".

Quinta.

1º El acto legislativo número 1 de 16 de febrero de 1945 completa la obra cuyos cimientos y partes sobresalientes erigió el constituyente de 1936. Sus ordenamientos están encaminados a depurar la estructura jurídica del Estado de una serie de fallas políticas y administrativas que incidían nocivamente en el ejercicio racional del poder público. En el mensaje oficial al Congreso, el Ministro de Gobierno Alberto Lleras declaraba:

"La Constitución no debe ser un texto confuso, cuyas anotaciones, si bien pueden ilustrar a los eruditos, solo sirven para desorientar al pueblo sencillo, que debe conocerla, leerla con frecuencia, empaparse de su letra y de su espíritu, mantenerla siempre presente. Por eso una reforma como la que va a proponerse, que introduce esenciales modificaciones en títulos enteros de la Carta, no debe limitarse a declarar reformados implícitamente los artículos que hayan de afectarse indirectamente, sino que debe modificarlos en su texto mismo".

2º En perfecta armonía con los anteriores conceptos y con la índole o espíritu democrático que viene orientando el proceso constitucional de la nación, en esta nueva reforma se dispone:

a) El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de 4 años, en la forma que determine la ley;

b) Corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos y, en general, todos sus agentes;

c) Todos los ciudadanos varones eligen directamente Concejales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República;

d) Cuando se vote por más de dos individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cuociente electoral u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos. La ley determinará la manera de hacer efectivo este derecho.

Sexta.

1º ¿Cómo se concibe en el campo teórico la democracia política? Un régimen democrático solo es posible, afirman Laski y Becker, cuando entre los distintos partidos o grupos que los sustentan, lo animan o lo guían, hay una identidad fundamental, o mejor, una conformidad esencial en cuanto a los grandes problemas de cada día, de modo que para los vencidos la derrota sea tolerable y para los vencedores de hoy el abandono del poder mañana sea concebible sin que signifiquen el sacrificio definitivo de convicciones o de intereses fundamentales.

Con la instauración del régimen democrático, como lo recordaba el Magistrado Jackson, de la Corte Suprema de los Estados Unidos, se abrigaba el propósito de sustraer ciertas materias a las vicisitudes de la controversia política, colocándolas más allá del alcance de las mayorías y de los gobernantes, protegidas con principios jurídicos que serían aplicados por los tribunales. El derecho de uno a la vida, a la libertad per-

sonal, a la propiedad, a la libre palabra, a la libre prensa, a la libre adoración y congregación y otros derechos fundamentales, decía, no pueden someterse al voto ni dependen del resultado de ninguna elección.

2º ¿Y cómo se concibe la democracia económica, social o funcional? Como un régimen político que proyectado sobre el campo de la economía, considera a los factores productivos dotados de vigor bastante, para asegurar, en régimen de libertad, y por el simple ejercicio de su automatismo, la satisfacción de todas las necesidades materiales y la solución de todos los problemas económicos. (Sánchez Sarto).

3º Así, al iniciarse el año de 1945, quedó plasmada la estructura jurídica del Estado colombiano como la propia de una democracia política. Las dos últimas reformas, la de 1936 y la de 1945, incrustaron en el Estatuto de 1886 las bases mínimas para transformar la democracia política en una democracia social. Tal estructura permitió en dos ocasiones la alternación pacífica de los partidos históricos en el ejercicio del poder.

Mas, infortunadamente, el espíritu sectario, entre otras causas, de esos partidos tradicionales, desató en el ámbito nacional una lucha cruenta que amenazó con destruir los cimientos de la patria. Como consecuencia de ella, surgió la anarquía; se extinguió el Estado de derecho y, finalmente, se organizó un Estado de poder o totalitario.

Séptima.

1º Finaliza esta situación al realizarse el *referéndum,* que no plebiscito, de 1º de diciembre de 1957 "para una reforma constitucional". Se apeló entonces al *constituyente primario,* único capaz de propiciar el retorno al régimen democrático.

2º Paradójicamente, al iniciarse ese retorno al régimen democrático se afirma la necesidad de establecer limitaciones que en el fondo, contradicen su esencia. En la exposición de motivos al proyecto de decreto sobre plebiscito, presentado a la consideración de la Junta Militar de Gobierno por los ciudadanos Alberto Lleras Camargo, José Antonio Montalvo, Carlos Lleras Restrepo, Alvaro Gómez Hurtado, Antonio Rocha, Alfredo Araújo Grau, Edgardo Manotas Wilches y José Elías del Hierro, al respecto, se expone:

"Comenzamos por declarar que el propósito de esta reforma es el de garantizar que los colombianos, pasada la ráfaga de desorden institucional, *regresen sin temor y sin riesgos al pleno ejercicio de las formas más amplias de la democracia.* (Se subraya). *La enmienda, empero, establece limitaciones al libre juego democrático al fijar, de antemano, que haya paridad entre los partidos que recogen la opinión colombiana.* (Se subraya). Por más de un siglo ha habido una batalla por el poder público, sin que en ningún momento se haya podido declarar definitivamente establecido el predominio en la opinión nacional de un partido sobre el otro. Todos los datos electorales existentes llevarían a la conclusión de que son sensiblemente equivalentes en su fuerza numérica. Ahora, sin embargo, no les interesa resolver esa incógnita, sino restablecer las instituciones abolidas y convivir en paz, mientras los colombianos reparan las tremendas pérdidas que en su organización social, económica y política se han causado por la incontrolada pugnacidad anterior y por el abandono de las normas constitucionales. Ellos mismos proponen, como ahora lo reiteramos ante la Junta de Gobierno, que se abra una tregua en la lucha por el poder, y que se limite, previamente a las elecciones, el derecho de representación de cada partido en las corporaciones públicas, para que ninguno de los dos tenga mayoría sobre el otro. Por eso se ha hecho indispensable que se recurra al plebiscito, única manera de hacer esa reforma constitucional sin esa restricción previa que implica la paridad, la lucha por el poder habría comenzado desde ahora, cuando el país no está en condiciones de sobrellevarla, sin el riesgo de precipitarse en la anarquía".

3º En la comisión paritaria de reajuste constitucional se discutió el proyecto de plebiscito antes mencionado. En la sesión del día 3 de septiembre de 1957 (Acta número 13), al hacer referencia a los antecedentes de tal acto, el delegado Lleras Camargo decía:

"Allí se contempló cómo solamente podría pensarse en la destrucción de la dictadura sobre la base de entendimiento de los partidos. Se contempló también cómo el regreso a la normalidad institucional no podría hacerse sino por un gobierno o una serie de gobiernos que asumieran conjuntamente la responsabilidad en la dirección de los destinos públicos por un largo tiempo. Esto era necesario para que la convalecencia de la democracia se operara y se curaran las heridas que el criterio hegemónico y la dureza de los tiempos anteriores habían provocado a los colombianos".

4º Y en cuanto a la integración de la cabeza de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en la dicha exposición de motivos, se dijo:

"Se conserva el principio de que el Presidente de la República elija y separe a sus ministros

libremente, pero se le impone la obligación de que los seleccione entre todos los colombianos, conservando la proporción en que estén representados los partidos en las Cámaras legislativas. Esta obligación no está sujeta a consultas ni a limitaciones impuestas por el Congreso, ni el Presidente ha de dar representación a tendencias o grupos dentro de cada partido, sino a los dos partidos y de acuerdo con su mejor criterio. Esta reforma, que está destinada a hacer imposible la hegemonía política en la Rama Ejecutiva y a libertar al Presidente de las presiones que su partido pueda ejercer sobre él para imponerla, no tiene límite en el plazo de doce años a que se refiere la paridad en las corporaciones públicas y aspiraríamos a que se conservara después de que tal plazo termine, aun cuando está sujeta, como las demás, a la voluntad del Constituyente, que es el Congreso''.

Octava.

1º Con base en todos estos antecedentes históricos y jurídicos, la Junta Militar de Gobierno, expidió el Decreto 247 de 4 de octubre de 1957, cuyo artículo único, en lo pertinente, dice: ''Convócase, para el primer domingo del mes de diciembre de 1957, a los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años, que no estén privados del voto por sentencia judicial, para que expresen su aprobación o improbación al siguiente texto indivisible''.

2º De ese texto ''indivisible'' se sustituyó el artículo 12 por medio del Decreto 251 de 9 de octubre del mismo año.

3º El contenido, en lo esencial, del plebiscito es el siguiente:

a) La Constitución Política de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el acto legislativo número 1 de 1947 inclusive (norma general);

b) Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones (art. 1º);

c) En todas las corporaciones públicas, hasta el año de 1968 inclusive, Congreso, Asambleas y Concejos Municipales, regirá el principio de la paridad política, o sea de los partidos conservador y liberal;

d) Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien, sin embargo, estará obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras legislativas. Es decir, en la forma paritaria ya prevista (art. 2º);

e) La responsabilidad del Gobierno corresponde conjuntamente a los partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo (art. 4º);

f) La designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se hará de manera tal que las distintas esferas de la Rama Ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso. Es decir, se mantendrá la paridad política prevista (art. 4º);

g) Lo anterior, o sea esta paridad, no obsta para que los miembros de las Fuerzas Armadas, puedan ser llamados a desempeñar cargos en la Administración Pública (art. 4º);

h) El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y en general todos los funcionarios que tengan la facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrá ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido (art. 5º);

i) A los empleados y funcionarios públicos de la Carrera Administrativa, les está prohibido tomar parte en la actividad de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio (art. 6º);

j) En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la Carrera Administrativa, o su destitución o remoción (art. 7º);

k) La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios. Los Magistrados de la Corte y los Consejeros de Estado permanecerán en sus cargos mientras observen buena conducta y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso. Las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación (art. 12).

Novena.

1º El sistema de Gobierno surgido del plebiscito de 1957 fue perfeccionado por el acto legislativo número 1 de 15 de septiembre de 1959, en la siguiente forma:

a) En los tres períodos constitucionales comprendidos entre el 7 de agosto de 1962 y el 7 de agosto de 1974, el cargo de Presidente de la República será desempeñado alternativamente por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal (art. 1º);

b) La paridad política establecida en el plebiscito de 1957 regirá hasta el año de 1974 inclusive (art. 6º).

2º Esta reforma la motivaron sus autores, entre ellos los ex-Presidentes Eduardo Santos, Laureano Gómez y Carlos Lleras Restrepo, en los siguientes términos:

"El proyecto de reforma constitucional que establece la alternación de los partidos políticos en la Presidencia de la República, es consecuencia natural de las disposiciones constitucionales transitorias aprobadas en el plebiscito del primero de diciembre de mil novecientos cincuenta y siete y, como aquéllas, es el resultado de un entendimiento entre los dos grandes partidos.

"Siendo demasiado conocidos los orígenes y objetivos de aquellos acuerdos, consideramos innecesario repetirlos aquí".

Décima.

1º Como es fácil de comprender, el plebiscito de 1957 modifica sustancialmente el sistema democrático que regía en el año de 1949. Después del período de gobierno de la Junta Militar se institucionaliza el ejercicio del poder, de modo excluyente, por los dos partidos políticos tradicionales, el conservador y el liberal, con distribución paritaria de cargas y honores, en las tres ramas.

2º La "paridad política" es mandato constitucional que los gobernantes no pueden eludir. Mas no sin consecuencias o proyecciones en el desarrollo de las tareas públicas, ya que por ellas deben responder conjuntamente los dos partidos, "colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo".

3º Y "la alternación" aparece como la culminación del sistema a la vez que como la suprema limitación del derecho de elección y participación en el poder.

4º Mas, obsérvese, cómo esa paridad "excluyente", no es absoluta, ya que los miembros de las Fuerzas Armadas pueden ser llamados, como en realidad lo han sido, a desempeñar cargos públicos en posiciones políticas, distintos a las administrativas que les son propias según normas del Título XVI de la Constitución y de las leyes que regulan las actividades del ramo de la defensa nacional.

Undécima.

1º Uno de los objetivos principales de la reforma constitucional de 1968 fue el de la modificación del régimen plebiscitario, conocido con la denominación de "Sistema bipartidista o de frente nacional". En el lenguaje político y parlamentario se calificó este propósito con el término de "desmonte". Se quería el retorno a la democracia auténtica, y no sólo a la política sino también a la social.

2º Al respecto el profesor Jaime Vidal Perdomo, coautor de esa reforma, dice: "Las instituciones del frente nacional consagran un monopolio del poder político a favor de los partidos tradicionales, el liberalismo y el conservatismo. El artículo 4º del plebiscito de 1957 es enfático al respecto... De otra parte, los militantes o administradores de partidos comunista, demócrata cristiano, por ejemplo, sostienen que la exclusividad política concedida al liberalismo y al conservatismo, no favorece el desarrollo de nuevas tendencias políticas. *La reforma de 1968 comporta en este campo cambios de importancia"* (se subraya). (La reforma constitucional de 1968. P. 158. Bogotá 1970).

3º Y la Rama Ejecutiva del Poder, por conducto del Ministro de Gobierno de entonces, hoy Presidente de la República, en la exposición de motivos (Anales del Congreso número 10 de 1967) del proyecto de acto legislativo que modifica las normas plebiscitarias, dice:

"Aunque algunos juzgan conveniente y oportuno el ingreso de nuevos partidos a la lucha política, lo cual alteraría la paridad en las corporaciones públicas, se ha considerado que tal medida debe estar precedida de un acuerdo político y que mientras él no se realice no debe figurar dentro de las propuestas gubernamentales. *Vería con satisfacción el Gobierno, sin embargo, que al estudiarse este proyecto se produjera en el Congreso una decisión favorable a la participación de nuevos partidos en la vida política, como puede corresponder al deseo de sectores de opinión pública que se sienten marginados de ella por no encontrar, según su criterio, canales adecuados de expresión, y que pudiera desvanecer ante los ojos del extranjero la crítica sobre un pretendido monopolio de la actividad política".* (Se subraya).

4º Es claro, pues, que desde los orígenes de la reforma constitucional de 1968 se pensó en modificar o sustituir el régimen de gobierno bipartidista, y que por tal razón, no es desacertado, y por el contrario se conforma con la realidad histórica, afirmar, como se hace, que la paridad política, excluyente, en las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder desaparece a partir de 1974, para entrar en vigor un régimen de co-participación, realmente democrático.

Decimasegunda.

1º El acto legislativo número 1 de 1968, en su artículo 75, expresamente declara: "En la forma anterior quedan sustituidos los artículos de

la codificación constitucional a que se refiere el presente acto legislativo y, además, modificados los artículos 2º del plebiscito de 1º de diciembre de 1957 y 6º del acto legislativo número 1 de 1959, *y derogados los artículos 3º, 4º y 8º del plebiscito de 1º de diciembre de 1957, y los actos legislativos 3 y 4 de 1959 y 1 de 1960''*. (Se subraya).

2º En consecuencia y en lo que se relaciona con las tres Ramas del Poder Público, la reforma constitucional de 1968 consagra como normas fundamentales, las siguientes:

a) A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cuociente electoral. Si se tratare de la elección de solo dos individuos, el cuociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno (art. 172).

En las elecciones para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales que se verifiquen a partir del 1º de enero de 1970, y en las de Senado y Cámara de Representantes, a partir del 1º de enero de 1974, dejará de regir la regla transitoria sobre composición paritaria de dichas corporaciones y, en consecuencia, se aplicará en toda su plenitud el sistema del cuociente electoral para asegurar la representación proporcional de los partidos políticos (art. 172);

b) Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho, los Jéfes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales.

Mas, la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración, que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978.

Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente, el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

Si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.

Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública. (Art. 120-Ordinal 1º Parágrafo);

c) Se mantiene la paridad en la integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, órganos superiores de la Rama Jurisdiccional.

5º Dentro de la vigencia de este nuevo sistema de gobierno, que de modo paulatino elimina los obstáculos de cariz antidemocrático del anterior, el Presidente de la República, por medio del Decreto número 1486 de 7 de agosto de 1970, designa como Ministro de Defensa Nacional al Mayor General Currea Cubides, miembro activo de las Fuerzas Armadas. Las demás carteras ministeriales las reparte paritariamente entre miembros de los partidos tradicionales, conservador y liberal. (Diario Oficial número 33127 de 19 de agosto de 1970, pág. 521).

E igual conducta se observa al vincular a las alcaldías municipales a militares en ejercicio de su función propia.

Decimatercera.

1º El nuevo sistema se muestra como el de la ''paridad no excluyente'', ya que, de acuerdo con los principios constitucionales que le sirven de soporte, cuando el Presidente de la República lo estime provechoso o necesario a su gestión administrativa y a los fines inmanentes del Estado, puede llamar a participar en el Gobierno, simultáneamente con los partidos conservador y liberal, a otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas. Así lo consagra, sin equívocos, y en armonía perfecta con el espíritu democrático que se pretende revivir, el inciso cuarto del parágrafo del ordinal 1º del artículo 120 de la Carta.

2º Este precepto no es algo inopinado: por el contrario, como se vió desde la presentación del respectivo proyecto de acto legislativo por el Gobierno, éste no ocultó su pensamiento afirmativo sobre el particular. Y derogado expresamente el artículo 4º del plebiscito de 1957, que institucionalizaba la participación de las Fuerzas Armadas, era conveniente mantener tal posibilidad administrativa, extendiéndola, a la vez, a ''otros partidos'', es decir, a los distintos del conservador y el liberal, cuya paridad se define en el inciso primero de la norma en comento.

3º En la sesión pública del Senado del día 10 de agosto del año en curso, el Ministro de Gobierno, Abelardo Forero Benavides, para dar remate al debate sobre interpretación del parágrafo del ordinal 1º del artículo 120 de la Constitución, dijo:

"En su parágrafo, el artículo 120 dice expresamente: 'Se mantendrá la paridad de los partidos conservador y liberal hasta el 7 de agosto de 1978, en ministerios, gobernaciones y alcaldías'". Esa es una orden que no está sometida a dudas. Al final del artículo se dice: "Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública". Esa es una opción, no una orden. Queda a discreción del Presidente hacerlo o no hacerlo. Conservar la paridad, sí no es una opción, sino un imperativo".

4º El concepto oficial es diáfano y contribuye a resolver jurídica y políticamente el problema suscitado por el ciudadano López Michelsen, en concordancia con la estructura democrática del Estado colombiano, su evolución institucional, sus compromisos internacionales y el antecedente y sentido de la reforma constitucional de 1968, tal como queda expuesto.

5º Lógicamente, si el Presidente hace uso de la *opción constitucional,* la concurrencia paritaria de los partidos tradicionales, conservador y liberal, en la Administración Pública, numéricamente se deberá modificar. ¿En qué proporción? Esta no es una cuestión jurídica sino estrictamente política, que corresponde absolver al Jefe del Estado según su criterio y bajo su exclusiva responsabilidad.

Decimacuarta.

1º El avance de la organización económica y social de los países implica transformaciones en la estructura del Estado, en los métodos y procedimientos de la Administración Pública, en la capacidad y labor de los funcionarios oficiales. Es el caso, por ejemplo, de Bélgica, Francia e Inglaterra, que han logrado adaptar los instrumentos del Estado al ritmo contemporáneo. Y por tanto, que los empleados públicos posean las calidades de ilustración, de técnica y de responsabilidad necesarias en quienes en todo momento deben asumir con idoneidad y decoro la agencia o función de la entidad a la cual representan frente a múltiples circunstancias y personas.

2º Así surgió la necesidad de crear la Carrera Administrativa (con sus cuadros conocidos: el diplomático, el judicial y el militar). Dos garantías esenciales contiene el estatuto: la de ingreso mediante concurso y permanencia en el cargo, mientras se observe buena conducta y no se haya llegado a la edad de retiro forzoso, y la de ascenso obligatorio conforme al respectivo escalafón.

3º El plebiscito de 1957 impone la Carrera Administrativa, en relación con los funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder. El artículo 76, ordinal 10) de la Constitución, dispone que es de la competencia del Congreso "dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar", dentro de la función general de regular el servicio público, en concordancia con el artículo 62 que dice: "La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución; las condiciones de ascenso y de jubilación y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro Público".

4º Si a la Carrera Administrativa se ingresa por concurso; si en ella se debe permanecer, y si el ascenso es obligatorio, la filiación política de los candidatos o de los funcionarios le es extraña y contradice su índole jurídica. El artículo 7º del plebiscito de 1957, de modo categórico, dispone: "En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la Carrera Administrativa, o su destitución o promoción".

5º Por tanto, cuando el artículo 13 de la Ley 19 de 1958 veda "hacer indagación alguna sobre la filiación política de las personas inscritas en la Carrera Administrativa o que pretendan ingresar a ésta, ni tomar en cuenta tal filiación para las decisiones relacionadas con admisiones, ascensos o retiro del personal de la Carrera", lejos de violar el artículo 120 de la Constitución, acata preceptos de igual naturaleza y de carácter específico.

Mas, su inclusión entre las normas acusadas se justifica frente al argumento del actor de "preservar la unidad jurídica de la demanda", como razonablemente lo afirma el Jefe del Ministerio Público.

Decimaquinta.

1º En relación con la impugnación de los artículos 12 de la Ley 19 de 1958 y 10 del Decreto extraordinario número 2400 de 1968, se observa:

a) Para los efectos de la decisión impetrada, únicamente se deben considerar las proposiciones que acertadamente indica el Procurador General de la Nación, en armonía con el contexto de la demanda;

b) O sea: "tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones contra los mismos" (art. 12, Ley 19 de 1958). "To-

mar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra'' (art. 10 D. E. 2400 de 1968);

c) Los dos preceptos son de idéntico contenido, y por ello el actor se vió en la necesidad de extender el cargo de inexequibilidad al primero, en guarda de lo que se denomina *la unidad jurídica,* o sea el conjunto de normas que, con un mismo sentido e igual intención legal, reglamenta una materia, hasta el extremo de que, desaparecida una de ellas, subsisten las demás y continúan produciendo el efecto que se pretende eliminar;

d) Es difícil, desde el punto de vista intelectual y legal, no ver o entender que tanto el artículo 12 de la Ley 19 de 1958 como el artículo 10 del Decreto extraordinario número 2400 de 1968, entrañan prohibición de discriminación política en las distintas etapas de la actividad administrativa: escogencia de candidato a funcionario público, vinculación del mismo al servicio oficial, permanencia en él y desvinculación o retiro. Y desde luego, en las permanentes relaciones entre gobernantes y gobernados. Las expresiones ''tratamiento de favor'', ''discriminaciones en contra'', son genéricas y califican una conducta gubernamental que no ha sido exótica a las costumbres políticas del país. Afirmar que ellas solo hacen relación a las ''buenas maneras'' o a las ''simples preferencias personales'', es equivocado y demuestra candidez o malicia. ''Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos'', es lo que no se debe hacer, es lo que la ley proscribe para poder enrumbar la Administración Pública por senderos de progreso, imprimiéndole el hondo sentido democrático que la organización del Estado colombiano demanda.

2º Desde luego, no se está frente a un caso de interpretación, subjetivo, de las normas impugnadas. Su texto es claro y por lo mismo, no se puede menospreciar, so pretexto de consultar su espíritu.

Decimasexta.

1º Dentro del marco de la Constitución no existió referencia alguna a los dos partidos históricos o tradicionales, hasta el año de 1957, cuando en el plebiscito se hizo mención del partido conservador y del partido liberal.

2º Normas semejantes a las cuestionadas existían de tiempo atrás, prohibiendo que, por razones políticas, se discriminara en favor o en contra de los ciudadanos. El propósito o intención de ellas era, inequívocamente, el de reprimir el sectarismo político.

3º Mas, al reproducirlas o mantenerlas frente a disposiciones constitucionales en que, por primera vez se admitía la existencia de los dos partidos y se les otorgaba la exclusividad del Gobierno y de la representación nacional, surge una situación jurídica nueva, que merece y requiere un tratamiento jurídico distinto.

4º Las leyes destinadas a colocar en pie de igualdad a todos los ciudadanos, cualquiera que fuera su filiación política, en la época pretérita, en que los partidos no estaban institucionalizados, no pueden tener el mismo alcance en la época actual, cuando no solamente los partidos están institucionalizados, sino que lo están desigualmente, discriminando en favor de los llamados históricos y en contra de los que se han formado en el curso de estas décadas o puedan formarse antes de concluir la presente.

5º La discriminación que ahora se contempla es de origen constitucional por virtud de la reforma plebiscitaria. De ahí que las expresiones ''favorecer'' o ''discriminar en contra'', no sean las mismas, no signifiquen lo mismo, cuando la Carta se refería a los ''partidos políticos'', sin indicar expresamente cuáles (el conservador y el liberal) eran acreedores a ciertas prerrogativas o ventajas y cuáles están privados de ciertos derechos (los distintos al conservador y al liberal).

6º Cuando existía la democracia plena, antes del plebiscito, ''favorecer'' o ''discriminar'' por razones políticas podía tener el alcance restringido de dar tratamiento imparcial y cortés a los ciudadanos. Bajo el régimen posterior, es decir, el del plebiscito y el de la alternación, ''discriminar'' vino a tener el alcance más amplio de que para ser nombrado o para ser elegido existía una discriminación constitucional de obligatoria aplicación por parte de los funcionarios públicos.

7º De otra parte, el parágrafo del ordinal 1º del artículo 120 constitucional, modifica sustancialmente la discriminación original del plebiscito de 1957, al prever la posibilidad de que partidos distintos al conservador y al liberal y, además, miembros de las Fuerzas Armadas, puedan participar en el ejercicio de la función ejecutiva del poder.

Decimaséptima.

1º Como el sistema que consagra el parágrafo del ordinal 1º del artículo 120 de la Constitución es el de la ''paridad no excluyente'', tal como se deja demostrado, la prohibición de la discriminación política ínsita en los artículos 12 de la Ley 19 de 1958 y 10 del Decreto extraordinario

número 2400 de 1968, no lo infringe, sino que, por el contrario, se ciñe a él. Si hay opción gubernamental "para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública", no puede haber discriminación.

2º Cabe aclarar, por último, que la cuestión se elucida por su aspecto jurídico, como corresponde a la Corte. Por tanto, desde el punto de vista político, es el Presidente de la República quien decide hacer o no uso de la opción de que trata el inciso 4º del parágrafo del ordinal 1º del artículo 120, de acuerdo con los respectivos pactos o convenios partidistas.

VI. Conclusiones.

1º Por razones *sustancialmente diferentes* a las invocadas por el Procurador General de la Nación, las normas acusadas son exequibles.

2º En consecuencia, no violan el texto constitucional indicado por el actor, ni otro alguno.

Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez y Eustorgio Sarria.

Salvamento de voto de los Magistrados Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Julio Roncallo Acosta y Luis Sarmiento Buitrago.

La sentencia acoge, en su parte motiva, algunas consideraciones que no estaban contenidas en el respectivo proyecto de la Sala Constitucional y que el primero de los firmantes de este escrito sometió a estudio de la Corte Suprema, en las deliberaciones sobre el presente negocio. Sin embargo, no las expresa de modo completo, respecto de nuestro pensamiento, ni concluye de ellas lo que estimamos debido. Por lo tanto, las sintetizamos, en adición a aquella parte motiva y en discrepancia con el criterio que prescindió de exponer el punto fundamental del tema, como discrepamos también, respetuosa pero claramente, del entendimiento que presentó el Magistrado de la dicha Sala, doctor Eustorgio Sarria, sobre ese asunto primordial.

I) Compartimos la tesis de que las providencias judiciales deben ceñirse a su cuestión, sin rebasar, ni en la materia ni en su tratamiento, el poder propio del funcionario o de la entidad que las profiera. Rechazamos, por ello, la opinión del Magistrado disidente de la Sala Constitucional, que lleva a un desempeño ilímite, con base en manifestaciones de que a la Corte le está confiada la guarda de la integridad de la Constitución; de que alguna decisión del Consejo de Estado afirma que esa función no está condicionada en forma alguna y ni la ley ni la jurisprudencia la pueden condicionar, y de que una concepción distinta hasta violaría el derecho de petición y la garantía de obtener pronta respuesta, ambos de registro constitucional. Para nosotros, la mencionada guarda es ciertamente de la integridad de la Constitución, pero ella se concreta por la misma Carta en especificaciones que también son constitucionales y la integran; ha de ejercerse con sujeción a leyes que determinan competencias, y éstas son asimismo limitativas, y el derecho de petición y la garantía señalados tampoco pueden ejercitarse de cualquier modo y la obligación de atenderlos se halla distribuida según asuntos y funciones.

No es, pues, en el campo de aquella disidencia donde nos situamos. Sino en el del inicialmente expresado y, para este caso, en el de que el examen constitucional de los actos acusados compete a la Corte; se le ha sometido con sujeción a las reglas legales sobre la materia y —aquí el punto de disentimiento con la mayoría— al resolverla debe expresarse en forma completa el pensamiento de la corporación sobre los textos superiores que el acusador estima violados. Así es como entendemos la indicada función de guarda, sin ningún exceso, pero que fijada en el presente negocio, ha de considerarlo de modo completo, aunque la acusación no logre la declaración de inexequibilidad que pretende, como no la logra la de autos, en decisión de toda la Corte, y aunque la confrontación que provoca el actor exhiba equivocadas sus razones, como lo están para quienes suscriben el fallo en mayoría y para nosotros.

Es una discrepancia en el tratamiento motivo, en punto que la mayoría estima extraño a su decisión o por fuera de su consideración lógica, porque los extremos a confrontar versan sobre cuestiones distintas y porque, además, el decidirlo correspondería a otra jurisdicción, frente a casos singulares, uno a uno, con ocasión de actos administrativos. Pero que nosotros entendemos que forma parte de la cuestión propuesta y que está contenido en uno de los extremos del dicho proceso de confrontación, pese a todas las equivocaciones del acusador, y cuya definición, por otra parte, compete a la Corte Suprema de Justicia en su misión esencial, que no pugna ni puede pugnar con las funciones de otras autoridades y que inclusive esclarece el sentido de los textos constitucionales para las decisiones contenciosas, de efecto particular.

Y no se piense que de esta suerte se absuelve una consulta de carácter general, como no debe hacerlo la corporación. Porque no es eso lo que ha formulado el actor, cualquiera que sea su intención. La Corte se halla frente a una demanda de ciudadano que ejercita un derecho constitucional y que para ello se ha ajustado a las reglas legales sobre la materia. El examen entre el estatuto fundamental y la proposición jurídica que se le calificó como completa, tiene que precisar uno y otro extremos, para la resolución debida. Del contenido de los textos podrá juzgarse, y así se ha hecho, que no pugnan porque versan sobre materias distintas; mas para esta conclusión se requiere exponer lo que ambos establezcan. Mayormente cuando la cuestión radica en un concepto que el acusador afirma que no existe en determinado parágrafo constitucional (la paridad excluyente) y que no se puede sustraer del examen sin que éste resulte incompleto.

De otro lado, que la disposición legal no infrinja la superior, contenga o no el dicho concepto, no releva en el presente caso de esa última definición. Porque los actos a que las normas se refieren y que la Corte precisa diferentes, como realmente lo son, resultan así al través del examen de los preceptos en confrontación y no antes de él; ni antes de que se le complete, pues sus materias han sido presentadas por el actor en forma que le llevan a conclusiones que, para ser aceptadas o rechazadas, requieren explicación de los conceptos en que se afirman. A más de que para la decisión final sobre exequibilidad o inexequibilidad, el demandante predica alcances opuestos que la Corte ha de mostrar si son verdaderos o no, en razón de los ordenamientos constitucionales. Y ha de mostrarlos, frente a demanda legalmente recibida y respecto de normas vigentes, para resolver los temas propios de su misión. Para resolverlos, no con un pronunciamiento que solo descalifica la acusación, sino completo e inequívoco en su alcance y significado. Y para ello era necesario penetrar a la cuestión de fondo y definirla.

II) El actor propone una confrontación de las normas de ley que prohiben a los servidores públicos intervenir en la política partidista —y entre los actos de tal intervención, concretamente, tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra— con el parágrafo del ordinal 1º del artículo 120 de la Constitución Nacional, que mantiene hasta el 7 de agosto de 1978 la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, las alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, ordenamiento al que solo puede atenderse tomando en cuenta la filiación política de quienes vayan a ser o sean nombrados para los referidos desempeños, esto es, en tratamiento de favor al efectuar el nombramiento respectivo —si como tal puede estimarse ese acto— o discriminando en contra al no hacer o no poder hacer el nombramiento a determinada persona, en razón de su filiación política.

Tal es la cuestión central que, referida a las regulaciones de los otros incisos del mismo parágrafo, y en especial al penúltimo, sobre llamamiento simultáneo a otros partidos o a miembros de las Fuerzas Armadas para desempeñar cargos en la Administración Pública salvo los de la Carrera Administrativa, conduce al demandante a sostener que como las disposiciones de ley prohiben lo que hay necesidad de hacer conforme a la Constitución, la contradicción entre ellas es flagrante; y que si la paridad hasta aquella fecha de 1978 es excluyente o constituye un monopolio, es decir, que solo pueden ser nombrados para aquellos cargos ciudadanos afiliados a los partidos liberal y conservador, las normas de ley son inconstitucionales, por la razón dicha de prohibir una discriminación política que requiere la Carta, estimando, en cambio, el mismo acusador, que si el inciso 4º del mencionado parágrafo está vigente desde 1968, esto es, que, a pesar de aquella regla sobre paridad hasta 1978, ella no es excluyente (porque "lo anterior no obsta" para el llamamiento simultáneo a la administración de miembros de otros partidos o de las Fuerzas Armadas) la prohibición de ley es constitucional "porque no sería forzoso para ejercer el poder de nombrar, determinar la afiliación política del agraciado".

Para nosotros esas afirmaciones u opiniones del actor son equivocadas, pues concluyen, la primera, de modo que no está contenido en el supuesto que la precede y, las otras, en forma opuesta a cualquier entendimiento del parágrafo sometido a exégesis. En efecto:

A) El artículo 120 de la Constitución versa sobre las atribuciones del Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa y consagra, como primera, la relativa al libre nombramiento y separación de los Ministros del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales. Su parágrafo, sin embargo, ordena, respecto de ministerios, gobernaciones, alcaldías y demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, que la

paridad de los partidos conservador y liberal se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978; que para preservar, después de esta fecha, con carácter permanente, el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administrativa Pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República; que si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el Presidente constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente; que lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública, y que la reforma de lo establecido en este parágrafo requerirá los dos tercios de los votos de los asistentes de una y otra Cámara.

Este es, pues, un precepto constitucional sobre facultad del Presidente para nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales; y que, en su parágrafo, después de reiterar esa atribución del Presidente respecto de los Ministros del Despacho, ordena que la paridad de los partidos liberal y conservador, en ministerios, gobernaciones, alcaldías y cargos que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantenga hasta el 7 de agosto de 1978. Es decir, que la atribución para nombrar, en el Presidente respecto de aquellos primeros cargos, y en quienes deban proveer los demás, ha de ejercitarse con obligación de mantener la igualdad entre liberales y conservadores hasta la fecha señalada. Lo que implica, ciertamente, que al efectuarse las designaciones hay que atender a la filiación política de los nombrados para realizar aquellas distribución o composición institucional. Vale concluir, en ordenación primordial, que al compararse el número de los puestos servidos por los liberales con el de los servidos por los conservadores, hasta el 7 de agosto de 1978, resulte igualdad entre ellos.

Se trata, en consecuencia, y hasta 1978, de una distribución en partes iguales, entre liberales y conservadores, de los cargos referidos, la cual obliga a considerar la filiación política de quienes vayan a servirlos. Por lo que el asunto no puede juzgarse en términos de discriminación política, en el sentido de favorecer o de perjudicar en razón de las afiliaciones de los ciudadanos, sino en el de composición de la Administración Pública, fuera de la Carrera Administrativa que motivos histórico-políticos repartieron entre liberales y conservadores y que por ello limita la atribución para nombrar.

En cambio, la norma legal o la proposición jurídica que el acusador destaca como violadora de lo anterior, prohibe a los servidores públicos tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra. Es un mandato de imparcialidad, de comportamiento oficial, de rectitud en el desempeño de los cargos públicos, de amplio respaldo, además, en la concepción institucional de las autoridades de la república y en los derechos y en las garantías constitucionales.

Lo uno, lo precisado en aquel primer término, es regulación de la atribución de nombrar, en razón de la composición constitucional de la Administración Pública; lo otro, lo segundo, es conducta oficial, comportamiento imparcial de los funcionarios respecto de los ciudadanos. Y no se insista, descaminadamente, en que esa composición determina consideración discriminatoria sobre afiliación política, para que pueda ser cumplida, ya que no se la instituyó para dar trato de favor a los ciudadanos o en contra de ellos, ni para colocar en inferioridad a una persona o colectividad, que es en lo que consiste la discriminación legalmente prohibida; sino para que no hubiese superioridad ni inferioridad entre liberales y conservadores, por las razones aludidas, y que en 1968 expresamente se prolongó hasta el 7 de agosto de 1978.

En el fondo, el planteamiento del acusador, examinado hasta aquí, obedece a una distorsión de conceptos. Pues cuando se dice que la Constitución discrimina u obliga a discriminar y la ley prohibe hacerlo se predican los términos y los propósitos de aquélla en un mismo sentido que los de ésta, confundiéndolos, cuando ellos son muy distintos y no aceptan tal confusión. En efecto, en la Constitución, lo que se afirma como discriminación es distribución paritaria de cargos hasta 1978, entre liberales y conservadores, que limita la facultad de nombramiento o la regula obligándola a que se ejercite de modo por el que se realice la igualdad entre ellos; en la ley, la discriminación es consideración de la filiación política de los ciudadanos para darles trato de favor o para perjudicarlos, prohibiéndola. La regla superior no es para que se haga lo que rechaza la segunda, esto es, para colocar en situación de inferioridad a las personas o a las colectividades por motivos políticos, que es en lo que consiste la discriminación que prohibe la ley, sino para mantener entre los dos partidos a que el precepto se refiere, la condición igual,

la distribución en los cargos que desde el plebiscito de 1957 se denomina paritaria, en el derecho público colombiano.

De donde ha de concluirse que la ley no viola la norma superior, pues contiene un concepto y se refiere a un campo de actuación distintos del concepto que instituye la Constitución y del ámbito que le asigna. En este punto, por lo tanto, compartimos la decisión mayoritaria, adicionando sus razones o expresándolas de modo diferente.

B) Para el acusador, si la paridad es excluyente hasta 1978, la norma acusada es inexequible y, por el contrario, estará de acuerdo con la Carta si ésta no contiene tal "monopolio". Aquello (como ya se vió) porque la ley prohibe discriminar, dar trato de favor o adverso a los ciudadanos por consideraciones políticas, cuando el estatuto obliga a que solo liberales y conservadores, hasta esa fecha, sean nombrados para los cargos varias veces referidos, lo cual impone una calificación de ese orden. Lo segundo —la exequibilidad—, porque pudiendo ser llamados a la administración otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas, no es forzoso determinar la filiación política del agraciado, para ejercer el poder de nombrar.

Sin embargo, excluyente o no la dicha paridad constitucional; haya obligación de mantenerla hasta 1978, entre liberales y conservadores, en forma que solo los afiliados a esos partidos puedan ser llamados a los cargos públicos que no sean de la Carrera Administrativa o no haya esa obligación por virtud del inciso 4º del parágrafo en examen (que es lo que se pretende); sea cual fuere el contenido del ordenamiento constitucional, éste obliga a atender "la afiliación política del agraciado", de modo "forzoso", pues si del mal denominado monopolio se trata sólo podrá nombrarse a los afiliados a los mencionados partidos liberal y conservador, discriminando al efecto, en favor de ellos y en contra de quienes no pertenezcan a ellos, según la estudiada distorsión del acusador; mas si no hay tal monopolio siempre habrá que atender a la filiación política del agraciado, para poder definir que su nombramiento realiza —cuando de liberal o conservador se trate— la igualdad no excluyente, pero igualdad entre los dichos partidos, o para precisar asimismo que el nombramiento o los varios que se hagan no la afectan, cuando se trate de miembros de otros partidos o de las Fuerzas Armadas. De todos modos, con monopolio o sin él, habría que calificar la filiación política del nombrado, para efectos de la paridad, excluyente o no excluyente o restante. De todo lo cual aparece, en el orden del planteamiento del actor, que siempre habría que discriminar, y la ley que prohibe hacerlo sería inconstitucional. Se ostenta, y esta es la conclusión debida, que el argumento carece de validez, y que la declaración de constitucionalidad no significa que la paridad no es excluyente.

III) El Magistrado de la Sala Constitucional doctor Sarria llega también a la declaración de exequibilidad, pero en el entendimiento de que la Carta no establece la denominada paridad excluyente. Sus razones no constituyen motivación del fallo, y la exposición de las nuestras, con base en la necesidad que observamos en la primera parte de este escrito, se contrae a lo que estimamos pertinente.

Afirmamos inequívoca la consagración constitucional de la paridad hasta el 7 de agosto de 1978. Esa paridad está referida en forma expresa a los partidos liberal y conservador, no sólo en el parágrafo que se examina sino en otros varios preceptos de la Constitución vigente. Extraer de sus reglas posibilidades que se separen de aquel criterio cardinal contraría sus términos y sus propósitos y desconoce sus motivos en la historia y en la política colombianas.

En efecto: La letra del primer inciso del parágrafo mencionado estatuye que "la paridad" de los dichos partidos se *mantendrá* hasta la fecha que señala en forma expresa. La determinación es clara en el artículo y en el verbo que emplea la norma, frente a los cuales no es posible entender nada distinto en relación con los partidos que constituyen la paridad, ni respecto del tiempo que debe conservarse o prorrogarse: paridad entre liberales y conservadores, y no entre miembros de otros partidos ni con ellos ni en la parte que reste al nombrárseles, ni con menos duración.

Los tres incisos siguientes del precepto constitucional regulan diversas ocurrencias para después de la fecha indicada, en frase que tampoco puede remitirse a duda. Y sólo el inciso quinto es el que vuelve sobre todo el parágrafo, para los efectos de su reforma.

El lenguaje marca, pues, respecto de lo dicho, una fecha expresa, antes de la cual no pueden darse las situaciones que se contemplaron para después de ella.

Desde el punto de vista lógico, incorporar la excepción del inciso cuarto en la regla del primero es destruirlo, pues aunque se arguya que la paridad, como igualdad entre liberales y conservadores, numéricamente puede conservarse, ella ya no será en *mantenimiento* de la expresamente determinada sino en modificación de la

misma y en contrariedad con lo primeramente dispuesto.

En cuanto a la historia, bien conocida es la que determinó el concepto de paridad en el derecho colombiano. Que tiene un sentido propio de responsabilidad conjunta de los partidos liberal y conservador; que fue la generadora del plebiscito de 1957 y la instituida por él; y la que debe *mantenerse* hasta el 7 de agosto de 1978.

Cualquiera que sea el método de interpretación que se aplique (el exegético, el lógico, el histórico, el teleológico, y aun el de la combinación de todos ellos) se exhibe un mismo resultado: el de la paridad así concebida e instituida, la cual debe prolongarse hasta 1978.

Todavía más, si se completa el examen con referencias a los otros textos que consagran la dicha institución (para aludir a todos los métodos que menciona el Procurador, en vista que también estima infundados los cargos del demandante) se encontraría, conforme al método sistemático, que la paridad tiene en el derecho colombiano un sentido específico y una composición esencial. Así, el parágrafo transitorio del artículo 83, sobre derogación o reforma de los textos constitucionales relativos a la alternación de *los partidos liberal y conservador* en la Presidencia de la República y a *la paridad* en el Senado y en la Cámara de Representantes, requirió, hasta el 7 de agosto de 1974, el voto favorable de los dos tercios de los asistentes, e igual votación se exige hasta el 7 de agosto de 1978 para la derogación o reforma de la *paridad de los mismos partidos* en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado. Según los artículos 136 y 148 (12 del plebiscito de 1957) estas corporaciones son *paritarias,* vocablo también de nuestro derecho político que significa composición por partes iguales de liberales y conservadores; y el parágrafo transitorio del artículo 172 sobre elecciones para Senado y Cámara, Asambleas y Concejos estableció las reglas para que dejara de regir "la composición paritaria de dichas corporaciones". Por donde el concepto de paridad, en el conjunto sistematizado de disposiciones constitucionales significa, respecto de partidos políticos, el liberal y el conservador.

Por esto, entre otras muchas razones, es erróneo interpretar los textos de génesis singular, con el criterio que se emplea para la dogmática general de la Constitución, o pretender, para la exégesis de ellos, eventuales ocurrencias posteriores. A más de que se les desconoce a esas normas, inclusive al inciso primero del parágrafo 120-1 de la Carta, su carácter temporal e integrante de un sistema que nuestra literatura política ha llamado de "desmonte" y que precisamente procura el retorno gradual o paulatino del país al funcionamiento de la democracia sin las dichas restricciones. Para expresarlo directamente, no se le puede pedir a un texto concebido para poder llegar a la "dogmática" en determinada fecha, que la realice antes de la misma. Y la pretensión de que los hechos posteriores o nuevos sirvan, en estas materias, para interpretar las normas, olvida que, si son tales, no están contenidos en ellas.

Tampoco es fundada la opinión de que como la reforma de 1968 comporta cambios de importancia en el régimen plebiscitario, en ella se estableció la paridad no excluyente o restante. Dicho régimen recibió, en esa reforma, varias modificaciones; pero entre ellas no estuvo la de la paridad en esa forma supuesta, a partir de 1968. Por el contrario, la que se *mantuvo,* por norma de imperio temporal pero de ese vigor, fue la paridad del plebiscito entre liberales y conservadores hasta el 7 de agosto de 1978, y fue ella la que se "desmontó" conforme a reglas que preservaran, "con carácter permanente", *"después de la fecha indicada"* el espíritu nacional. Es inexacta, asimismo, la alegación de que el Gobierno la hubiese propuesto en proyecto de acto legislativo. Lo que expresó el señor Ministro del ramo y actual Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, fue que el Gobierno vería con satisfacción "que *al estudiarse este proyecto* se produjera en el Congreso una decisión favorable a la participación de nuevos partidos en la vida política", que es cosa muy distinta a la afirmada, y que, además, estuvo precedida de advertencia acerca de que ella "alteraría la paridad en las corporaciones públicas", expresión que claramente se refería a la conocida y practicada hasta entonces, de origen plebiscitario. Y lo que resolvió el Congreso fue mantener la de liberales y conservadores hasta 1978 y "desmontarla" después de esta fecha.

Se dice, finalmente, que el dicho inciso cuarto se refiere tanto a los miembros de los otros partidos como a los de las Fuerzas Armadas, por lo cual no se entiende la exclusión de los primeros y no la de los otros antes de 1978, cuando, en la realidad, éstos sí son llamados a los cargos que veda para los otros partidos la exégesis del "monopolio". Esta alegación no consulta ninguno de los métodos de interpretación reseñados, ni tiene solidez para destruir las conclusiones nuestras, fundadas en ellos. Aspira a introducir esos "otros partidos" en aquel inciso primero de

la paridad hasta 1978, valiéndose, para ello, de una frase que se intercaló en la regulación relativa, para el futuro, a los miembros de las Fuerzas Armadas, y que no figuraba en los proyectos de actos legislativos.

Los documentos oficiales sobre la reforma de 1968 muestran que la confusión se produjo en los finales de su aprobación y sin el alcance que ahora se pretende.

En el concepto de paridad que se instituyó en 1957 no se consideraron partidos distintos del liberal y del conservador. Por el contrario, al plebiscito se le señaló como objeto primordial el de que esos dos partidos tuviesen conjuntamente la responsabilidad del Gobierno y que éste se ejerciera a nombre de los dos, agregándose, también en forma expresa, que los miembros de las Fuerzas Armadas podían ser llamados a desempeñar cargos en la Administración Pública. La paridad, pues, desde su concepción, es gobierno de responsabilidad conjunta de liberales y conservadores, que lo ejercen a nombre de estos dos partidos, con la permisión institucional de que sean llamados a la administración los miembros de las Fuerzas Armadas.

El artículo 4º del plebiscito fue derogado expresamente, en razón de su ordenamiento primero sobre participación en el ministerio de los partidos políticos en forma distinta a como se la estableció por el sistema del denominado "desmonte", pero no por su regla sobre participación de las Fuerzas Armadas en cargos públicos. Esta se conservó en el concepto de la paridad prolongada hasta 1978; y para después de esta fecha, terminada dicha paridad y necesitándose derogar el texto 4º del plebiscito, se la reprodujo en el inciso penúltimo del parágrafo estudiado, como regulación futura de carácter permanente. La adición que se hizo en esta regla de "los otros partidos", solo tiene, pues, este alcance de futuro. El llamamiento de miembros de las Fuerzas Armadas realiza, entonces, desde 1957, la paridad entre liberales y conservadores en Gabinete de número impar, y se ciñe a la concepción plebiscitaria, que es la que el parágrafo del artículo 120-1 ordena mantener hasta el 7 de agosto de 1978. Por donde los otros partidos, que nunca estuvieron en dicha concepción, no quedan igualmente involucrados y la permisión u opción, como también se la denomina, sólo ha de empezar respecto de ellos "después de la fecha indicada".

IV) Por todo lo anterior concluimos indubitablemente que la *paridad* de nuestro derecho político constituye gobierno de responsabilidad conjunta de liberales y conservadores, que se ejerce a nombre de los dos, con facultad para que los miembros de las Fuerzas Armadas sean llamados a cargos de la Administración Pública, según su concepción plebiscitaria y conforme a entendimiento nacional desde entonces. Esa *paridad* y no ninguna otra debe mantenerse hasta el 7 de agosto de 1978, por ordenamiento de la reforma de 1968 en norma que, con otras del orden cónstitucional, integra el sistema de lo que se ha denominado "el desmonte" o retorno gradual, a través de fechas que fueron expresamente señaladas, a la democracia política, al debate civilizado por el poder, a la lucha de los partidos con preservación de la paz y del espíritu nacional. Y no podemos acoger, por lo tanto, ninguna exégesis distinta, que contraría todos los métodos de interpretación. Hasta el 7 de agosto de 1978, en consecuencia, *la paridad* ha de realizarse institucionalmente entre liberales y conservadores, con permisión constitucional para que sean llamados a la Administración Pública los miembros de las Fuerzas Armadas. Y "los otros partidos" sólo pueden serlo "después de la fecha señalada".

Lo que consignamos aquí, con todo respeto, en adición a las razones de la parte motiva del fallo que suscribimos; en discrepancia con el silencio que mantuvo respecto de cuestión primordial que estimamos debió definirse y en desacuerdo también con las opiniones del demandante y con el escrito del Magistrado disidente de la Sala Constitucional.

Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago.

Fecha ut supra.

CONTADORES PUBLICOS

Los derechos adquiridos que garantiza el artículo 30 de la Constitución, frente a la facultad del legislador para exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones consagrada en el artículo 39 de la misma.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 1º de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobado Acta número 3, febrero 1º de 1973.

Los ciudadanos Luis Alberto Alvarez Rodríguez, José Víctor Ravazze Delgado y José Antonio Cano, piden a la Corte Suprema declare la inexequibilidad del literal d) del artículo 6º de la Ley 145 de 1960; del artículo 7º del Decreto 1462 de 1961 y del artículo 2º del Decreto 1109 de 1963, disposiciones estas últimas reglamentarias de la Ley 145 citada.

Texto de las normas acusadas:

Para mayor comprensión se transcribe íntegro el texto del artículo 6º de la Ley 145 de 1960.

"LEY 145 DE 1960
(diciembre 30)

"por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Contador Público.

"El Congreso de Colombia,

Decreta:

"... ... ...

"Artículo 6º Para ser inscrito como contador público autorizado se requiere:

"a) Haber obtenido matrícula como contador público ante la Junta Central de Contadores, con arreglo a los Decretos 2373 de 1956, 25 de 1957, 99 de 1958;

"b) O poseer el título expedido por la Superintendecia de Sociedades Anónimas de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 58 de 1931;

"c) O tener matrícula como contador inscrito, expedida por la Junta Central de Contadores con anterioridad a la vigencia de la presente Ley;

"d) O solicitar y obtener de la Junta Central de Contadores la competente inscripción como contador público autorizado, dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de esta Ley, acreditando haber ejercido la profesión de contador por un lapso no inferior a cuatro (4) años en el desempeño de los cargos de contador jefe, jefe de contabilidad, contador de gastos, auditor, revisor fiscal u otros equivalentes en entidades, instituciones o empresas de reconocida importancia".

Artículo 7º del Decreto 1462 de 1961 (junio 28) reglamentario de la Ley 145 de 1960:

"Para ser inscrito como contador público autorizado se requiere, además de los generales, uno de los requisitos enumerados en el artículo 6º de la Ley 145 de 1960.

"Para los efectos del literal d) del artículo mencionado, se acreditará haber ejercido la profesión de contador por un lapso no inferior a cuatro (4) años continuos o discontinuos en el desempeño de los cargos señalados. Corresponde a la Junta Central de Contadores, de que habla el artículo 14 de la Ley, calificar y comprobar, en cada caso, la equivalencia de los cargos y la importancia de las entidades, instituciones o empresas, de acuerdo con las reglamentaciones que dicte al respecto".

Artículo 2º del Decreto 1109 de 1963 (mayo 21), que reglamenta adicionalmente los artículos 4º, literal b); 6º, literal d) y 8º de la Ley 145 de 1960:

"Para obtener la inscripción como contador público autorizado de conformidad con el lite-

ral d) del artículo 6º de la Ley 145 de 1960, el peticionario deberá acreditar haber ejercido la profesión de contador en un lapso de cuatro (4) años anterior al vencimiento del plazo señalado en la Ley para solicitar la inscripción".

Dicen los actores que las disposiciones acusadas violan el artículo 30 de la Constitución, y así razonan:

"Consideramos que se están violando los derechos adquiridos de que habla el artículo 30 de la Constitución Nacional al desconocer expresamente la calidad de contador de aquellos profesionales que al vencimiento establecido en último momento, mediante el consabido "mico" a la citada Ley 145 de 1960, habían y/o estaban ejerciendo pulcra y eficientemente alguno de los cargos claramente especificados dentro de la ley, es decir, que a su vencimiento, tenían menos de los cuatro (4) años. El "mico" a que nos referimos es aquel inicialmente subrayado por nosotros y que entre comas reza "dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de esta ley"; esta violación se debió a que el texto original del proyecto de ley en aprobación guardaba el principio de dictaminar permanentemente abierta la inscripción del contador profesionalmente en ejercicio con miras a obtener la licenciatura de contador público autorizado, teniendo en cuenta que esta era una introducción a la legislación colombiana igual a la que imperaba y aún rige, en términos generales, en todos los Estados de la Unión de los Estados Unidos de América, ya que en esa época en la única facultad, la Facultad Nacional de Contaduría (antes Escuela Nacional de Comercio) se requería de dos (2) años de estudio para obtener la calidad de contador público titulado".

El Procurador objeta la competencia de la Corte para conocer de la acusación contra las normas reglamentarias y se limita a conceptuar favorablemente a la constitucionalidad de la ley en la parte impugnada; al respecto dice:

"Es ostensible lo infundado de la acusación. El artículo 30 de la Constitución protege contra la ley nueva, únicamente las situaciones jurídicas individuales establecidas de conformidad con la ley anterior, es decir, los derechos ya constituidos válidamente a favor de determinadas personas. Pero resulta que en el caso de los contadores no inscritos con anterioridad a la Ley 145, ningún ordenamiento había erigido en derecho para ejercer la profesión la sola experiencia adquirida en el desempeño de cargos o fuera de ellos, de manera que el nuevo estatuto bien hubiera podido al volver a reglamentar la contaduría profesional, no reconocer como suficiente la mera experiencia sin otro requisito; con mayor razón pudo señalar un lapso mínimo para reconocerla y fijar un término de caducidad para solicitar la inscripción con esa sola base; todo sin que con ello vulnerara ningún derecho de los protegidos por el canon citado, puesto que estas situaciones jurídicas solo hubieran podido resultar de matrículas o inscripciones realizadas anteriormente de conformidad con la legislación entonces vigente".

Consideraciones:

Primera.

Como observa el Procurador, la Corte es competente para conocer de la acusación contra la norma legal, pero no de las impugnaciones contra los decretos reglamentarios, en virtud de la limitación taxativa del artículo 214 de la Constitución; pero esta acumulación indebida no es óbice para decidir sobre la constitucionalidad del precepto legal; se prescinde, en consecuencia, del estudio de los artículos reglamentarios acusados, cuya transcripción se hizo.

Segunda.

La Ley 145 de 1960, cuyo título "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de contador público" corresponde exactamente al contenido del estatuto, dice en su artículo 1º:

"Se entenderá por contador público la persona natural que mediante la inscripción que acredita su competencia profesional queda facultada para dar fe pública de determinados actos así como para desempeñar ciertos cargos, en los términos de la presente Ley".

A lo cual se agrega en el artículo 2º:

"Solo podrán ejercer la profesión de contador público las personas que hayan cumplido con los requisitos señalados en esta Ley y en las normas que la reglamenten".

Esta Ley que tiene como antecedente el Decreto legislativo 2373 de 1956, "por el cual se reglamenta la profesión de contador", busca como finalidad, además de tecnificar el ejercicio de la contabilidad, hacer de los documentos contables un elemento de información digno de confianza del Estado y de los particulares, habilitando al personal para ejercer funciones casi notariales, con la exigencia de condiciones especiales de competencia y probidad que lo haga acreedor a la fe pública de que en determinados casos el Estado lo hace depositario.

Es de notar que esta reglamentación de la profesión de contadores a quienes la Ley en mención les exige una idoneidad especial acreditada

con la certificación expedida por la Junta Central de Contadores (art. 15) no se hace para ejercer la profesión de contaduría en general, por ejemplo para ser jefe de una contabilidad, contador de una entidad de crédito, llevar libros, etc., sino para dar fe pública respecto de determinados actos o documentos contables y para el ejercicio de algunos cargos según se prescriba en las leyes; es decir, que la calidad de contador público se exige no con carácter general, sino en forma excepcional, para los actos indicados taxativamente en el artículo 8º de la Ley citada y los que leyes posteriores señalen, tales como certificar los anexos destinados a la fusión de dos o más sociedades comerciales, los inventarios de liquidación de las sociedades por acciones, los balances para enajenación de establecimientos de comercio, etc. (arts. 174, 234 y 527 del Código de Comercio).

El mismo artículo 2º de la Ley 145 dice:

"La teneduría de libros podrá ejercerse libremente".

Tercera.

Dentro del sistema de la Ley 145 de 1960 los contadores públicos pueden ser *titulados* o simplenamente *autorizados (art. 3º);* porque en la Ley se parte de la base de que, al tiempo de su expedición, no solamente existían facultades habilitadas oficialmente para expedir títulos de contador, como la facultad de contaduría de la Universidad Nacional, sino que había muchos contadores que no habían obtenido este título universitario y que no les era fácil adquirirlo, ni era justo exigirles que se sometieran a cursos y exámenes regulares en una facultad de contaduría. Exactamente como ocurrió cuando se expidieron las Leyes 62 de 1928 y 21 de 1931, reglamentarias del ejercicio de la abogacía, en las que fue necesario tener en cuenta, además de los abogados titulados, los que venían ejerciendo ciertas actividades propias de esa profesión, según lo establecido en el artículo 3º de la primera de tales leyes; o con la profesión de medicina al entrar a regir la Ley 35 de 1929; o con la homeopatía en los términos de la Ley 14 de 1962 que prohibió adelantar solicitudes de nuevas licencias o permisos presentados con posterioridad a la vigencia de tales leyes.

Cuarta.

Por lo anterior, la Ley 145 al mismo tiempo que en su artículo 5º determina cómo se obtiene la matrícula de *contador titulado* en el 6º señala la forma de adquirir la matrícula de *contador autorizado;* se acepta así la idoneidad necesaria para el desempeño del cargo, tanto con el título universitario como con el desempeño de determinadas actividades contables, como también lo había previsto el Decreto 2373 de 1956, en el que se concedió un año de plazo para acreditar un ejercicio honesto y eficiente por un lapso no inferior a tres años anteriores a la vigencia de dicho Decreto (art. 4º).

En esta forma, el literal d) del artículo 6º de la Ley 145 de 1960, en la parte a que se contrae la demanda, no puede considerarse como un "mico" introducido sorpresivamente con la frase "dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de esta ley", ya que más bien es una ampliación del término concedido en el Decreto 2373 de 1956 como se anotó antes, puesto que la protección a las situaciones creadas, no puede extenderse indefinidamente, una vez reglamentada la profesión.

Quinta.

Confrontando el planteamiento anterior con los preceptos de la Constitución se tiene: el artículo 39 de la Carta reza:

"Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones".

Si la libertad de escoger profesión es absoluta, su ejercicio no es ilimitado, ni en la letra ni en el espíritu de la Constitución; ésta encomienda al legislador la reglamentación de todas las profesiones, sin restricción alguna, por cuanto el ejercicio de una profesión implica la prestación de servicios útiles a la comunidad, que no pueden ser suministrados por toda clase de personas, y que deben reglamentarse en beneficio de los intereses de orden social y de los mismos individuos que van a ejercer las profesiones.

Determinada por el legislador la actividad humana que en el concierto social debe considerarse como profesión, en su reglamentación puede exigir los títulos que considere necesarios para su ejercicio, sean universitarios, académicos, o no; pero cumplida la reglamentación para el futuro, desde luego, la profesión respectiva no puede seguir ejerciéndose indiferentemente con título o sin él, porque se frustraría el propósito de la ley.

Sexta.

No obstante, como summum ius summa iniuria, el legislador ha obrado sin rigorismo jurídico al reglamentar las profesiones, regulando el tránsito de régimen de ejercicio de una profesión no reglamentada al de profesión reglamentada, como se vió en los casos de la abogacía, medicina y

otras. En tratándose de la profesión de contador público, el artículo 6º de la Ley 145 previó que los contadores sin título universitario y que no habían obtenido antes un título de idoneidad en la forma prevista en el Decreto 2373 de 1966 o en el artículo 46 de la Ley 58 de 1931, podían ser matriculados o inscritos como contadores públicos autorizados, acreditando haber ejercido la profesión en determinados cargos que suponen esa idoneidad o ayudan a adquirirla.

Pero la posibilidad de solicitar y obtener esa matrícula no quedó indefinidamente abierta y no podía quedar porque entonces, como ya se dijo, se desvirtuaría el propósito de la Ley o sea que la contaduría pública no se ejerza sino con un título universitario.

Séptima.

Finalmente, la invocación que hace el actor sobre violación del artículo 30 de la Constitución que protege los derechos adquiridos es improcedente en el caso que se estudia, porque precisamente la Carta garantiza los derechos adquiridos "con arreglo a las leyes civiles" y antes de la Ley 145 no se había constituido ningún derecho; en cambio, la ley protegió la idoneidad señalando un término de dos (2) años para que, quienes encontrándose con posibilidad de demostrarla, lo hubieran hecho ajustándose a los términos de la misma; pero esta ley que reglamenta la profesión no puede aceptar situaciones irregulares creadas con posterioridad a su vigencia, o sea el ejercicio ilegal de la profesión, pues, por definición, van contra el orden establecido legalmente, que la Constitución no puede proteger.

No hay violación del artículo 30 de la Constitución, ni de ninguno otro de sus preceptos.

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

Resuelve:

1º Es exequible el literal d) del artículo 6º de la Ley 145 de 1960.

2º No es el caso de examinar la constitucionalidad de los artículos 7º del Decreto número 1462 de 1961 y 2º del Decreto 1109 de 1963, ambos reglamentarios de la Ley 145 de 1960, por incompetencia.

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

CONTADORES PUBLICOS

La Corte ordena estar a lo resuelto en sentencia anterior.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 13 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según Acta número 3 de febrero 1º de 1973.

El ciudadano Luis Alberto Alvarez Rodríguez pide que se declare inexequible el literal d) del artículo 6º de la Ley 145 de 1960, que dispone:

"Artículo 6º Para ser inscrito como contador público autorizado se requiere:

"..... .....

"d) O solicitar y obtener de la Junta Central de Contadores la competente inscripción como contador público autorizado, dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de esta ley, acreditando haber ejercido la profesión de contador por un lapso no inferior a cuatro (4) años en el desempeño de los cargos de contador jefe, jefe de contabilidad, contador de costos, auditor, revisor fiscal u otros equivalentes en entidades, instituciones o empresas de reconocida importancia".

El mismo demandante, con los ciudadanos José Víctor Ravazze Delgado y José Antonio Cano, en una acción que comprendía el literal que se acusa de nuevo y, además, el artículo 7º del Decreto 1462 de 1961 y el artículo 2º del Decreto 1109 de 1963, ya había solicitado una declaración de inexequibilidad igual a la que se suplica.

La Corte en lo tocante al literal d) del artículo 6º de la Ley 145 de 1960 pronunció fallo con fecha de hoy, declarándolo exequible.

Esa decisión tiene fuerza de cosa juzgada.

Por lo cual, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Estése a lo resuelto en sentencia dictada por la Corte con fecha de hoy, por la cual se decidió que el literal d) del artículo 6º de la Ley 145 de 1960, sobre inscripción de contadores públicos autorizados, es exequible.

Publíquese, comuníquese al Gobierno, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

CONCEJOS MUNICIPALES

Al prever la ley demandada número 30 de 1969, que los alcaldes podrán poner en ejecución determinados proyectos de acuerdo cuando la respectiva comisión del plan de los concejos no le haya dado primer debate dentro de las sesiones ordinarias, se está simplemente reglamentando una de las atribuciones específicas establecida en el artículo 189 de la Carta, con relación a la organización municipal. — Tampoco viola el artículo 197 del mismo estatuto, ya que las atribuciones que ese texto confiere deben ejercerse de acuerdo con la ley.

Corte Suprema de Justicia..—Sala Plena.—Bogotá, D. E. febrero 13 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según Acta número 3 de febrero 1º de 1973.

El ciudadano César Castro Perdomo pide que se declare inexequible el inciso tercero del artículo 9º de la Ley 30 de 1969. Para mejor comprensión, se copiará dicho texto, subrayándose el inciso acusado.

Tenor de la disposición que se impugna.

"LEY 30 DE 1969
(diciembre 29)

"por la cual se dictan normas sobre la composición y el funcionamiento de los Concejos Municipales, y se dan unas autorizaciones al Gobierno.

"..... .....

"Artículo 9º Cuando el alcalde presente proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas, el concejo podrá crear una comisión del plan encargada de dar primer debate a dichos proyectos y de divulgar su ejecución.

"Esta comisión estará integrada por no más de la mitad de los miembros de la corporación y se podrá reunir, conforme al reglamento del respectivo concejo, con anterioridad a los distintos períodos de sesiones ordinarias.

"Si la comisión del plan encargada de dar primer debate a los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas, dejare pasar el período de sesiones sin darle el debate previsto, el alcalde podrá poner en vigencia el proyecto de acuerdo presentado por él".

(D. O. número 32971).

Violaciones argüidas.

El demandante dice violado el artículo 197, atribución primera de la Constitución, a cuyo tenor compete a los concejos "ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito". Y como infracciones derivadas de la que acaba de indicarse, señala las atribuciones 4ª y 7ª del mismo artículo 197.

Consideraciones.

Las atribuciones conferidas a los concejos municipales por el artículo 197 de la Carta deben usarse "conforme a la ley". A ésta corresponde, pues, reglamentar el ejercicio de las competencias enumeradas en el texto que acaba de citarse, sin desbordarlas, o bien las que por modo particular y en otras disposiciones la Constitución le atribuya al legislador, en este mismo orden de asuntos. Tal ocurre en lo concerniente a los planes y programas de desarrollo y de obras públicas de que trata el artículo 189 del código fundamental, a cuyo tenor "a iniciativa del Gobierno, la

ley determinará lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas de los municipios''. El inciso tercero objeto de la demanda al estatuir que los alcaldes pueden poner en vigencia los proyectos sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas por ellos presentados a los concejos, cuando éstos dejaren transcurrir el período de sesiones sin dar el debate previsto a los proyectos mencionados, se ajusta estrictamente al artículo 189. Nótese que la Ley 30 de 69 fue presentada al Congreso a iniciativa del Ejecutivo por conducto del Ministro de Gobierno (V. Anales, 1969, números 56 y 80). Y como la disposición acusada tampoco se halla en pugna con ningún otro mandato de la Carta, es constitucional.

Cabe destacar sobre estos particulares el concepto del Procurador General de la Nación, que la Corte acoge, y dice así:

''Entonces, si corresponde al legislador determinar lo relativo a los planes y programas municipales de desarrollo, inclusive los procedimientos para la discusión, modificaciones y vigencia de los respectivos acuerdos —como también de los departamentales y de las correspondientes ordenanzas—, el precepto acusado de la Ley 30 de 1969 no solamente no infringe los cánones invocados en la demanda, ni otro alguno de la Carta, sino que desarrolla y cumple a nivel local el mandato de ésta en el citado artículo 189.

''Por lo demás, en ese desenvolvimiento del precepto superior el legislador de 1969 se inspiró en lo normado por la propia Carta respecto de los planes y programas nacionales, que si no son adoptados por el Congreso en determinado tiempo desde su presentación, pueden serlo por el Gobierno mediante decretos con fuerza legislativa (artículo 14 del acto legislativo número 1 de 1968, 80 de la codificación), precepto que constituye un estímulo para que los órganos deliberantes de origen popular ejerzan la trascendental función que en esta materia les asigna el estatuto fundamental del Estado y que, en últimas impide la paralización de la acción de éste en asuntos vitales dentro de la búsqueda del bienestar común''.

Resolución.

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

Resuelve:

Es exequible el inciso tercero del artículo 9º de la Ley 30 de 1969.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Gobierno, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

DEMANDA INEPTA

Inhibición de la Corte "...por sustracción de la materia demandable...".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E. febrero 13 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Los ciudadanos José Domingo González y Campo Elías Cruz Bermúdez piden "la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo único del artículo 589 del Decreto número 0250 de 11 de julio de 1959, 'por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar'".

El Procurador General de la Nación, en su vista fiscal, dice:

"Con referencia a la demanda de inexequibilidad del parágrafo del artículo 589 del Código de Justicia Penal Militar —los actores José Domingo González y Campo Elías Cruz Bermúdez citan equivocadamente el Decreto 250 de 1959, no de 1958 como debe ser—, observo:

"El Decreto 250 de 1958 fue expedido con invocación de las facultades otorgadas por el artículo 121 de la Constitución, en consecuencia, dejaría de regir en principio al levantarse el estado de sitio; pero ese ordenamiento fue adoptado como ley por la número 141 de 1961.

"En casos como éste la Corte ha considerado que las acusaciones de inconstitucionalidad deben dirigirse contra la correspondiente ley en cuanto le dio fuerza legislativa permanente al decreto extraordinario, porque éste desaparece como tal al ser adoptado por acto del Congreso.

"Como aquí no se ha impugnado la citada Ley 141 de 1961, la Corte debe reconocer esa ineptitud sustancial de la demanda y abstenerse de proferir fallo de mérito".

Efectivamente, al fallar este negocio, la Corte también encuentra que el Decreto 250 (señalado en la demanda con un error de fecha), corresponde a un acto del Gobierno expedido en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 121 de la Constitución y que fue adoptado como legislación permanente por la Ley 141 de 1961, con lo cual dejó de regir como tal decreto y tiene categoría de ley, en virtud de una emisión de voluntad legislativa. Dicho de otro modo, las disposiciones contenidas en el Decreto 250 de 1958 revisten hoy el carácter de textos de una ley (la 141 de 1961). Y como este último estatuto no ha sido acusado ante la Corte, no puede ser objeto de una decisión sobre exequibilidad, por sustracción de la materia demandable, con arreglo a constante jurisprudencia de esta corporación.

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

Resuelve:

No es el caso de proferir decisión de mérito en el presente negocio, por ineptitud de la demanda.

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

El gasto público: El artículo 79 de la Constitución exceptúa de la iniciativa parlamentaria las leyes a que se refiere el numeral 9 del artículo 76 ibídem. — Como el proyecto de ley objetado versa sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial, haciendo parte de lo que se denomina prestaciones sociales, queda comprendido dentro del numeral citado; y como no existió iniciativa del Gobierno, el proyecto es inconstitucional.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E. febrero 14 de 1973.

(Conjuez ponente: doctor Juan Manuel Gutiérrez Lacouture).

Para dar cumplimiento al artículo 90 de la Carta Constitucional ha venido, enviado por la Presidencia de la República, a la Corte Suprema de Justicia el proyecto de ley número 23 de 1971 "por la cual se aclaran y modifican los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971; los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971; la Ley 4ª de 1966, y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial".

Texto del proyecto:

"El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º Las pensiones de jubilación en el sector público, oficial y semioficial serán aumentadas, de oficio, el primero (1º) de enero de cada año, al setenta y cinco por ciento (75%) del salario mensual que en dicho día tengan el cargo o cargos que sirvieron de base para el respectivo reconocimiento o su equivalente.

Artículo 2º Las pensiones de invalidez y de retiro por vejez, en el sector público, oficiales y semioficiales, serán aumentadas de oficio, el primero (1º) de enero de cada año, hasta cubrir el porcentaje legal fijado para el respectivo reconocimiento y se liquidará sobre el salario mensual que en dicho día tengan el cargo o cargos que sirvieron de base para el señalamiento de la cuantía de la pensión o su equivalente.

Artículo 3º El reajuste de pensión se hará automáticamente de oficio o a petición de parte, por la entidad o institución de previsión social a cuyo cargo estén el reconocimiento y pago de la pensión, en un plazo no mayor de noventa (90) días a partir de la fecha del aumento, quedando obligadas en caso de no hacerlo a pagar por cada mes de retardo la asignación completa que en la fecha respectiva tengan el cargo o cargos que sirvieron de base para el reconocimiento o su equivalente.

Cuando el cargo o cargos que sirvieron de base para la liquidación de la pensión haya desaparecido o cambiado de denominación, su equivalente será determinado en un plazo no mayor de noventa (90) días por el Departamento Administrativo del Servicio Civil y su incumplimiento constituirá causal de mala conducta para el empleado o empleados encargados de hacerlo.

Parágrafo. Para efectos de lo ordenado en los artículos primero, segundo y tercero de la presente ley, se entiende por salario el establecido en el capítulo primero, título quinto, primera parte del Código Sustantivo del Trabajo y los factores enumerados en el artículo segundo de la Ley 5ª de 1969.

Artículo 4º Fallecido un pensionado, del sector público, oficial y semioficial, o con derecho a la pensión, su cónyuge, sus hijos legítimos o sus hijos naturales, menores de edad o incapacitados para trabajar por razón de estudios o por invalidez tendrán derecho a recibir entre todos durante los cinco (5) años subsiguientes a su muerte, la respectiva pensión de que gozaba o tendría derecho a gozar el fallecido, mientras el

primero permanezca en estado de viudez y los otros no alcancen a la mayor edad o continúen afectados de la mencionada incapacidad.

Si concurrieren cónyuges, hijos legítimos e hijos naturales, las mesadas pensionales se pagarán a estos beneficiarios por partes iguales; a falta de los mismos, a los padres y hermanos cuando dependieren económicamente del fallecido.

La cuota parte de la pensión que devenguen los beneficiarios acrecerá a la que reciban los demás, cuando falte alguno de ellos o cuando el cónyuge contraiga nuevas nupcias.

Artículo 5º La facultad otorgada en los artículos 41 de la Ley 6ª de 1945 y 1º de la Ley 64 de 1946 a las organizaciones sindicales para el descuento de las cuotas periódicas a sus afiliados, se hace extensiva en iguales términos, a las organizaciones, federaciones o confederaciones de pensionados del sector público, oficial o semioficial.

Artículo 6º El auxilio para gastos de sepelio de todos los pensionados del sector público, oficiales o semioficiales, será cubierto a quien haya hecho el gasto por la respectiva Caja de Previsión o Instituto de Seguridad Social que paga la pensión, en cuantía de tres mil pesos ($ 3.000) con la sola presentación de la partida civil de defunción.

Artículo 7º Las entidades de previsión social que satisfacen pensiones públicas, oficiales y semioficiales, están obligadas, a solicitud de las respectivas organizaciones pensionales, a recaudar las cuotas de afiliación ya sean periódicas o extraordinarias, y correspondientes a los afiliados que deban contribuir al fondo de la organización respectiva.

Artículo 8º Para efectos de la pensión de jubilación y retiro por vejez de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales, es acumulable el tiempo que se haya servido o se sirva al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), con el prestado a las entidades de derecho público, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado, unidades administrativas especiales y sociedades de economía mixta.

Artículo 9º A los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos y Privados mientras no tengan sueldo o asignación mensual fija, determinados por la ley o reglamento, se les aplicará para los fines de reajuste de pensiones de que trata esta ley, la siguiente equivalencia: para quienes hubieren desempeñado el cargo de Notario o Registrador de Instrumentos Públicos y Privados en ciudad que haya sido o sea cabecera de distrito judicial, el sueldo correspondiente a Magistrados del Tribunal Superior; a quienes hubieren desempeñado estas funciones en ciudad cabecera de circuito, el sueldo correspondiente a Juez de Circuito y el sueldo correspondiente, a Juez Municipal en los demás casos.

Artículo 10. Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán sin perjuicio de los derechos otorgados con anterioridad a su vigencia en lo que tengan de más favorables ni a los (sic) que se consignen en convenciones o pactos de trabajo.

Artículo 11. Los costos de las prestaciones a que se refiere esta Ley serán atendidos, en el sector público, oficial y semioficial, con los recursos de las correspondientes entidades de protección y previsión social, incrementados con las fuentes de financiación señalados en el Decreto legislativo 435 de 1971.

Artículo 12. Las pensiones de jubilación, vejez e invalidez, en el sector público, oficial y semioficial, serán liquidadas siempre con el porcentaje legal.

Artículo 13. En los términos de la presente ley quedan aclaradas y modificadas las disposiciones de los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto 434 de 1971 y la Ley 4ª de 1966.

Artículo 14. Esta ley regirá a partir de la fecha de su sanción para el sector público, oficial o semioficial del orden nacional, departamental, municipal, del Distrito Especial de Bogotá y deroga expresamente el artículo 2º del Decreto 435 de 1971 y todas las disposiciones que sean contrarias a la presente Ley.

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

El Presidente del honorable Senado,

(Fdo.) *Hugo Escobar Sierra.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

(Fdo.) *David Aljure Ramírez.*

El Secretario General del honorable Senado,

(Fdo.) *Amaury Guerrero.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

(Fdo.) *Néstor Eduardo Niño Cruz.*

Objeciones Presidenciales.

El Presidente de la República formuló objeciones al proyecto por inconstitucionalidad e inconveniencia. Las primeras, que son las que debe estudiar la Corte, en la parte que corresponde a las que no fueron acogidas por el Congreso, dicen:

"Después de la reforma constitucional de 1968 existe en la Carta Fundamental una serie de materias respecto de las cuales el Congreso Nacional sólo puede ocuparse por iniciativa del Ejecutivo, entre las cuales, conforme al artículo 79 de la codificación constitucional vigente, se encuentran aquellas a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución que asigna al Congreso la atribución de "determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

Como el proyecto descrito introduce modificaciones al régimen prestacional del sector público,.....y crea servicios a cargo de la nación, y fue presentado por un parlamentario, y no por el Ejecutivo, el Gobierno considera que viola el citado artículo 79 y así se lo manifiesta muy respetuosamente al Congreso.

Rechazo parcial de las objeciones.

Del proyecto original tanto el Senado como la Cámara de Representantes declararon infundadas las objeciones del Gobierno a los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y fundadas las formuladas a los artículos 5º y 9º, quedando éste, en definitiva, tal como se ha transcrito.

Estas razones, en lo pertinente, ya que la Cámara de Representantes prohijó en todas sus partes las dadas por el Senado, son:

"El artículo 79 de la Constitución establece la norma general de que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho. A continuación el artículo crea una serie de excepciones dentro de las cuales están las leyes a que se refiere el artículo 76 de la Constitución, ordinal 9º, que dice así:

'Corresponde al Congreso hacer las leyes.

'Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones.....

'9º Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de las prestaciones sociales'.

"La opinión del Ejecutivo consiste en considerar que la ley versa sobre materias comprendidas en este numeral 9º del artículo 76, materias que requieren la iniciativa del Gobierno. A esta objeción pueden hacérsele dos contra-objeciones fundamentales:

"A) El pensionado no es un empleado público.

"En primer término debe advertirse que para tener la calidad de pensionado, se requiere que el favorecido se retire de la Administración Pública y deje de figurar como empleado de ella. Mientras permanece trabajando tiene un salario una remuneración en dinero por su labor. Cuando se retira recibe una pensión que no puede jurídicamente identificarse como un salario, como un sueldo que corresponde a un empleado público. No es una contraprestación por un trabajo actual. Sin duda ninguna la pensión proviene del hecho de que el favorecido estuvo desempeñando un cargo público. Sin esta circunstancia no se genera la pensión. Existe, pues, un cordón umbilical entre la categoría de empleado público y la situación de jubilado. Pero a pesar de ese cordón umbilical existe una situación jurídica muy diferenciada entre el uno y entre el otro como entre la madre y la criatura por ella dada a la vida. Así como el cordón umbilical se rompe con el nacimiento, esta vinculación también deja de subsistir jurídicamente en el caso de los pensionados que precisamente tienen que no ser empleados públicos.

"El artículo constitucional se refiere a la estructura de ciertos estamentos estatales y a las categorías de empleos que de ellas surgen. La estructura dice: relación con los tramos esenciales de una organización. En el proyecto que se considera no se está creando por la primera vez el sistema de pensiones. Esta estructura jurídico-social ya existía en el ordenamiento constitucional y legal de la nación. Se trata simplemente de graduar cuantías, de devolver la capacidad de compra a pensiones disminuidas dentro de la erosión del peso colombiano.

"Las anteriores observaciones demeritan considerablemente la objeción presidencial por este aspecto, aunque debe reconocerse que la situación jurídica ha debido ser creada con mayor claridad por la Constitución Nacional.

"El rechazo de la objeción por este aspecto, con los fundamentos anteriormente presentados, conlleva a que la honorable Corte Suprema de

Justicia, para beneficio general de la interpretación constitucional, se pronuncie en un estudio de fondo sobre esta materia.

"B) El sistema exceptivo de facultades parlamentarias de la Constitución

"Desde la primeras Constituciones colombianas, la de Cúcuta en 1821, el sistema de facultades parlamentarias en Colombia tiene un principio general según el cual los congresistas están autorizados para presentar cualquier proyecto de ley sobre cualquier materia. Esta es la norma de competencia general repetida a través de siglo y medio de régimen constitucional. En consecuencia cada vez que se les han arrebatado facultades a los parlamentarios en materia de ciertas iniciativas, las Constituciones y las reformas consiguientes, han procedido con el método de crear excepciones. El mismo artículo constitucional que hoy existe, el 79, en su primer inciso establece la regla general que vuelve a repetirse y transcribirse así:

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

"En los anteriores términos se presenta hoy la competencia general, total y universal de los parlamentarios para tener iniciativa en materia de leyes. El mismo artículo en el inciso siguiente dice:

"Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3), 4), 9) y 22) del artículo 76 y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas...".

"Las anteriores transcripciones demuestran que al principio general de la Constitución se le han hecho varias excepciones.

"Por su naturaleza estas excepciones deben ser absolutamente precisas y claras. Y en el tema en que nos ocupamos no puede decirse que exista una frase concreta relativa, al régimen de pensiones y su tratamiento legislativo. Por lo tanto debe concluirse que esta iniciativa no ha sido exceptuada. Es forzado entrar a crear una inhibición parlamentaria, por medio de una interpretación de textos oscuros. Sobre este aspecto es aconsejable que prevalezca la regla general.

"C) El caso de las pensiones en las Ramas Jurisdiccional y Legislativa.

"Con una argumentación al revés, aceptando hipotéticamente que sobre pensiones en la Administración Pública no tienen iniciativa los parlamentarios, quedaría por considerar que fuera de la Administración Pública hay una serie de ramas en las cuales juega el método de las pensiones. El artículo 55 de la Constitución dice que son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional.

"La Rama Ejecutiva según varias jurisprudencias y opiniones de los tratadistas tanto colombianos como extranjeros, es naturalmente distinta de la legislativa y de la jurisdiccional. La Rama Administrativa está vinculada a la Rama Ejecutiva y se identifica con ella. Lo que se dice de esta última no se puede entender dicho de la Rama Legislativa y de la Rama Jurisdiccional. Examinando el ordinal noveno del artículo 76 bajo este principio general del artículo 55 se encuentra que se refiere a la Administración Nacional, y no a la jurisdiccional, ni a la Rama Legislativa. Por lo tanto quedaría intocable la facultad de los parlamentarios de tener iniciativa en el régimen jubilatorio de los empleados de la Rama Jurisdiccional y de la Rama Legislativa.

"Se crearía, pues, el conflicto de que el proyecto de ley de que nos ocupamos, es constitucional en cuanto se refiere a las pensiones de la Rama Jurisdiccional y de la Rama Legislativa, pero que no lo es en cuanto a las pensiones vinculadas a la Rama Ejecutiva. Esta dislocación parece falta de lógica y no sería jurídico hacerla.

"Esta argumentación sirve para reforzar la tesis anterior de la facultad general de los parlamentarios para tener esta iniciativa dejando a la honorable Corte el estudio y decisión de fondo de este problema jurídico que aquí se debate".

Consideraciones:

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:

Art. 76, ord. 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. 9) 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;

Art. 79. Inc. 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 éste 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 éste, "aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos, 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 (art. 208, inciso 1º) que el presupuesto de rentas, junjunto 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.

Así, por ejemplo, en la ponencia para primer debate del tercer proyecto en la Cámara, de la que fue autor el Representante Luis Villar Borda, se lee lo siguiente: "Otro de los principios que vertebran el proyecto de reforma constitucional y que además es parte sustancial del primer proyecto ya aprobado en primera vuelta, es el de la planificación económica. No quiero abundar en mayores disquisiciones sobre el tema, pues al discutirse el primer proyecto se adelantaron extensos debates, especialmente en el Senado, sobre la urgente necesidad de institucionalizarlo. A este propósito las intervenciones de los Senadores Alfonso López Michelsen,

Darío Echandía, Juan José Turbay y Diego Tovar Concha, así como las del señor Ministro Pastrana Borrero, deben ser tenidas particularmente en cuenta".

Y 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 o una nueva inversión, se generan presiones que hacen casi imposible la formación de planes para aprovechar de la manera más reproductiva los recursos disponibles, siempre escasos frente a la magnitud de las necesidades públicas".

Sentadas las premisas anteriores, procede la Corte a examinar el proyecto de ley objetado, con el fin de establecer si se encuentra comprendido 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.

Entre las varias de ellas en las que el Gobierno funda sus reparos, se halla la contenida en el ordinal 9º del artículo 76, que es del siguiente tenor:

"Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

El ordinal en cuestión se refiere a tres materias diferentes, sobre las cuales puede recaer el ejercicio de la potestad legislativa, conjunta o separadamente. Dichas materias son una, la determinación de la estructura de la Administración Nacional a través de los medios o formas que allí se contemplan: creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos; otra, la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; y una tercera, relativa al señalamiento de las prestaciones sociales que deberán amparar a quienes desempeñen los respectivos cargos. Así lo tiene definido ya esta corporación en sentencia de 30 de noviembre de 1972 —que resolvió la demanda de inconstitucionalidad del artículo 38 del Decreto extraordinario 3130 de 26 de septiembre de 1968— en la que, después de separar las materias del referido ordinal 9º en la forma dicha, a manera de conclusión, expresó:

"1º Se trata de tres atribuciones independientes; no subordinadas las dos últimas a la primera.

"2º Por tanto, no cabe la confusión al respecto; es decir, que la sola atribución de 'determinar la estructura de la Administración Nacional', comporta las otras dos; la de fijar las escalas de remuneración y la de adoptar el régimen de las prestaciones sociales".

La primera parte del comentado ordinal alude, pues, a la estructura de la Administración Nacional, entendida ésta en sentido restringido, y sólo a unos aspectos de esa tal estructura, pues deja por fuera a otros organismos que, como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, integran la Administración Nacional, aun en su concepción restrictiva o limitada. Y las dos últimas, se relacionan con todos los empleos del sector público.

Las anteriores inferencias tienen pleno respaldo, en su orden, en los siguientes razonamientos:

1º Aparte de que el vocablo "estructura" tiene una clara significación gramatical —entendiéndose por tal la forma o modo como está construido un edificio (léase administración nacional), armadura que sostiene su conjunto, composición— la propia Constitución también lo emplea con este mismo alcance, según se desprende del contenido de varias de sus disposiciones y lo registran la exposición de motivos con que se acompañó el proyecto de la última enmienda y demás antecedentes recogidos en la "Historia de la reforma constitucional de 1968". (Publicación de la Presidencia de la República, Secretaría Jurídica. Imprenta Nacional, Bogotá, 1969). Y, además, porque el sentido natural y lógico conduce a la necesaria conclusión de que se trata de dos materias claramente diferenciadas: una cosa es la "estructura" de la administración propiamente dicha y otra lo relacionado con el señalamiento de salarios y el régimen de las prestaciones sociales. En otras palabras, cuando se legisla sobre estas últimas materias no resulta afectada la "estructura de la administración", sino que, simplemente, se fija, ejecuta o desarrolla una política en el campo social y económico, del propio modo que, cuando la ley adopta previsiones acerca de salarios y prestaciones sociales, no toca, en manera alguna, la mentada estructura.

2º *Que la segunda parte del ordinal en referencia abarca todos los empleos del sector público, con inclusión de los de la Rama Jurisdiccional, Ministerio Público y los que ocupan los servido-*

res del Congreso, con exclusión de los propios miembros de éste —quienes, por no pertenecer a la categoría de los empleados públicos en atención a que desempeñan cargos de representación popular, siempre han estado sometidos, y lo están ahora, a un tratamiento diferente— se explica esa segunda deducción, se repite, además de lo por lo ya expuesto, por las siguientes razones:

A) Un repaso de la historia constitucional de la República, desde 1886 —para no ir tan lejos— hasta nuestros días, conduce necesariamente a ella. En efecto, en la del año citado, artículo 76 —que consagró la facultad del Congreso de hacer las leyes y señaló sus atribuciones a este respecto— se consignó como 7ª la de "Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones". Esta atribución, con la correspondiente iniciativa parlamentaria para ejercerla, se conservó, sin variación en su texto, en todas las reformas introducidas a la Carta, incluyendo la plebiscitaria de 1957, aun cuando en diferentes lugares, debido a los cambios de nomenclatura en el articulado de las que culminaron con la publicación completa de su contenido. Así, en la de 1910 pasó a ser la 6ª del artículo 69; en el proyecto de reforma presentado por el Gobierno en 1945, la 5ª del mismo ordenamiento; y en la codificación que posteriormente se hizo, volvió a formar parte del artículo 76, pero como 9ª.

Como se ve, la dicha atribución era amplísima y se refería a "todos los empleos que demande el servicio público; pues bien, ella desapareció, en su prístina y tradicional redacción, en la reforma de 1968. Y no la tendría hoy si no se la entendiese incorporada, en otros términos y con limitación en lo tocante a la iniciativa, pero con referencia a todo sector público, en el ordinal 9º del artículo 76 de la codificación en vigor.

B) Este alcance se lo dieron también los autores de la última reforma cuando en el inciso 3º del artículo 113 resolvieron facultar a los miembros del Congreso para determinar su propio régimen de prestaciones y de seguridad social, otorgándoles la correspondiente iniciativa en esas materias. Por la misma razón no la tienen, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 79, inciso 2º, en armonía con el 76, ordinal 9º, en cuanto dice relación a las escalas de salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos en general, comprendiéndose dentro de éstos los servidores de la administración en sentido estricto y, además, los de la Rama Jurisdiccional, los del Ministerio Público y los subalternos del Congreso.

De otro lado, si se negara que la comentada excepción tiene un carácter general en el ámbito nacional, no se vería la razón para que, en norma posterior, se hubiese otorgado —de manera clara, expresa y terminante— iniciativa a los miembros del Congreso para fijar su propio régimen de prestaciones y de seguridad social, con la salvedad de que no podrá ser superior al que se señale para los Ministros del Despacho. Es ésta una excepción a la excepción general, cuya existencia sobrará —conforme a las reglas de una sana hermenéutica— si tal iniciativa no se les hubiera quitado inicialmente en el artículo 79, en concordancia con el 76, ordinal 9º. Y como es principio fundamental de interpretación que toda norma debe ser entendida en el sentido en que produzca algún efecto, surge obligada e ineludible la conclusión de que el mismo constituyente entendió que en aquellos preceptos había adoptado una medida de carácter general y por tal motivo se vió precisado a consagrar una nueva excepción, de modo indubitable, en el artículo 113, inciso 3º.

C) Y, finalmente, frente al criterio que se dejó expuesto al principio de estas consideraciones, conforme al cual la reforma constitucional de 1968 estuvo orientada —e incuestionablemente logró su propósito— a establecer una mayor restricción a la iniciativa parlamentaria en relación con el gasto público y que tales metas dieron origen y justificaron las excepciones singularizadas, no se comprende que el repetidas veces nombrado ordinal 9º hubiera restringido la aludida iniciativa sólo en lo relativo a las escalas de remuneración y prestaciones sociales de los empleados de la Rama Ejecutiva y les hubiese dejado libertad con respecto a las demás ramas del poder en las dichas materias, que inciden grandemente en el gasto público y aumentan las obligaciones del Estado, salvo, según se anotó, la excepción de que trata el artículo 113.

De lo hasta aquí dicho, resulta:

a) Que el ordinal 9º del artículo 76 regula las tres materias distintas a que se ha hecho mención;

b) Que todas ellas se hallan sustraídas de la iniciativa parlamentaria, y

c) Que la restricción en lo tocante a salarios y prestaciones sociales se refiere a todos los empleos del sector público, pero no comprende a los miembros del Congreso.

Frente a las conclusiones a que ha llegado la Corte en el estudio del tema controvertido, no valdría argüir, con pretenso respaldo en el numeral 10 del artículo 76, en sus alusiones a los artículos 62 y 132 de la Carta, y por la mención

que estos preceptos hacen de la "jubilación" y de algunos aspectos relacionados con la estructura de la administración, respectivamente, que la iniciativa en esos asuntos corresponde al Congreso, pues debe tenerse en cuenta, en primer término, que el propósito del artículo 76 fue el de enumerar las materias sobre las cuales debe o puede el Parlamento ejercer sus funciones de legislador y no el de consagrar excepciones; no cabe duda, pues, que esas materias deben regularse por medio de leyes. En segundo lugar, que es el artículo 79 la norma que, de manera especial, establece las excepciones en lo relacionado con la iniciativa y que es éste el punto de divergencia entre el Gobierno y el Congreso. En tercer lugar, que la excepción en la iniciativa sobre esas materias fue hecha expresamente por el artículo 79, con referencia al ordinal 9º del 76, y que a esa norma exceptiva no pueden desconocérseles sus efectos. Y, por último, que la existencia del numeral 10 con su remisión a los artículos 62 y 132, se explica por lo ya dicho en cuanto a los fines del 76; porque el contenido del indicado numeral, en la parte que es objeto de examen, venía repitiéndose desde 1886, lo mismo que los ordenamientos 62 y 132, y por ello, una vez más, resultaron copiados textualmente. Esa repetición automática no puede tomarse como base para predicar contradicción entre las normas referidas y mucho menos para desvirtuar la excepción tan clara y expresamente estatuida por el constituyente.

Tampoco es de recibo alegar mengua de la tan mencionada excepción, aduciendo que el artículo 120, en su numeral 21, faculta al Presidente de la República para proveer en relación con algunos empleos de la administración y sus respectivas dotaciones y emolumentos, pues el uso de esas atribuciones, por mandato del mismo numeral, debe hacerse "con sujeción a las de leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76". Una vez expedido el correspondiente estatuto legal, con la iniciativa del Gobierno, no puede el Presidente salirse de los marcos que se le hayan trazado, y menos aún ejercer aquellas facultades sin su previa expedición.

Con base en todo lo expuesto, la Corte hace las siguientes consideraciones finales, mediante el examen de las materias que regula el proyecto de ley objetado.

Sus tres primeros artículos ordenan aumento automático de las pensiones de jubilación del sector público, oficial y "semioficial" y de las de invalidez y retiro por vejez, en forma que la liquidación del aumento se hará "sobre el salario mensual que el primero de enero de cada año tengan el cargo o cargos que sirvieron de base para el señalamiento de la cuantía de la pensión o su equivalente".

El artículo 4º modifica el 19 y el 20 del Decreto extraordinario 434 de 1971, en cuanto aumenta a la de 21 años la edad de 18 fijada en éstos para el traspaso de la pensión del jubilado fallecido y admite expresamente que esa transmisión beneficie también a los hijos naturales.

El 5º hace extensiva a las organizaciones, federaciones y confederaciones de pensionados del sector público, la facultad que tienen los sindicatos de percibir cuotas de sus afiliados. Y el 7º, concordante con éste, impone a las entidades pagadoras de las pensiones la obligación de recaudar dichas cuotas.

El artículo 6º reforma el 11 del Decreto 435 de 1971, al fijar en $ 3.000.00 el valor del auxilio funerario de los pensionados oficiales, que en éste es de "dos mensualidades de la pensión del causante sin pasar de $ 3.000.00".

El 8º permite acumular, para efectos de la pensión de jubilación y de retiro por vejez, el tiempo servido al Instituto Colombiano de Seguros Sociales con el laborado en otras entidades públicas o descentralizadas.

El 9º establece, para el mismo efecto de reajuste de las pensiones, equivalencia de los sueldos de notarios y registradores que no devenguen uno fijo.

El 10. reafirma el conocido principio de derecho laboral sobre la aplicación al trabajador de la norma legal o convencional más favorable.

El 11 determina que "los costos" de los reajustes ordenados "serán atendidos con los recursos de las correspondientes entidades de protección y previsión social, incrementados con las fuentes de financiación señaladas en el Decreto legislativo 435 de 1971".

El 12 ordena que todas las pensiones del sector público deberán liquidarse siempre con el porcentaje legal.

Y el 13 y el 14 indican las leyes anteriores que el proyecto en cuestión aclara, modifica y deroga y la fecha de su vigencia.

De conformidad con la síntesis que antecede, resulta claro que el proyecto sub-judice *regula una sola materia: lo concerniente al reajuste de las pensiones de invalidez, jubilación y de retiro por vejez del sector público, oficial y semioficial, salvo el artículo 6º, que se refiere al auxilio funerario de los mismos pensionados.*

Todo lo que se trata de reglamentar pertenece al régimen de las prestaciones sociales, siendo oportuno aclarar que dentro de él se comprenden tanto las que se causan durante el servicio

como las que se hacen efectivas después de producida la desvinculación. Dicho régimen aparece determinado en el artículo 14 del Decreto 3135 de 26 de diciembre de 1968, expedido cuando ya se había sancionado la reforma constitucional de ese año (12 de diciembre), "por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales".

El aludido artículo 14 establece que "la entidad de previsión a la cual se halla afiliado el empleado o el trabajador efectuará reconocimiento y pago de las siguientes prestaciones:

"1º A los empleados públicos y trabajadores oficiales:

... ...

g) Pensión de invalidez;
h) Pensión vitalicia de jubilación o vejez;
i) Pensión de retiro por vejez".

Estas pensiones fueron reajustadas posteriormente por el Decreto extraordinario 435 de 1971, y el artículo 11 del mismo determinó el valor de "los gastos de sepelio de los pensionados".

De consiguiente, el proyecto de ley objetado por el Gobierno reforma una parte del régimen de las prestaciones sociales de los trabajadores del sector público y quebranta, por tanto, el artículo 79 de la Carta, que exceptuó de la iniciativa parlamentaria las leyes que fijaran o modificaran el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales.

Es pues, inconstitucional, y así habrá de declararlo la corporación.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214, en armonía con el 90, de la Carta Política,

Resuelve:

Es *inexequible* el proyecto de ley número 23 de 1971 "por la cual se aclara y modifican los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971, la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República, a los Ministros de Gobierno y Trabajo y Seguridad Social y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes; insértese en la *Gaceta Judicial* y devuélvase el expediente al Senado de la República.

José Enrique Arboleda Valencia, Gonzalo Vargas Rubiano, Conjuez; *Juan Manuel Gutiérrez Lacouture,* Conjuez; *Bernardo Gaitán Mahecha,* Conjuez, con salvamento de voto; *Guillermo Ospina Fernández,* Conjuez; *Aurelio Camacho Rueda, Pablo Cárdenas Pérez,* Conjuez; *Jorge Guerrero,* Conjuez; *Carlos Restrepo Piedrahíta,* Conjuez; *José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Jorge Valencia Arango,* Conjuez, con salvamento de voto; *Alfonso Peláez Ocampo, Guillermo Camacho Henríquez,* Conjuez; *Oscar Alzate López,* Conjuez; *Gerardo Cabrera Moreno,* Conjuez; *Ildefonso Méndez,* Conjuez, con salvamento de voto en la parte motiva; *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario General.

Salvamento de voto del Conjuez doctor Jorge Valencia Arango.

Con todo respeto me aparto de la decisión mayoritaria de la Corte, por considerar que el proyecto de ley objetado es totalmente constitucional, por las razones que a continuación sintetizo:

I. Reza el artículo 79 de la Constitución Nacional: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho.

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

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

"Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno, las Cámaras podrán introducir en

los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el artículo 80''.

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

Esta norma, en relación con la iniciativa en la formación de las leyes, consagra una regla general: Que la iniciativa corresponde indistintamente a parlamentarios y a Ministros del Despacho.

Y consagra, además, una excepción: que las leyes referidas en su segundo inciso, no pueden ser expedidas sino a iniciativa del Gobierno.

Atendiendo a elementales principios de hermenéutica jurídica, no podemos desatender su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu, dada la claridad de los términos utilizados por el constituyente.

Tampoco, ni intentando una interpretación global del estatuto constitucional, ni ensayando una interpretación ''finalista'' o teleológica de la Reforma Constitucional de 1968, podemos llegar a trastrocar los mandatos imperiosos de la aludida norma en forma que lo que la Constitución manda como regla general se vuelva la excepción, ni la que consagró el constituyente como norma excepcional se convierta en regla general y muchos menos aún de carácter absoluto.

Para desentrañar el verdadero sentido de esta previsión constitucional, precisa recordar que la norma exceptiva debe ser aplicada mediante una estrictísima interpretación.

Aplicando tales principios elementales, conviene analizar el contenido del artículo 79, en concordancia con el artículo 76 del estatuto constitucional para determinar si el proyecto de ley objetado cabe dentro de las excepciones consagradas y corresponde su iniciativa, por lo mismo, al Gobierno.

La decisión mayoritaria sienta como tesis la de que dicho proyecto está comprendido dentro del ordinal 9º del artículo 76, citado.

Tal ordinal dice: ''Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categoría de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales''.

La simple lectura de su texto indica claramente que se expide allí un mandato al legislador para determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales.

Se trata de tres aspectos de un mismo objeto, de una misma entidad u organización: la Administración Nacional. Estos tres aspectos son: su estructura, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías y el régimen de sus prestaciones sociales.

El constituyente toma la Administración Nacional en un sentido restringido, es decir, solo en lo que atañe a la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y a tales organismos refiere la escala de salarios y el régimen de prestaciones sociales.

Si bien se trata de tres materias distintas e independientes que permiten ser separadamente objeto de leyes independientes, pues la estructura puede ser determinada en una, la escala de salarios en otra y el régimen de prestaciones sociales en una última, lo cierto es que ellas han de referirse siempre, a la Administración Nacional tal y como la describió el constituyente como conformada por Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y nunca a otros entes u organismos que aunque haciendo parte de la Administración Nacional, en sentido lato, quedaron por fuera de la previsión constitucional en este ordinal que se estudia.

Y pese a la categórica afirmación de la mayoría de que separadas por punto aparte mantienen las tres previsiones su individualidad propia, bastaría leer la comentada disposición en sus tres aspectos regulados, haciendo abstracción al examinar los dos últimos, del sujeto de quien se predica la estructura, la escala de salarios y el régimen de prestaciones sociales, para que no se entendiera a qué clase de empleos se refieren los salarios ni a qué clase de empleados se dirigen las prestaciones sociales.

Por lo demás, así lo entendió la Corte, en forma clara y sintética, al analizar la exequibilidad del proyecto de ley sobre remuneraciones de los miembros del Congreso.

Para entender el verdadero alcance de la decisión que se transcribe, conviene recordar que, de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución (primer inciso), la regulación de los sueldos y gastos de representación de los miembros del Congreso se hace por medio de leyes cuya iniciativa no fue expresamente fijada por el constituyente, mientras que conforme al tercer inciso de la misma norma, el régimen de seguridad social de los congresistas se determina por ley ''a iniciativa de éstos''.

La Corte llegó a la conclusión de que era exequible la ley sobre remuneración de los parlamentarios expedida a iniciativa de éstos, por las siguientes consideraciones:

"*Segunda.* 1. Se relaciona con la iniciativa del gasto público. De conformidad con el artículo 76 de la Carta, corresponde al Congreso, por modo general, hacer las leyes, las cuales pueden tener origen en la iniciativa de sus miembros o de los Ministros del Despacho (art. 79). Con anterioridad a la enmienda de 1968, existían tres excepciones al principio: la Ley de Presupuesto que debía ser presentada por el Gobierno; las leyes sobre contribuciones y las orgánicas del Ministerio Público que debían tener origen necesariamente en la Cámara. Con posterioridad a tal enmienda, al artículo 79, 2º inciso, en concordancia con el 76, ordinal 4º, que con otros como el 80 redistribuyó funciones entre el Gobierno y el Congreso, consagró una serie de excepciones en relación con la iniciativa del gasto público, cuyo significado y alcance ha sido ya estudiado y fijado por la Corte en diferentes oportunidades. *¿La ley que decreta asignaciones y prestaciones sociales para los miembros del Congreso caben dentro del citado régimen? Veámoslo*".

"a) Los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, nada tienen que ver con dichas asignaciones y prestaciones. Su alcance es otro y ahora es superfluo repetirlo";

"b) Tampoco se refieren dichas leyes a los planes y programas de obras públicas que deban emprenderse o continuarse. Se trata de materia enteramente distinta";

"c) No se trata de decretar una inversión pública o privada en sentido técnico que a dichos conceptos se fijan en la ciencia de la hacienda pública. Aunque en el lenguaje vulgar y desde un punto de vista general, la ley decreta una inversión en el sentido de fijar un gasto, no se trata de la asignación de fondos públicos a un fin reproductivo, en el sector público ni en el privado, sino a un gasto especial de funcionamiento del Congreso. *Tampoco se trata de un gasto de funcionamiento para la rama administrativa tarea que corresponde de modo específico al Gobierno según el artículo 120-21 de la Carta, norma que permite desarrollar las leyes cuadros a que se refiere el artículo 76-9 ibídem y que se refiere exclusivamente a la estructura de la rama administrativa. No debe olvidarse que el proyecto objetado se refiere a la Rama Legislativa del Poder*". (Las subrayas son mías).

"d) Tampoco se trata de ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas o de crear o traspasar servicios a cargo de la Nación. Ni hay en dicha ley autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, ni se consagran exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, determinaciones todas éstas que en una u otra forma alterarían los planes y programas que deben tener su expresión en la correspondiente ley de presupuesto".

"Por el aspecto comentado, no resultan afectados los artículos 76-4 y 79, inciso 2º de la Constitución".

(Sentencia de 29 de octubre de 1971. Sala Plena. Inexequibilidad del proyecto de ley señalado con el número 36 de 1971).

Como puede verse, la Corte entendió la previsión del artículo 76, ordinal 9º, como referida exclusivamente a la Administración Nacional, en sentido restringido y, expresamente dice, que no puede aplicársele a otra Rama del Poder Público, como es la Legislativa.

Y, aun cuando, entonces hubo varios salvamentos de voto, ellos no se debieron a discrepancias sobre el sentido del ordinal 9º, artículo 76, comentado, sino que, por el contrario, dejaron constancia de su concordancia, en este aspecto, con la decisión mayoritaria.

En efecto, expusieron: "3. Como las leyes que regulan las dietas de los miembros del Congreso Nacional, no están comprendidas en ninguno de los casos exceptuados, se debe aplicar la regla general, y en consecuencia, en sentir nuestro, los miembros del Congreso tienen esa iniciativa y a su propuesta se puede expedir la ley correspondiente".

En cambio, la presente decisión, importa un cambio de jurisprudencia con razones que no se muestran suficientes. Con el nuevo criterio, la remuneración de los congresistas no puede ser señalada sino por ley expedida a iniciativa del Gobierno, ya que el Parlamento cabe dentro de la noción de Administración Nacional, en sentido lato, y mucho más, dentro de la de "sector público" que utiliza la ponencia y, en fin, porque expresamente se dice que con excepción de lo previsto por el artículo 113 de la Constitución (sin que se vea como se extiende la libertad que consagra el inciso tercero a la ausencia de regulación del inciso primero), toda regulación de sueldos y prestaciones sociales de los empleados del "sector público", en su más amplio significado, está reservada a la iniciativa del Gobierno.

Y como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, forman parte de la Administración Nacional en sentido lato y, desde luego, con mayor razón, del

"sector público", resultan, con la presente decisión, seriamente afectadas en su organización y operación, pues pierden la autonomía en los aspectos que más la necesitan y que mejor las caracterizan y, en fin, que justifican precisamente su aparecimiento en el Derecho Público, como es la agilidad y habilidad para competir con nacionales y extranjeros en el mercado técnico y laboral.

Y aquí también resulta desvirtuada otra decisión de la Corte, sin que aparezcan expuestas las razones que justifiquen el cambio de criterio.

Dijo la Corte: "*Primera.* 1. El ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución comprende las siguientes atribuciones legislativas:

"a) La de determinar la estructura de la Administración Nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos públicos";

"b) La de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Nacional";

"c) La de determinar el régimen de las prestaciones sociales correspondientes a las personas que desempeñen tales empleos".

"Se trata de tres atribuciones independientes; no subordinadas las dos últimas a la primera".

"2. Por tanto, no cabe la confusión al respecto, es decir, que la sola atribución de 'determinar la estructura de la Administración Nacional', comporta las otras dos; la de fijar las escalas de remuneración y la de adoptar el régimen de las prestaciones sociales".

"*Segunda.*

"1. De igual modo, el ordinal 10 del artículo 76 comprende tres atribuciones legislativas, independientes, a saber:

'a) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales';

'b) Expedir los *estatutos básicos* de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las empresas industriales o comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta';

'c) Dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar' ".

"2. *Estatuto básico conforme a lo previsto en los ordinales 9º y 10 del artículo 76 constitucional, no puede ser otro que el que define la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencia, de la respectiva entidad*".

"*Tercera.*

"1. *El constituyente al aceptar los ordinales 9º y 10 comentados, consideró y expresó que se trataba de atribuciones legislativas separadas, o como se ha dicho, independientes, y por consiguiente, tal modalidad debe producir los efectos jurídicos del caso*".

"2. Con este criterio, se debe valorar el contenido de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por medio de la Ley 65 de 1967".

"*Cuarta.*

"1. El ejercicio de las atribuciones detalladas, normalmente corresponde al Congreso, órgano principal de la Rama Legislativa del Poder Público. Por excepción, y mediante el sistema de las facultades extraordinarias previstas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, el Presidente de la República adquiere esa competencia legislativa, y los decretos que en su virtud expida, tienen la misma fuerza y producen los mismos efectos jurídicos de las leyes ordinarias".

"3. En estas condiciones, aparecen tales juntas o consejos directivos ejerciendo atribuciones, que, como se ha visto, corresponden, privativamente, al Congreso como legislador extraordinario. *Era éste, el que en desarrollo de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 65 de 1967 debía expedir el estatuto en cuestión, por lo menos con las normas esenciales referentes a todas y a cada una de las materias incluidas en el artículo 38 del Decreto 3130.* Como lo dispone el ordinal j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, que dice:...". (Sentencia, Sala Plena, diciembre 13 de 1972, por la cual se declara inexequible el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968). (El subrayado es mío).

Y el salvamento de voto de los honorables Magistrados disidentes, expone. "4ª Es atribución del Presidente (120-21), crear, suprimir y fusionar empleos en los Ministerios, Departamentos Administrativos y sector subalterno del Ministerio Público y señalarles funciones, emolumentos y dotaciones, con sujeción a las leyes a que se refiere el artículo 76-9 de la Carta. *Según este precepto, corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales. Es una labor coordinada y entrelazada que, sin embargo, se circunscribe a las entidades mencionadas y no a otras.* Revestido el Presidente de facultades extraordinarias para reorganizar la Administración Pública (no obstante que la ley es anterior a la Reforma Constitucional), procedió en consecuencia en lo referente al sector descentralizado y puede decirse que se arre-

gló en un todo a lo que demandan los diferentes organismos que lo componen''.

''Debe observarse, por otra parte, que entre el ordinal 9º y el 10 del mismo artículo, hay una diferencia fundamental consistente que mientras el primero señala los organismos que integran la estructura de la Administración y faculta al Congreso para señalarles las escalas de remuneración y el régimen de prestaciones sociales, el segundo se refiere a entidades descentralizadas como las Corporaciones Autónomas Regionales, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales o comerciales del Estado, para efecto de expedir sus estatutos orgánicos, pero no para considerarlos incluidos dentro de la estructura de la Administración. No pueden, pues, confundirse las dos disposiciones ni en su alcance, ni en sus consecuencias'.

Y en otra oportunidad dijo la Corte: ''2. Las normas orgánicas de una entidad descentralizada, por su naturaleza, tienen un carácter de estables, si no en un sentido absoluto sí por lo menos relativo. *Por tanto, no pueden comprender ellas lo referente a la creación de cargos, la fijación de funciones y escalas de remuneración, ni el señalamiento de primas, bonificaciones, viáticos, remuneración de horas extras, régimen de prestaciones sociales y persona o entidad que ha de sufragarlas, que son materia para cuya regulación se autoriza, por los preceptos acusados, a la Junta Directiva del Hospital Militar''.*

''4. En otros términos: las normas orgánicas de una entidad descentralizada pueden referirse a aquellos empleos, sin los cuales no puede funcionar, como el de gerente, o director, agentes de control, etc.; *pero es claro que toda la planta de empleados, sus sueldos, sus primas, sus viáticos, sus prestaciones sociales, están fuera de ese estatuto orgánico.* De no ser así, cada vez que hubiera necesidad de crear o suprimir un cargo o de modificar sueldos o prestaciones sociales, habría que reformar 'el estatuto orgánico' de la respectiva entidad, lo cual es inadmisible''. (Sentencia, Sala Plena, noviembre 14 de 1972, por la cual se declara inexequible el Decreto número 2348 de 1971).

Pero hay, además, una razón aún más poderosa para concluir con que el ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución Nacional solo se refiere a la Administración Nacional en el sentido restringido que ha quedado expuesto y es la siguiente:

El Presidente de la República, como cualquier otro funcionario público, tiene su actividad reglada por la Constitución o por la ley, en términos tales que, en relación con los decretos, no puede expedir sino los que la misma Carta Fundamental le permite, expresamente.

Por tanto, expedidas las ''leyes cuadros'', ''normativas'' u ''orgánicas'' a que se refiere el numeral 9º del artículo 76, los sueldos y las prestaciones sociales de cada empleo, en forma concreta, son señalados por el Gobierno mediante decreto especial que tiene la misma fuerza de una ley común.

Pues bien, el artículo 120, ordinal 21 de la Constitución, dice: ''Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76. El Gobierno no podrá crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la Ley de Apropiaciones iniciales''.

Resulta, entonces, que el Presidente no puede ejercer la anterior facultad sino en relación con los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y empleados subalternos del Ministerio Público (el Ministerio Público depende directamente del Presidente de la República, artículo 142 C. N.), es decir, exactamente frente a los mismos organismos a que se refiere el artículo 76 en su ordinal 9º.

Entendida la Administración Nacional en sentido lato como lo hace la decisión mayoritaria y aceptada su conclusión de que ''la ley cuadro'' sobre escala de salarios y prestaciones sociales corresponde a la iniciativa del Gobierno, ¿quién determina, en concreto, los sueldos de la Rama Jurisdiccional y del personal subalterno del Congreso? No será el Gobierno porque ya se vio que la facultad del ordinal 21 del artículo 120 es restringida, limitada a solo parte de la Administración Nacional. Luego, es necesario otra ley, ésta sí común y cuya iniciativa se rige por la regla general del artículo 79. Aun sobre esta base el proyecto resulta exequible.

Sobre este asunto, dijo la Corte: ''De conformidad con el reparto de atribuciones consagrado en los artículos 76-9 y 120-21 de la Constitución, el legislador debe determinar la estructura de la Administración y las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, en términos genéricos, salvo excepción, y al Gobierno compete señalar emolumentos, con sujeción a ese cuadro, también con fuerza legal. Debe existir concordancia entre las leyes sobre estructura de la Administración Pública y los decretos que fijan las asignaciones. La corrección de tales decretos dependerá en mucho de su ajuste con los

artículos 76 y 120 de la Carta, por un lado: y por otra parte, de su coherencia con la ley cuadro que contempla el numeral 9º del mismo artículo 76". (Sentencia, Sala Plena, julio 28 de 1972, sobre inexequibilidad del Decreto 523 de 1971)".

Pretende argüirse en contra de todo lo anterior, que no se justificaría que el constituyente hubiera hecho una nueva excepción en el artículo 113 de la Carta, al entregar a la exclusiva iniciativa parlamentaria la fijación de sus sueldos y gastos de representación, si ella no resultara absolutamente necesaria frente a la regla general sentada en el ordinal 9º de artículo 76, en concordancia con el 79, 1º inciso, de que la escala de remuneración de toda la Administración Nacional, en sentido lato, o "sector público nacional" quedaba reservada a la iniciativa gubernamental.

Por el contrario, el tercer inciso del artículo 113, comentado, refuerza mi tesis. En efecto, la Reforma de 1968, tuvo, entre otras finalidades, la de distribuir las competencias entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público, y de ahí que, mientras entrega al Ejecutivo la iniciativa para organizar sus propios organismos, con escala de salarios y con su régimen de prestaciones sociales, en la forma limitada ya analizada, deja por su parte, a la iniciativa del Congreso su propia organización y el señalamiento del régimen de seguridad social de sus miembros, quedando, como es obvio, todo lo demás, lo no comprendido en tales dos excepciones, a la iniciativa compartida de Ministros y parlamentarios que es la regla general sentada en el inciso primero del citado artículo 79.

También arguye la ponencia, como razón justificativa del diferente tratamiento que prodiga a las leyes sobre sueldos de los congresistas, la de que éstos no son empleados públicos, decidiendo en esta forma una difícil controversia en el Derecho Público, en forma contraria a lo que prevé el Título VIII, "De la Administración Pública", Capítulo III, "Períodos de duración de los empleados", artículos 270 y 271, en los cuales se les toma como "empleados públicos". (Código de Régimen Político y Municipal).

Para concluir que el proyecto de ley no se encuentra comprendido entre las restantes previsiones exceptivas del artículo 79, basta con releer, la parte transcrita, de la decisión de la Corte, sobre las remuneraciones de los congresistas, cuestión de idéntica naturaleza a la que hoy se decide.

Hasta aquí el proyecto resulta constitucional, cuando menos, en todo lo que no se refiere a Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos. Ya veremos que este reparo parcial, también desaparece.

II. La decisión de la que me aparto, hace mucho hincapié en que las leyes que incidan en el gasto público están reservadas, en su iniciativa, al Gobierno, conclusión a la que llega mediante una "interpretación finalista".

La Reforma Constitucional de 1968 tuvo varias finalidades, entre ellas, las de reservar a la iniciativa del Gobierno la expedición de los planes y programas de desarrollo económico y social, la distribución de las competencias entre las Ramas del Poder Público; la reserva al Gobierno de la iniciativa de las leyes que decidan sobre apropiaciones e inversiones públicas, creación de servicios públicos, etc. Pero, en realidad, los gastos cuya iniciativa se dejó al Gobierno, son los llamados gastos de inversión, con lo que se quiso poner fin al desorden financiero creado por la iniciativa parlamentaria y sus intereses locales, frente a los "auxilios" a entidades y personas y a las partidas para obras locales, generalmente sin estudios y programas previos.

De la lectura del artículo 79, aludido, solo surgen dos gastos de funcionamiento cuya iniciativa se entregó al Gobierno: el ya analizado y comprendido en el ordinal 9º del artículo 76 y el relacionado con los servicios públicos, creados o traspasados a la Nación a que alude el segundo inciso del artículo 79, aunque en realidad más que por tratarse de gastos, la razón de la excepción estriba en que son cuestiones técnicas, y, las primeras, en que se trata de organismos dependientes de la Rama Ejecutiva.

La decisión mayoritaria parece concluir que toda ley que tenga incidencia en el gasto público, rompe el "equilibrio presupuestal" y está reservada a la iniciativa del Gobierno.

Sin embargo, no hay que confundir la ley que ordena un gasto con la Ley de Presupuesto. Una cosa es que el equilibrio entre ingresos y gastos que determine el presupuesto presentado por el Gobierno no pueda ser modificado por el Parlamento sin el visto bueno de aquél y otra cosa muy distinta, es que no pueda el Parlamento dictar, por propia iniciativa, leyes que decreten gastos aunque su inclusión presupuestal no dependa del Congreso.

Si lo anterior no fuera así, sobrarían previsiones constitucionales como las consagradas en los artículos 210, "en la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no haya sido propuesta... *o a un gasto decretado conforme ley anterior*", el 211. "El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eli-

minación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del Ministro del Ramo''... ''Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminare o disminuyere alguna de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía *podrán aplicarse a otros gastos o inversiones autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 210 de la Constitución''*, pues conforme al artículo 207 del mismo estatuto, no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso.

Una conclusión distinta a la expuesta, no resulta viable dialéctica y jurídicamente sino sobre esta base absurda: que el Gobierno, no obstante las finalidades que dijo perseguir con la Reforma Constitucional de 1968, partió de la base de que él también tomará la iniciativa para la expedición de leyes que decreten gastos públicos, que luego no incluirá en el presupuesto, con lo que se perdería irremediablemente la justificación política, filosófica y jurídica de la comentada Reforma Constitucional, y, por lo mismo, esta interpretación tiene que ser rechazada, moral e intelectualmente, tan pronto como aflore.

Mas, si lo anterior resulta poco, vale la pena observar que de hacer carrera la decisión mayoritaria, el Congreso no podría, por iniciativa propia, ejercer casi ninguna de las atribuciones que conforme al artículo 76 cumple a través de la expedición de las leyes.

Efectivamente, no podría expedir Códigos, pues cualquiera de ellos incide seriamente en el gasto público. Piénsese en una reforma del Código Civil en el sentido de exigir escritura pública y registro para cualquier acto traslaticio de dominio de bienes muebles; ello implicaría la quintuplicación de las notarías y las oficinas de registro. Modifíquese el Código de Procedimiento Civil y hágase casable toda sentencia judicial y habría que quintuplicar el número de Magistrados de la Corte. Impóngase, mediante la reforma del Código Sustantivo del Trabajo, la obligación patronal de pagar las prestaciones sociales, siempre, ante un inspector de trabajo y habría que centuplicar el número de tales funcionarios.

Tampoco podría el Congreso, por iniciativa propia, cumplir con una de las metas del Derecho del Trabajo, cual es la de unificar el régimen de seguridad social de todos los trabajadores colombianos, sean trabajadores particulares, oficiales o empleados públicos, mediante la reforma del C. S. del T., en el sentido de dedicar la primera parte a los trabajadores particulares y la segunda a los trabajadores públicos.

No podría rendir homenaje, por iniciativa propia, á un colombiano ilustre y ordenar la erección de un monumento, porque ello incide en el gasto público.

Y lo que es peor, no podría el Congreso crear y organizar los servicios técnicos y administrativos que necesite para el buen desempeño de sus funciones (ord. 23, art. 76) porque ello incide necesariamente en el gasto público, con lo que se derogaría el principio de la separación de las Ramas del Poder Público consagrado en el artículo 55 de la Constitución.

En fin, con tal premisa, la conclusión resulta obvia: la regla general sentada en el inciso primero del artículo 79, desaparece completamente o se reduce a una excepción retringidísima, mientras que la excepción prevista en el inciso segundo de tal artículo, se convertiría en la regla general, casi absoluta.

La sola exposición de las consecuencias anotadas, releva de mayores comentarios.

III. Ya vimos con citas de sentencias de la misma corporación, que los ordenamientos de los ordinales 9º y 10, del artículo 76 son independientes y autónomos, por expresa voluntad del constituyente y que tal diferenciación tiene que producir todas sus consecuencias.

Pues bien, el ordinal 10 entrega al Congreso, entre otras varias atribuciones, las de desarrollar los aspectos contemplados en el artículo 62 de la Carta, que dice: ''*...las condiciones de ascenso y jubilación, y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro Público''*.

Aunque la ley nunca ha hecho distinción entre ''prestación social'' y ''pensión'' o ''jubilación'', lo cierto es que la Constitución ha dado un tratamiento diferente y separado a estas últimas, quizás por la razón histórica de que ellas aparecieron en el régimen constitucional colombiano, mucho antes que la misma República, en las propias batallas emancipadoras en las que el Libertador las decretaba en favor de sus héroes o de los deudos de éstos y a cargo de una república que hasta entonces solo existía en la mente del guerrero. Y mucho antes, como es obvio, de que se hablara de derecho de trabajo o de prestaciones sociales.

La consagración de la ''pensión'' o de la ''jubilación'' en la forma expresada en el artículo 62, ha sido tradicional en todas las Constituciones colombianas y resulta, por lo menos poco convincente, decir que el artículo 79 no las incluyó entre las excepciones a la iniciativa parlamentaria, por puro olvido.

Esta norma tiene que cumplir todo su cometido y tal atribución, contenida en el ordinal 10, es

de libre iniciativa de parlamentarios y Ministros.

El constituyente la vincula a la organización de la carrera judicial, militar o administrativa, como algo distinto y separado de cualquier otra prestación social, sin que pueda decirse que está involucrada en el régimen excepcional del artículo 79.

Nótese, para abundar, que el ordinal 9º del artículo 76, en el proyecto original, terminaba *"y otros reconocimientos a cargo del Estado"*, que sí cobijaba inequívocamente las pensiones. Como hay que partir de la base de que su supresión fue deliberada, impónese la conclusión de que deliberadamente se quiso trasladar ese problema al ordinal 10.

Con esa interpretación, la totalidad del proyecto de ley objetado, resulta constitucional y aplicable a todos los empleados públicos y trabajadores de entidades oficiales o semioficiales, inclusive, a los de la Administración Nacional a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76.

IV. La ponencia no dice por qué es inconstitucional el artículo 14 del proyecto que dice: "Esta ley regirá a partir de la fecha de su sanción para el sector público, oficial o semioficial del orden nacional, departamental, municipal, del Distrito Especial de Bogotá y deroga expresamente el artículo 2º del Decreto 435 de 1971 y todas las disposiciones que sean contrarias a la presente ley".

En el mensaje presidencial sobre objeciones constitucionales, se expresa duda sobre la posibilidad de que una ley nacional imponga esta clase de obligaciones a los Departamentos y Municipios y era conveniente que se hubiera adoptado una conclusión cualquiera al respecto.

La tradición legislativa colombiana, desde la Ley 6ª de 1945 es la de que las leyes sociales son aplicables a los Departamentos y Municipios, unas veces en idéntica forma a como lo sean a los trabajadores nacionales, y, otras, de acuerdo con la situación presupuestal de dichas entidades territoriales, expresamente reguladas en la misma ley.

Y ello tiene su fundamento en que por el artículo 17 de la Constitución se deja a cargo del Estado, como personificación jurídica de la Nación y no de una o varias entidades territoriales, la "especial protección al trabajo", lo que no se lograría si los Departamentos y Municipios pudieran violar, por ejemplo, la ley de salarios mínimos o las leyes sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales, creando colombianos de mejor y de peor familia.

Con tal criterio limitativo deben entenderse las facultades constitucionales dadas a Asambleas y Concejos por los artículos 187 y 197 de la Carta, en los cuales, como se observa de su simple lectura, nada se dijo en relación con prestaciones sociales, quizás para hacer resaltar el imperio de la ley nacional sobre tales aspectos.

Por las razones sintéticamente expuestas, considero que el proyecto de ley número 23 de 1971, "por la cual se aclaran y modifican los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971, la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial", es totalmente constitucional.

Bogotá, febrero de 1973.

El Conjuez,

Jorge Valencia Arango.

Salvamento de voto del Conjuez doctor Bernardo Gaitán Mahecha.

Me aparto de la opinión de la mayoría, para sostener la constitucionalidad del proyecto de ley número 23 de 1971, "por la cual se aclara y modifican los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971, la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial", con fundamento en las siguientes razones:

Primera.

La mayoría de la Sala considera que el proyecto es inconstitucional por violar el artículo 79 de la Carta en cuanto esta norma exceptúa de la iniciativa parlamentaria las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76 de la misma, y porque este ordinal alude a la fijación del régimen de prestaciones sociales de empleos relacionados con estructura administrativa, y la ley o proyecto de ley objetados versa sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial, siendo ellas prestaciones sociales.

Para encuadrar el proyecto objetado dentro del ordinal 9º del artículo 76 de la Carta, en la sentencia se afirma con fundamento en otra de la Corte de fecha 30 de noviembre de 1972, que en el citado ordinal se han establecido tres funciones distintas, de modo que ninguna de ellas implica al ejercerla las otras dos. De esta mane-

ra, la Sala estima que como una de esas tres funciones distintas es la de fijar el régimen de las prestaciones sociales los empleos públicos, el proyecto objetado en cuanto la ejerce requería iniciativa del Gobierno al tenor del artículo 79 de la Constitución.

Respetuosamente me aparto de ese criterio. Para el suscrito el texto del ordinal 9º del artículo 76 es unitario en cuanto a la función, sin que pueda divorciarse en secciones. Las leyes a que él se refiere deben en todos los casos contener los tres aspectos: creación de organismos administrativos, fijación remuneraciones y prestaciones sociales para sus empleos. Concebido así integralmente las leyes relativas a la creación de empleos que conllevan remuneración y prestaciones, sí son de iniciativa del Gobierno. Pero una ley que se limita a hacer un aumento en las pensiones de los cargos existentes, cuando haya lugar a ello, y en las ya causadas por razón del cargo ejercido, no incide en la naturaleza de las leyes normativas u orgánicas a que alude el ordinal 9º del artículo 76.

Y que se trata de una norma de contenido integral puede verse en el contexto del artículo 120, ordinal 21, en donde para cumplir la ley orgánica el Ejecutivo tiene que someterse al contenido integral de ella: creación, fijación de funciones, remuneraciones y dotaciones.

El ordinal 9º del artículo 76, formó parte del primer proyecto de acto legislativo, reformatorio de la Constitución presentado por el Gobierno en 1966; concretamente era el ordinal 9º del artículo 7º del proyecto, y tal como fue presentado fue aprobado.

Explicando la razón de ser de esa norma el señor Ministro de Gobierno de entonces, doctor Misael Pastrana Borrero, decía: "Las modificaciones introducidas a las facultades 9ª, 10ª y 22ª establecen, conforme a lo explicado atrás, que el Congreso debe limitarse a dictar leyes-cuadros en materias administrativas (9ª y 10ª) fiscales y económicas (22), dentro de las cuales pueda el Ejecutivo tomar las medidas necesarias para organizar en detalle la estructura de la Administración Nacional (ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos), de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales o comerciales del Estado, y regular lo referente al crédito público, la deuda nacional, el cambio internacional, el comercio exterior, los aranceles y el régimen de aduanas. Esta disposición, que hace juego con lo previsto en los numerales 21 y 22 del artículo 120, establece un equilibrio que la teoría y la práctica aconsejan entre las facultades del Legislador y del Gobierno". (Historia de la reforma constitucional de 1968", Imprenta Nacional 1969, páginas 45 y 46). En el mismo sentido se expresó el ponente para primer debate, según consta en la misma obra a las páginas 84 y 85. Tales estudios no fueron objetados por el constituyente, sino por el contrario, acogidos, al aprobarse la reforma.

El texto, pues, del ordinal 9º del artículo 76 se refiere a leyes-cuadros que no implican quebrantamiento o dislocación de funciones, sino unidad e integridad de normas. El fraccionamiento que hace la Sala, no tiene, pues, fundamento en la propia Constitución y así lo expreso, con todo respeto.

Segunda.

Como tuve oportunidad de expresarlo, no toda ley que incida en el gasto público requiere iniciativa del Gobierno. La reforma constitucional de 1968, logró notables avances en esta materia hacia la abolición de la iniciativa de todo gasto por parte del Congreso. Pero quedan multitud de ocasiones en que el gasto lo puede ordenar el Congreso sin iniciativa del Gobierno, y por ello el régimen de excepciones; porque la regla general es la de que la iniciativa de las leyes la tiene el Congreso. Larga sería la enumeración de los diversos casos en los cuales, no obstante incidirse en el gasto público el Congreso tiene iniciativa. Justamente este caso, el del proyecto objetado, cabe dentro de la regla general y no de las excepciones, porque se trata de aumentar pensiones a personas ya jubiladas por el Estado, de crear un régimen general de seguridad social, y no simplemente determinar un cuadro orgánico de la administración en su estructura, que conlleva, como es obvio, empleos, remuneraciones y prestaciones sociales.

Tercera.

La sentencia hace para llegar a la conclusión de inconstitucionalidad un planteamiento meramente exegético, en orden a forzar la interpretación de las tres funciones que se sacan del ordinal 9º del artículo 76. Respetuosamente me aparto de este sistema de interpretación, porque si bien es cierto que cuando el sentido de la ley sea claro no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu, en el caso debatido no hay diferencia entre el texto presentado por el Gobierno para reformar la Constitución y el texto aprobado en el ordinal 9º del artículo 76; de donde resulta que coincidiendo lo presentado, con lo aprobado, vale la razón que explica la norma en su formación y no la interpretación exegética.

Claro que la Sala extiende además sus reflexiones sobre el espíritu de la planeación y el equilibrio presupuestal que caracteriza la reforma de 1968. Pero esas reflexiones a mi juicio, no alcanzan a dejar en claro que haya concluido por virtud de la reforma de ese año, la función primordial del Congreso cual es la de hacer las leyes.

Cuarta.

No participo por último, en caso de que fuera cierta la tesis de la inconstitucionalidad en cuanto incide en los empleos públicos, en cuanto se alcanza a quienes ya gozan de la prestación social; no por las razones aducidas por el Senado al rechazar las objeciones al decir que el pensionado no es empleado público, cuestión que no es válida como razón, sino porque su situación jurídica no encuadra en la ley-cuadro o normativa del ordinal 9º del artículo 76 de la Carta.

Dejo en esta forma salvado mi voto.

Bernardo Gaitán Mahecha.

Bogotá, febrero 6 de 1973.

Salvamento de voto del Conjuez doctor Ildefonso Méndez.

No comparto el criterio de la mayoría de la Sala en cuanto fundamenta la inconstitucionalidad del proyecto de ley objetado por el Gobierno en el artículo 79 de la Constitución Nacional en relación con el ordinal 9º del artículo 76 de la misma.

La sentencia de la Sala Plena, de 13 de diciembre de 1972 —con ponencia del doctor Eustorgio Sarria—, que cita en su apoyo, en mi concepto, no da asidero a aquella conclusión; ella dice en su parte pertinente:

"1º El ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución comprende las siguientes atribuciones legislativas:

"a) La de determinar la estructura de la *Administración Nacional,* mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos;

"b) La de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de *empleos de la Administración Nacional;*

"c) La de determinar el régimen de las *prestaciones sociales* correspondientes a las personas *que desempeñen tales empleos.*

"Se trata de tres atribuciones independientes; no subordinadas las dos últimas a la primera.

"2º Por tanto, no cabe la confusión al respecto, es decir, que la sola atribución de 'determinar la estructura de la *Administración Nacional',* no comporta las otras dos; la de fijar las escalas de remuneración y la de adoptar el régimen de las prestaciones sociales".

El fallo transcrito se refiere a *"empleos de la Administración Nacional"* y *"a las personas que desempeñen tales empleos",* en tanto que esta sentencia hace la declaración jurisdiccional de que los ordenamientos de las partes segunda y tercera del ordinal 9º del artículo 76 de la Carta comprenden regulaciones no solo para los *"empleos de la Administración Nacional"* —de la Rama Ejecutiva— sino para los de las otras ramas del Poder Público.

Dejo así, con el debido respeto, sintetizado mi disentimiento.

Ildefonso Méndez.

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS DECRETOS DEL ESTADO DE SITIO

Poderes excepcionales del Presidente de la República derivados de la declaratoria del estado de sitio. — Reiterada jurisprudencia de la Corte. — "La ubicación del procesado en la Isla Prisión Gorgona, se cumple sin que exista 'sentencia ejecutoriada', bastando para ese efecto la 'condenatoria de primera instancia'. Propiamente se trata de la 'detención preventiva' y no de la 'pena' que sólo existe jurídicamente cuando el proceso ha concluido". — El beneficio de la suspensión de la pena para los delitos de secuestro, extorsión y conexos.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 14 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. El control Constitucional.

1º La Presidencia de la República, Secretaría General, con oficio número 1418 de 26 de enero de 1973, remitió a la Corte, para su revisión constitucional, copia del Decreto legislativo número 133, de fecha 26 de los mismos, de conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 121 de la Carta.

2º Recibida la copia, repartido el negocio el 29, por auto del 30, se dispuso fijarlo en lista por el término y para los efectos indicados en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969.

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

II. Texto del Decreto.

1º El texto del Decreto objeto de la revisión es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 133 DE 1973
(enero 26)

"por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento.

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

Decreta:

"Artículo 1º A partir de la fecha del presente Decreto y mientras subsista el actual estado de sitio, dictada una sentencia condenatoria de primera instancia por los delitos de secuestro, extorsión y demás delitos conexos a éstos de que conoce la Justicia Penal Militar, en virtud de lo determinado por el Decreto legislativo número 254 de 1971, el juez que la hubiere proferido ordenará que se envíe copia de la misma al Ministerio de Justicia para que éste remita el procesado a la isla-prisión Gorgona en donde comenzará a cumplir la pena impuesta.

"Artículo 2º A partir de la vigencia del presente Decreto suspéndense las disposiciones relacionadas con las rebajas de penas para los condenados por los delitos de que trata el artículo 1º del presente Decreto.

Artículo 3º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias".

2º Aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho, y su copia debidamente autenticada.

III. Antecedente.

1º Como antecedente inmediato del Decreto número 133 se invoca el Decreto legislativo número 250 de 1971, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la República.

2º Tal declaración confiere al Presidente poder para suspender las normas legales incompatibles con el estado de sitio y adoptar las adecuadas al restablecimiento del orden público (artículo 121 C. P.).

IV. Consideraciones:

Primera.

1º *El artículo 1º del Decreto en cuestión suspende la aplicación de los artículos 599 y 600 del Código de Justicia Penal Militar, en relación con los responsables de los delitos "de secuestro, extorsión y demás delitos conexos a éstos de que conoce la Justicia Penal Militar". La ubicación del procesado en la isla-prisión Gorgona, se cumple sin que exista "sentencia ejecutoriada", bastando para ese efecto la "condenatoria de primera instancia". Propiamente se trata de la "detención preventiva" y no de la "pena", que solo existe jurídicamente cuando el proceso ha concluido.*

2º *Y el artículo 2º del mismo Decreto priva a tales delincuentes del beneficio de la suspensión de la pena, establecido en normas generales que hacen parte de la legislación penal.*

3º Las normas contempladas en los artículos 1º y 2º del Decreto legislativo número 133 rigen desde el día 26 de enero de 1973, conforme a lo dispuesto en el artículo 3º del mismo. Es decir, se proyectan hacia el futuro, y nada más.

Segunda.

1º *Con estas medidas de excepción se busca frenar la inseguridad social provocada por delitos como el secuestro, la extorsión y sus conexos, y en consecuencia, restablecer y conservar el orden público.*

2º *En estas condiciones, el Decreto que se revisa tiene base constitucional suficiente y su contenido y desarrollo concuerdan con la doctrina permanente de la Corte sobre la materia.* (Consúltense, entre otros fallos, los de 18 de febrero, 27 de abril, 15 de junio y 29 de agosto de 1972).

V. Decisión.

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

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo número 133 de 26 de enero de 1973 "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento".

Comuníquese al Presidente de la República.

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

CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

El secuestre: Su carácter de auxiliar de la justicia. Cargo de aceptación voluntaria. La entrega de la cosa secuestrada, el pago de los honorarios e indemnizaciones y el derecho de retención de este depositario especial en el nuevo Código de Procedimiento Civil. Es un colaborador de la justicia y sus derechos no se extienden hasta entorpecerla. — No se excedió el Ejecutivo en sus facultades extraordinarias, con el argumento de que algunas disposiciones derogadas del ordenamiento procesal, pertenecían al Código Civil, porque "...la naturaleza de una norma no depende del estatuto que la contenga sino de la finalidad intrínseca que debe cumplir".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 23 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

En ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, los ciudadanos Juan Bautista Neira y Francisco Morales Casas, han solicitado de la Corte que declare inexequibles los artículos 308, inciso 2º; 531, 688, inciso 2º del numeral 3º y 698 del Código de Procedimiento Civil, contenidos en los Decretos extraordinarios números 1400 y 2019 de 1970, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 308 .....

"Vencido dicho término, caducará el derecho reconocido in genere, y el juez rechazará de plano la liquidación que se le presente".

"Artículo 531. *Entrega del bien rematado.* Si el secuestre no cumple la orden de entrega de los bienes de los tres días siguientes al en que la reciba, el rematante podrá solicitar que el juez se los entregue. En tal caso, en la diligencia no se admitirán oposiciones ni será procedente alegar derecho de retención por la indemnización que al secuestre corresponda en razón de lo dispuesto en el artículo 2259 del Código Civil, la que le será pagada por el juez con el producto del remate, antes de entregarlo a las partes".

"Artículo 688. *Relevo del secuestre y entrega de bienes.*

3º..... Siempre que se reemplace un secuestre o que terminen sus funciones, entregará los bienes a su sucesor, o a quien corresponda, inmediatamente se le comunique la orden en la forma prevista en el numeral 9 del artículo 9º, y si no lo hiciere, el juez hará la entrega si fuere posible, impondrá al renuente la multa de que trata el artículo 11 y enviará copia de lo pertinente al juez penal para que se adelante la respectiva investigación. En la diligencia de entrega no se admitirán oposiciones. El secuestre no podrá alegar derecho de retención, en ningún caso".

"Artículo 698. *Derogaciones.* Deróganse la Ley 105 de 1931 y las disposiciones que la adicionan y reforman; los artículos 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 200, 1521, ordinal 4º, 1757, inciso segundo, 1758, 1759, 1761, 1762, 1763, 1764, 1765, 1767, 1768, 1769, 1770, 1822, 1901, 2489, inciso tercero, 2524, 2603, incisos segundo y tercero del ordinal 4º del Código Civil; el artículo 1º de la Ley 57 de 1887; los artículos 91, 92 y 93 de la Ley 153 de 1887; los artículos 10 y 29 de la Ley 95 de 1890; el artículo 8º de la Ley 28 de 1932; el artículo 13 de la Ley 34 de 1936; los artículos 26, 27, 29, 30, 31, 32, 40, 53, inciso primero, 54, 55, 59 y 60 de la Ley 63 de 1936; los artículos 1º y 2º de la Ley 19 de 1937; las Leyes 120 de 1928, 2ª de 1938 y 51 de 1943; y en general cualquiera disposición contraria a las normas del presente Código".

Estiman los demandantes que las normas transcritas violan los artículos 30 parte primera

y 76-12 de la Carta Fundamental, que en lo pertinente son de este tenor:

"Artículo 30. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser vulnerados por leyes posteriores...".

"Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

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

El concepto de la violación se presenta en relación con cada uno de los preceptos sometidos a juicio, en criterios que se sintetizan así:

a) Cuando el segundo inciso del artículo 308 dispone que vencido dicho término (2 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia) caducará el derecho reconocido in genere y el juez rechazará de plano la liquidación que se le presente, estatuye contra el principio del artículo 3º de la Carta, porque al condicionar un derecho adquirido por mérito de la sentencia, a un plazo después del cual no se puede exigir, lo desconoce, o lo que es igual, lo viola. El derecho, dice la demanda, existía con anterioridad a la sentencia, y ésta, que es constitutiva, sólo reconoce su existencia. Desconocerlo con el mencionado plazo, implica quebranto del mismo por ley posterior, cuestión contraria al ordenamiento constitucional. De otra parte, una reglamentación del derecho en la forma indicada significa disponer sobre materia sustantiva y no procesal, para lo cual no estaba autorizado legalmente el Gobierno. Este modo de actuar choca contra el precepto del artículo 76-12 de la Carta, en cuanto convalida el ejercicio de facultades extraordinarias sólo en la medida en que el Gobierno se haya mantenido, al realizarlo, dentro del objeto señalado por la respectiva ley de facultades;

b) Los artículos 531 y 688, numeral 3º del inciso 2º, violan el artículo 30 de la Carta, "pues que ellos, categóricamente, niegan al secuestre la posibilidad de retener las cosas que tienen en depósito". La legislación anterior, dice la demanda, otorgaba al secuestre el derecho de retención sobre la cosa depositada cuando en ella había hecho inversiones no satisfechas por el depositante o cuando había sufrido daños que no se hubieran reparado al momento de levantarse la medida cautelar. Las disposiciones enjuiciadas privan al secuestre de ese derecho y lo dejan a merced de eventualidades susceptibles de hacerle perder parte de su patrimonio representado en tales inversiones o en el valor de los daños. Se afirma, además, que la violación de los mismos preceptos comentados, al inciso 1º del artículo 76 de la Carta, previene de que modificaron sustancialmente lo dispuesto en los artículos 2258 y 2259 del Código Civil. "El Ejecutivo Nacional, mediante los Decretos 1400 y 2019 de 1970, se dio a la tarea de legislar en materia civil, sin estar autorizado para hacerlo";

c) El artículo 698 al derogar una serie de preceptos del Código Civil, se adentró en un campo no comprendido en la órbita de las facultades extraordinarias y quebrantó por ello el artículo 76-12 de la Carta. La demanda habla de "más de un centenar de disposiciones", y cita algunas de ellas para poner a la Corte en la certeza de que se trata de normas pertenecientes al Código Civil y no al procesal, que en su opinión se contenía íntegramente en la Ley 105 de 1931.

En su vista de fondo, el Procurador General conceptúa así:

Respecto del artículo 308, no puede mencionarse, por improcedente, la noción de derechos adquiridos. Aun admitiendo que, como lo afirma la demanda, la sentencia, por ser constitutiva, reconozca la existencia de un derecho, se trata de uno indefinido que en sí mismo, y mientras no obtenga precisión cuantitativa por procedimientos regulares, no confiere derecho a favor del litigante vencedor. El Código se limita a señalar un término para que esa precisión o determinación tenga lugar, lo cual no solo es lógico y necesario en un Código de Procedimiento, si no que no afecta en modo alguno el artículo 30 de la Carta, que, en su concepto, se refiere a situaciones individuales y subjetivas definidas por la ley anterior.

Cuanto a los artículos 531 y 688, numeral 3º del inciso 2º, que examina conjuntamente, distingue entre las funciones del secuestre ya cumplidas al entrar a regir el nuevo Código y las posteriores o que no estaban en dicha situación. Las normas en cita no tocan la situación primera, y aun haciéndolo, no hay violación del artículo 30 de la Constitución, pues este sólo se quebranta, como se afirma del cargo anterior. cuando la nueva ley desconoce derechos y situaciones subjetivas ya tipificadas bajo ley precedente.

Y finalmente, sobre el artículo 698, pide que se esté a lo resuelto por la Corte en sentencia de 6 de mayo de 1971, cuando determinó que el Gobierno, al expedir el Código no había excedido, respecto de la materia, las facultades de que fue investido por el Congreso.

Consideraciones de la Corte:

Primera.

El artículo 308, inciso 2º.

El cargo está contenido en una proposición jurídica incompleta. En efecto la disposición del inciso enjuiciado no es sino la consecuencia de lo establecido en el primero y el necesario antecedente de lo ordenado en el tercero. Ignora, además, su estrecha vinculación con el inciso 4º. Una decisión sobre el inciso 2º dejaría intacta la disposición conforme a la cual la parte favorecida en el juicio tiene la obligación de presentar, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que imponga la condena in genere, o del auto que manda cumplir lo dispuesto por el superior, una liquidación motivada y especificada de la cuantía de la respectiva prestación. La base de la argumentación permanecería legalmente firme. Suerte igual se correría frente a los incisos tercero y cuarto, el primero de los cuales dispone sobre cómo debe actuar el juez una vez presentada la liquidación dentro del término indicado y cuando no fuere posible fijar cuantía alguna por falta de pruebas. Idéntica afirmación puede hacerse en relación con el inciso 5º. Y todo porque se trata de un sistema integrado en todas las disposiciones del artículo en cuestión. El examen del cargo resultaría, pues, inconducente y por ello es preciso considerarlo inepto.

Segunda.

Artículos 531 y 688, inciso 2º del numeral 3º.

Dispone el primero que si el secuestre no cumple la orden de entrega de los bienes dentro de los tres días siguientes al en que la reciba, el rematante podrá solicitar que el juez se los entregue. Y que en tal caso, en la diligencia no se admitirán oposiciones ni será procedente alegar dentro de retención por la indemnización que el secuestre corresponda en razón de lo dispuesto en el artículo 2259 del Código Civil, la que le será pagada por el juez con el producto del remate, antes de entregarle a las partes. Y ordena el segundo, en su parte final, que en la diligencia de entrega de bienes secuestrados, hecha por el juez cuando se reemplace el secuestre o terminen sus funciones, no se admitirán oposiciones y que el secuestre no podrá alegar derecho de retención en ningún caso.

El secuestre judicial es una modalidad del depósito. Este, según las voces del artículo 2236 del Código Civil, es "en general.... el contrato en que se confía una cosa corporal a una persona que se encarga de guardarla y de restituirla en especie". Y aquél, de conformidad con el artículo 2273 ibídem, "es el depósito de una cosa que se disputan dos o más individuos, en manos de otra que debe restituirla al que obtenga una decisión a su favor". Puede ser convencional o judicial y en este caso se constituye por decreto de juez y no ha menester de otra prueba. La cosa secuestrada puede ser mueble o inmueble y los deberes y derechos del secuestre son, en términos generales, los mismos del depositario, pero estos últimos, respecto de los depositantes, pueden resumirse en el contenido de la parte final del artículo 2277 del propio Código, o sea en el resarcimiento de los gastos y daños que le haya causado el secuestro. Pero adviértase desde ahora que conforme al artículo 2274 de las reglas generales sobre el depósito, que le son aplicables, se exceptúan las normas especiales que sobre él se establecen en el Capítulo 3º, Título 31, Libro 4º del Estatuto Civil y las que se expresan en las leyes de procedimiento. Por otra parte, los artículos 2258 y 2259 disponen, el primero, que el depositario no podrá retener, sin el consentimiento del depositante, y so pretexto de compensarse o darse seguridad sobre deudas de éste, la cosa depositada, salvo el caso de expensas y perjuicios; y el segundo impone al depositante la obligación de indemnizar al depositario de las expensas que haya hecho para la conservación de la cosa y que probablemente hubiera hecho él mismo, teniéndola en su poder, así como de los perjuicios que sin su culpa le hubiere ocasionado el secuestro.

De las normas relacionadas, queda claro que el derecho que la ley civil otorga al secuestre es exclusivamente el del pago de sus servicios, expensas e indemnización por los daños que hubiere recibido, sin su culpa, por causa de la cosa secuestrada, para lo cual había permitido adoptar una medida de seguridad consistente en la retención de dicha cosa, pero no en forma arbitraria sino condicionada al consentimiento del depositante, salvo la excepción precitada. Es decir, que si aquel no se producía la retención no podría tener lugar. Tal derecho no ha sido afectado por el nuevo Código de Procedimiento Civil en las normas sometidas a discusión, pues de conformidad con el artículo 531 in fine, la indemnización que le corresponda en razón de lo previsto por el artículo 2259 del Código Civil "le será pagada por el juez con el producto del remate antes de entregarlo a las partes", y para los demás casos, el pago de expensas se ordena por juez conforme al artículo 10-1 del Código de

Procedimiento Civil. Lo que se ha variado en las disposiciones del nuevo Código, objeto de la acción, es el sistema de asegurar dicho pago, al eliminar el derecho de retención, y la consiguiente oposición a la entrega del bien secuestrado, no obstante la orden judicial, hasta tanto le hubieran sido cubiertos al secuestre sus honorarios e indemnizaciones. Se ha cambiado el procedimiento para el pago de los servicios del secuestre y de los eventuales daños recibidos, adoptando un sistema más conforme con la finalidad de la administración de justicia y con la técnica procesal. Debe recordarse que el secuestre judicial, como lo define la ley, es una medida de seguridad que sobre determinados bienes en litigio toma el Estado a través del juez, para ponerlos, al final del juicio, en manos de su legítimo dueño. Por lo mismo, quien asume las responsabilidades y deberes del secuestre, es un colaborador de la justicia y no un contratante particular cuyas relaciones jurídicas se circunscriban estrictamente al campo de las relaciones privadas, y a ese principio debe someterse. No puede serle lícito disponer en modo alguno de los bienes puestos bajo su cuidado y administración o tomar sus funciones como instrumento para embarazar o imposibilitar las decisiones judiciales, anteponiendo su interés personal al público y superior de la justicia. Tal la razón para que el artículo 531 disponga que si no cumple la orden de entrega de los bienes dentro de los tres días siguientes al en que la reciba, el juez la hará directamente a solicitud del rematante; y para que el 688, inciso 2º del numeral 3º, establezca procedimiento similar en caso de que el secuestre reemplazado incurra en igual renuencia, imponiéndole sanciones especiales y pudiendo promover contra él la investigación correspondiente. Y para que en ambos casos, no se le permitan ni oposiciones ni retenciones del bien secuestrado, medidas ya carentes de objeto, cuando, como atrás se precisó, de acuerdo con las nuevas disposiciones es deber del juez proveer al pago de las deudas e indemnizaciones causadas por el secuestro, con el producto de los bienes rematados, antes de entregarlo a las partes.

Agrégase a todo lo anterior que el cargo de secuestre no es obligatorio sino voluntario, y que, por lo mismo, quien lo acepta, lo hace a sabiendas de sus deberes, derechos y responsabilidades sin que le sea dado posteriormente extender aquéllas o éstos a campos no autorizados por la ley.

Si como queda dicho, el derecho fundamental del secuestre consiste en el pago de sus honorarios e indemnizaciones, y él se mantiene en las disposiciones cuya legitimidad se discute, no puede haber quebranto alguno del artículo 30 de la Constitución. Y tampoco lo hay del artículo 76-12 de la misma, bajo el supuesto de que el Gobierno excedió sus facultades, pues la regulación del secuestro judicial, es materia atañedera por entero a un Código de Procedimiento Civil, en todos sus aspectos, incluyendo la remuneración del secuestre y el modo y oportunidad de verificarla. Y fue precisamente para este objeto que, entre otros, integra el Código de Procedimiento Civil, para lo que se revistió al Presidente de facultades extraordinarias por el artículo 1º de la Ley 4ª de 1969.

Tercera.

Artículo 698.

Por medio de esta disposición se derogan la Ley 105 de 1931 y las normas que la adicionan y reforman, así como otros preceptos cuya materia queda comprendida y regulada por el nuevo Código de Procedimiento. Para resolver este cargo sería bastante decir que, facultado como quedó el Gobierno para expedir y poner en vigencia un Código de Procedimiento Civil, era tarea elemental y complementaria declarar derogados los preceptos anteriores sobre la materia, aunque implícitamente la sola expedición del estatuto los dejara en dicho estado. No obstante, el texto adopta los dos métodos de derogatoria al señalar en su primera parte las precisas normas que estima insubsistentes para el futuro y agregando al final que también lo estarán "en general, cualquiera disposición contraria a las normas del presente Código". En este punto, pues, el Gobierno se mantuvo estrictamente dentro de las facultades extraordinarias, sin que se advierta violación del artículo 76-12 de la Carta en el sentido de haber extralimitado la materia especial cuya regulación le fue confiada. No es valedero el argumento de que algunas de tales disposiciones pertenecían al Código Civil y no al Procesal (afirmación sin comprobación alguna), porque en derecho es ya un lugar común admitir que la naturaleza de una norma no depende del estatuto que la contenga sino de la finalidad intrínseca que debe cumplir.

No se observa violación de ninguna norma de la Carta, por lo cual los textos objeto de esta acción serán declarados exequibles.

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

Declara:

1º No hay lugar a decisión de fondo sobre el inciso 2º del artículo 308 del Decreto 1400 de 1970 por ineptitud de la demanda en este punto.

2º Son exequibles los artículos 531, 688, numeral 3º del inciso 2º y 698 del Código de Procedimiento Civil (Decretos extraordinarios números 1400 y 2019 de 1970).

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

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

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario General.

IMPUESTO A LAS VENTAS

Cuando la totalidad o parte de una renta nacional es cedida a los departamentos o municipios por medio de una ley, ello no implica que el Congreso pierda su facultad impositiva para modificar o suprimir el monto de la participación, respetando, claro está los recaudos ya producidos, que son de propiedad de tales entidades. — Lo que garantiza el artículo 183 de la Constitución Nacional es la propiedad exclusiva de los bienes y rentas de aquellas entidades territoriales, sin que para el futuro adquieran tal carácter las rentas nacionales por el solo hecho de la cesión.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 26 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

Aprobada según Acta número 6 de febrero 22 de 1973.

El ciudadano Gabriel Melo Guevara, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado que se declare inexequible el artículo 8º de la Ley 46 de 1971, cuyo texto dice:

"Artículo 8º A partir de 1973, la participación del impuesto sobre las ventas de que trata la Ley 33 de 1968, será distribuida por los departamentos en su totalidad entre los municipios, proporcionalmente al número de habitantes de cada uno de éstos, de acuerdo con el último censo de población elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), dentro de los treinta días siguientes al recibo total o parcial de la participación.

"Parágrafo. Derógase la limitación establecida en el artículo 2º, parágrafo 3º de la Ley 33 de 1968, para la participación de las capitales de departamento en el impuesto sobre las ventas".

Como disposiciones constitucionales violadas ha señalado los artículos 182 y 183 de la Carta que son de este tenor:

"Artículo 182. Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

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

"El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población (artículo 53 del Acto Legislativo número 1 de 1968).

"Artículo 183. Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades. (Artículo 54 del acto legislativo número 1 de 1968)".

Las razones que aduce en apoyo de su tesis consisten en que conforme a los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 33 de 1968, a partir del 1º de enero de 1969 se cedió a los departamentos, al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios con carácter de propiedad exclusiva, una porción del impuesto nacional de las ventas, así: en 1969 un

10% del producto anual; en 1970 un 10% más, o sea el 20%; y de 1971 en adelante un 30%. Que el valor total de esta participación se ordenó distribuir así: el 70% entre los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, en proporción a sus habitantes de acuerdo con el último censo de población elaborado por el Departamento Nacional de Estadística, y el 30% restante entre las mismas entidades por partes iguales. Que los departamentos, a su vez, quedaron obligados a distribuir entre los municipios de su jurisdicción, el 50% de la participación que se les asignó, en proporción al número de habitantes, reparto en el cual no podía corresponderle a la capital de un departamento con más de 100.000 habitantes, más del 10% de la participación municipal, salvo el caso de que su población excediere del 55% del total de la respectiva población departamental (arts. 1º, 2º y 3º).

Que de acuerdo con estas disposiciones el 50% de la porción cedida a los departamentos, quedó de su propiedad, y por lo mismo, amparada por la garantía del artículo 183 de la Carta, según el cual, los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva. Por lo mismo cuando el artículo 8º de la Ley 46 de 1971, objeto de la demanda, dispone que a partir de 1973 la participación del impuesto sobre las ventas de que trata la Ley 33 de 1968, será distribuida por los departamentos, en su totalidad, entre los municipios, proporcionalmente al número de habitantes de cada uno de éstos, arrebató dicha propiedad a los departamentos desconociendo la garantía constitucional de que se ha hecho mérito. Agrega la demanda que el legislador, en su soberanía, podía revocar o derogar el impuesto sobre las ventas, pero que en modo alguno podía tocar lo que ya era de propiedad exclusiva de los departamentos, mediante la cesión a que se ha hecho referencia. "Puede, —agrega— si lo desea, revocar la cesión del impuesto y ordenar que el 100% de los impuestos cedidos ingrese de nuevo al fisco nacional. Pero la Constitución no le permite ceder y no respetar la cesión...".

Respecto del artículo 182 de la Carta, sostiene que dentro de las entidades entre las cuales pueden ser distribuidos los ingresos ordinarios de la cesión, y para lo cual está facultado el Congreso, por medio de ley, no están los municipios, y por lo mismo la distribución que hace el artículo de la Ley acusada viola igualmente por este aspecto el estatuto fundamental.

El señor Procurador General de la Nación, al rendir concepto, manifiesta que, en cuanto al cargo de violación del artículo 182 de la Carta es improcedente por cuanto la ley cuyas disposiciones se demanda, nada tienen que ver con dicha norma, que se refiere específicamente a la distribución entre entidades territoriales de una parte de las rentas nacionales, y más precisamente, al denominado "situado fiscal". Y respecto del artículo 183 se expresa así:

"Ya en ocasiones anteriores este Despacho ha examinado la cuestión, estudiando entre otros puntos lo referente al poder de imposición, su ejercicio en Estados políticamente unitarios y centralizados, la participación subordinada que en ese atributo poseen las entidades territoriales, sólo como efecto de la descentralización administrativa; y ha acogido la conclusión de que así como el legislador puede establecer un impuesto nacional y cederlo total o parcialmente a aquellas entidades, está facultado asimismo para reglamentar su inversión, para disminuir lo que cede y aun para revocar o suprimir la cesión, sin que a ello sea obstáculo lo preceptuado por la Carta en el artículo 183, porque el constituyente no ha pretendido hacer inmodificables para el futuro las previsiones legales que en cierto momento estimaron útil o conveniente que la Nación se desprendiera en todo o en parte de un impuesto: lo que ese canon protege son simplemente los productos del tributo ya ingresados o al menos causados en favor de los cesionarios de conformidad con la legislación vigente, porque sobre tales bienes sí han adquirido ya éstos una "propiedad exclusiva", garantizada constitucionalmente en forma análoga a la de los particulares.

"Nada justificaría que si ante determinadas circunstancias el legislador encontró aconsejable transferir a las entidades territoriales el recaudo o la inversión de un impuesto nacional, quedara atado para siempre en esa situación, aunque luego variaran las condiciones tenidas inicialmente en cuenta, y no pudiera volver a ejercer su potestad legislativa para modificar sus propias reglas de derecho en la forma que considerara más acorde con los nuevos intereses, necesidades y conveniencias generales".

Consideraciones:

Primera.

Al interpretar los artículos 43, 76-13-14 y 210 parte primera de la Constitución, la Corte en sentencia de 21 de mayo de 1971, declaró que la facultad impositiva, expresión por excelencia de la soberanía, reside esencialmente en el Congreso, y que la facultad de establecer tributos que

se reconoce a las Asambleas y a los Concejos, está eminentemente condicionada a lo que sobre la materia dispongan la Constitución y las leyes. Admitió igualmente, y continúa haciéndolo, que el Congreso puede, cuando lo estime conveniente, decretar impuestos y asignarlos o cederlos en todo o en parte a las entidades territoriales como departamentos y municipios, caso en el cual puede establecer las restricciones, condiciones, limitaciones y finalidades con las cuales deba disfrutarse o realizarse la cesión. Caso distinto es el que se relaciona con las rentas y bienes de propiedad exclusiva de los departamentos, en el cual son sus órganos representativos, las Asambleas y los Concejos, los únicos constitucionalmente autorizados para darles destinación y distribuirlos en la forma que estimen conveniente para el servicio que les está encomendado, según las voces y alcance del artículo 183.

Segunda.

El impuesto a las ventas, creado por el Decreto extraordinario 3288 de 1963, es de carácter nacional y fue establecido por el Congreso en ejercicio de sus prerrogativas ordinarias. La Ley 33 de 1968, que dividió su producido en dos porciones, una del 70% con destino a la Nación, y otra hasta del 30% con destino a departamentos y municipios, tuvo por finalidad y propósito, como lo dice su encabezamiento, fortalecer los fiscos seccionales y municipales, lo que vale tanto como decir que desde su origen condicionó la cesión de parte del tributo a la finalidad indicada, fuera de los requisitos y cuotas que estableció para llevarla a cabo. Existe una distinción, clarificada por la Corte en sentencia de 4 de diciembre de 1925 (G. J. Tomo XXXII, pág. 125), entre rentas nacionales y rentas departamentales, que la demanda no tiene en cuenta; las primeras son aquellas que decreta el Congreso con arreglo al artículo 76-13 de la Carta, y las segundas son las que establecen las Asambleas Departamentales, con sujeción a la Constitución y a la ley, en asuntos de su estricta competencia, las cuales pertenecen en propiedad al departamento respectivo y, "en consecuencia pueden disponer de ellas como a bien tengan para cubrir los gastos de la administración y fomentar las obras y las empresas que la Constitución les ha encomendado". Cuando parte de una renta nacional, o toda ella es cedida a las entidades territoriales, su producto adquiere el carácter de bien departamental o municipal, según el caso, pero no de renta departamental o municipal, y en este sentido dicho bien goza de la protección establecida en el artículo 183 de la Carta.

Tercera.

Pero es indudable, de otro lado, que la circunstancia de que el legislador ceda en todo o en parte a las entidades territoriales el producto de una contribución nacional, no implica que el Congreso pierda el poder impositivo que le atribuye la Constitución, y que concretamente se refleja en los ordinales 1º, 13 y 14 del artículo 76. Si así no fuera quería decir que cuantas veces se decretara una participación territorial en una contribución nacional, el Congreso jamás podría volver a ocuparse de dicha materia para no violar el artículo 183. En la cuestión que se estudia, el alcance de este precepto no es otro que el de que mientras la ley en cuestión esté vigente, la suma resultante de porción cedida y causada, en cuanto bien departamental, goza de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrá ser ocupada sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. Y si la ley que decretó la cesión o participación con el propósito de fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, estableció desde un principio proporciones, condiciones y limitaciones para ello, como en el caso que se estudia, es obvio que implícitamente se reservó el derecho de modificarlas cuando a su juicio lo considerara conveniente para cumplir mejor la finalidad anotada. Si, como la misma demanda lo admite, la ley puede revocar íntegramente la cesión que a departamentos, municipios y Distrito Especial de Bogotá hizo del impuesto de ventas, a fortiori puede modificar la proporción en que la hizo, no sólo porque quien tiene competencia para lo más, la tiene para lo menos, sino porque la garantía del artículo 183 de la Carta no resulta desconocida por cuanto los impuestos que ya se produjeron y la proporción en que se causaron no son desconocidos ni se dispone de ellos. De esta suerte el artículo 8º de la Ley 46 de 1971, resulta exequible frente al 183 de la Constitución.

Cuarta.

En cuanto a la presunta violación del artículo 182 de la Carta, la norma cuya legitimidad se discute no afecta el inciso primero puesto que en nada toca con la independencia de los departamentos para administrar, dentro de los términos constitucionales, los asuntos seccionales, ni la tutela que tienen sobre los municipios para planificar y coordinar su desarrollo. Y tampoco viola los incisos 2º y 3º. Porque ellos se refieren (el 2º) a la determinación que haga la ley de los servicios a cargo de la Nación y de las entidades

territoriales teniendo en cuenta su naturaleza y costos, y al señalamiento del porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias, las comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan. Y el 3º a la proporción en que debe distribuirse aquel porcentaje de ingresos nacionales, precisamente para la atención de los servicios departamentales y municipales. Se trata de una modalidad de la planificación del desarrollo seccional, prevista por el artículo 53 del Acto Legislativo número 1 de 1968, que vino a adicionar el primitivo artículo 182 de la Carta, que solo guardaría una relación con el 183 ibídem, en cuanto la asignación de parte de los ingresos ordinarios nacionales incorporados en los respectivos planes de desarrollo departamental y municipal pudieran estimarse como bienes propios de dichas entidades para efectos de la garantía que consagra el último precepto citado. La cesión parcial, condicionada y limitada al impuesto a las ventas, que estableció primeramente la Ley 33 de 1968 y que modificó luego la Ley 46 de 1971 en el artículo objeto de esta acción, no se relaciona con dichos planes, ni se ha demostrado que éstos existan, y por lo mismo el cargo de violación al artículo 182 carece de fundamento.

No se observa que la norma demandada quebrante ningún otro precepto de la Carta.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, *declara exequible* el artículo 8º de la Ley 46 de 1971.

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

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

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario General.

IMPUESTO A CERTIFICACIONES SOBRE EL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS

El solo hecho de exigir las normas acusadas, la expedición en papel sellado de las certificaciones sobre el estado civil de las personas, no incide en su valor probatorio, ni modifica su régimen legal vigente. — "De otra parte, cabe recordar que ningún texto de la Constitución permite a la Corte conocer de demandas sobre la exequibilidad constitucional de las leyes o determinados decretos por ser incompatibles con cláusulas de tratados públicos. La inexequibilidad de tales actos de derecho interno sólo es posible, conforme a nuestros ordenamientos sobre la jurisdicción constitucional, cuando se da violación de la Carta misma. Los asuntos que pueda suscitar ante los jueces una incompatibilidad entre actos del Estado y obligaciones que éste impongan convenios internacionales consisten en problemas de aplicación de la ley frente a reglas, también de mérito legal, consignadas en pactos internacionales debidamente ratificados. Esos conflictos no han sido previstos para ser resueltos por medio de la competencia especialísima que la Carta confiere a esta corporación para decidir sobre la exequibilidad de las leyes y algunos decretos cuando se les acusa por ser inconstitucionales, no por opuestos a tratados (V. Art. 214 C. N.). Ni se diga que nuestra jurisprudencia civil registra casos en que se reconoce primacía a estipulaciones de convenios internacionales sobre la ley, y que, en consecuencia y por analogía, debe darse valor constitucional a los tratados con el objeto de guardar su observancia por medio de la acción de inconstitucionalidad. No. Las normas atributivas de competencia son de derecho estricto y no sufren extensiones merced a interpretaciones por analogía. No hay competencia sin texto general o especial que la otorgue. Las demandas de inexequibilidad intentadas ante la Corte por violación de tratados no son admisibles. Deben rechazarse".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 28 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según Acta número 6 de febrero 22 de 1973.

El ciudadano Jaime Arteaga Carvajal pide que se declaren inexequibles el numeral 6º del artículo 3º del Decreto 2908 de 1960 y el numeral 10, literal c) del artículo 13 del Decreto 435 de 1971, "solamente en cuanto esos artículos se refieren a las copias de actas del estado civil expedidas por las autoridades eclesiásticas...".

Los textos acusados.

"DECRETO NUMERO 2908 DE 1960

"Artículo 3º Se extenderán en papel sellado:

"...

"6º Las copias y certificaciones que expidan las autoridades civiles y eclesiásticas, relativas al estado civil de las personas".

"DECRETO NUMERO 435 DE 1971
(marzo 27)

Artículo 13.

c) La cuantía del impuesto de timbre fijada por el Decreto 2908 de 1960 y la Ley 24 de 1963, en los casos enumerados a continuación, será la que en ellos se indica...

"Las copias de las actas civiles y eclesiásticas sobre el estado civil de las personas y las certificaciones sobre el mismo objeto, dos pesos ($ 2.00)".

Infracciones alegadas.

El actor pretende que las disposiciones transcritas son violatorias de los artículos 118-8 y 76-12 de la Carta, por haber excedido las autorizaciones legales en virtud de las cuales se dictaron, y de los artículos 53, 76-18 y 120-20 de la misma compilación, por hallarse en pugna con el Concordato de 1887 celebrado entre Colombia y la Santa Sede.

Precisa mirar esas dos series de cargos.

Ejercicio excesivo de facultades extraordinarias.

El Decreto 2908 de 1960 se dictó en virtud de las autorizaciones extraordinarias concedidas al Gobierno por la Ley 58 de 1960, en orden a dictar un estatuto sobre timbre y papel sellado, con atribuciones para reajustar tarifas, incorporar a dicho impuesto otros indirectos y extenderlo a nuevos actos y documentos.

Debe recalcarse que la norma contenida en el Decreto 2908 se ciñe a esas materias en lo que hace a copias y certificaciones de las autoridades civiles y eclesiásticas "relativas al estado civil de las personas". (D. 2908, arts. 3º, 6º). Comparados objetivamente los dos mandatos —el de la ley y el formulado en el decreto— no aparece entre ellos disconformidad alguna. Se concluye, pues, que, a primera vista, no está demostrada la censura de falta de concordancia entre las facultades extraordinarias y lo dispuesto en el Decreto que se acaba de citar.

De otro lado, la Ley 20 de 1970 facultó al Gobierno para crear contribuciones con señalados fines, y de acuerdo con esa autorización, el numeral 10, literal c) del artículo 13 del Decreto 435 de 1971 sujetó las actas civiles y eclesiásticas sobre el estado civil de las personas al pago de $ 2.00. Tampoco en este caso la lectura de los textos indica ninguna discrepancia entre la Ley 20 y la disposición acusada del Decreto 435.

El Gobierno, al expedir las disposiciones acusadas, usó facultades especiales de origen legal y se mantuvo dentro de la órbita de la soberanía impositiva atribuida a la ley o al legislador extraordinario cuando lo autoriza el Congreso.

Por lo demás ambos decretos se expidieron dentro del plazo de las respectivas autorizaciones.

Pero el demandante no se limita, en esta parte, a exponer acusaciones genéricas de exceso en el ejercicio de los poderes excepcionales otorgados por las leyes referidas y considera la misma cuestión por otro aspecto, de la siguiente manera: "Ninguna de las leyes de facultades citadas dio en parte alguna autorización al Presidente de la República para reformar el régimen existente sobre actas del estado civil y registro de éste". Basta leer las disposiciones acusadas para comprobar que ellas se circunscriben a exigir que ciertas copias y certificaciones se extiendan en papel sellado, con más un impuesto de timbre de $ 2.00, asuntos que en nada tocan a la regulación del estado civil y su registro, punto sobre los cuales dichos textos guardan total silencio. Ante evidencia tan palmar sobra cualquier reflexión enderezada a poner de resalto la inanidad del cargo que en esta nueva forma se expresa. *De ahí que la Corte no pueda menos de suscribir de todo en todo un concepto del Procurador General de la Nación expresado en estos términos: "Los preceptos acusados tienen un carácter exclusivamente fiscal o impositivo, y en nada inciden sobre la regulación del estado civil ni sobre el valor probatorio que normas preexistentes les haya asignado o suprimido, en relación con el mismo, a las copias o certificaciones que expidan los párrocos sobre bautismos, nacimientos, matrimonios y defunciones que consten en sus libros".*

Violación del Concordato.

Dice el actor:

"El Decreto 2908 de 1960, artículo 3º, numeral 6º y el Decreto 435 de 1971, artículo 13, numeral 10, son también inconstitucionales porque violan el numeral 18 del artículo 76 y el numeral 20 del artículo 120 de la Constitución. De acuerdo con esas normas corresponde al Presidente de la República dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales de Colombia con los demás Estados y entidades de derecho internacional y al Congreso de la República por medio de las leyes aprobar o improbar esos tratados o convenios. Los decretos acusados violan también el inciso 4º del artículo 53 de la Constitución que se refiere a la facultad del Gobierno para celebrar concordatos con la Santa Sede".

No se ve cómo podría el Presidente de la República infringir la Constitución en cuanto le faculta para celebrar tratados y en especial acuerdos concordatarios con la Santa Sede (arts. 120-20 y 53), por el hecho de dictarse un decreto sobre papel sellado y timbre, referente a documentos extendidos por autoridades civiles y eclesiásticas. Esa capacidad del Presidente para ce-

lebrar tratados continuaría incólume aun en el supuesto de que actos del Gobierno contraviniesen estipulaciones convencionales del derecho de gentes. La cita de los artículos 53, 76 y 120 del estatuto constitucional que invoca la demanda es improcedente.

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

Resolución.

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

Resuelve:

Son exequibles el ordinal 6º del artículo 3º del Decreto 2908 de 1960, "por el cual se expiden normas sobre impuestos de timbre nacional y papel sellado" y el ordinal 10, literal c) del artículo 13 del Decreto 435 de 1971 "por el cual se reajustan las pensiones y otras prestaciones de los empleados públicos y trabajadores del sector privado y se provee a su financiación en el sector público".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Hacienda y Crédito Público, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario.

Salvamento de voto.

Disiento de la motivación de esta sentencia por las siguientes razones:

El actor funda su acción en dos supuestos: que las actas eclesiásticas sobre nacimiento, matrimonio y defunción, no son ya pruebas del estado civil por lo cual no se las puede gravar, positivamente; y que al gravar con impuesto de papel sellado y timbre esas actas se viola el Concordato.

Para decidir sobre tales cargos, encuentro necesario hacer estas

Consideraciones:

Primera.

Debe establecerse, en primer término, qué es, en nuestro derecho, el estado civil de las personas. Lo precisa el artículo 1º del Decreto extraordinario 1260 de 1970 así:

"Artículo 1º El estado civil de una persona es su situación jurídica en la familia y la sociedad, determina su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones, es indivisible, indisponible e imprescriptible, y su asignación corresponde a la ley".

Semejante fue la definición dada en el artículo 346 del Código Civil, derogado expresamente por

el artículo 123 del Decreto 1260 de 1970; "*el estado civil* es la calidad de un individuo, en cuanto le habilita para ejercer ciertos derechos o contraer ciertas obligaciones civiles".

Según el artículo 349 (hoy derogado) del Código Civil se dispuso que en el registro del estado civil debían asentarse:

"1º Los nacimientos;
"2º Las defunciones;
"3º Los matrimonios;
"4º El reconocimiento de hijos naturales, y
"5º Las adopciones".

El artículo 5º del Decreto 1260 de 1970, a su vez, ordena:

"Artículo 5º Los hechos y los actos relativos al estado civil de las personas, deben ser inscritos en el competente registro civil, especialmente los nacimientos, reconocimientos de hijos naturales, legitimaciones, adopciones, alteraciones de la patria potestad, emancipaciones, habilitaciones de edad, matrimonios, capitulaciones matrimoniales, interdicciones judiciales, discernimiento de guarda, rehabilitaciones, nulidades de matrimonios, divorcios, separaciones de cuerpos y de bienes, cambio de nombre, declaraciones de seudónimo, manifestaciones de avecindamiento, declaraciones de ausencia, defunciones y declaraciones de presunción de muerte, así como los hijos inscritos, con indicación del folio y el lugar del respectivo registro".

Segunda.

En cuanto a los funcionarios encargados de llevar el registro del estado civil de las personas, dispuso el artículo 348 del C. C. (subrogado por el artículo 1º de la Ley 92 de 1938) que lo eran los notarios públicos o los funcionarios llamados a sustituirlos.

Tercera.

El inciso primero del artículo 22 de la Ley 57 de 1887, ordenó:

"Se tendrán y admitirán como pruebas principales del estado civil, respecto de nacimientos, o matrimonios, o defunciones de personas bautizadas, o casadas, o muertas en el seno de la iglesia católica, las certificaciones que *con las formalidades legales* expidan los respectivos sacerdotes párrocos, insertando las actas o partidas existentes en los libros parroquiales. Tales pruebas quedan sujetas a ser rechazadas o redargüidas y suplidas en los mismos casos y términos que aquellos a que se contrae este título, a las cuales se las asimila. La ley señala a los referidos párrocos, por derechos de las certificaciones que expidieren conforme a este artículo, ochenta centavos por cada certificación, sin incluir el valor del papel sellado, que será de cargo de los interesados". (Se subraya).

Y el artículo 22 de la Convención adicional al Concordato de 31 de diciembre de 1887, aprobada por la Ley 34 de 1892, establece:

"Para mejor proveer a ciertas necesidades especiales en lo civil, los párrocos y demás eclesiásticos encargados de llevar o custodiar los libros en que se registren *los actos relativos a los nacimientos*, matrimonios y defunciones, pasarán cada seis meses a la autoridad o empleados que designe el Gobierno de Colombia, copia auténtica de dichos asientos; pero estas copias no servirán de pruebas, sino en el caso de pérdida o de adulteración de los libros parroquiales. En la copia no se incluirán los actos o partidas que, conforme a las disposiciones de la Iglesia, deben ser reservados".

Es importante para el estudio de la presente demanda, que el texto habla de "*actos relativos a los nacimientos*" (y no bautismos).

Cuarta.

Este sistema lo cambió la Ley 92 de 1938.

El artículo 18 de dicha Ley estatuyó:

"Artículo 18. A partir de la vigencia de la presente Ley solo tendrán el carácter de pruebas principales del estado civil respecto de los nacimientos, matrimonios, defunciones, reconocimientos y adopciones que se verifiquen con posterioridad a ella, las copias auténticas de las partidas del registro del estado civil, expedidas por los funcionarios de que trata la presente Ley".

De manera que a partir de la vigencia de esta Ley 92 de 1938, o sea, desde su promulgación (art. 20) que fue el 15 de junio de 1938 (Diario Oficial 23803 de esta fecha), las partidas eclesiásticas relativas a nacimientos, matrimonios, defunciones, reconocimientos y adopciones verificados con posterioridad a dicha fecha ya no fueron prueba principal de tales hechos constitutivos del estado civil, pero sí podían ser aducidas como prueba supletoria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 19 de la misma Ley que dice:

"Artículo 19. La falta de los respectivos documentos del estado civil podrá suplirse, en caso necesario, por otros documentos auténticos, o por las actas de partidas existentes en los libros parroquiales, extendidas por los respectivos curas párrocos, respecto de nacimientos, matrimonios o defunciones de personas bautizadas, casadas o muertas en el seno de la Iglesia Católica, por declaraciones de testigos que hayan presen-

ciado los hechos constitutivos del estado civil de que se trata y, en defecto de estas pruebas, por la notoria posesión de ese estado civil".

Quinta.

El Decreto 1260 de 1970 modificó el sistema del registro civil y suprimió, entre otras disposiciones, lo estatuido en el artículo 19 de la Ley 92 de 1938. Con otras palabras, para los hechos y actos relacionados con el estado civil de personas ocurridos con posterioridad al 15 de junio de 1938, las partidas de origen eclesiástico ya no constituyen prueba supletoria del estado civil, pero tales partidas continúan como prueba principal de los referidos hechos del estado civil de católicos ocurridos antes de la fecha citada.

Lo expresa, en forma clara, lo dispuesto en el artículo 105 del Decreto 1260 de 1970:

"Artículo 105. Los hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas, ocurridos con posterioridad a la vigencia de la Ley 92 de 1938, se probarán con copia de la correspondiente partida o folio, o con certificados expedidos con base en los mismos.

"En caso de pérdida o destrucción de ellos, los hechos y actos se probarán con las actas o los folios reconstruidos o con el folio resultante de la nueva inscripción, conforme a lo dispuesto en el artículo 160, complementado por el artículo 9º del Decreto 2158 de 1970 que dice:

"Y en caso de falta de dichas partidas o de los folios, el funcionario competente del estado civil, previa comprobación sumaria de aquélla, procederá a las inscripciones que corresponden, abriendo los folios, con fundamento, en su orden; en instrumentos públicos o en copia de partidas de origen religioso, o en decisión judicial basada ya sea en declaraciones de testigos presenciales de los hechos o actos constitutivos del estado civil de que se trate, ya sea en la notoria posesión de ese estado civil".

Sexta.

De manera que no es cierto, según lo afirma el demandante, que "desde el año de 1938 las partidas de origen eclesiástico no tienen carácter de certificados sobre el estado civil de las personas". Lo tienen con respecto a nacimientos, matrimonios y defunciones de católicos, ocurridos antes del 15 de junio de 1938.

Numerosos fallos de la Corte reconocen que las partidas de origen eclesiástico prueban el estado civil de los católicos con respecto a nacimientos, matrimonios y defunciones anteriores a la vigencia de la Ley 92 de 1938 (Sentencia de 15 de diciembre de 1941, L. II, 845; 8 de octubre de 1940, L. 364; 25 de junio de 1943, XL, 259; 30 de abril de 1930 XXXVII, 499; 30 de junio de 1927, XXXIV, 149, etc.).

Séptima.

Por otra parte es preciso agregar que las actas de origen eclesiástico respecto de matrimonios celebrados en cualquier tiempo de conformidad con las disposiciones del Concilio de Trento, tienen valor de prueba supletoria mientras no sea modificado el convenio o concordato celebrado con la Santa Sede (Ley 35 de 1888).

Al respecto la Corte (Sala de Casación Civil) ha dicho:

"Con todo, por ser norma consagrada en un tratado público, que por su abolengo superior no puede ser modificada unilateralmente, hoy en día, a pesar de la vigencia del Decreto-ley 1260 de 1970 y de lo expresamente dicho en su artículo 123 sobre derogatoria de normas contrarias, el estado civil de casados de quienes han celebrado matrimonio católico, faltando la prueba principal, puede demostrarse válidamente con la copia del acta del matrimonio expedida por el cura párroco respectivo, pues el artículo 18 del Concordato con la Santa Sede, aprobado por medio de la Ley 35 de 1888 y que aún está vigente, dispuso:

"Respecto de matrimonios celebrados en cualquier tiempo de conformidad con las disposiciones del Concilio de Trento y que deben surtir efectos civiles, se admiten de preferencia como pruebas supletorias las de origen eclesiástico". (Sentencia de 13 de diciembre de 1972).

Octava.

Tampoco es cierto que la partida de bautismo anterior a dicha fecha carezca del carácter de prueba del estado civil "porque el bautismo, según el demandante, no tiene efecto civil alguno".

La partida de bautismo de una persona, nacida antes de la vigencia de la Ley 92 de 1938, es plena prueba de su nacimiento, porque no puede ser bautizada una persona que no ha nacido. Tal partida prueba dos cosas: el nacimiento y el bautismo. Por ello habla el artículo 22 de la Convención Adicional al Concordato de 20 de julio de 1892 (aprobado por la Ley 34 de 1892) de "los párrocos y demás eclesiásticos encargados de llevar o custodiar los libros en que se registran los actos relativos a los nacimientos, matrimonios y defunciones....". Por lo mismo, menciona el artículo 19 de la Ley 92 de 1938:

"las actas de partidas existentes en los libros parroquiales, extendidas por los respectivos curas párrocos, respecto de nacimientos, matrimonios o defunciones de personas bautizadas, casadas o muertas en el seno de la Iglesia Católica".

Novena.

Establecido, por lo tanto, que las actas eclesiásticas prueban, para hechos ocurridos antes del 15 de junio de 1938, el estado civil de las personas en el fuero civil, debe examinarse, si las normas acusadas que ordenan extender en papel sellado y con una estampilla de timbre nacional de dos pesos las copias y certificaciones de tales actas eclesiásticas violan el Concordato y el artículo 53 de la Constitución que prevé el régimen concordatario.

Es cierto, como lo anota el demandante, que según el artículo 9º del Concordato los Ordinarios y Párrocos podrán cobrar de los fieles "emolumentos" y proventos eclesiásticos canónica y equitativamente establecidos y que se funden, ya en la costumbre inmemorial de cada diócesis, ya en la prestación de servicios religiosos; y para que los actos y compromisos de este origen produzcan efectos civiles y la autoridad temporal les preste su apoyo los Ordinarios procederán de acuerdo con el Gobierno". Y es de dominio público, que la Iglesia cobra ciertos emolumentos por la expedición de partidas de bautismo, matrimonio y defunciones. Pero ello no es óbice para que si el Estado reconoce para nacimientos, matrimonios y defunciones de católicos, ocurridos antes del 15 de junio de 1938, las certificaciones de los párrocos como pruebas civiles del estado civil, pueda exigir que sean expedidas en papel sellado y lleven la misma estampilla de timbre nacional como las partidas expedidas por los funcionarios civiles encargados del registro del estado civil. Por lo tanto, los artículos acusados no violan ni el Concordato, ni el inciso cuarto del artículo 53 de la Constitución.

Décima.

Por la misma razón, tampoco contravienen el ordinal 20 del artículo 120 de la Carta, toda vez que no desconocen el Concordato.

Undécima.

Tampoco violan el ordinal 8º del artículo 118, porque las normas acusadas no reforman, de manera alguna, el régimen existente sobre actas del estado civil y registro de éste, sino fijan el impuesto de timbre y ordenan que sean extendidas en papel sellado las copias y certificaciones que expidan las autoridades civiles y eclesiásticas relativas al estado civil de las personas. Se trata de disposiciones de carácter tributario para cuya expedición estaba autorizado el Gobierno conforme a las respectivas leyes de facultades, por lo cual no hubo extralimitación de las facultades extraordinarias.

En cuanto a la presunta violación del ordinal 12 del artículo 76, que rige la atribución constitucional del Congreso para conceder facultades extraordinarias al Gobierno no se encuentra pertinente, porque el actor no acusa las leyes que confieren las facultades invocadas por el Presidente al expedir las normas impugnadas.

Finalmente, encuentro que, por lo que se refiere al Concordato, la Corte ha modificado su jurisprudencia al afirmar en esta sentencia lo siguiente:

"De otra parte, cabe recordar que ningún texto de la Constitución permite a la Corte conocer de demandas sobre la exequibilidad constitucional de las leyes o determinados decretos por ser incompatibles con cláusulas de tratados públicos. La inexequibilidad de tales actos de derecho interno solo es posible, conforme a nuestros ordenamientos sobre la jurisdicción constitucional, cuando se da violación de la Carta misma".

En sentencia anterior había dicho:

"Teniendo la Iglesia Católica, por virtud del Concordato, la administración de los cementerios, y siendo constitucionalmente los asuntos tocantes con las relaciones entre el Estado y la Iglesia propios de pactos internacionales, es contrario a la norma ya comentada del estatuto, artículo 50, el que se expidan leyes como la acusada (92 de 1938), sin origen en un acuerdo previo de las partes". Con este argumento se pronunció sobre la inexequibilidad de los artículos acusados. (G. J. T. L. pág. 703).

Luis Sarmiento Buitrago.

Fecha ut supra.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Prestaciones sociales de los Congresistas: El proyecto objetado, consagra en varios aspectos sustanciales un régimen superior al señalado para los Ministros del Despacho, infringiendo así el artículo 113 de la Carta. — De otra parte beneficia también a quienes aún no han adquirido la calidad de miembros del Congreso, contrariando igualmente la citada disposición constitucional. — Viola además, el artículo 64 ibídem, al establecer la compatibilidad de la docencia de tiempo completo con el cargo público.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., marzo 8 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

Objeciones del Presidente de la República al proyecto de ley número 29 (Cámara 188) de 1971, "por la cual se desarrolla el artículo 113 de la Constitución Nacional, se determina el régimen de prestaciones de seguridad social para los miembros del Congreso Nacional y se dictan otras disposiciones".

I. Antecedentes.

1º En cumplimiento de lo previsto en el artículo 90 de la Constitución, el Presidente del honorable Senado, con oficio número 183 de 21 de diciembre de 1972, remitió a la Corte el proyecto de ley número 29 (Cámara 188) de 1971, "por la cual se desarrolla el artículo 113 de la Constitución Nacional, se determina el régimen de prestaciones de seguridad social para los miembros del Congreso Nacional y se dictan otras disposiciones".

2º Los artículos pertinentes de la Carta dicen:

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

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

"Artículo 89. Si el Gobierno no cumpliere el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso".

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

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

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

II. El proyecto objetado.

1º El texto del proyecto objetado por el Presidente de la República es el siguiente:

"LEY NUMERO.... DE

"por la cual se desarrolla el artículo 113 de la Constitución Nacional, se determina el régimen

de prestaciones de seguridad social para los miembros del Congreso Nacional y se dictan otras disposiciones".

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 1º El régimen de prestaciones de seguridad social de los miembros del Congreso y de los Ministros del Despacho, no podrán ser inferiores en ningún caso a las que rijan para cualquier otro funcionario del Estado del orden nacional, excepción hecha de quienes a cualquier título hayan ejercido la Presidencia de la República.

"Artículo 2º La pensión de jubilación, de invalidez y los sueldos de retiro de los miembros del Congreso y de los Ministros del Despacho, será siempre el 75% de los sueldos y gastos de representación, asignados para los congresistas.

"Artículo 3º Tendrán derecho a la misma pensión de jubilación de que trata el artículo anterior, quienes llenen las condiciones para ésta y hayan sido parlamentarios por lo menos durante dos legislaturas continuas o discontinuas anteriores o posteriores a esta Ley.

"Parágrafo. Es entendido que también tendrán derecho a la anterior pensión, quienes se jubilen como parlamentarios o reajusten su pensión o sueldo de retiro como tales.

"Artículo 4º El seguro de vida de los congresistas será siempre el equivalente a doce (12) mensualidades de las correspondientes asignaciones parlamentarias (gastos de representación y dietas) cuando la muerte sea por causa natural, y el doble cuando sea por cualquier otra causa. Este riesgo será asumido por la respectiva Cámara quedando autorizados para contratarlo con cualquier compañía de seguros.

"Parágrafo. El seguro, la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica, hospitalaria, odontológica y las indemnizaciones por accidente de trabajo, por enfermedad profesional y no profesional, entran en vigencia respecto del congresista desde el día de su elección hasta la terminación de su período.

"Artículo 5º La Caja Nacional de Previsión está en la obligación de prestar a los parlamentarios y jubilados como tales, asistencia médica integral y servicios de odontología, farmacia, laboratorio, etc., y sólo podrá reconocer y pagar cuentas por concepto de aquellos servicios prestados por profesionales o centros asistenciales particulares cuando concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

a) Cuando en la localidad donde resida el afiliado o pensionado no preste sus servicios ningún facultativo que esté vinculado laboralmente a la Caja o haya celebrado con ésta un contrato de adscripción;

b) Cuando el afiliado pensionado demuestra a través de un medio probatorio idóneo que le fue imposible localizar un facultativo al servicio de la Caja;

c) Cuando el afiliado o pensionado haya sufrido una emergencia médica u odontológica debidamente comprobada, que impida al afiliado o pensionado recurrir a los servicios de la Caja;

d) Cuando el afiliado o pensionado sufra una perturbación orgánica o funcional que, a juicio de los médicos de la Caja, debe ser tratada en centros asistenciales particulares o por facultativos no vinculados a la institución;

e) Cuando la Caja no esté en capacidad técnica o científica de prestar el servicio.

"Artículo 6º De conformidad con el artículo 64 de la Constitución Nacional el disfrute o cobro de una o varias mesadas pensionales por parte del congresista, es incompatible con el recibo de cualquier otra asignación que provenga del tesoro público o de empresas o de instituciones en que tenga parte el Estado, así se trate de sueldos o gastos de representación en ese mismo mes o meses, salvo de la docencia.

"Parágrafo. El quebrantamiento de esta prohibición es causal de la pérdida del derecho a seguir gozando de la pensión o del sueldo de retiro, que será revocado por la institución que lo haya decretado.

"Artículo 7º El régimen de prestaciones de seguridad social para los miembros del Congreso y para los Ministros del Despacho Ejecutivo, son las determinadas en la Ley 6ª de 1945; Ley 64 de 1946; artículo 10 de la Ley 72 de 1947; Ley 172 de 1959 y Decreto reglamentario 1650 Bis de 1960; Ley 171 de 1961; Ley 48 de 1962 y su Decreto reglamentario 1723 de 1964; Ley 77 de 1965; Ley 4ª de 1966; Ley 5ª de 1969; parágrafo 1º del artículo 18 del Decreto 3135 de 1968; artículo 79 del Decreto 1848 de 1969; artículos 5º, 6º, 7º y 9º del Decreto 2419 de 1970; artículos 8º, 10 y 14 del Decreto 546 de 1971, y los contemplados en la presente ley, optando los beneficiarios por la que les sea más favorable.

"Artículo 8º Esta Ley rige desde su sanción".

III. Las objeciones presidenciales.

1. El Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Gobierno, de Hacienda y

Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social, en oficio número 17701 de 31 de octubre de 1972 objetó, por inconstitucional, el anterior proyecto.

2. El texto de las objeciones presidenciales anotadas es el siguiente:

"Para sanción ejecutiva fue enviado por esa corporación el proyecto de ley 'por la cual se desarrolla el artículo 113 de la Constitución Nacional, se determina el régimen de prestaciones de seguridad social para los miembros del Congreso Nacional y se dictan otras disposiciones'.

"Con todo el respeto que le merecen las decisiones del cuerpo legislativo de la Nación, el Gobierno Nacional se permite formular al proyecto en referencia las observaciones que a continuación se consignan:

"1ª El artículo 1º del proyecto es inconstitucional desde un doble punto de vista:

'a) Al modificar el régimen de prestaciones de seguridad social de los Ministros viola el artículo 79 de la Constitución, pues las leyes relacionadas con prestaciones sociales de los empleados públicos sólo pueden ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno, y el proyecto en cuestión no tuvo origen en éste'.

'b) Es contrario al artículo 113 de la Carta, pues al establecer que el régimen de seguridad social de los congresistas no puede ser inferior al de cualquier otro funcionario nacional, está consagrando para los mismos un régimen prestacional superior al señalado para los Ministros, por cuanto éstos se hallan por debajo de muchos funcionarios nacionales en su estatuto salarial y prestacional. Es oportuno recordar cómo los Ministros del Despacho devengan actualmente un sueldo de $ 15.000.00, inferior al señalado por la Ley 24 de 1971 para los señores miembros del Congreso'.

"2ª Los artículos 2º y 3º son igualmente inconstitucionales por las razones anotadas: regulan materias que sólo pueden ser tratadas a iniciativa del Gobierno y establecen para los congresistas un régimen prestacional superior al de los Ministros. Además, el artículo 3º también viola el 79 de la Constitución al cobijar personas que no tienen al momento de jubilarse ni la calidad de Ministros ni la calidad de congresistas y, según lo ya dicho, el régimen de prestaciones de los empleados públicos sólo se puede determinar a iniciativa del Gobierno.

"3ª El artículo 4º, en su inciso primero, es contrario a la Carta por cuanto la prestación por "seguro de vida" que establece a favor de los congresistas es superior a la de los Ministros ya que a los causahabientes de éstos tan solo se conceden 24 meses de asignaciones cuando la muerte es por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Igualmente viola la Constitución en cuanto atribuye a las Cámaras facultad para celebrar contratos; el Consejo de Estado, en providencia de 4 de marzo de 1971, al negar su aprobación precisamente a un contrato que tenía por objeto tomar seguros de vida y otros en favor de los congresistas, dijo que "la facultad de contratar es, por mandato constitucional, atribución privativa del Presidente de la República".

"4ª El parágrafo del artículo 4º señala que algunas prestaciones 'entran en vigencia respecto del congresista desde el día de su elección hasta la terminación de su período'. Aunque no se puede decir que la norma así concebida viole la Constitución, sí se puede observar que es contraria a claros principios de derecho, pues equivale a reconocer prestaciones a ciudadanos elegidos para las Cámaras legislativas con anterioridad a la iniciación del período para el cual fueron electos y antes de empezar, mediante juramento, a ejercer la plenitud de sus funciones (artículos 7º y 40 de los reglamentos del Senado y la Cámara de Representantes)'. También debe anotarse que la expresión 'hasta la terminación del período' es equivocada, pues bien puede suceder que por diversas causas se pierda la calidad de congresista antes de esta fecha y se continúe, entonces, disfrutando de beneficios que por ley sólo deben corresponder a quienes sean titulares de la condición de miembros del Congreso.

"5ª Al artículo 7º se le pueden formular las mismas observaciones hechas a los artículos 1º, 2º y 3º del proyecto:

'a) Regula el régimen de seguridad social de los Ministros creando para los mismos prestaciones de que hoy carecen, todo lo cual sólo se puede hacer por ley que sea de iniciativa exclusiva del Gobierno.

'b) Crea para los miembros del Congreso, en la misma materia, un régimen que es superior en número, naturaleza y cuantía de las prestaciones al establecido para los Ministros del Despacho, lo cual es contrario al varias veces citado artículo 113 de la Carta'".

"Con sujeción a las normas constitucionales citadas y sin criterio diferente del respeto a la Ley Suprema, el Gobierno se ve obligado a devolver con objeciones el proyecto analizado. Coincide en esta posición con la asumida por el grupo de Senadores que, mediante constancia dejada en sesión plenaria del honorable Senado,

consideró el proyecto 'inconveniente e inconstitucional en varias de sus disposiciones'''.

''Por encima de cualquier circunstancia el deber del gobernante no es sólo el de respetar plenamente las leyes, sino también el de estar en constante vigilancia para que ellas se cumplan por las distintas ramas del Poder Público y por cada uno de los ciudadanos. Colombia ha sido, desde el comienzo mismo de la República, un país de leyes y la sujeción de sus autoridades a las mismas constituye fundamento inmodificable de la estabilidad de la Nación.

''Es así como en cumplimiento de sus altos deberes, el Gobierno Nacional objeta, en la forma anotada, el proyecto de ley 'por la cual se desarrolla el artículo 113 de la Constitución Nacional, se determina el régimen de prestaciones de seguridad social para los miembros del Congreso Nacional y se dictan otras disposiciones'''.

IV. Estudio y decisión de las objeciones.

1. Tanto la Cámara de Representantes como el Senado estudiaron y decidieron las objeciones presidenciales previo los informes del caso. De ese estudio sacaron las conclusiones que aparecen relacionadas, en síntesis, en el citado oficio número 183, suscrito por el Presidente del honorable Senado, y que en lo pertinente, dice:

''El Gobierno Nacional objetó por razones de inconstitucionalidad los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 7º *o sea el proyecto en su conjunto.* (Se subraya).

''Reconsiderado por ambas Cámaras, éstas declararon *infundadas* las objeciones del Ejecutivo a los artículos 2º, en lo relativo a los Ministros del Despacho, al 4º y al parágrafo único del mismo artículo; al 7º en lo relativo a los miembros del Congreso, quedando vigente el parágrafo único del artículo 3º y declaró *fundadas* las formuladas a los artículos 1º y 2º, en lo relativo a los Ministros del Despacho, 3º quedó vigente el parágrafo único del mismo artículo y 7º en lo relativo a los Ministros del Despacho Ejecutivo.

''Igualmente aprobaron, en segundo debate el proyecto elaborado por la Comisión nombrada por el Senado de la República, tal como quedó en las objeciones aceptadas''.

2. En consecuencia, el texto definitivo del proyecto está concebido en los siguientes términos, y a él habrá de referirse el estudio y la decisión de la Corte:

''El proyecto como quedó en las objeciones.

''PROYECTO DE LEY NUMERO 29

''por la cual se desarrolla el artículo 113 de la Constitución Nacional, se determina el régimen de prestaciones de seguridad social para los miembros del Congreso Nacional y se dictan otras disposiciones''.

El Congreso de Colombia

Decreta:

''Artículo 1º La pensión de jubilación, de invalidez y los sueldos de retiro de los miembros del Congreso, será siempre el 75% de los sueldos y gastos de representación, asignados para los congresistas.

''Artículo 2º (Parágrafo único del art. 3º). Es entendido que también tendrán derecho a la anterior pensión, quienes se jubilen como parlamentarios; o reajusten su pensión o sueldo de retiro como tales.

''Artículo 3º (Artículo 4º del proyecto). El seguro de vida de los congresistas será siempre el equivalente a doce (12) mensualidades de las correspondientes asignaciones parlamentarias (gastos de representación y dietas) cuando la muerte sea por causa natural y el doble cuando sea por cualquier otra causa. Este riesgo será asumido por la respectiva Cámara quedando autorizado para contratarlo con cualquier compañía de seguros.

''Parágrafo. El seguro, la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica, hospitalaria, odontológica y las indemnizaciones por accidente de trabajo, por enfermedad profesional y no profesional, entran en vigencia respecto del congresista desde el día de su elección hasta la terminación de su período.

''Artículo 4º (Artículo 5º del proyecto). La Caja Nacional de Previsión está en la obligación de prestar a los parlamentarios jubilados como tales, asistencia médica integral y servicios de odontología, farmacia, laboratorio, etc., y sólo podrá reconocer y pagar cuentas por concepto de aquellos servicios prestados por profesionales o centros asistenciales particulares cuando concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

''a) Cuando en la localidad donde resida el afiliado o pensionado no preste sus servicios ningún facultativo que esté vinculado laboralmente a la Caja o haya celebrado con ésta un contrato de adscripción;

''b) Cuando el afiliado pensionado demuestre a través de un medio probatorio idóneo que le

fue imposible localizar un facultativo al servicio de la Caja;

"c) Cuando el afiliado o pensionado haya sufrido una emergencia médica u odontológica debidamente comprobada, que impida al afiliado o pensionado recurrir a los servicios de la Caja;

"d) Cuando el afiliado o pensionado sufra una perturbación orgánica o funcional que, a juicio de los médicos de la Caja, debe ser tratada en centros asistenciales particulares o por facultativos no vinculados a la institución;

"e) Cuando la Caja no esté en capacidad técnica o científica de prestar el servicio.

"Artículo 5º (El artículo 6º del proyecto). De conformidad con el artículo 64 de la Constitución Nacional el disfrute o cobro de una o varias mesadas pensionales por parte del congresista, es incompatible con el recibo de cualquier otra asignación que provenga del tesoro público o de empresas o de instituciones en que tenga parte el Estado así se trate de sueldos o gastos de representación en ese mismo mes o meses, salvo de la docencia.

"Parágrafo. El quebrantamiento de esta prohibición es causal de la pérdida del derecho a seguir gozando de la pensión o del sueldo de retiro, que será revocado por la institución que lo haya decretado.

"Artículo 6º (Artículo 7º del proyecto). El régimen de prestaciones de seguridad social para los miembros del Congreso son las determinadas en la Ley 6ª de 1945; Ley 64 de 1946; artículo 10 de la Ley 72 de 1947; Ley 172 de 1959 y Decreto reglamentario 1650 Bis de 1960; Ley 171 de 1961; Ley 48 de 1962 y su Decreto reglamentario 1723 de 1964; Ley 77 de 1965; Ley 4ª de 1966; Ley 5ª de 1969; parágrafo 1º del artículo 18 del Decreto 3135 de 1968; artículo 79 del Decreto 1848 de 1969; artículos 5º, 6º, 7º y 9º del Decreto 2419 de 1970; artículos 8º, 10 y 14 del Decreto 546 de 1971 y las contempladas en la presente Ley optando los beneficiarios por la que sea más favorable.

"Artículo 7º (Art. 8º del proyecto). Esta Ley rige desde su sanción".

V. Consideraciones:

Primera.

1. Corresponde al Congreso, por medio de ley, determinar el régimen de las prestaciones sociales de los funcionarios públicos. Mas, el ejercicio de esta atribución está condicionado a la iniciativa del Gobierno. (Constitución, artículo 76, ordinales 9º, 10 y 79).

2. En relación con los miembros del Congreso, el artículo 113 de la Carta, consagra una excepción en el sentido de que las leyes sobre "el régimen de prestaciones y de seguridad social... será determinado... a iniciativa de éstos, pero no podrá ser superior al que se señale para los Ministros del Despacho".

3. Este sistema, que establece la coparticipación de dos ramas diferentes del Poder en la determinación de una materia, persigue el necesario control que evite el desborde o abuso de poder al reglamentar la misma.

Segunda.

1. El régimen de seguridad y de las prestaciones sociales de los Ministros del Despacho está regulado, de modo principal, por el estatuto contenido en el Decreto extraordinario número 3135 de 26 de diciembre de 1968, expedido por el Presidente de la República "en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967".

2. Las disposiciones que se relacionan con las prestaciones sociales de los Ministros del Despacho y a las cuales, a su vez, se refiere el proyecto de ley objetado, son las siguientes:

a) Artículo 27. *Pensión de jubilación o vejez.* El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años si es varón, o 50 si es mujer, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.

No quedan sujetas a esta regla general las personas que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción y que la ley determine expresamente.

Parágrafo 1º Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a pensión de jubilación o vejez solo se computarán como jornadas completas de trabajo las de cuatro o más horas. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llegan a ese límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro; el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y se adicionará con los de descanso remunerado y de vacaciones, conforme a la ley.

Parágrafo 2º Para los empleados y trabajadores que a la fecha del presente Decreto hayan cumplido diez y ocho años continuos o discontinuos de servicios, continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad al presente Decreto.

Parágrafo 3º Los empleados públicos y trabajadores oficiales que actualmente se hallen re-

tirados del servicio, con veinte (20) años de labor continua o discontinua, tendrán derecho cuando cumplan los 50 años de edad, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que regían en el momento de su retiro.

Artículo 30. El monto de la pensión de jubilación, de invalidez o de retiro por vejez, no podrá ser superior a diez mil pesos ($ 10.000.00), ni inferior a quinientos pesos ($ 500.00), salvo lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 31. Las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez son incompatibles entre sí. El empleado o trabajador podrá optar por la más favorable cuando haya concurrencia de ellas.

b) Artículo 34. *Seguro por muerte.* En caso de fallecimiento de un empleado público o trabajador oficial en servicio, las prestaciones a que haya lugar, se pagarán a los beneficiarios que a continuación se determinan, así:

1. La mitad al cónyuge sobreviviente y la otra mitad a los hijos legítimos y naturales del empleado o trabajador, en concurrencia estos últimos en las proporciones establecidas por la ley civil.

2. Si no hubiere cónyuge sobreviviente ni hijos naturales, la prestación corresponderá íntegramente a los hijos legítimos.

3. Si no hubiere hijos legítimos, la porción de éstos corresponde a los hijos naturales en concurrencia con el cónyuge sobreviviente.

4. Si no hubiere cónyuge sobreviviente, ni hijos legítimos, el monto de la prestación se dividirá así: la mitad para los padres legítimos o naturales, y la otra mitad para los hijos naturales.

5. A falta de padres legítimos o naturales, llevarán toda la prestación los hijos naturales.

6. Si no concurriere ninguna de las personas indicadas en este artículo, llamadas en el orden preferencial en él establecido, la prestación se pagará a los hermanos menores de edad y a las hermanas del extinto, previa comprobación de que dependían de él para su subsistencia.

Artículo 35. En caso de muerte de un empleado público o trabajador oficial en servicio, sus beneficiarios, en el orden establecido en el artículo anterior, tienen derecho a que por la respectiva entidad de previsión se les pague una compensación equivalente a doce (12) meses del último sueldo devengado por el causante; si la muerte ocurriere por accidente de trabajo o enfermedad profesional, la compensación será de veinticuatro (24) meses del último sueldo devengado.

Además, tendrán derecho los beneficiarios al pago de la cesantía que le hubiere correspondido al causante.

Artículo 36. (Sustituido art. 19, Decreto extraordinario 434 de 1971). Fallecido un empleado público o trabajador oficial jubilado o con derecho a pensión de jubilación, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o incapacitados para trabajar por razón de estudios o invalidez y que dependieren económicamente del causante, tendrán derecho a percibir entre todos, según las reglas del artículo 275 del Código Sustantivo del Trabajo, la respectiva pensión durante los cinco (5) años subsiguientes.

Cuando faltaren el cónyuge o los hijos, la sustitución pensional corresponderá a los padres o hermanos inválidos y a las hermanas solteras del empleado fallecido que dependieren económicamente del causante.

c) Artículo 15. *Asistencia médica.* Los empleapleados públicos y trabajadores oficiales en servicio tienen derecho a que por la respectiva entidad de previsión se les suministre atención médica, quirúrgica, obstétrica, de laboratorio, odontológica, servicios hospitalarios y farmacéuticos.

Parágrafo. La atención obstétrica comprende:

a) Atención prenatal, parto y puerperio, y

b) Atención pediátrica para sus hijos hasta los seis meses de edad.

Artículo 17. Los empleados públicos y trabajadores oficiales están obligados a someterse a los reglamentos de la entidad de previsión.

El incumplimiento injustificado de esta obligación exonera a la entidad de la prestación o prestaciones que con la infracción del reglamento se relacionen.

d) Artículo 37. *Prestaciones para pensionados.* A los pensionados por invalidez, jubilación y retiro por vejez se les prestará por la entidad que les pague la pensión, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria.

Para este efecto el pensionado cotizará mensualmente un cinco por ciento (5%) de su pensión.

Tercera.

1. De la escueta confrontación de los textos anteriores con las normas del proyecto, se concluye que las últimas consagran para los miembros del Congreso un régimen superior al señalado para los Ministros del Despacho, empleados públicos de primera categoría.

2. Así, por los artículos 1º y 2º se elimina el tope previsto en el artículo 30 del Decreto 3135, como también el contemplado en el Decreto extraordinario 475 de 1971, o sea que el monto de

la pensión de jubilación, de invalidez o de retiro, puede ser superior a diez mil pesos ($ 10.000), o a la señalada en este último estatuto.

Además, establecen el reajuste automático de la prestación, del cual no gozan los Ministros del Despacho.

Por el artículo 3º se concede el seguro de vida doblado cuando la muerte sea por causa distinta a la natural, con lo cual se exceden los términos del artículo 35 del mismo Decreto que sólo prevé tal evento cuando "la muerte ocurriere por accidente de trabajo o enfermedad profesional".

Por el artículo 4º se consagra para los parlamentarios jubilados, como tales, un régimen de asistencia médica que excede el común u ordinario previsto en los artículos 15 y 17 del citado Decreto 3135.

Y, finalmente, por el artículo 6º se rebasa ese mismo régimen general contenido no sólo en las disposiciones del Decreto 3135, sino en las demás normas que cita. De otra parte, la prestación de la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, se cumple conforme a las reglamentaciones internas autónomas que la Caja Nacional de Previsión toma como entidad administrativa descentralizada, reglamentación que cobija a los Ministros del Despacho.

Cuarta.

1. El parágrafo del artículo 3º, al ordenar que las prestaciones sociales allí señaladas "entran en vigencia respecto del congresista desde el día de su elección hasta la terminación de su período", está en contradicción con el inciso final del artículo 113 de la Carta, que de modo inequívoco hace referencia a "los miembros del Congreso". No se es miembro del Congreso sino cuando se ha entrado a hacer parte de la respectiva Cámara, mediante la posesión y ejercicio del cargo. Una persona puede ser elegida congresista, de acuerdo con la Constitución y las leyes, y sin embargo, puede dejar de ser miembro del Congreso si pierde ese carácter o rehusa entrar a desempeñar el cargo, y deja el campo libre al respectivo suplente.

2. De otra parte, se establecería un régimen de seguridad social a favor de personas que, con capacidad para hacerlo, aún no se han vinculado a la actividad o servicio público.

3. En esta forma, el régimen de prestaciones de seguridad social señalado en el artículo 113, vendría a ser superior al de los Ministros, quienes para recibir ese título, por lo menos, deben tomar posesión del cargo y ejercerlo.

4. Y lo mismo cabe afirmar cuando el miembro del Congreso se desvincula del cargo por cualquier razón personal o legal.

Quinta.

1. *El artículo 5º del proyecto da un alcance al artículo 64 de la Constitución más amplio o superior al contenido en la disposición vigente sobre la materia, y que abarca o comprende a los Ministros del Despacho. Tal precepto es el del artículo 1º del Decreto extraordinario número 1713 de 1960 "por el cual se determinan algunas excepciones a las incompatibilidades establecidas en el artículo 64 de la Constitución". Al respecto se ordena: "Nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, salvo las excepciones que se señalan a continuación:*

"a) *Las asignaciones que provengan de establecimientos docentes de carácter oficial,* siempre que no se trate de profesorado de tiempo completo" *(se subraya).*

2. *El artículo 5º comentado extiende la excepción a la "docencia", en términos generales, con lo cual excede obviamente los términos de la ley.*

VI. Conclusión.

De acuerdo con lo expuesto, el proyecto de ley definitivo es inconstitucional por violación del artículo 113, inciso final de la Carta.

VII. Decisión.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le confieren los artículos 90 y 214 de la Constitución Política,

Resuelve:

Es inconstitucional el proyecto de ley número 29 "por la cual se desarrolla el artículo 113 de la Constitución Nacional, se determina el régimen de prestaciones de seguridad social para los miembros del Congreso Nacional y se dictan otras disposiciones".

Comuníquese al Presidente de la República y archívese el proyecto.

Devuélvase el expediente.

Guillermo González Charry, Mario Alario D' Filippo, José Enrique Arboleda Valencia.

Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ildefonso Méndez, Conjuez; *Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Carlos Zambrano,* Conjuez; *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario General.

ESTATUTO DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA Y DE LA POLICIA NACIONAL

Contenido filosófico, político y jurídico de los artículos 16 y 17 de nuestra Constitución. — "La Constitución en sus artículos 16 y 17, de modo específico consagra un sistema o modo legal de enfocar y resolver los problemas sociales. Mas ello, debe cumplirse, como está dicho y no sobra repetirlo, considerando a los gobernados como un conjunto integrado, con una aspiración común: el desarrollo o progreso de toda la colectividad". — Criterio con que se deben determinar los principios, de la igualdad de los hombres ante la ley y el del interés de toda la colectividad. — La protección del Estado en materia económica a que se refiere el artículo 32 de la Carta, no se puede aplicar con criterio excluyente, dejando por fuera algún sector de la comunidad. — "Sería equivocado interpretar y aplicar este precepto constitucional con un criterio excluyente; es decir, como acordado para solo beneficio de una clase social. — De su contexto se deduce, sin esfuerzo superlativo, que él se dirige, ante todo 'al mejoramiento armónico e integral de la comunidad'. Y dentro de éste, en particular, al 'de las clases proletarias'. — El estado de emergencia económica consagra una excepción en favor de los trabajadores, pero no puede convertirse en regla general para la época de normalidad. — No se debe establecer el concepto de 'mejora' del trabajador con un criterio simplemente aritmético, sino que es indispensable la confrontación de todos los aspectos integrantes de las dos legislaciones". — La Ley 7ª de 1970 otorgó facultades al Ejecutivo para, "modificar las normas que regulan la carrera del personal" no para sustituir el régimen actual en la forma que lo hace el artículo 110 del Decreto 2339 de 1971, "...significando un abuso de poder, por exceso, y una violación directa del artículo 118-8 de la Constitución, e indirecta del 55 de la misma".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 23 de marzo de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición.

1. El ciudadano Tarcisio Roldán Palacio, en escrito de 25 de septiembre del año en curso, solicita de la Corte declare inexequibles los artículos 31, 36, 38, 64, 71, 110 y 126 del Decreto extraordinario número 2339 de 3 de diciembre de 1971, "por el cual se dicta el estatuto del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional".

2. Admitida la demanda se ordenó dar traslado de ella al Procurador General de la Nación, por el término legal de 30 días.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 2339 DE 1971

"(diciembre 3)

"*Artículo 31.* Prima de gastos de instalación y pasajes para casados. Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, que sean trasladados dentro de las guarniciones del país tienen derecho, si fueren casados o viudos con hijos legítimos, además de los respectivos pasajes para ellos, sus esposas e hijos, a una prima de gastos de instalación equivalente a un sueldo básico correspondiente a su catego-

ría, la cual les será reconocida cuando lleven su familia a la nueva sede.

"Parágrafo. Cuando el traslado sea al exterior o del exterior al país, además de los respectivos pasajes para ellos, sus esposas e hijos legítimos, la prima se pagará en dólares sobre el treinta por ciento (30%) del sueldo básico, a razón de un dólar por cada peso".

"Título III.

"Capítulo II.

"De las primas y subsidios.

"..... .....

"Artículo 36. Subsidio familiar. Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional casados o viudos con hijos legítimos, tendrán derecho a un subsidio familiar que se liquidará mensualmente sobre el sueldo básico así:

"a) Casados o viudos con hijos legítimos el treinta por ciento (30%);

"b) Por el primer hijo el cinco por ciento (5%) y un cuatro por ciento (4%) por cada uno de los demás, sin que sobrepase por este concepto el diez y siete por ciento (17%).

"..... .....

"Parágrafo 2º No obstante lo dispuesto en el literal b) del presente artículo, el reconocimiento del subsidio familiar por razón de los hijos no afectará a los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional cuyo porcentaje a 31 de octubre de 1972 sea superior al aquí establecido, fecha en la cual queda congelado.

"Es entendido que el subsidio familiar se incrementará a partir del segundo hijo en un cuatro por ciento (4%) por cada uno de los demás que nazcan con anterioridad a la fecha antes indicada.

"..... .....

"Artículo 38. Desaparición y disminución subsidio familiar. El subsidio familiar desaparece y disminuye por los siguientes hechos:

"..... .....

"b) Por razón de los hijos disminuye por muerte, por emancipación voluntaria, por matrimonio, por haber llegado a la mayoría de edad, salvo el caso de los hijos inválidos que dependen económicamente del empleado, por profesión religiosa, por haber conseguido la independencia económica antes de haber llegado a la mayoría de edad.

"..... .....

"Prestaciones médico-asistenciales.

"Artículo 64. Cotización. A partir de la vigencia del presente Decreto, los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional contribuirán con un cinco por ciento (5%) de su sueldo básico mensual, con destino a la Sanidad respectiva, el cual será invertido en la prestación de los servicios médico-asistenciales señalados en el artículo anterior, de acuerdo con reglamentación que expida el Gobierno.

"..... .....

"Maternidad.

"..... .....

"Artículo 71. Retiro de embarazo. Durante el embarazo y los tres (3) meses subsiguientes a la fecha del parto o aborto, solamente podrá efectuarse el retiro de las empleadas del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, por justa causa comprobada y mediante autorización del Ministerio de Trabajo.

"Se presume que el retiro se ha efectuado por motivo del embarazo cuando ha tenido lugar dentro de los períodos señalados en este capítulo sin las formalidades que él mismo establezca. En este caso las empleadas tienen derecho a que se les pague una indemnización equivalente al salario de sesenta (60) días, fuera de las prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con su situación legal y, además, al pago de la licencia remunerada, si el retiro impide el goce de dicha licencia".

"..... .....

"Título VII.

"Trabajadores oficiales.

"Vinculación y clasificación.

"Artículo 110. Ejecución y efectos terminación del contrato de trabajo. La ejecución, efectos y terminación del contrato de trabajo se regirán por las normas del Código Sustantivo del Trabajo.

"Parágrafo 1º En ningún caso habrá lugar a indemnización por falta de pago de prestaciones debidas a la terminación del contrato.

"Parágrafo 2º Los contratos cuya prórroga no haya sido expresamente pactada, se tendrán por terminados treinta días después de su vencimiento.

"Artículo 126. El presente Decreto rige a partir del primero (1º) de enero de mil novecientos setenta y dos (1972) y deroga: la Ley 72 de 1931; la Ley 53 de 1938; las Leyes 2ª y 74 de 1945; las Leyes 65, 100 y 108 de 1946; los Decretos 931 y 2332 de 1946; las Leyes 72 y 82 de 1947; el Decreto 2036 de 1949; el Decreto 239 de 1952; el Decreto 1190 de 1954; el Decreto 325 de 1959; la Ley 171 de 1961; la Ley 70 de 1962; el Decreto 494 de 1962; la Ley 68 de 1963; el Decreto 351 de 1964; el Decreto 188 de 1968; el

Decreto 3193 de 1968 y el Decreto 233 de 1970 en cuanto se refieren al personal civil del Ramo de Guerra y las demás disposiciones que le sean contrarias y no se reconocerán primas y subsidios o bonificaciones diferentes a las aquí consagradas".

2. Las anteriores disposiciones hacen parte del llamado estatuto del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional. Para mejor comprensión de los alcances de la demanda y de la decisión que al respecto tome la Corte, es procedente transcribir las disposiciones iniciales del mismo:

"Art. 1º *Aplicabilidad.* El presente Decreto regula la administración del personal civil que presta sus servicios en el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional.

"Art. 3º *Clasificación.* El personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional se clasifica en empleados públicos y trabajadores oficiales.

"Art. 4º *Empleado público.* Denomínase empleado público del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, la persona natural a quien legalmente se le nombre para desempeñar un cargo previsto en las respectivas plantas del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional y tome posesión del mismo, sea cual fuere la remuneración que le corresponda.

"Art. 5º *Fecha de nombramiento.* El nombramiento del empleado público surtirá efectos fiscales, invariablemente, desde la fecha en que tome posesión del cargo. En ningún caso podrá surtir efectos retroactivos.

"Art. 6º *Funciones.* Las funciones del empleado público de que trata este estatuto serán determinadas, según el caso, por el Ministerio de Defensa, el Comandante General de las Fuerzas Militares, los Comandantes de Fuerza o por el Director General de la Policía Nacional.

"Art. 7º *Trabajador oficial.* Denomínase trabajador oficial la persona natural que preste sus servicios en el Ministerio de Defensa, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional, cuando su vinculación se opere mediante contrato de trabajo.

"Art. 8º *Exclusión Carrera Administrativa.* Los empleados públicos del Ministerio de Defensa, de la Secretaría General, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional no pertenecen a la Carrera Administrativa y en su nombramiento prevalecerá un sistema de selección por méritos, aptitudes e integridad moral. Dentro de las normas del presente estatuto, este personal progresa en el trabajo en razón de su eficiencia, constancia y seriedad y está amparado por el régimen de beneficios económicos y asistenciales consagrados en este Decreto".

3. Y en este aspecto del problema, debe aclararse que conforme a la primera parte del artículo 126 del estatuto, ya transcrito, éste rige a partir del 1º de enero de 1972.

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

1. El actor señala como infringidos los artículos 2º, 16, 17, 20, 32, 51, 55, 76-12, 118-8, 122-6, de la Constitución, y, además, "el artículo único de la Ley 74 de 1968, en relación con el Pacto de Derechos Sociales que aprueban, y, especialmente, su artículo 11".

2. Resumiendo su extensa y documentada exposición, concreta el concepto de la violación en los siguientes apartes de la demanda:

"Si las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, uno de los cuales es el de *protección especial a los trabajadores* para cuyo *mejoramiento armónico y progresivo* se ha dispuesto el mecanismo de la *intervención*, tanto en el sector público como en el privado (supra 56), sin que puedan, en consecuencia, vulnerarse los logros legales previamente alcanzados ni en todo o parte (supra 66 y 64.1).

"Y el 'Gobierno' al expedir las disposiciones acusadas del llamado 'Estatuto del Personal Civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional', derogó las disposiciones oportunamente señaladas (supra 1, págs. 1 a 5) que se traducían en mejores condiciones de vida, concretamente, del personal al servicio de tales entidades y, en general, de la clase trabajadora, empezando porque, entre otros derechos sociales desconocidos, tenían, en su gran mayoría un salario un 20 o un 30% más alto que el que reciben desde el 3 de diciembre de 1971.

"Como *proteger y mejorar* valen, en el uso común, tanto como *amparar, defender y respaldar; progresar, adelantar y prosperar.*

"Y la ley que rebaja el salario a los 'trabajadores' o les restringe el pago de sus primas y subsidios o se los quita y los pone a comprar el servicio médico, quirúrgico y hospitalario que antes tenían gratuito o a esperar sin indemnización mientras les pagan lo debido, etc., está muy lejos de *amparar, defender* y *respaldar* el *progreso,* el *adelanto* y la *prosperidad siempre armónica y progresiva,* de los mismos.

"Las disposiciones acusadas violan los principios preanotados, encaminados a dar seguridad a los derechos sociales de los portadores de

la fuerza de trabajo consagrados en leyes anteriores, comienzo y final de toda protección y mejoramiento y, de contra, los artículos 16, 17, 32 y 122-6 constitucionales, a los que son consustanciales, en relación con los 2º, 20 y 51. Porque si los 'Poderes Públicos y dentro de ellos la función legislativa extraordinaria, está limitada en los términos establecidos por la Constitución y la Ley (74 de 1968, artículo 11, especialmente) (artículo 2º) y en relación con las 'clases proletarias en particular', es decir, con los asalariados trabajadores, solo puede intervenir para mejorarlos, de acuerdo con la decisión política de la Nación soberana que tiene que acatar bajo conminación de responsabilidad (arts. 20 y 51), así tiene que ser.

"Aunque la Ley de Facultades (supra 22.1, pág. 8) no lo dice expresamente, las que dio al 'Gobierno' para 'modificar el régimen de remuneraciones y prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional', lo fueron 'precisamente' para *mejorar* las *remuneraciones* y *prestaciones sociales* de los mismos, dada su situación económica especialmente precaria, 'ya que sus asignaciones no corresponden a los actuales costos de vida' (Cfr. exposición de motivos en 'Anales del Congreso', año XIII, número 39, pág. 704, 1ª col.); 'Un superficial estudio sobre la situación económica personal y familiar de los servidores civiles al servicio de las Fuerzas Armadas... pone al descubierto de inmediato la urgencia de corregir, la grande y peligrosa injusticia de una remuneración inadecuada, por no llamarla miserable, que no consulta las características especiales de la vida militar ni el esfuerzo, la persistencia y el tiempo indispensable para lograr los ascensos correspondientes entre uno y otro grado del escalafón militar colombiano.

" 'En un país como el nuestro, en que cada día la moneda pierde poder adquisitivo y en donde la espiral alcista del costo de vida se hace incontenible, muchos servidores públicos han logrado alzas de sueldos y de prestaciones que si bien no corresponden al ideal deseado (sic), por lo menos alivian en grado apreciable el peso de sus más elementales obligaciones. No ocurre lo propio con los servidores de las Fuerzas Militares. Por el contrario, el aumento en esta Rama ha sido mezquino hasta el punto de que en un lapso de once años (1959-1970), durante el cual se han producido cuatro decretos de aumento, éste ha equivalido a un 0.75% mensual, mientras que el costo de la vida registró un aumento equivalente a un 3.70% aproximadamente...'.

" 'A todas estas circunstancias debemos agregar que los trabajadores del sector público y los de la industria privada gozan de la oportunidad de mejorar sus ingresos mediante el trabajo en horas extras, cuya duración y remuneración están debidamente reglamentadas por nuestras leyes laborales, mientras que los militares carecen de este derecho, a pesar de que su disponibilidad para el cumplimiento de sus deberes no tiene límite alguno en el tiempo'. (Cfr. *ponencia para primer debate,* en 'Anales del Congreso', año XIII, número 40, especialmente la página 713, cols. 2ª fine y 3ª vid., además la ponencia para segundo debate, en 'Anales...', año XIII, número 53, págs. 910 y 911, con mucho cuidado sobre la exposición ministerial en la Comisión, 910, 3ª col. y el cuidaro (sic) demostrativo de gastos mínimos mensuales, 911, 2ª y 3ª).

"Y, si tal no fuera, es decir, que la historia de la ley revela con toda claridad que tuvo por objetivo el mejoramiento de los servidores civiles del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, siendo la Constitución *norte de interpretación* de toda la legislación, dicha ley tendría que entenderse así en virtud de lo dispuesto por los artículos 16, 17, 32 y 122-6, principalmente, de la Carta, en relación con sus otros 2º, 20 y 51, que no permiten legislar respecto de los 'trabajadores' sino para procurarles armónico y progresivo mejorestar".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista número 092 de 22 de noviembre de 1972, adopta la siguiente conclusión:

"En consideración de los razonamientos presentados, con fundamento en lo estipulado en el artículo 214 de la Constitución, solicito a la honorable Corte Suprema de Justicia que declare inexequibles, por ser inconstitucionales, la totalidad de los preceptos acusados del Decreto 2339 de 1971, o sean:

"a) El artículo 31 relativo a prima de gastos de instalación, en cuanto que estipula que para los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional '...les será reconocida cuando lleven a su familia a la nueva sede', y que cuando el traslado sea al exterior la prima se pagará en dólares, 'sobre el treinta por ciento (30%)' ".

"Quedando vigente entonces la norma anterior más favorable por este aspecto, o sea, el artículo 80 del Decreto 2337 de 1971, en relación con el artículo 5º del Decreto 1784 de 1953.

"b) El artículo 36, así:

"b-1) En la parte final del literal b) en el que se lee: '...sin que sobrepase por este concepto el diez y siete por ciento (17%)';

"b-2) Todo el inciso primero del parágrafo 2º, y

"b-3) La parte final del inciso segundo del parágrafo 2, en cuanto expresa: '...con anterioridad a la fecha indicada'. Quedando en lo pertinente vigentes las normaciones laborales anteriores más favorables de la Ley 68 de 1963 en sus artículos 16 y 17.

"c) El artículo 38 en la parte de su literal b) en que se establece: '...por haber llegado a la mayoría de edad, salvo el caso de los hijos inválidos que dependan económicamente del empleado...', quedando vigente entonces en el evento el artículo 17 de la Ley 68 de 1963;

"d) El artículo 64 por el hecho de exigirles a tales empleados una contribución de un cinco por ciento (5%) de su sueldo básico para obtener derecho a la prestación de los servicios médico-asistenciales, quedando vigente el artículo 20 de la Ley 68 de 1963;

"e) El artículo 71 en cuanto establece: '... equivalente al salario de sesenta (60) días...', quedando vigentes los artículos 2º de la Ley 197 de 1938 y 6º de la Ley 53 de 1938, en lo pertinente;

"f) Todo el parágrafo primero del artículo 110, siéndole aplicable a los trabajadores en cuestión el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, y

"g) El artículo 126 en cuanto deroga disposiciones anteriores que en una u otra forma eran más favorables a dichos trabajadores, a saber: '...la Ley 53 de 1938...'; '...el Decreto 325 de 1959'; '...la Ley 68 de 1963...'; '...el Decreto 188 de 1968'; '...en cuanto se refieren al personal civil del Ramo de Guerra y las demás disposiciones que le sean contrarias y no se reconocerán primas y subsidios o bonificaciones diferentes a las aquí consagradas'; quedando de consiguiente vigentes en lo pertinente esas disposiciones derogadas.

"Preceptos que encuentro inexequibles por considerar, de la manera vista, que son violatorios de los artículos 2º, 16, 17, 32 y 118-8 en relación con el 76-12 de la Constitución y por resultar de consiguiente incompatibles con lo dispuesto en los artículos 21, 51 y 122-6 del mismo estatuto".

2. Hacen parte de tal documento los siguientes conceptos:

"1 Se completa con ésta en el presente año la tercera vista fiscal relativa a demandas de inexequibilidad de normas legales que por derogar expresa o tácitamente, de manera total o parcial, otras de igual jerarquía vigentes con anterioridad, desmejorando en alguna forma los derechos sociales de los trabajadores reconocidos en las últimas, han dado motivo al criterio de que tales disposiciones son inexequibles a pesar de que la honorable Corte no ha acogido tal concepto en la primera y se declaró incompetente para conocer en el fondo respecto de la segunda de las referidas actuaciones.

"No encuentra este Despacho razón para cambiar de doctrina respecto de sus puntos de vista sostenidos en anteriores conceptos relacionados con la inderogabilidad de las conquistas laborales plasmadas jurídicamente y referentes, por consiguiente al hecho de que cuandoquiera que una norma legal nueva derogue otra desmejorando y no manteniendo o favoreciendo los derechos laborales de contenido económico o social reconocidos en la disposición derogada por la nueva, esta última es por tal motivo inexequible.

"Sin ánimo de polemizar con el máximo Tribunal Jurisdiccional del control constitucional en nuestro país, considero, sin embargo, indispensable, de manera indeclinable, para dar cumplimiento al mandato constitucional que me asigna el artículo 214 de la Carta, de ninguna manera pretendiendo tomar actitudes desobligantes, esclarecer los razonamientos que me mueven a estimar como inexequibles las disposiciones de la referencia.

"Considero útil y de necesaria consulta para medir el alcance de la presente vista fiscal tener en cuenta los puntos tratados en la que yo emití el 8 de mayo del año en curso, relativa a la demanda de inexequibilidad parcial del artículo 8º del Decreto 523 de 1971 en cuanto desconoció derechos sociales reconocidos a algunos empleados de la Procuraduría General de la Nación por norma anterior, cuyos presupuestos de base incorporo al examen del caso que me ocupa, por lo cual adjunto a ésta copia de aquélla.

"2. Reitero la ineludible necesidad de distinguir entre derechos adquiridos, meras expectativas y derechos sociales del trabajador, instituciones jurídicas distintas, consagradas todas de manera expresa por la propia Constitución, de las cuales no puede predicarse mutua incompatibilidad como no sea confundiendo su significado. Los derechos adquiridos, las meras expectativas y los derechos sociales del trabajador son situaciones jurídicas, concretos los primeros y abstractos los dos últimos.

"Tanto los derechos adquiridos como las meras expectativas son situaciones jurídicas indivi-

duales, pertenecientes a la órbita de los denominados 'derechos civiles' reconocidos por el Título III de la Carta, a los cuales se refiere en concreto el artículo 30 de la Carta en relación con el 17 de la Ley 153 de 1887, preceptos que implican la invulnerabilidad e irretroactividad de parte de la ley respecto de situaciones jurídicas individuales consolidadas y, *sensu contrario*, la vulnerabilidad retroactiva de las no consolidadas en los individuos, todo 'con arreglo a las leyes civiles' o de contenido privado y no a las de carácter público.

"Pero insisto en aclarar ante la honorable Corte Suprema de Justicia que no pretendo dar a entender que las situaciones jurídicas individuales reconocidas por el artículo 30 de la Carta sean incompatibles con los derechos sociales, o sea con 'las garantías sociales' laborales de que dan cuenta, entre otros, los artículos 17, 32 y 122 de la Constitución, sino que simplemente son distintas a las situaciones jurídicas sociales reconocidas en las últimas normaciones citadas. No es que se afirme de mi parte contra toda evidencia constitucional que las denominadas por la H. Corte 'expectativas laborales hayan sido erigidas por la Carta en excepción del artículo 30', al preconizar respecto de ellas su invulnerabilidad retroactiva por parte de la ley, sino que simplemente esas situaciones jurídicas a que me refiero no son expectativas individuales sino 'derechos sociales del trabajador', susceptibles de tratamientos distintos, pero no exceptivos.

"O sea que las 'garantías sociales' de que habla el Título III de la Constitución no son incompatibles con los 'derechos civiles' a que se refiere el mismo Título, sino que hay que entender apenas que aquéllas hacen relación a los derechos sociales, sin atender a su concreción o consolidación individual, y que en materia laboral tales derechos son irreversibles, sin parar mientes en su 'adquisición individual', ni en su 'justo título con arreglo a las leyes civiles'.

"Y considero, de otra parte, que los derechos sociales del trabajador son irreversibles en virtud del principio de la mayor favorabilidad normativa en materia laboral cuya protección la engendra el propio artículo 17 de la Carta en relación directa con el inciso sexto del 122 del mismo estatuto, en cuanto consagran como deber social y no como potestad facultativa del Estado, la protección del trabajo a quien lo desempeñe y la prohibición expresa de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores aun en tiempo de emergencia económica y con mayor razón en estado de normalidad. Principio que reafirma el artículo 32 de nuestro ordenamiento constitucional y que nada tiene que ver con los derechos individuales, consolidados o no, a que se refiere el 30, al estipular aquel que 'intervendrá el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el *mejoramiento* armónico e integrado de la comunidad, y de las *clases proletarias en particular*'. Textos de tal claridad que por la irrefutabilidad que irradian no permiten contrarréplica.

"Cualquiera prédica relativa al carácter modificable de los derechos laborales, la cual no se discute, implica por la naturaleza jurídica, política y social de su contenido, un mejoramiento progresivo, una evolución, y no una involución jurídica que comporte desmedro o desmejora de situaciones laborales, consolidadas o no, pero en todo caso *sociales* y no individuales, anteriores.

"3. El demandante acusa de inconstitucionalidad los artículos 31, 36, 38, 64, 71, 116 y 126 del Decreto 2339 de 1971, varios de ellos solo en parte, por considerar que en alguna medida han desmejorado los derechos laborales y por ende sociales del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional reconocidos y consagrados en normas legales anteriores, razón por la cual los encuentra inexequibles.

"Habiendo quedado sentado el presupuesto de que cuandoquiera que una disposición legal ordinaria o extraordinaria; o ejecutiva, desconozca o desmejore derechos laborales reconocidos en normas anteriores, es inexequible por violación de los artículos 17 y 32 en relación con los 122-6 y 16 todos de la Carta, basta entonces confrontar si ha habido o no desconocimiento o desmejora de alguno de tales derechos en perjuicio del personal trabajador civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional por parte de las disposiciones que se acusan en relación con otras preexistentes y derogadas por aquéllas".

V. Consideraciones.

Primera.

1. Procede el examen, por separado y en conjunto, de las normas constitucionales que el demandante y el Procurador General reputan infringidas. Pero solo en los aspectos precisos de la materia y dentro del marco estricto de la acusación.

2. El Jefe del Ministerio Público hace hincapié en que "se completa con ésta en el presente año la tercera vista fiscal relativa a demandas de inexequibilidad de normas legales que por

derogar expresa o tácitamente, de manera total o parcial, otras de igual jerarquía vigentes con anterioridad, *desmejorando en alguna forma* (se subraya), los derechos sociales de los trabajadores reconocidos en las últimas, han dado motivo al criterio de que tales disposiciones son inexequibles a pesar de que la honorable Corte no ha acogido tal concepto en la primera y se declaró incompetente para conocer en el fondo respecto de la segunda de las referidas actuaciones". Al respecto cabe observar:

a) La decisión de la Corte, contenida en el fallo de 4 de abril de 1972, declara "exequible el artículo 6º del Decreto 546 de 1971, en cuanto dispone que 'los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres... a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación...' ";

b) El artículo 6º del Decreto 546 de 1971, hace parte de un decreto extraordinario, dictado por el Presidente de la República en ejercicio y desarrollo de las facultades de igual carácter que le otorgó el Congreso por medio de la Ley 16 de 1968, en cuyo artículo 20, ordinal 5º, hace expresa mención a "mejorar las asignaciones del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y del personal subalterno...". Y el 6º se encamina a "establecer un régimen de seguridad social para los mismos funcionarios y sus familias, de modo que por el aspecto material se cree un verdadero estímulo para ingresar y permanecer al servicio de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público";

c) El Decreto 2339 de 1971, del cual son parte las disposiciones acusadas, fue proferido con invocación de las facultades extraordinarias de que trata la Ley 7ª de 1970, cuyo texto es el siguiente:

LEY 7ª DE 1970
(diciembre 4)

Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, pro témpore, para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las entidades adscritas o vinculadas a éste, modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y las remuneraciones y prestaciones sociales de dicho personal.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado desde la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y

d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 2º Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 3º Esta Ley rige desde su sanción.

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

"Diario Oficial", 33213, diciembre 16 de 1970.

3. Es ostensible, entonces, que ahora estudia y decide la Corte un caso diferente, que muestra peculiaridades, y, en consecuencia, obliga a una confrontación constitucional de igual índole; de carácter específico y no general.

Segunda.

1. *El artículo 2º de la Constitución, parte segunda, dispone que el ejercicio del Poder Público debe cumplirse en los términos que ella prevé; o sea, en primer término, con independencia funcional de sus ramas, a la vez que con su colaboración armónica para la realización de los fines del Estado.*

2. *Desde un principio se advierte el criterio* integral *que predomina en la Carta, para el tratamiento y la solución de los problemas nacionales.*

Tercera.

1. *El artículo 16 de la Constitución es la síntesis del origen y finalidad del Poder Público: la necesaria, oportuna y eficaz protección de los gobernados por los gobernantes, en su vida y patrimonio; y la garantía de los últimos "para*

asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Consagra y ordena la igualdad ante la ley.

2. *Corresponde al legislador escoger los medios idóneos del caso, y para ello consultará y tendrá en cuenta el interés* de toda la colectividad, *de modo especial cuando se trate de hacer efectiva la garantía dicha. La valoración aislada de grupos o sectores, le está vedada, como opuesta al bienestar común.*

Cuarta.

1. *La* igualdad *está en la esencia de la democracia; es un principio derivado de la personalidad humana que reconoce a todos los individuos idéntica capacidad para ser sujetos de derechos.*

La ley, el derecho positivo, debe, a la vez, obrar con semejante criterio. O en otros términos: el principio de la igualdad está involucrado en la sustancia misma de la ley.

2. *El legislador, ha dicho la Corte, no puede hacer ninguna ley que atente contra la igualdad de los individuos; y citando a Duguit agrega: "es difícil concebir la igualdad como un derecho, o a lo menos como un derecho distinto de los demás derechos individuales, cuando no es más que la consecuencia lógica del hecho de poseer los hombres derechos derivados de su cualidad de hombres, y que, por consiguiente, deben ser iguales". Mas esta igualdad de los hombres no es absoluta, matemática. Se entiende en el sentido de que todos los hombres* deben ser igualmente protegidos por la ley; que las cargas deben ser no aritméticamente iguales, sino proporcionales; es preciso no olvidar jamás que queriendo realizar la igualdad matemática de los hombres, se corre fuerte riesgo de crear la desigualdad". *Y lo que se predica de las "cargas" o "deberes", cabe afirmar de los "derechos".*

Dentro de este orden de ideas —concluye la Corte— se puede afirmar que las siguientes normas de la Constitución están inspiradas en el principio de la igualdad ante la ley, y que, por ende, cuando él se desconoce, se quebranten: artículos 11, 16, 17, 20, 22, 23, 25, 26, 30, 39, 45 y 46. (Sentencia, Sala Plena, 4 de septiembre de 1970).

Quinta.

1. *El artículo 17 contiene dos normas de inocultable valor jurídico: a) el trabajo es una obligación social; b) como tal, goza de la especial protección del Estado.*

Por la primera, se repudian el ocio y la especulación, y como lo ha dicho la Corte, se afirma de modo inequívoco que éste, el trabajo, es la base de la organización social.

La segunda mira a la protección, sea a la defensa de la institución, como sillar del orden público en sus dos aspectos: político y económico.

Mas esta protección, así sea especial como lo prevé el mandato, no puede ni debe prestarse desvinculada del ordenamiento integral *de la comunidad, en el entendimiento de que se trata de amparar solo una modalidad de un fenómeno susceptible de varias manifestaciones colectivas.*

2. A raíz de la Reforma Constitucional de 1936, que acogió el precepto del artículo 17, la Corte, en sentencia de la Sala Plena, 12 de noviembre de 1937, hizo semejante interpretación, que no es el caso modificar o rectificar ahora.

La Constitución —dijo la Corte— en su artículo 17 establece que el trabajo goza de la especial protección del Estado. Las leyes que reglamentan lo relativo al contrato de trabajo, son de interés social; el contrato de trabajo del que vive la mayoría de los hombres forma la base de la organización actual, económica e industrial, y presentado como un hecho social, tanto por su magnitud como por su trascendencia, da lugar a un derecho indiscutible hoy, o sea la intervención del Estado no solo en la reglamentación sino hasta en la ejecución de ese contrato, lo cual pone de manifiesto que no puede considerarse como un mero contrato de derecho privado. Y esta intervención no tiene lugar por un concepto meramente particular de protección al trabajador, porque también protege al industrial y patrono, sino por un concepto de interés social; porque la sociedad está interesada no solo en lo que atañe a la producción sino en lo que se refiere a los conceptos de salubridad, moralidad, higiene y de justicia social que a todos amparan. *(Se subraya).*

Sexta.

1. *La Constitución en sus artículos 16 y 17, de modo específico consagra un sistema o modo legal de enfocar y resolver los problemas sociales. Mas ello, debe cumplirse, como está dicho y no sobra repetirlo, considerando a los gobernados como un conjunto integrado, con una aspiración común: el desarrollo y progreso de* toda *la colectividad.*

2. *De lo contrario, en un Estado policlasista como el colombiano, surgiría una situación excepcional que no tolera los imprescindibles reajustes legislativos en busca de la equidad y el equilibrio sociales.*

Séptima.

1. *El artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936 agregó a las funciones estatales la de la intervención en la vida económica del país, para fines concretos.*

2. *El artículo 4º del Acto Legislativo número 1 de 1945 modificó el anterior en el sentido de obviar el lleno de requisitos que dificultaban la expedición del mandato por el legislador y su ejecución por el Ejecutivo. Mas se prohibió su ejercicio en uso de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 76, ordinal 12.*

3. *En el proyecto de 1967, la reforma se limita a proponer la eliminación referente a las facultades extraordinarias.*

4. *Mas el constituyente de 1968 se apartó del pensamiento del Gobierno y aprobó como artículo 32 de la Carta un conjunto de normas llamadas a modificar las estructuras económicas y sociales del país, a saber:*

a) *Dentro de los límites del bien común, o sea el interés social o público, se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada;*

b) *Pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado;*

c) *El Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.* (Se subraya);

d) *Intenvendrá, igualmente, el Estado para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico* tenga como objeto principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integral de la comunidad y de las clases proletarias en particular. (Se subraya). (Sentencia S. P. 4 septiembre de 1970).

5. *Sería equivocado interpretar y aplicar este precepto constitucional con un criterio excluyente; es decir, como acordado para solo beneficio de una clase social. De su contexto se deduce, sin esfuerzo superlativo, que él se dirige, ante todo "al mejoramiento armónico e integral de la comunidad". Y dentro de éste, en particular, al "de las clases proletarias".*

Octava.

1. *El artículo 55 de la Constitución define la estructura del Poder Público, con un criterio de unidad; mas funcionalmente, establece tres ramas: la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional. A la vez que afirma la independencia de ejercicio, hace obligatoria su colaboración armónica en la realización de los fines del Estado.*

2. *Mas ni la independencia funcional ni la forzada colaboración armónica, pueden realizarse al margen del ordenamiento jurídico general, de la estructura* integral *del Estado; o sea particularizando mediante la consideración escueta de una sola clase o grupo social.*

Novena.

1. *El artículo 122 de la Constitución prevé y reglamenta lo que se ha llamado "estado de emergencia económica o social", que es uno de los dos aspectos del orden público. El otro aspecto, el político, está previsto y reglamentado en el artículo anterior 121.*

2. *Llenado el presupuesto de la declaratoria, que deberá ser motivada, puede el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, "dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia". Se traslada así, de manera excepcional, la función legislativa al Jefe de la Rama Ejecutiva del Poder.*

3. *Mas ello se opera no solo con las limitaciones determinadas en el inciso segundo del texto, sino también con la específica del inciso sexto que ordena:*

"Durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores".

4. *Este precepto constituye una "excepción" a la regla, o sea a la facultad de dictar decretos con fuerza de ley sobre las "materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia". No puede, por tanto, transmutarse el valor, convirtiendo la excepción en regla.*

5. *En situación normal corresponde al Congreso, como órgano principal de la Rama Legislativa del Poder, regular el servicio público, y de modo especial el de la seguridad social, que abarca a todos los trabajadores: privados y oficiales. Esta facultad, señalada en el artículo 76, no tiene más limitación que la indicada en el artículo 79. Claro es, que al ejercerla, deberá ceñirse a los principios generales que inspiran algunos preceptos de la Carta, como los de los artículos 16 y 17, escogiendo, con plena autonomía, los medios que considere adecuados al caso.*

6. *Y lo que se dice del legislador ordinario, cabe afirmar del extraordinario, o sea del Presi-*

dente de la República investido de facultades conforme el ordinal 12 del artículo 76.

Décima.

1. Señala el actor, como violado, a la par con las normas constitucionales, "el artículo único de la Ley 74 de 1968, en relación con el Pacto de Derechos Sociales que aprueban, y, especialmente, su artículo 11".

2. *Al respecto se observa: A la Corte en ejercicio de la jurisdicción constitucional solo le es dado confrontar la ley con los textos de la Carta, cuya integridad se le ha confiado. Por tanto, no procede el examen del cargo de violación del artículo 1º de la citada Ley 74 de 1968.*

Undécima.

1. *Los artículos 20 y 51 de la Constitución se refieren a la responsabilidad de los funcionarios públicos por "extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas". Corresponde a la ley precisar tal responsabilidad, y de manera especial cuando se atente contra los derechos garantizados en el Título III.*

2. *Fácil es comprender que tales preceptos implican una conducta personal cuya calificación escapa al control constitucional, para ubicarse en el campo político o penal.*

Decimasegunda.

1. La violación de los artículos 76-12 y 118-8, según el actor, radica en que "aunque la ley de facultades no lo dice expresamente, la que dio al 'Gobierno' para modificar el régimen de remuneraciones y prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional", lo fueron "precisamente" *para mejorar las remuneraciones y prestaciones sociales* de los mismos, dada su situación económica especialmente precaria "ya que sus asignaciones no corresponden a los actuales costos de vida". Lo que no aparece a través de las disposiciones acusadas.

2. *Obvio que toda ley persigue o debe perseguir mejorar las situaciones de diverso orden que afectan la vida de la colectividad. Mas el concepto de "mejora", en este caso, no es algo exclusivamente aritmético, o sea que se pueda deducir, positiva o negativamente, mediante la simple comparación de guarismos. Tratándose de un conglomerado heterogéneo, en lo económico y social, es imprescindible conjugar, en debida y armónica forma, los distintos intereses.*

3. *Por tanto, el ejercicio de las facultades extraordinarais se cumplió dentro del marco constitucional y los principios generales que regulan la dinámica de la función legislativa.*

Decimatercera.

1. El artículo 110 del Decreto número 2339 dispone:

"*Artículo 110. Ejecución y efectos, terminación del contrato de trabajo.* La ejecución, efectos y terminación del contrato de trabajo se regirán por las normas del Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 1º En ningún caso habrá lugar a indemnización por falta de pago de prestaciones debidas a la terminación del contrato.

"Parágrafo 2º Los contratos cuya prórroga no haya sido expresamente pactada, se tendrán por terminados treinta días después de su vencimiento".

2. *El contrato de trabajo al cual se refiere el inciso de este artículo es el que el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional celebra de conformidad con el artículo 7º del mismo Decreto 2339, que dice: "Denomínase trabajador oficial la persona natural que preste sus servicios en el Ministerio de Defensa, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional,* cuando su vinculación se opere mediante contrato de trabajo". (Se subraya).

3. *Por tanto, tal contrato, en su ejecución, en sus efectos y en su terminación, conforme al precepto acusado, debería regirse por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, Código que "regula las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular", según lo dispone el artículo 3º del mismo.*

4. *De esta manera, es claro para la Corte que el artículo 110 consagra un régimen jurídico para los trabajadores oficiales adscritos al Ministerio de la Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; para lo cual se invocan las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 7ª de 1970 al Presidente de la República.*

5. *Esa invocación no armoniza con lo dispuesto en el artículo 1º de la citada Ley, pues al definir ese régimen jurídico no se cumple ninguno de los efectos previstos en los ordinales a), b), c) y d) de tal norma.*

No puede aceptarse que la facultad "para modificar las normas que regulan la carrera del personal" entrañe la de sustituir el régimen actual de vinculación de ese personal, por otro diferente.

Por tanto, el artículo 110 excede los límites de las facultades extraordinarias de la Ley 7ª de 1970, significando un abuso de poder, por exce-

so, y una violación directa del artículo 118-8 de la Constitución, e indirecta del 55 de la misma.

Decimacuarta.

1. *El artículo 126 del Decreto número 2339 de 1971 acusado, en su parte primera dispone que el estatuto en cuestión rige "a partir del primero (1º) de enero de 1972".*

En consecuencia, se respetan las situaciones jurídicas subjetivas que con anterioridad a esa fecha se hayan creado. En todo caso, la solución de cualquier litigio o disputa sobre el particular no es de la competencia de la Corte, sino de la jurisdicción contencioso-administrativa o de la laboral.

2. No otro es el sentido y el alcance del artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo, que dispone:

"Artículo 16. 1. Las normas sobre trabajo, por ser de orden público, producen efecto general inmediato, por lo cual se aplican también a los contratos de trabajo que estén vigentes o en curso desde el momento en que dichas normas empiecen a regir, *pero no tienen efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a leyes anteriores.* (Se subraya).

"2. Cuando una ley nueva establezca una prestación reconocida espontáneamente o por convención o fallo arbitral por el patrono, se pagará la más favorable al trabajador".

3. La segunda parte del artículo 126 es consecuencia lógica, del contenido general del nuevo estatuto sobre seguridad social del personal civil.

En conjunto, pues, tal norma no viola los preceptos invocados por el actor.

Decimaquinta.

1. Nada se debe decidir acerca del artículo 31 del Decreto número 2339 de 1971, por cuanto el actor omitió su transcripción.

VI. Conclusión.

1. Las normas acusadas en las partes indicadas por el impugnador, con la excepción del artículo 110, son exequibles. No violan los preceptos constitucionales señalados por éste, ni otro alguno.

VII. Decisión.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Primero. *Son exequibles* los artículos siguientes del Decreto extraordinario número 2339 de 3 de diciembre de 1971:

a) 36, inciso 1º, ordinal b) en la parte que dice: "sin que sobrepase por este concepto el diez y siete por ciento (17%)"; el parágrafo 2º, inciso 1º, y el inciso 2º en la parte que dice: "con anterioridad a la fecha antes indicada";

b) 38, inciso 1º, ordinal b) en la parte que dice: "por haber llegado a la mayoría de edad, salvo el caso de los hijos inválidos que dependen económicamente del empleado";

c) 64, en su totalidad;

d) 71, inciso 2º, en la parte que dice: "equivalente al salario de sesenta (60) días";

e) 126, inciso único, en la parte que dice: "en cuanto se refieren al personal civil del Ramo de Guerra y las demás disposiciones que le sean contrarias y no se reconocerán primas y subsidios o bonificaciones diferentes a las aquí consagradas".

Segundo. Es inexequible el artículo 110 del Decreto número 2339 de 3 de diciembre de 1971, "por el cual se dicta el estatuto del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional".

Comuníquese a la Presidencia de la República y al Ministerio de Defensa y al Director de la Policía Nacional.

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Sueldos básicos para el personal civil de este Ministerio. — Contenido y alcance de los artículos 55 y 57 de la Carta. — Estructuración funcional y armónica de las tres Ramas del Poder Público. — El artículo 2º del Decreto 2420 de 1970 demandado excedió a la Ley de Facultades número 7 del mismo año, en la frase que dice "...y se regirán por normas orgánicas y estatutarias propias de cada entidad". — Facultad del Gobierno para señalar fecha en que deben empezar a regir los decretos-leyes.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., abril 3 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

Aprobado Acta número 10 de 22 de marzo de 1973.

I. Petición.

1º El ciudadano José A. Pedraza Picón, en escrito de 1º de diciembre de 1972, solicita de la Corte declare inexequible el Decreto extraordinario número 2420 de 11 de diciembre de 1970.

2º El Decreto en cuestión aparece publicado en el "Diario Oficial" número 33595 de 19 de mayo de 1972.

3º Admitida la demanda por auto de 11 de diciembre de 1972, se ordenó traslado de ella al Procurador General de la Nación por el término de 30 días.

II. Disposiciones acusadas.

1º El texto del Decreto acusado es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2420 DE 1970
(diciembre 11)

por el cual se fijan sueldos básicos, se regulan comisiones al exterior y se dictan otras disposiciones para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales, y en especial de las que le confiere la Ley 7ª de 1970,

Decreta:

Artículo 1º La escala de sueldos básicos para los cargos de los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional, será la siguiente:

Especialista Asesor I	$ 3.270.00
Especialista Asesor II	2.980.00
Especialista Jefe	2.370.00
Especialista Primero	2.550.00
Especialista Segundo	2.230.00
Especialista Tercero	2.120.00
Especialista Cuarto	1.900.00
Especialista Quinto	1.760.00
Especialista Sexto	1.615.00
Especialista Séptimo	1.470.00
Adjunto Jefe	1.535.00
Adjunto Intendente	1.390.00
Adjunto Mayor	1.315.00
Adjunto Especial	1.250.00
Adjunto Primero	1.170.00
Adjunto Segundo	1.100.00
Adjunto Tercero	1.030.00
Adjunto Cuarto	960.00
Adjunto Quinto	890.00
Adjunto Sexto	800.00
Adjunto Séptimo	720.00
Adjunto Octavo	650.00
Auxiliar Primero	940.00
Auxiliar Segundo	850.00
Auxiliar Tercero	770.00
Auxiliar Cuarto	680.00

Artículo 2º Se entiende por personal civil del ramo de Defensa Nacional los empleados que

prestan sus servicios en el Despacho del Ministro, en la Secretaría General, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional.

En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el presente artículo, el personal que presta sus servicios en los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional, no tienen la condición de empleados civiles del Ramo de Defensa y se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada entidad.

Artículo 3º El Secretario General del Ministerio de Defensa Nacional, queda clasificado en la categoría 28, de conformidad con el Decreto 2285 de 1968.

Artículo 4º El personal civil al servicio del Ramo de Defensa Nacional cuando sea destinado en comisión del servicio al exterior se regirá por lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto número 3306 de 1963 y demás disposiciones que lo adicionan o modifiquen.

Artículo 5º El aumento en dólares originado con la expedición del presente Decreto por comisiones en el exterior, vigentes, causadas o que se causen hasta el 31 de diciembre de 1970, solamente regirá a partir del 1º de enero de 1971.

Artículo 6º El Presente Decreto rige a partir del 1º de noviembre de 1970 con excepción de lo determinado en el artículo anterior y deroga el Decreto 3186 de 1968, el parágrafo 1º del artículo 1º del Decreto 188 de 1968 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, D. E., a 11 de diciembre de 1970.

2º El Decreto impugnado fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades legales, y en especial de las que le confiere la Ley 7ª de 1970. El texto de ésta es el siguiente:

LEY 7ª DE 1970

(diciembre 4)

por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, pro témpore, para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las entidades adscritas o vinculadas a éste, modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y las remuneraciones y prestaciones sociales de dicho personal.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado desde la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y

d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 2º Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 3º Esta Ley rige desde su sanción.

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

4º La anterior Ley fue sancionada el 4 de diciembre de 1970 y publicada en el Diario Oficial número 33213 de 16 de los mismos mes y año.

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

1º El actor señala como infringidos los artículos 55, 57 y 76, ordinales 1º, 2º, 9º, 10 y 12, y 118, ordinal 8º, de la Constitución.

2º Después de afirmar que "nada hay que objetar en la letra o texto así como la materia autorizada por el legislador en la Ley 7ª de 1970", expone:

"a) De este modo el vicio de inconstitucionalidad cuya declaración demando ejerciendo la facultad del artículo 214 de la Carta, se contiene en el Decreto acusado 2420 de 1970.

"b) Los correspondientes artículos 1º, 2º, 3º y 4º de dicho Decreto en cuanto que rigen, según el artículo 6º, ibídem, a partir del 1º de noviembre de 1970, habiendo sido proferida la autorización solamente con fecha 11 de diciembre de 1970, son inconstitucionales, por desvío de poder o por abuso de él, en cuanto que, por

una parte, extienden la vigencia retroactivamente al 1º de noviembre de 1970, es decir, a un tiempo anterior a la ley, lo cual es contrario a la autorización, ya que ésta no rige sino a partir de su sanción (art. 3º, Ley 7ª/70), luego en relación a su vigencia, al tiempo que comprende su imperio, tales disposiciones e inclusive el artículo 6º son franca y abiertamente inconstitucionales, violando directamente el artículo 118-8 y el artículo 76, numeral 12 de la Carta, e indirectamente, los artículos 1º, 2º y 55 de la Constitución;

"c) El artículo 2º del Decreto 2410 acusado hoy, nuevamente, porque hubo fallo de inepta demanda, con fecha 14 de noviembre de 1972, tanto en la norma general, como en la excepción del inciso, viola expresa y directamente el artículo 57 de la Carta.

"Los empleados civiles que sirven los entes descentralizados de la Nación, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa, no podían ser excluidos del ramo respectivo, porque la legislación está instituida por ramos, según la atribución 2ª del artículo 76 de la Carta y porque el artículo 57, ib., constituye el Gobierno por el Presidente de la República y los Ministros del Despacho o Jefes de Departamentos Administrativos, y en cada negocio particular, por el Presidente y el Ministro o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente y ningún acto, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos tiene valor, ni fuerza mientras no sea refrendado y comunicado por el *Ministro del ramo respectivo* o por el Jefe de Departamento Administrativo correspondiente. Luego Ramo es el área de funciones adscritas al respectivo Ministro o Jefe de Departamento Administrativo; luego, si tales entes descentralizados están adscritos al Ministerio, no puede excluirse del ramo de tal personal.

"De manera que, el artículo 2º, D/2420/70, al excluir del régimen del Ramo de Defensa, al personal civil al servicio de los entes descentralizados de la Nación, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa, se viola el artículo 57 de la Carta, e indirectamente, la atribución 2ª del artículo 76, ib.

"d) En cuanto al artículo 5º del mismo Decreto acusado, también existe vicio de inconstitucionalidad, por desvío de poder, ya que, tratando esta disposición de una situación creada con anterioridad a la fecha de expedición de la Ley 7ª de 1970, y disponiendo por él, que solamente rija a partir del 1º de enero de 1971, es darle retroactividad a la ley, con lo cual se contraría el precepto del artículo 30 de la Constitución, que expresamente la prohibe".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1º El Jefe del Ministerio Público, en vista número 096 de 17 de enero del año en curso, manifiesta a la Corte lo siguiente:

"En consideración a los razonamientos expuestos con fundamento en lo estipulado en el artículo 214 de la Constitución, solicito a la honorable Corte Suprema de Justicia que declare inexequible, por ser inconstitucional, el artículo 6º del Decreto 2420 de 1970, pero solo en la parte que reza: "...rige a partir del 1º de noviembre de 1970 con excepción de lo determinado en el artículo anterior y..."; quedando vigente entonces su parte restante en cuanto estipula que: "El presente Decreto... deroga el Decreto 3186 de 1968, el parágrafo 1º del artículo 1º del Decreto 188 de 1968 y demás disposiciones que le sean contrarias", y siendo entendido que el referido Decreto ha entrado a regir desde el 11 de diciembre de 1970, fecha de su expedición.

"Precepto que encuentro inexequible por considerar, de la manera vista, que es violatorio del artículo 118-8 en relación con el 76-12, y del 55 de la Constitución.

"Asimismo pido a esa honorable corporación que declare exequibles, por no ser inconstitucionales, los artículos 1º y 5º (sic), del Decreto anotado, disposiciones aceptadas como acusadas, en razón de que conforme a los planteamientos arriba descritos, dichos preceptos no violan ninguna disposición constitucional".

V. Consideraciones:

Primera.

1. Para el necesario confrontamiento entre las normas legales acusadas y los textos constitucionales que se afirma infringidos, se debe exponer en forma resumida el contenido y alcance de éstos.

2. El artículo 55 de la Constitución define la estructura del poder público, con un criterio de unidad; mas, funcionalmente, establece tres Ramas: la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional. Y a la vez que afirma la independencia de ejercicio, hace obligatoria su colaboración armónica para la realización de los fines del Estado.

3. El artículo 57 contiene dos partes: en la primera, para los efectos administrativos del caso, explica y define qué debe entenderse por "gobierno"; en la segunda parte establece los requisitos indispensables para la creación de sus ac-

tos, y constituye como responsables de ellos conjuntamente al Presidente de la República y al Ministro o Jefe del Departamento Administrativo, del ramo respectivo.

La expresión "ramo respectivo" a que se refiere este precepto, y otros de la Carta, debe entenderse en el sentido contemplado en el artículo 132, o sea como una distribución de los negocios "según sus afinidades", pero sin que ello signifique que constitucionalmente tenga otro valor con efectos legislativos distintos.

4. Y en cuanto a la Rama Legislativa, el artículo 76, en sus numerales de 1 a 24, desarrolla y concreta la competencia del Congreso para ejercer su función por medio de leyes.

Así, los ordinales 2º, 9º, 10 y 12, señalados por el actor como violados, en su orden, disponen:

Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones;

Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales;

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

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

5. Revestido el Presidente de esas "precisas facultades extraordinarias" debe ejercerlas "y dictar los decretos con la fuerza legislativa que ellos contemplan". Es decir, que la conducta del Jefe de la Rama Ejecutiva se ciña al texto y al espíritu del acto legislativo; no puede rebasar sus justos límites.

Segunda.

1. Con las excepciones que posteriormente se especificarán, el Decreto extraordinario número 2420 de 11 de diciembre de 1970, encaja dentro del marco de las facultades que el legislador le concedió al Presidente de la República por medio de la Ley 7ª de 4 de diciembre de 1970; y acata, además, el ordenamiento constitucional en su conjunto.

2. Los artículos 1º y 2º del citado Decreto están estrechamente vinculados, hasta el extremo de que no se pueden interpretar, ni menos aplicar, por separado. Como lo observa el Procurador, la Corte, en sentencia de 4 de noviembre de 1972 "se abstuvo de decidir en el fondo sobre la impugnación contenida en la demanda promovida por el mismo ciudadano contra los artículos 2º y 6º del Decreto 2420 de 1970, por ineptitud de dicha demanda, por no haber sido acusado también junto con aquellos el artículo 1º del mismo Decreto respecto del cual las otras normas impugnadas constituyen excepciones a la regulación general contenida en el primero" *(se subraya).*

Estos preceptos establecen las remuneraciones de los empleados civiles del Ministerio de la Defensa, en armonía con lo afirmado en el preámbulo del Decreto del cual son parte: "por el cual se fijan sueldos básicos, se regulan comisiones al exterior y se dictan otras disposiciones *para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional"* (se subraya).

3. Respecto del artículo 2º, lo advierte el Procurador, y así es, solo "ha habido apenas quizás una falta técnica en la redacción", lo cual no significa inconstitucionalidad.

Contiene sí una parte, la final "y se regirán por normas orgánicas y estatutarias propias de cada entidad", que al definir el régimen legal administrativo del personal que presta sus servicios en los organismos descentralizados del Ministerio, no se conforma con las facultades ínsitas en la Ley 7ª de 1970, configurándose por ello un exceso en su ejercicio.

4. Los artículos 3º y 4º del Decreto 2420 contienen normas de organización administrativa interna, que no muestran particularidad alguna en cuanto a su viabilidad constitucional, bien porque excedan las atribuciones propias del legislador ordinario o extraordinario o bien porque no se conformen con el sentido de las facultades extraordinarias de que trata la Ley 7ª de 1970.

5. Para refutar el cargo de violación del artículo 30 de la Constitución que el actor formula en relación con el artículo 5º del Decreto, se acoge, por veraz, la argumentación del Ministerio Público:

"Por último, la acusación que hace el actor contra el artículo 5º del Decreto, consistente en que dicha disposición, relativa al aumento de dólares originado con la expedición del Decreto por comisiones en el exterior vigentes, causadas o que se causen hasta el 31 de diciembre de 1970, solamente regirá a partir del 1º de enero de 1971, es inconstitucional por darle retroactividad

a la Ley, es producto de una confusión terminológica, o cuando menos de una indebida apreciación de lo que ha de entenderse por derecho adquirido según el artículo 30 de la Carta.

"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".

6. *El artículo 6º dispone que el Decreto en cuestión "rige a partir del 1º de noviembre de 1970...". Es decir, se señala una fecha anterior a la de la ley de la cual deriva su valor legal. Tal providencia bien puede tomarla el legislador ordinario amoldándose a la ley orgánica del presupuesto; y también puede autorizar al Gobierno para ello, con la misma restricción. Mas si no lo hace, en una y otra forma, este último está incapacitado para hacerlo. Entonces, un decreto con fuerza de ley, como éste, solo rige para lo futuro.*

En el fondo, como lo admite el Procurador, existe, igualmente, exceso en el ejercicio de las facultades.

VI. Conclusión:

1. Esta no es otra que la de la exequibilidad del Decreto número 2420 de 11 de diciembre de 1970, menos los artículos 2º y 6º en las partes anotadas.

2. Los artículos 1º, 3º 4º y 5º del Decreto 2420 de 11 de diciembre de 1970, no violan los textos constitucionales señalados por el actor, ni otro alguno.

VII. Fallo:

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Son inexequibles los artículos 2º y 6º del Decreto extraordinario número 2420 de 11 de diciembre de 1970, en las partes que dicen:

a) Artículo 2º "y se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada entidad";

b) Artículo 6º "rige a partir del 1º de noviembre de 1970 con excepción de lo determinado en el artículo anterior y...". En lo demás, son exequibles.

2º Son exequibles los artículos 1º, 3º, 4º y 5º del mismo Decreto número 2420 de 11 de diciembre de 1970.

Comuníquese a la Presidencia de la República y al Ministro de la Defensa Nacional.

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

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario General.

CODIGO DE JUSTICIA PENAL MILITAR

Carácter condicional de las facultades contenidas en el artículo 121 de la Constitución Nacional. El parágrafo del artículo 589 del C.J.P.M. restringe a una sola posibilidad, la de juzgar ciertos ilícitos solamente por el procedimiento de los consejos de guerra verbales, las varias alternativas consagradas en el artículo 121 citado, y por lo tanto es inexequible.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena. —Bogotá, D. E., abril 5 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según Acta número 10 del 22 de marzo de 1973.

El ciudadano Mauricio Luna Bisbal pide que se declaren inexequibles, por contrariar el artículo 170 de la Constitución, el parágrafo del artículo 589 del Decreto de estado de sitio 250 de 1958, sobre Código de Justicia Penal Militar, y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, que adoptó dicho texto como ley permanente; disposiciones demandadas que son del siguiente tenor:

"DECRETO NUMERO 0250 DE 1958
"(julio 11)

"Por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar.

"En uso de las atribuciones de que trata el artículo 121 de la Constitución Nacional.

Considerando:

" . . . . . .

Decreta:

" . . . . . .

"Artículo 589 . . . . . .

"Parágrafo. El Gobierno puede determinar, en época de guerra, conflicto armado o turbación del orden público que aun los delitos de competencia de la justicia ordinaria se juzguen por el procedimiento de los consejos de guerra verbales".

("Diario Oficial" números 29824 y 29825, noviembre 25 y 26 de 1958).

"LEY 141 DE 1961
"(diciembre 16)

"Por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo 1º Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores".

("Diario Oficial" número 30694, diciembre 23 de 1961).

El Procurador General de la Nación coadyuva la súplica de inexequibilidad, por estimar que la norma impugnada viola no el artículo 170 sino el 121 del Código institucional.

Consideraciones:

1. *El parágrafo del artículo 589 del Decreto 250 da potestad al Gobierno para determinar que,* en época de turbación del orden público, *delitos de competencia normal de la justicia ordinaria se juzguen por consejos de guerra verbales. El artículo 170 de la Constitución ordena que de los ilícitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio conozcan Tribunales Castrenses con arreglo al Código Penal Militar. Mientras el parágrafo acusado confiere una facultad solo ejercitable en estado de sitio, el artículo 170 de la Carta recibe aplicación corriente* en todo tiempo, *sea éste de conmoción interna o exterior, sea de paz. Los dos preceptos conciernen, pues, a situaciones distin-*

tas, regidas por ordenamientos también diferentes y aun opuestos (los de conmoción pública y los de normalidad). Al no referirse las disposiciones que se comparan a igual materia tampoco surge entre ellas ninguna pugna capaz de engendrar un vicio de inconstitucionalidad, el cual, como es patente, no nace sino de discrepancia entre mandatos constitucionales y legales que versen sobre un mismo objeto. Debe desecharse el cargo que se funda en el artículo 170.

2. *Según se vio, el parágrafo del artículo 589 del Decreto 250 es solo aplicable en estado de sitio, cuyo régimen depende del artículo 121 de la Carta, al que deben amoldarse todas las providencias relativas a esa situación particular.*

Conforme al artículo 121, el Gobierno, en caso de guerra exterior o de conmoción interna, puede tomar las medidas que juzgue necesarias, con mérito para suspender el derecho vigente, siempre que se enderecen a corregir la turbación y sus consecuencias. El vínculo entre tales actos y el propósito de restablecer la tranquilidad es clave de la validez constitucional de éstos. Dentro de esa órbita el Gobierno cuenta con facultad que la ley es de todo punto incapaz de ampliar o restringir.

3. *En el asunto que se estudia, visto el artículo 61 de la Constitución, cuya exégesis enseña que en época de guerra puede ejercerse simultáneamente la autoridad judicial o la militar, el Ejecutivo se halla capacitado, durante el tiempo aludido, para atribuir a los jueces militares (cualesquiera que sean) el conocimiento de delitos que por lo general incumbe a la justicia común. Pero es indispensable que el decreto respectivo busque satisfacer con el cambio de competencia una necesidad ligada al trastorno del orden público (art. 121). Ahora bien; el parágrafo acusado contraviene la regulación que acaba de recordarse, pues permite al Gobierno que disponga por el mero hecho del estado de sitio, sin someter su providencia a la precisión de que exista un claro nexo entre ella y el objetivo de preservar el orden o restablecerlo, que delitos del resorte de la justicia ordinaria se juzguen por consejos de guerra verbales. Al paso que las facultades conferidas en el artículo 121 tienen carácter condicional, la del parágrafo acusado es pura, simple y libre de cualquier modalidad. Los textos que se cotejan no armonizan entre sí, lo cual hace que el último de ellos sea inexequible.*

4. *De otra parte, es de relevar que la aptitud referida que tiene el Ejecutivo, en estado de sitio, para conferir a los tribunales militares el conocimiento de infracciones normalmente adscritas a la justicia ordinaria, queda reducida, conforme a los términos del parágrafo del artículo 589 acusado, a la única posibilidad de que tales ilícitos se juzguen por "consejos de guerra verbales", y solamente por ellos; lo que significa restringir facultades que, con arreglo al artículo 121 de la Constitución, el Gobierno podría ejercer para determinar que otros procedimientos de la jurisdicción castrense (existentes o por crear), distintos de los "consejos de guerra verbales", fuesen utilizados por ésta para entender en asuntos penales que en tiempo de paz son del resorte de la justicia común. Como se ve, el parágrafo del artículo 589 tampoco se aviene, por este segundo aspecto, con el artículo 121 del estatuto fundamental, y por ello lo infringe.*

Resolución.

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

Resuelve:

1º Es inexequible el parágrafo del artículo 589 del Decreto 250 de 1958, "por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar".

2º Es inexequible el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto adopta como ley permanente el citado parágrafo del artículo 589 del Decreto 250 de 1958.

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Defensa Nacional y de Justicia, insértese en la "Gaceta Judicial" y archívese el expediente.

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE LA CERVEZA

La cesión de una renta nacional a los departamentos o municipios hecha por el Congreso mediante una ley, puede ser revocada total o parcialmente en la misma forma y para el futuro, respetando los recaudos efectuados, los cuales ya han entrado a formar parte del patrimonio de las entidades beneficiadas. — La Corte reitera sus fallos de 2 de junio de 1971 y 26 de febrero de 1973, cuyos vocablos claros y obvios, no permiten interpretaciones diferentes, como lo pretende la demanda.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 3 de abril de 1973.

(Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry).

Aprobado según acta número 10 de 22 de marzo de 1973.

El ciudadano Carlos de la Espriella, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución, ha solicitado que se declare la inexequibilidad del artículo 23 del Decreto extraordinario número 190 de 1969, expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 2º de la Ley 48 de 1968. El texto demandado dice:

"Artículo 23. El impuesto sobre el consumo de cervezas de que trata este Decreto es un impuesto de carácter nacional cuyo producto está cedido a los Departamentos, Intendencias y Comisarías y al Distrito Especial de Bogotá e incluye, a partir del 1º de marzo de 1969, la parte que recaude la Nación conforme al Decreto legislativo número 1665 de 1966".

La acusación se contrae de modo exclusivo a la locución inicial del artículo en cuestión en cuanto dice: "El impuesto sobre el consumo de cervezas de que trata este Decreto es un impuesto de carácter nacional...", contenido que la demanda encuentra violatorio de los artículos 76-12 y 13, 118-8, 43; 5; 20; 30; 182; 183; 187; 191; 206, y 210 de la Constitución.

Los motivos de la infracción, que el actor indica, pueden sintetizarse así:

El 2º artículo de la Ley 48 de 1968 revistió al Presidente de las facultades extraordinarias por el término de sesenta días para establecer la base imponible del impuesto sobre consumo de cervezas, las tarifas y su forma de pago, la fecha del cobro del impuesto, la participación del Distrito Especial de Bogotá, y otras medidas de índole semejante, incluyendo entre ellas la cesión a los Departamentos, al Distrito Especial y a las Intendencias y Comisarías en proporción al consumo de cada sector, de la participación del 8% que tiene actualmente la Nación. Dentro de estas facultades nada hay que autorice al Gobierno para cambiar la naturaleza del citado impuesto, lo que hizo al llamarlo nacional, pues se trata de uno departamental.

Al proceder como se deja indicado, violó el artículo 76-12 de la Carta, por rebasar el límite de las facultades. El 118-8 por igual razón, toda vez que el Presidente, al dictar los decretos que en él se mencionan, debe contenerse dentro de las facultades recibidas. El 43, en cuanto arrebató a los Departamentos la atribución impositiva que allí se les señala: el 76-13, en cuanto el Congreso solo puede establecer las rentas nacionales, mas no las departamentales. Y los restantes, incluyendo el 30, porque, en general, a través de la afirmación del decreto y de sus consecuencias, la autonomía impositiva y administrativa de los Departamentos, los bienes constitutivos de su patrimonio y sus derechos adquiridos, fueron enteramente desconocidos al convertir en nacional un impuesto que es eminentemente departamental y por lo mismo propiedad de los Departamentos.

En su oportunidad el señor Procurador General de la Nación conceptuó que:

Una norma legal no es inconstitucional por el solo hecho de ordenar "traslado de rentas de los Departamentos a la Nación o a la inversa". Lo sería si interfiriera el recaudo, administración o

manejo de una renta departamental, porque así infringiría las reglas de la Carta sobre autonomía administrativa de las entidades territoriales. Las competencias impositivas están delimitadas y no pueden confundirse. La descentralización de las rentas nacionales puede variar de orientación, según el criterio del legislador, sin que por ello se viole la Constitución. La propia ley de facultades que sirvió de fundamento al Decreto demandado, parte del supuesto implícito y obvio de que el impuesto al consumo de cerveza es nacional y, por tanto, el Decreto acusado al aceptarlo y desarrollarlo, se ha movido legítimamente dentro del límite propio de aquellas facultades. La Carta distingue entre descentralización fiscal y descentralización administrativa y lo que la Reforma de 1968 denomina el situado fiscal sin que estas nociones deban confundirse. En el caso presente ha tenido lugar una cesión fiscal de un impuesto nacional, según normas y proporciones determinadas por el legislador, en etapas primeras y posteriormente por el Gobierno legalmente autorizado por el Congreso. La competencia de éste para fijar impuestos nacionales no varía en modo alguno por la circunstancia de que los ceda en todo o en parte a las entidades territoriales. Como el impuesto comentado es nacional, el artículo 23 del Decreto a que se refiere la demanda se mantuvo dentro de la materia de las facultades extraordinarias, y como en ello radica la esencia de la acusación, ésta no debe prosperar, pues no hay en aquel texto asomo de inexequibilidad.

Consideraciones de la Corte

Toda la argumentación de la demanda y la creencia en una presunta infracción a la Carta, descansan en un equívoco notorio, no solo en cuanto al entendimiento del texto legal sino a la expresión de una anterior sentencia de la Corte. En efecto. Cuando el primero, objeto de la demanda, dice que el impuesto sobre consumo de cervezas es un impuesto de carácter nacional que se halla cedido a las entidades territoriales, cesión que incluye, a partir del 1º de marzo de 1969, la parte que recaude la Nación conforme al Decreto legislativo número 1665 de 1966, se limita a reconocer una verdad institucional, ampliamente admitida por la Corte, así como unos hechos cumplidos. En diferentes fallos, entre ellos el de 2 de junio de 1971 y el del 26 de febrero de 1973, se ha dicho claramente que el poder impositivo corresponde primordialmente al Congreso y que el señalado a concejos y asambleas debe estar subordinado a la Carta Política y a la ley. Que la circunstancia de que en determinado momento el legislador ceda a entidades territoriales el producto de un impuesto de carácter nacional, no enerva, ni modifica, ni revoca una atribución constitucional que sigue perteneciendo al Congreso, al punto de que, cuando lo estime conveniente puede, en ejercicio de ella, derogar el tributo por estimar que la materia gravable, ya no debe serlo. Con este proceder en nada se afecta lo que la demanda estima como capacidad de los Departamentos para imponer tributos, ni se desconoce la autonomía administrativa que les ha dado la Constitución. Respecto a lo primero, uno es el impuesto nacional y otro el departamental. Aquél es el que legítimamente impone el Congreso por medio de ley, sobre una determinada actividad que constitucionalmente no se halle reservada a la esfera impositiva de las Asambleas. El impuesto departamental es el que, por excepción, y dentro del señalamiento anterior, pueden establecer las Asambleas para atender mejor los gastos de la administración departamental. El que establece la ley es nacional siempre, y sigue siéndolo, a pesar de que haya cedido su producto en todo o en parte, solo porque la competencia constitucional para imponerlo, modificarlo y aun abolirlo, sigue perteneciendo al Congreso, de conformidad con los artículos 76-13, 43 y 210-1 de la Constitución.

El caso en estudio releva lo dicho. El impuesto de consumo de cervezas es nacional y se ha ido cediendo gradualmente, desde hace muchos años y por diferentes leyes, a los Departamentos y a los Municipios. Posteriormente se extendió la cesión en determinada porción al Distrito Especial de Bogotá. Restaba aún una parte que por lo dispuesto en el Decreto legislativo número 1665 de 1966, convertido en norma permanente por la Ley 48 de 1968, era recaudada por la Nación. Ahora y por ministerio de la ley de facultades número 48 de 1968 del Decreto extraordinario demandado, esa parte también se hace objeto de cesión a dichas entidades. ¿Podría la ley ceder el impuesto si fuera departamental, como lo afirma la demanda? Es obvio que no. Cuestión distinta es que las sumas cedidas, esto es, el producto del impuesto, una vez causado sea una pertenencia departamental o municipal, según el caso, que ya no puede ser desconocida por la ley. Pero ni tal cosa se dispone ahora ni la circunstancia jurídica de estar obligado el legislador a respetar ese bien, lo priva de su competencia constitucional para regular el impuesto en el futuro como lo estime más arreglado a las conveniencias del país.

Finalmente, cuando la Corte, en el fallo citado por el demandante, afirma que el impuesto de

que se viene hablando dejó en un momento dado de ser nacional para convertirse en departamental, no significó lo que ahora se le atribuye. Simplemente, con arreglo a su propio estudio constitucional del caso y teniendo en cuenta anteriores posiciones doctrinarias suyas, expresó que el producido del impuesto perdió el carácter nacional desde el momento de la cesión para convertirse en departamental, y, desde luego, solo en la medida en que hasta esa fecha la ley hubiera determinado la cuantía de la cesión. En parte alguna del fallo se dice o sugiere que los Departamentos pueden gravar a su talante el consumo de cervezas, ni que pueden disponer de la porción no cedida por el legislador. Ni tampoco se toma disposición alguna que recorte la autonomía de los Departamentos en cuanto a la capacidad de disposición del producto cedido con arreglo a las finalidades que les han sido señaladas. Todos estos aspectos quedaron claramente expuestos en el fallo de 26 de febrero de 1973, cuyo contenido se reitera.

De lo anterior resulta que no hubo exceso del Gobierno en el ejercicio de las facultades que le otorgó la Ley 48 de 1968; ni se lesionó la capacidad impositiva de los Departamentos; ni se les quebrantó derecho adquirido alguno, porque la cesión del producto del impuesto, no altera la capacidad constitucional del Congreso para regularlo. No resultan, tampoco, quebrantados los demás textos constitucionales citados por la demanda, ni otro alguno.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, *declara exequible* el artículo 23 el Decreto extraordinario número 190 de 1969 en la parte que dice: "El impuesto sobre el consumo de cervezas es un impuesto de carácter nacional...".

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

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CODIGO PENAL

Incompetencia de la Corte según el artículo 214 de la Constitución Nacional, para decidir sobre la exequibilidad del Decreto 2300 de 1936 que eliminó el numeral 1º del artículo 232 de la Ley 95 del mismo año, respecto de "la falsedad".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., abril 3 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

Aprobado acta número 10 de 22 de marzo de 1973.

I. Petición.

1º El ciudadano Manuel Alberto Alfonso Botero, en escrito de 11 de enero del año en curso, solicita de la Corte declare inexequible el Decreto número 2300 de 14 de septiembre de 1936.

2º Por auto de 20 de enero del mismo año y, por cuanto la demanda, desde el punto de vista formal, reuniera los requisitos previstos en el artículo 16 del Decreto número 432 de 1969, se admitió y se dispuso, a la vez, correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, por el término de 30 días, para concepto.

II. Disposiciones acusadas.

1º El texto del Decreto acusado es el siguiente:

DECRETO 2300 DE 1936
(septiembre 14)

por el cual se adopta el texto definitivo del nuevo Código Penal.

El Presidente de la República de Colombia,

Considerando:

a) Que el artículo 435 de la Ley 95 del 24 de abril de 1936 (Código Penal), autorizó al Gobierno, una vez aprobado el Código "para ordenar su nomenclatura y para subsanar cualquier deficiencia de redacción o falta de armonía, que pudieran encontrarse en cualquiera de sus disposiciones";

b) Que por Decreto ejecutivo número 1607 del 8 de julio del presente año, se ordenó "pasar el nuevo Código Penal a la Academia Colombiana de la Lengua, para que propusiera las modificaciones de redacción que fueran necesarias, y a la Comisión de Asuntos Penales y Penitenciarios para que en vista de aquellas modificaciones, presentara al Gobierno el texto definitivo corregido y coordinado", y

c) Que la Comisión de Asuntos Penales y Penitenciarios ha presentado al Gobierno el texto definitivo del nuevo Código Penal, corregido y coordinado por las dos entidades mencionadas,

Decreta:

Artículo único. El texto definitivo de la Ley 95 del 24 de abril del presente año (Código Penal), que entrará a regir desde el 1º de enero de 1937, será el siguiente:

LEY 95 DE 1936
(abril 24)

Sobre Código Penal.

. . . . . .

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

1º El actor señala como infringidos los artículos 76-11 y 55 de la Constitución.

2º La violación estriba en el hecho de que el texto del Código Penal, o sea la Ley 95 de 1936, al cual se refiere el Decreto acusado número 2300 del mismo año, no es, exactamente, el mismo de la citada Ley, habiéndose suprimido el numeral 1º del artículo 232. Y así concluye: "Que

el Decreto 2300 de 1936 *eliminó de un texto legal* (se subraya), descripción comportamental que expresa e inequívocamente señalaba como delictuosa la acción de quien confecciona total o parcialmente documento falso''.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1º El Jefe del Ministerio Público en vista número 100 de 22 de febrero de este año, manifiesta su parecer favorable, en parte, a la demanda de inexequibilidad. Considera que al respecto hubo una extralimitación ''por cuanto la Ley 95 de 1936 autorizó apenas al Gobierno, ya aprobado el Código Penal por el Congreso, 'para ordenar su nomenclatura y para subsanar cualquier deficiencia de redacción o falta de armonía, que puedan encontrarse en algunas de sus disposiciones', pero no para suprimir ninguna de sus normas, que fue lo que hizo la Comisión y prohijó el Ejecutivo, mediante el Decreto que se acusa''.

2º Y concluye en los siguientes términos: ''Solicito respetuosamente a la honorable Corte que declare inexequible el Decreto 2300 de 1936, en cuanto adoptó el artículo 232 de la Ley 95 de 1936 con supresión de su numeral 1º como texto definitivo del artículo 231 del Código Penal, numeral que debe así considerarse vigente y que dice '...1º Los confeccione falsos en todo o en parte'''.

V. Consideraciones:

Primera.

1º *El texto de la Ley 95 de 1936 está publicado en el Diario Oficial número 23316 de 24 de octubre de 1936. La citada Ley aparece sancionada por el Presidente de la República y su Ministro de Gobierno, el día 24 de abril del mismo año.*

En esta forma se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 85 de la Constitución, en armonía con el 120-2, que dice: ''Corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:..... 2º Promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento''.

2º *Posteriormente, el día 29 de octubre del mismo año en el Diario Oficial número 23320, aparece publicado el texto modificado de la Ley 95 de 1936, precedido del Decreto número 2300 impugnado.*

3º *Conforme a lo previsto en el artículo 214, la Corte, para efectos de la guarda de la integridad de la Constitución y en cuanto se refiere a decretos emanados de la Rama Ejecutiva del Poder Público, solo tiene competencia para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los dictados por ésta ''en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11, 12 y 80 de la Constitución Nacional'', por la vía de la acción pública directa.*

Por la vía de la revisión, tiene competencia en los casos contemplados en los artículos 121 y 122 de la misma.

Segunda.

1º *En cuanto al Decreto 2300 de 1936, objeto de la demanda, no se trata, por la materia, de un decreto de carácter extraordinario, proferido en ejercicio de las facultades señaladas en el ordinal 12 del artículo 76.*

Y en relación con el ordinal 11 del mismo artículo 76, se tiene: la Corte ha mantenido el criterio de que cuando el citado precepto permite al Congreso conceder autorizaciones al Gobierno para los efectos en él indicados, se refiere, de manera exclusiva, a funciones de carácter administrativo, de aquellas que naturalmente entran en la esfera propia del Gobierno, pero respecto a las cuales, la Constitución prescribe cierta participación del Legislador. (Se subraya). (Consúltese sentencia de 5 de agosto de 1970).

2º *Lo dispuesto en el artículo 435 de la Ley 95 de 1936 se refiere a una actividad simplemente administrativa, que debe cumplirse respecto de toda ley al momento de su promulgación.*

Además, las atribuciones enumeradas en el artículo 76 de la Constitución, como propias del Congreso, no son taxativas; la potestad de hacer leyes que él tiene lleva las facultades indispensables para legislar sobre todos los asuntos que requieran las necesidades y conveniencias públicas, con las excepciones y limitaciones que la misma Constitución señala.

Tercera.

No siendo el Decreto 2300 de 1936 ni un decreto extraordinario (artículo 76, ordinal 12) ni un decreto especial (artículo 76, ordinal 11); ni menos un decreto de los previstos en el artículo 80 de la Constitución, la Corte carece de competencia para decidir acerca de su validez legal.

VI. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído

el Procurador General de la Nación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución,

Declara:

Que carece de competencia para decidir acerca de la exequibilidad de la norma legal acusada.

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

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

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario General.

CODIGO DE JUSTICIA PENAL MILITAR

La Corte se abstiene de fallar, por tratarse de una proposición jurídica incompleta. Reiterada jurisprudencia de la corporación.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., abril 13 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobado Acta número 11 de 5 de abril de 1973.

El ciudadano Mauricio Luna Bisbal, haciendo uso del derecho que el artículo 214 de la Constitución Nacional le confiere, ha demandado la inexequibilidad de los artículos 284, 285, 345, 346, 347, 348 y 349 del Decreto 0250 de 1958 (Código de Justicia Penal Militar) y 1º de la Ley 141 de 1961, 11 del Decreto 1667 de 1966, 1º de la Ley 48 de 1967 y 2º del Decreto 2338 de 1971.

Texto de las normas acusadas:

"DECRETO NUMERO 0250 DE 1958
(julio 11)

"por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar.

"Artículo 284. Para los efectos de este Código, los términos militar o militares, se aplican a los miembros de las Fuerzas de Policía, a excepción de lo dispuesto en el Capítulo IV, Título IV, Libro II.

"Artículo 285. Para los mismos efectos, los Alféreces, Guardiamarinas y categorías equivalentes de las Fuerzas de Policía serán considerados como oficiales; los alumnos de los dos últimos años de las escuelas de formación, como suboficiales y los restantes, como soldados.

"..... .....

"Artículo 345. El Comandante General de las Fuerzas de Policía conoce en primera instancia de los juicios penales militares contra los Oficiales de su cuartel general.

"Artículo 346. El Inspector General de las Fuerzas de Policía conoce en primera instancia de los juicios penales militares contra Comandantes de Unidades (hoy divisiones) de Policía y Oficiales de las mismas Unidades, contra Suboficiales y personal de tropa y civiles del cuartel general del Comando y contra Directores de Escuelas e Institutos de Policía.

"Artículo 347. Los Comandantes de Unidades de Policía (hoy divisiones) conocen en primera instancia de los juicios penales militares contra los Suboficiales y personal de tropa y civiles de las Compañías de la respectiva Unidad.

"Artículo 348. Los Directores de Escuelas de Formación o de Institutos de Policía conocen en primera instancia de los juicios penales militares contra Oficiales, Suboficiales, personal de tropa, alumnos y civiles de la respectiva escuela o instituto.

"Artículo 349. El Inspector General de las Fuerzas de Policía conocerá en primera instancia de los procesos penales militares en los casos no previstos en los artículos de este capítulo".

"LEY 141 DE 1961.

"Artículo 1º Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores".

"DECRETO NUMERO 01667 DE 1966
(30 de junio)

"Artículo 11. El personal de la Policía Nacional que con ocasión del servicio o por causa del mismo o de funciones inherentes a su cargo co-

meta un delito, será juzgado de acuerdo con las normas del Código de Justicia Penal Militar y de las disposiciones que lo modifiquen o adicionen".

"LEY 48 DE 1967.

"Artículo 1º Adóptase como ley el Decreto legislativo número 1667 de junio treinta (30) de mil novecientos sesenta y seis (1966), dictado por el Gobierno con invocación del artículo 121 de la Constitución Nacional".

"DECRETO 2338 DE 1971.
(diciembre 3)

"..... .....

"Artículo 2º *Jerarquía.* La jerarquía de los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional para efectos de mando, régimen interno, régimen disciplinario, justicia penal militar, lo mismo que para todas las obligaciones y derechos consagrados en este estatuto, comprende los siguientes grados en escala descendente:

"1. Oficiales.

"a) Oficiales Generales, General, Mayor General, Brigadier General;

"b) Oficiales Superiores,: Coronel, Teniente Coronel, Mayor;

"c) Oficiales Subalternos: Capitán, Teniente, Subteniente.

"II. Suboficiales.

Sargento Mayor, Sargento Primero, Sargento Viceprimero, Sargento Segundo, Cabo Primero, Cabo Segundo".

Consideraciones:

Primera.

En relación a la demanda que se estudia, el Procurador General emite este concepto que la Corte prohija:

"Resulta ineludible para el Jefe del Ministerio Público abstenerse de conceptuar en el fondo sobre la actuación en comento y para la honorable Corte inhibirse de decidir definitivamente sobre ella, por ineptitud sustantiva de la demanda.

"La razón genérica de la impugnación de las normas transcritas por el actor radica en que el fuero de juzgamiento de los militares en servicio activo por razón de faltas cometidas en relación con el mismo servicio ha sido extendido indebidamente y violando la Constitución a los miembros de las Fuerzas de Policía que se encuentren en iguales circunstancias, siendo que estos últimos no son militares.

"Comoquiera que ese principio extensivo de normación legal también se encuentra consagrado en los artículos 8º y 9º del Decreto-ley 2347 de 1971, correspondiente al estatuto orgánico de la Policía Nacional, los cuales no fueron objeto de acusación no obstante existir entre éstos y los acusados una estrecha conexidad que para los efectos de la actuación invocada constituyen una proposición jurídica integral, resulta rota la continencia de la causa de inexequibilidad alegada y por ende inepta la demanda en comento por razones sustantivas".

Segunda.

Las decisiones que la Corte pronuncia sobre constitucionalidad de disposiciones legales o con fuerza de ley, son definitivas, según ordenamiento expreso del artículo 214 de la Carta; para el logro completo de esta finalidad se requiere que la totalidad de las disposiciones que constituyen una normación jurídica quede comprendida en la decisión; y bien sabido es que no se puede entrar a estudiar de oficio normas que no hayan sido objeto de la acción pública.

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

Resuelve:

Abstenerse de dictar sentencia de fondo por ineptitud de la demanda.

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

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

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario General.

OBLIGACIONES ASISTENCIALES FAMILIARES

Las obligaciones del individuo con su familia, no son de índole plenamente individual, por cuanto aquélla "...es el elemento natural y fundamental de la sociedad..." y su incumplimiento acarrea no sólo un daño particular sino un daño público.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., abril 13 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada Acta número 11 de abril 5 de 1973.

El ciudadano Camilo González Chaparro presenta demanda de inexequibilidad del artículo 40 de la Ley 75 de 1968 cuyo texto es:

"LEY 75 de 1968
(diciembre 30)

"*por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"..... .....

"CAPITULO II.

"De las sanciones penales y de la competencia.

"Artículo 40. Quien se sustraiga, sin justa causa, a las obligaciones legales de asistencia moral o alimentaria debidas a sus ascendientes, descendientes, hermanos o hijos adoptivos, o al cónyuge, aun el divorciado sin su culpa o que no haya incurrido en adulterio estará sujeto a la pena de seis meses a dos años de arresto y multa de mil pesos a cincuenta mil pesos.

"Parágrafo. La acción penal solo recaerá sobre el pariente inmediatamente obligado, cuando no se trate de ascendencia o descendencia legítima.

"Hay falta de asistencia moral cuando se incumplen voluntariamente las obligaciones de auxilio mutuo, educación y cuidado de la prole y especialmente en los casos previstos por los artículos 42 y 43 de la Ley 83 de 1946, si el estado de abandono o peligro proviene de actos u omisiones de la persona obligada.

"Cuando el sujeto pasivo dice ser hijo natural debe demostrar previamente esa calidad".

Cita el actor como violado el artículo 23 de la Carta que reza:

"Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en las leyes.

"En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas u obligaciones puramente civiles, salvo el arraigo judicial".

El concepto de la violación puede sintetizarse en los siguientes apartes de la demanda:

"En primer lugar, en sentido estricto, son obligaciones civiles las que se encuentran prescritas y reglamentadas por el derecho civil. De la misma manera que obligaciones mercantiles son las reguladas por el Derecho Comercial, y que son laborales las obligaciones gobernadas por el Derecho Laboral.

"1.02. Pero el concepto de lo civil puede ser todavía más extenso. En este sentido, el Código de Régimen Político y Municipal, en su artículo 35, estatuye que "el ramo civil comprende las leyes relativas al estado civil de las personas y derechos y obligaciones concernientes a él; adquisición, uso y goce de los bienes de propiedad pública y particular; sucesiones y donaciones; contratos o cuasicontratos; disposiciones especiales sobre comercio y minas.

"1.03. Nuestra Constitución también da al término civil un sentido amplio en diversas disposi-

ciones, así cuando el artículo 11 habla de los derechos civiles de los extranjeros, o cuando el artículo 30 protege los derechos adquiridos con arreglo a la ley civil, toma el concepto de lo civil como referido al derecho privado en general, e igualmente a muchas instituciones regidas en gran parte por el Derecho Administrativo, como ocurre con la propiedad intelectual, las marcas y patentes y las concesiones administrativas.

"1.04. Por su parte, el artículo 1º del Código de la materia dice que el 'Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles'.

"1.05. De todas maneras, en cualquiera de los sentidos legales anotados que se le prefiera dar al adjetivo civil, las obligaciones legales de asistencia moral y alimentaria son obligaciones civiles".

Agrega el actor que la Constitución no distingue entre obligaciones civiles nacidas de la ley, de los contratos o de otras fuentes, por lo cual no es lícito al intérprete distinguir; que el legislador no puede cambiar en penal lo que universalmente es civil, ni convertir en conducta penal el incumplimiento de obligaciones civiles sin reformar la ley fundamental; que a pesar de la bondad del fin perseguido con la norma, los medios empleados violan principios de orden superior; que se puede discrepar ideológicamente sobre la conveniencia de la disminución de los derechos del individuo, en favor de los intereses generales, pero jurídicamente no se puede cohonestar que la acción estatal avance sin respetar la Constitución o sin preocuparse siquiera de reformarla; que la norma acusada, precisamente por su inconstitucionalidad, resulta incoherente con otras disposiciones como el artículo 4º del Decreto 409 de 1971 (Código de Procedimiento Penal) que en concordancia con el artículo 23 de la Constitución establece:

"En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto, ni iniciarse investigación criminal alguna, por deudas u obligaciones puramente civiles".

Finalmente, aduce otras consideraciones de orden legal que por ello son improcedentes en esta acción.

El Procurador General acepta la naturaleza civil de las obligaciones de asistencia moral y alimentaria, entre cónyuges y entre descendientes y ascendientes y de los derechos y obligaciones surgidos de las relaciones matrimoniales y de parentesco, por estar reglamentados en el Código Civil y, por tanto, hacer parte del derecho privado; pero anota que esas obligaciones no tutelan ni engendran deberes de naturaleza exclusivamente civil o privada y en extensa argumentación, cuyos apartes principales se citarán para reforzar este fallo, rechaza las razones del actor para concluir que las obligaciones contenidas en la norma acusada no son puramente civiles, por lo cual la sanción penal no infringe la Constitución.

Consideraciones:

Primera.

Ante todo, no puede aceptarse, como afirma el actor, que "las obligaciones legales de asistencia moral y alimentaria son obligaciones civiles" y meramente civiles. Con esta clase de raciocinios podría llegarse también a la conclusión de que la propiedad privada, por el hecho de hallarse regulada en el Código Civil, no puede ser objeto sino de obligaciones y derechos civiles, sin la posibilidad de sancionar penalmente la lesión de ese orden jurídico creado con el reconocimiento y la regulación del derecho de propiedad.

La cuestión que se estudia es de más fondo. Porque las disposiciones de la ley no son generalmente sino medios o recursos para crear, regular o proteger un orden jurídico determinado. Y ese orden puede ser privado, si en él se hallan comprometidos solamente los intereses particulares de las personas; pero puede ser superior, o público, si trasciende o se sale de la esfera de esos intereses meramente particulares, para afectar los intereses de la sociedad o del Estado. De manera, pues, que es el interés jurídico comprometido con el orden creado, regulado o protegido por las leyes el que ha de ser tenido en cuenta para hacer una calificación exacta de la índole de una norma legal.

Segunda.

Paralelamente a la consideración anterior conviene observar que en el régimen legal de la familia, relaciones entre cónyuges, ascendientes y descendientes, hermanos, o entre padres e hijos legítimos, naturales o adoptivos, no solamente están comprometidos los intereses meramente particulares de las personas vinculadas entre sí por los lazos de familia, sino que están también y de manera muy importante comprometidos los intereses de la sociedad, en general. Porque, como se dice en el artículo 23 de la Parte III del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado".

Por eso es por lo que el individuo que es miembro de una familia, legítima o natural, es por eso mismo miembro de la sociedad de la cual forma ese "elemento natural y fundamental", la familia. Lo cual quiere decir que el que es miembro de una familia no solamente contrae obligaciones civiles, es decir, que den derecho a sus familiares a exigirles mediante acciones o procedimientos judiciales, sino que contrae también obligaciones o deberes sociales, cuyo cumplimiento puede o debe asegurar el Estado, no propiamente con acciones enderezadas a obtener su eficacia, sino con sanciones destinadas a reprimir su incumplimiento. Así es como el orden jurídico creado con las relaciones de familia, no solamente es tutelado con normas y procedimientos civiles, sino que puede serlo también con normas y procedimientos penales. Porque solamente así es como puede cumplirse el principio constitucional de que "las autoridades de la república están instituidas" no solo "para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes", sino también "para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" *(art. 16 de la Carta).*

3º *Entre esos "deberes sociales" que contrae el individuo por el hecho de ser miembro de una familia, están "las obligaciones legales de asistencia moral o alimentaria debida a sus ascendientes, descendientes, hermanos o hijos adoptivos, o al cónyuge", de que habla el artículo 40 de la Ley 75 de 1968. Son obligaciones legales porque tienen su fuente en la ley misma, como propias de un orden legal de la familia, que no es solamente particular, o privado, sino que es tan esencialmente social como la familia misma. Así es como con el pago de alimentos legales, es decir, con el suministro de los medios necesarios o congruos de subsistencia de uno de los familiares indicados, no se cumple una mera obligación patrimonial, como la del que paga el valor de una letra de cambio que ha aceptado, sino que se cumple una obligación de asistencia familiar, esto es, un deber social que tiene su fuente en el hecho de la constitución de la familia a la cual pertenecen el alimentante y el alimentario. Por eso no es exclusivamente el alimentario quien sufre las consecuencias del incumplimiento de esa obligación asistencial, sino que es también la sociedad de la cual forma parte ese alimentario la que se lesiona con esa conducta irregular del alimentante incumplido.*

Cuarta.

Esta concepción social de la familia y de los deberes que ella crea entre sus miembros es la que justifica plenamente la posición que asume el legislador cuando considera una conducta antifamiliar como una verdadera conducta antisocial, para sancionar penalmente el incumplimiento de algunos de esos deberes sociales derivados de la existencia de la familia, como la forma más adecuada de tutelar el orden jurídico comprometido en el cumplimiento de tales deberes. La antijuridicidad de una conducta antifamiliar y la índole o grado de esa antijuridicidad es una cuestión cuya calificación compete al legislador, que ha considerado que la asistencia moral y alimentaria no atañe únicamente al interés particular del alimentario, sino que atañe también al interés de la familia, es decir, al interés social, en general, cuya protección no puede abandonar el Estado. Por eso es por lo que considerar esta asistencia alimentaria y la moral y cultural como una obligación de mero derecho privado es tener una concepción incompleta de lo que es tal obligación, que, como ya se dijo, es un deber tan social y tan de interés general como la familia misma, "elemento natural y fundamental de la sociedad", según lo expresado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluido en el derecho interno por la Ley 78 de 1968.

Quinta.

Esa protección que se debe a la familia, trasciende, como ya se dijo, el campo individual, para comprender el grupo o comunidad familiar, su preservación moral y su estabilidad económica; sin miramiento a la edad o a determinados elementos del conjunto familiar. Son sujetos activos y pasivos todos los parientes necesitados de la ayuda económica o moral dentro de los distintos órdenes que establece la ley civil; es una protección para garantizar a la familia contra las crisis económicas y morales, incluyendo al cónyuge, aun el divorciado sin su culpa, que no haya incurrido en adulterio.

Sexta.

Por lo demás, no es el artículo 40 de la Ley 75 de 1968 la primera manifestación de ese criterio integral, individual y social, privado y público del legislador frente a las obligaciones de asistencia moral y alimentaria derivadas de las relaciones de familia, porque ya en el artículo 78 de la Ley 83 de 1946 se había establecido o previsto una sanción de prisión contra el padre que sin justa causa dejara de servir una pensión alimentaria. No para sancionar penalmente el incumplimiento de una obligación de mero contenido patrimonial y de exclusivo interés particu-

lar, sino el incumplimiento de un deber familiar y de innegable interés social general.

Séptima.

Corrobora las consideraciones anteriores el siguiente paso del concepto del Procurador:

"Las obligaciones que derivan de la institución familiar se hallan igualmente impregnadas de contenido no solo privatista y patrimonial sino además de orden público. Son elementos del orden público la tranquilidad, la salubridad, la seguridad y la moralidad públicas. Cuando alguna entidad individual o social atenta contra alguno de tales elementos el Estado interviene de manera imperativa y como cumplidor de un deber social, en forma coactiva o coercitiva, a través de su ordenamiento jurídico público, llámese constitucional cuando se quiera proteger de manera fundamental, o administrativo cuando se trata de regular o prevenir, o penal cuando se trata de reprimir, con el objeto de reestablecer el orden público alterado o de precaver una eventual alteración del mismo o de reprimir y punir al que contribuyó a su alteración.

"En consecuencia, el incumplimiento de las obligaciones asistenciales familiares alimentaria y moral ocasiona no solo responsabilidad patrimonial o civil sino que altera el orden público en todos y cada uno de sus elementos con mayor o menor intensidad".

Octava.

Finalmente, las incongruencias, omisiones, discordancias que el actor pueda encontrar en la confrontación de la norma acusada con otras de igual jerarquía, no inciden en la constitucionalidad de la misma.

No se halla precepto alguno de la Carta vulnerado.

Lo anterior es suficiente para que la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es exequible el artículo 40 de la Ley 75 de 1968.

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario.

DIRECCION GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA

Cómo debe entenderse la facultad de "reorganizar". — La normatividad del servicio de Policía Administrativa Sanitaria es función propia del legislador y no función del Presidente de la República.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Constitucional. Bogotá, D. E., 17 de mayo de 1973.

(Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada acta número 14, 10 de mayo de 1973.

El ciudadano Manuel Manotas Manotas, en ejercicio de la acción pública permitida a todos los ciudadanos por el artículo 214 de la Constitución, pide se declare inexequible el artículo 129 del Decreto 2349 de 1971 que dice:

"DECRETO NUMERO 2349 DE 1971
"(diciembre 3)

"Por el cual se crea la Dirección General Marítima y Portuaria y se dictan otras disposiciones.

"....

"Artículo 129. Al llegar una nave a puerto colombiano será visitada únicamente por la autoridad marítima del lugar, quien podrá tomar las medidas que sean necesarias en lo relacionado a sanidad, así como a la coordinación con los demás funcionarios públicos y de Policía".

Dice el actor que la norma tachada de inconstitucional infringe los artículos 76-12 y el 57 de la Constitución; el primero porque "si la Ley 7ª de 1970 no concedió al Presidente de la República las facultades inherentes a la salubridad pública", es evidente que al expedir éste, el artículo 129 del Decreto 2349 de 3 de diciembre de 1971, *excedió las precisas facultades extraordinarias de que fue revestido* (el subrayado está en el texto); y el segundo, porque en tratándose de una materia relacionada con el Ministerio de la Salud, ningún decreto que se relacione con ella tiene valor o fuerza alguna mientras no sea refrendado por el Ministro respectivo.

En extenso capítulo explica cómo el artículo 129, objeto de impugnación, contradice y modifica disposiciones contenidas en numerosas leyes, decretos extraordinarios y resoluciones ministeriales, referentes a Sanidad, etc.; especialmente cita la Ley 59 de 1959 que aprobó la "Constitución de la Organización Mundial de la Salud" y las normas dictadas por esta entidad.

Termina la demanda así:

"En síntesis: La Ley 7ª de 1970 no revistió al Presidente de la República de facultades para adoptar medidas relacionadas con la sanidad; todo el texto de la ley se refiere a la reorganización del Ministerio de Defensa; a modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa; a modificar las normas que regulan la carrera del personal nacional, y, finalmente, a modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. En ninguna de las cláusulas de la ley de facultades extraordinarias pro témpore, se invistió al Presidente de la República de poderes para adoptar medidas de sanidad. Y, por si fuera poco, el artículo 129 acusado del Decreto tantas veces mencionado, que reza o se relaciona con asuntos de sanidad, y en general todo el Decreto, no fue firmado por el señor Ministro de Salud Pública, estando obligado a hacerlo, enfrentándose así a la jurisdicción de la Constitución que perentoriamente exige que para que cualquier acto del Gobierno tenga valor o fuerza alguna debe ser refrendado o comunicado por el Ministro del Ramo respectivo".

El Procurador General, por su parte, acepta que la Ley de Facultades Extraordinarias (7ª de 1970), "no da base para expedir la disposición que se acusa", y justifica el criterio del actor por extralimitación de funciones. Conside-

ra, sin embargo, que la disposición acusada corresponde a un decreto proferido en virtud de las atribuciones de que trata el artículo 120, ordinal 7 de la Carta y no de las que trata el 118-8 en relación con el 76-12 de la misma "por cuanto hace relación a una función administrativa de policía que corresponde al Presidente de la República por virtud de la primera disposición constitucional anotada que le ordena conservar en todo el territorio el orden público, "cuya naturaleza es formal y materialmente administrativa y no legislativa".

Y concluye:

"Constituyen elementos del orden público la seguridad, la tranquilidad, la moralidad y la *salubridad públicas.* La autoridad competente para preservar ese orden, evitando que se altere alguno de sus elementos, es el Presidente de la República quien, como suprema autoridad administrativa nacional, para tales efectos puede y debe dictar las medidas que estime conducentes para su conservación. Es también el Presidente quien en caso de alteración del orden público debe propender por su restablecimiento, conforme lo dispone el artículo 121 de la Constitución".

Consideraciones:

1ª La Ley 7ª de 1970 (diciembre 4), revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, así:

"Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado desde la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

"a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional":

"..... .....

2ª En desarrollo de estas facultades fue expedido el Decreto 2349 de 1971 (diciembre 3), "por el cual se crea la Dirección General Marítima y Portuaria y se dictan otras disposiciones".

Hacen parte de este Decreto las siguientes normas:

"Artículo 1º Créase la Dirección General Marítima y Portuaria, en reemplazo de la Dirección de Marina Mercante Colombiana, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, Armada Nacional, la cual tendrá como objetivos la dirección de la Marina Mercante, la investigación marítima y la regulación y control del transporte marítimo internacional y de cabotaje, así como también de los puertos del país.

"..... .....

"Artículo 3º Son funciones y atribuciones de la Dirección General Marítima Portuaria:...

"5º Velar por la aplicación de las disposiciones nacionales e internacionales sobre seguridad de la navegación y protección de la vida humana en el mar.

"Artículo 8º Son funciones de las capitanías de puerto:

"..... .....

"2ª Hacer cumplir las leyes y disposiciones relacionadas con las actividades marítimas y portuarias, así como el transporte marítimo internacional y de cabotaje.

"..... .....

"Artículo 14. La autoridad marítima nacional estará constituida por la dirección general marítima y portuaria y sus *diferentes dependencias,* la cual ejercerá funciones y atribuciones en los puertos y mar territorial, en lo relativo a la vigilancia, control y cumplimiento de las normas relacionadas con las actividades marítimas.

"La autoridad marítima en cada uno de los puertos colombianos se ejercerá por el *respectivo capitán* de puerto o quien haga sus veces. *Los demás funcionarios públicos* que ejerzan funciones diferentes en los puertos marítimos deberán colaborar con la autoridad marítima, y en caso de colisión decidirá el capitán de puerto".

3ª Por el aspecto de la temporalidad, confrontada la fecha de la sanción de la ley con la de expedición del Decreto 2349, no aparece exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

4ª *La facultad de "reorganizar" tiene etimológicamente el sentido de "volver a organizar" y esto implica modificar la estructura de una entidad o dependencia variando las situaciones existentes para que el servicio público que le es propio se preste en forma diferente, con sujeción a nuevos dictados de la técnica administrativa o a los requerimientos del mismo servicio; la reorganización conlleva, pues, cambio total o parcial de la estructura y prescindencia de la organización anterior.*

En consecuencia, tampoco se encuentra exceso en el desarrollo de la facultad de "reorganizar el Ministerio de la Defensa", al crear una nueva entidad dependiente de tal Ministerio, asignándole una función general; hay un simple cambio en la estructura ministerial para lo cual el legislador tiene competencia (art. 76-9); no es, pues, de recibo la afirmación del actor de que se ha violado el 76-12, porque esta atribución de com-

petencia al Gobierno es pertinente por el sistema de facultades extraordinarias.

5ª *Con fundamento en la consideración anterior, si el Presidente halló más ajustado a la técnica administrativa unificar el control de todas las actividades marítimas y portuarias, inclusive la protección de la vida humana desde el punto de vista de la sanidad, en una sola entidad y entregar la responsabilidad de ese servicio público especial a un solo funcionario, el capitán de un puerto, como es el caso de la norma acusada, bien puede hacerlo porque la facultad legal de reorganizar no pone límite al Gobierno para el cambio de la estructura ministerial, mucho menos cuando el mismo decreto determina que los demás funcionarios públicos que ejerzan funciones diferentes en los puertos marítimos deberán colaborar con la autoridad marítima; se unifica así la prestación de un servicio público bajo la responsabilidad de un solo jefe. No hay violación del artículo 118-8 de la Carta.*

6ª *No comparte la Corte el criterio del Procurador General de que la norma acusada corresponde a una atribución estatuida en el 120-7 "por cuanto hace relación a una función administrativa de policía que corresponde al Presidente de la República", a quien ordena "conservar en todo el territorio el orden público", ya que la salubridad hace parte de él.*

La normatividad del servicio de Policía administrativa sanitaria, es atribución propia del legislador (76-10), y no es pertinente deducir esta función del 120-7 en cuanto ordena al Presidente conservar el orden público en todo el territorio nacional.

La acción policiva en una de sus modalidades se encamina a impedir la perturbación para garantizar el normal desarrollo de las actividades individuales y sociales, pero no a dictar preceptos generales que regulen los servicios públicos. Caso distinto es el del artículo 121 cuya condición de emergencia permite al Gobierno expedir leyes dentro de la órbita constitucional, transitoriamente, en los casos de turbación del orden público a que el Procurador se refiere.

7ª *En la Reforma Constitucional de 1968 se reserva el legislador la determinación de la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos y la regulación general del servicio público (art. 76, numerales 9 y 10) y se deja al Ejecutivo las facultades de crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público; fijar los emolumentos y señalar sus funciones especiales (art. 120-21), como también la distribución de los negocios entre las diversas entidades públicas, según sus afinidades (art. 132, inciso 2º).*

Como la reorganización implica, según ya se vio, cambio de la estructura ministerial, no hay exceso en el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 7ª de 1970, al adscribir la Dirección General Marítima y Portuaria, antigua Dirección de Marina Mercante, al Ministerio de Defensa, con la asignación de funciones generales propias.

Este decreto extraordinario solo requiere la firma del Ministro respectivo, que es el de Defensa Nacional, por reglamentar una dependencia de ese Ministerio.

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

Resuelve:

Es exequible el artículo 129 del Decreto 2349 de 1971.

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

El trabajo como imperativo de la especie humana, consagrado en el artículo 17 de nuestra Carta. La segunda parte del artículo 44 del Código Sustantivo del Trabajo, permite que un trabajador técnico (industrial o agrícola), se obligue a no trabajar en determinada actividad, contrariando la norma constitucional citada que impone la obligación de laborar, a todas las personas que estén en posibilidad de hacerlo, luego es inexequible.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 18 de julio de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según acta número 27 de 28 de junio de 1973.

El ciudadano Hernán Alberto González Parada, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declaren inexequibles la segunda parte del artículo 45 del Decreto 2663 del 5 de agosto de 1950 (hoy artículo 44 del Código Sustantivo del Trabajo), y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto dio carácter legal a dicho precepto.

Disposiciones acusadas.

Se transcribe por entero el artículo 45 (hoy 44 del Código Sustantivo del Trabajo), subrayándose la segunda parte acusada:

"*Cláusula de no concurrencia.*

"La estipulación por medio de la cual un trabajador se obliga a no trabajar en determinada actividad o a no prestar sus servicios a los competidores de su patrono, una vez concluido su contrato de trabajo no produce efecto alguno. *Sin embargo, es válida esta estipulación hasta por un año cuando se trate de trabajadores técnicos, industriales o agrícolas, en cuyo caso debe pactarse, por el período de abstención, una indemnización que en ningún caso puede ser inferior a la mitad del salario*".

El artículo 1º de la Ley 141 de 1961 reza:

"Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores".

Violaciones invocadas.

El demandante considera que el artículo 44 del Código Sustantivo del Trabajo infringe los siguientes artículos de la Carta:

"Artículo 17. El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado. (Artículo 17 del Acto Legislativo número 1 de 1936)".

"Artículo 32. Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

"Intervendrá también el Estado por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular. (Artículo 6º del Acto legislativo número 1 de 1968)".

Artículo 39. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

"Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas.

"La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas.

"También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y demás servicios públicos. (Artículo 15 del Acto legislativo número 1 de 1936)".

Concepto del Procurador.

El Jefe del Ministerio Público sostiene, al contrario, que ninguno de los textos citados por el actor ha sido desconocido por el artículo 44, y que es en todo punto constitucional.

Consideraciones:

Primera.

El artículo 17 de la Constitución reconoce al trabajo carácter de obligación social, y con ello pone de manifiesto un imperativo de la especie humana, sometida a la necesidad del trabajo de sus miembros. Sin éste la sociedad no se concibe.

Pero la sujeción laboral no está configurada en el precepto 17 como una obligación propiamente dicha, de cumplimiento exigible, por carecer el Estado, en su organización actual, de medios idóneos para determinar individualmente los sujetos de ese deber público y su contenido.

Segunda.

Sin embargo, la obligación de trabajar, como postulado constitucional, se impone al legislador. La ley, expresión jurídica subordinada a la Constitución, no puede contrariar ni disminuir la amplitud de ese mandato. Solo la Constitución misma está en capacidad de introducirle excepciones. Si una disposición legal restringe de cualquier manera la obligación del trabajo consagrada en la Carta, la contradice e infringe, ocasionando un vicio de inexequibilidad. Por ello —a efecto de inquirir si son compatibles entre sí— procede comparar la segunda parte del artículo 44 del Código Sustantivo del Trabajo con el artículo 17 de la Carta; el cual, como se ha visto, establece una obligación en términos genéricos: Hay en principio, obligación de trabajar al cargo de todas las personas en posibilidad de hacerlo, y el estatuto constitucional no consigna excepciones a esta regla ni faculta a la ley para fijarlas. La disposición acusada, en cambio, permite que un trabajador técnico (industrial o agrícola) se obligue a no trabajar en determinada actividad o a no prestar sus servicios a los competidores del patrono, una vez concluido su contrato laboral, siempre que esa abstención dure menos de un año y se pacte una indemnización no inferior a la mitad del salario. Como salta a los ojos, por un lado se impone la necesidad de trabajar, por mandato constitucional (art. 17 C. N.); y de otro se respalda jurídicamente la obligación contraria de no trabajar, merced a la segunda parte del artículo 44 del Código Sustantivo del Trabajo. Además, si las autoridades reconocieran valor a este último precepto, faltarían al artículo 16 de la Constitución, que las instituye para "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Y otra discrepancia aparece entre la disposición acusada, que recorta la libertad de trabajo, y el artículo 39 de la Carta que, al consagrarla, apenas consiente que se la reglamente, por ministerio de la ley, no que ésta la desconozca, así sea por breve o largo lapso y sin establecer diferencias entre trabajadores en general o asalariados especiales, que se clasifiquen como técnicos. Hay, pues, contradicción entre los textos cotejados. Ahora bien, cuando se enfrentan disposiciones incompatibles de Constitución y ley, aquellas privan sobre la segunda, la cual debe quedar sin efecto, por inexequible. Esto pide la demanda que la Corte declare, y, a mérito de lo dicho, así debe resolverse.

Tercera.

Pasando por alto las discrepancias que acaban de señalarse y cuyo análisis es esencial para decidir negocios de constitucionalidad, se arguye que la segunda parte del artículo 44 del Código Sustantivo del Trabajo tiende a dar eficacia al deber de fidelidad contractual que liga a trabajadores y patronos y, en particular, a impedir que aquéllos divulguen secretos o procedimientos industriales o informaciones en general, de naturaleza reservada, cuyo conocimiento por terceros sea susceptible de causar perjuicios al empleador. Nótese que el texto impugnado no alude a secretos industriales o a deber de reserva y ni siquiera a la necesidad de que las actividades prohibidas sean similares a las ejercidas por los patronos, como condiciones de aplicación; lo que priva de pertinencia a las razones que se glosan. Pero aun si se admite que esa hipótesis de daño es verosímil, su correctivo adecuado no radicaría en desconocer una obligación constitucional. El derecho laboral consagra medidas enderezadas a precaver tales peligros durante el contrato (V. Arts. 55, 56, 58-2º, 62-A6º y 8º, 250C, etc. C. S. T.), el Código Penal define actos de esa suerte como delitos y los sanciona. (Art. 280 y 307), y las legislaciones civil y comercial permiten deducir responsabilidad pecuniaria por tales causas. (V. señaladamente, arts. 75-6º y 9º, 76, etc. C. Com. y Ley 155 de 1959, etc.). La declaración de inconstitucionalidad de la disposición acusada, no deja, pues, en desamparo, como se pretende, estos aspectos —de conveniencia, no de exequibilidad— relativos a la seguridad jurídica de las empresas. Por lo demás, si se estima im-

prescindible que una ley autorice ciertas obligaciones de no trabajar, lo conducente sería determinar esos casos de manera que, en lo posible, casen con las disposiciones del código fundamental o modificar con sumo cuidado el artículo 17 de la Constitución; pero nunca legislar con violación del mismo. La defensa de la Carta no lo tolera.

Cuarta.

Se afirma, finalmente, que la segunda parte del artículo 44 no hace sino dictar una regla sobre el desempeño de ciertas actividades técnicas, conforme al artículo 39 del estatuto fundamental, a cuyo tenor la ley "puede reglamentar el ejercicio de las profesiones". Aun en el caso de que dicho texto fuese en verdad reglamentario de profesiones, basta observar que las regulaciones de la ley, de cualquier naturaleza, jamás deben contravenir la Carta. Este último argumento en pro de la corrección constitucional del precepto acusado tampoco es de recibo.

Resolución.

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

Resuelve:

Primero.

Es inexequible la segunda parte del artículo 44 del Código Sustantivo del Trabajo hasta ahora vigente (art. 45 del Decreto 2663 de 1950), disposición que dice así: "Sin embargo, es válida esta estipulación hasta por un año cuando se trate de trabajadores técnicos, industriales o agrícolas, en cuyo caso debe pactarse, por el período de abstención, una indemnización que en ningún caso puede ser inferior a la mitad del salario".

Segundo.

Es inexequible el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto adoptó como ley la segunda parte del mencionado artículo 44, cuyo tenor se deja transcrito en el punto precedente.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

Salvamento de voto.

Con todo respeto exponemos las razones de nuestro disentimiento:

Primera.

La sentencia empieza por sentar la siguiente premisa: "Pero la sujeción laboral no está configurada en el precepto 17 *como una obligación propiamente dicha, de cumplimiento exigible, por carecer el Estado,* en su organización actual, *de medios idóneos para determinar individualmente los sujetos de ese deber público y su contenido*". (Subrayamos).

Sobre esta base no entendemos cómo pueda ser inconstitucional la segunda parte del artículo 44 del Código Sustantivo de Trabajo en cuanto permite a un trabajador técnico, industrial o agrícola "abstenerse" de trabajar en determinada actividad o no prestar sus servicios a los competidores de su patrono, por tiempo limitado y previa indemnización. Si el artículo 17 de la Carta no crea "una obligación propiamente dicha de cumplimiento exigible" y si carece "el Estado de medios idóneos para determinar individualmente los sujetos de ese deber público y su contenido", es claro que cualquier trabajador, asalariado o no, puede voluntariamente dejar de ejercer su profesión, arte u oficio, o ejercerlas parcialmente o hacerlo cuando y donde le plazca o abstenerse de realizar determinado trabajo. Una obligación que no es obligación propiamente dicha, ni de cumplimiento exigible y respecto de la cual el Estado carece de medios idóneos para determinar individualmente los sujetos de ese deber público y su contenido, no puede quebrantarse por una norma que reconoce esa posibilidad de abstenerse de trabajar, y que es meramente permisiva, pues se limita a abrir la puerta para que el acto voluntario de dejar trabajar, dentro de ciertos límites, se pacte como cláusula del contrato de trabajo. La voluntariedad de ese acto de abstención no desaparece por la circunstancia de que se haga constar en un contrato laboral.

No obstante, la sentencia de que nos apartamos, en vez de sacar de las premisas transcritas la obvia consecuencia antedicha, afirma: "como salta a los ojos, por un lado se impone la necesidad de trabajar, por mandato constitucional (art. 17 C. N.) y de otro se respalda jurídicamente la obligación contraria de no trabajar, merced a la segunda parte del artículo 44 del Código Sustantivo del Trabajo". Pero si esa necesidad de trabajar "no está configurada en el precepto 17 como una obligación propiamente dicha, de cumplimiento exigible", ni tiene "el Estado en su organización actual, medios idóneos para determinar individualmente ese deber público y su contenido", es ilógico concluir que el pacto de abstenerse de trabajar en determinada actividad, por tiempo limitado y previa indemnización, contraríe una norma constitucional que no establece una "obligación propiamente dicha, de cumplimiento exigible". No alcanzamos a entender cómo puede jurídicamente violarse una obligación que no es obligación y cuyo cumplimiento no es exigible, ya que carece "el Estado, en su organización actual, de medios idóneos para determinar individualmente los sujetos de ese deber público y su contenido".

Insistimos: si en su actual organización del Estado colombiano no tiene "medios idóneos" para fijar el "contenido" del artículo 17 de la Carta y para "determinar individualmente los sujetos de ese deber público" de trabajar, ¿con qué base resulta inconstitucional una norma que *permite* a algunos trabajadores dejar de emplearse en una determinada actividad? Si no es posible "determinar individualmente los sujetos de ese deber público" de laborar, menos puede establecerse que éste o aquél violen ese deber individualmente indeterminado. El deber se quebranta cuando el sujeto está individualmente obligado a cumplirlo; pero esa transgresión es imposible si el supuesto deber carece de determinación o si no existe "obligación propiamente dicha, de cumplimiento exigible", según lo asienta el fallo que no compartimos.

Segunda.

Partiendo de la premisa transcrita, resulta contradictorio sostener, como lo hace el fallo de que nos apartamos, que el artículo 17 de la Carta "establece una obligación en términos genéricos: hay en principio obligación de trabajar a cargo de todas las personas en posibilidad de hacerlo, y el estatuto constitucional no consigna excepciones a esta regla ni faculta a la ley para fijarlas". Para que una norma constitucional no admita excepciones es preciso que mande o prohiba en términos claros o precisos. Pero una que no configura "obligación propiamente dicha, de cumplimiento exigible", ni manda ni prohibe; no puede ser otra cosa que "una obligación en términos genéricos", que si no puede determinarse individualmente con relación a los sujetos de ese deber público y a su correspondiente contenido, ninguna norma legal puede considerarse que la excepcione o que la contraría.

Tercera.

Ocurre lo propio cuando la sentencia manifiesta: "si una disposición legal *restringe* (subrayamos) de cualquier manera la obligación del trabajo consagrada en la Carta, la contradice e infringe ocasionando un vicio de inconstitucionalidad". Pero para que "la obligación del trabajo consagrada en la Carta" resulte restringida por una norma legal, es necesario que dicha obligación exista y sea exigible, y ya hemos visto que la citada premisa asienta que "la sujeción laboral no está configurada en el precepto 17 como una obligación propiamente dicha de cumplimiento exigible".

De otro lado, si faltan medios idóneos para determinar individualmente los sujetos del deber público de trabajar y su contenido, no se ve de qué manera se infrinja un precepto cuyo contenido no puede determinarse, ni en qué forma una persona viola un deber público cuyos sujetos no han podido individualmente determinarse.

Por último, no es restrictiva una norma que se limita a permitir que un trabajador se abstenga de laborar en determinada actividad o de prestar sus servicios a los competidores de su patrono: tal norma es meramente permisiva; ni restringe, ni limita la obligación de trabajar, ni menos prohibe cumplir ese "deber público".

Cuarta.

El artículo *sub-judice* consagra la llamada "cláusula de no concurrencia", admitida por la mayor parte de las legislaciones del mundo y explicada por los autores de Derecho Laboral por razones éticas de lealtad hacia el patrono a quien se prestan los servicios. Por eso el precepto acusado admite la posibilidad de estipular el abstenerse de "prestar sus servicios a los competidores de su patrono", y este concepto de lealtad ni es desueto, ni extraño al régimen constitucional colombiano que en el artículo 32 de la Constitución "garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común...".

José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Miguel Angel García B., José Eduardo Gnecco C.

PROCURADORES DELEGADOS

Diferente naturaleza de la acción de inexequibilidad, y la contenciosa de plena jurisdicción prevista en el artículo 67 de la Ley 167 de 1941. Sentido del artículo 142 de la Carta, siendo el Procurador General quien ejerce autónomamente la función fiscal ante la Corte. Por eso también los Decretos 250 de 1970 (Art. 35) y 521 de 1971, no coloca a los Procuradores Delegados en el mismo pie de igualdad a los Magistrados de la Corte Suprema.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., julio 25 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

1º El ciudadano Tarcisio Roldán Palacio, en escrito de 9 de abril del año en curso, solicita de la Corte declare inexequibles los artículos 8º y 9º del Decreto extraordinario número 283 de 26 de febrero de 1973.

2º Precisa el alcance de su petición en los siguientes términos:

"11. *Declarar inexequible,* por ser inconstitucional, el artículo octavo del Decreto número 283 del 26 de febrero de este año, en cuanto señala para el Procurador Delegado de la Procuraduría General de la Nación (2 en lo penal y 1 en lo civil) que ejerce sus funciones ante esa honorable Corte, una asignación inferior a la que tienen sus Magistrados;

"12. *Declarar inexequible,* por ser inconstitucional, el artículo noveno del premencionado Decreto, en cuanto señala para los Procuradores Delegados para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional que ejercen funciones ante la honorable Corte, una asignación inferior a la que tienen sus Magistrados;

"13. En consecuencia, la honorable Corte será servida de decir que, en materia de sus asignaciones, el Procurador Delegado, es decir, los dos delegados en lo penal, el (sic) en lo civil y los Procuradores Delegados para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, están regidos por los artículos 142 de la Carta y el Decreto número 524 de 1971 que fijó la asignación mensual de los Magistrados de esa honorable corporación en trece mil pesos ($ 13.000.00) de sueldo y siete mil pesos ($ 7.000.00) de gastos de representación".

II. Disposiciones acusadas.

1º El texto de las disposiciones objeto de la impugnación es el siguiente:

"DECRETO 283 DE 1973
(febrero 26)

por el cual se reajustan las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga la Ley 15 de 1972,

Decreta:

. . . . . .

"Artículo 8º Establécense las siguientes asignaciones mensuales básicas para los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación:

. . . . . .

Procurador Delegado $ 13.200.00.

. . . . . .

"Artículo 9º Establécense las siguientes asignaciones mensuales básicas para los funcionarios y empleados de la Justicia Penal Militar y su Ministerio Público:

. . . . . .

Para la Policía Nacional: Procurador Delegado $ 13.200.00.

Para las Fuerzas Militares: Procurador Delegado $ 13.200.00.

. . . . . .

2º El Decreto número 283 de 1973 fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que la Ley 15 de 1972 otorgó al Presidente de la República, y que en lo pertinente, dispone:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la sanción de la presente ley, para:

"a) Reajustar las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, reajuste que puede hacerse bien a título de sueldos o de gastos de representación y procurando atender las diferencias de costo de vida entre las distintas regiones del país".

3º Como textos legales complementarios, cita y transcribe disposiciones del Decreto extraordinario número 521 de 27 de marzo de 1971 "por el cual se reorganiza la Procuraduría General de la Nación", y del Decreto extraordinario número 524 de la misma fecha, por el cual se fijan las asignaciones mensuales de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Consejeros de Estado, de los Fiscales del Consejo de Estado y del Procurador General de la Nación, a partir del 1º de junio de 1971.

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

1º El actor señala como infringidos el inciso tercero del artículo 142 de la Constitución, que dispone:

"Los funcionarios del Ministerio Público tendrán la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los Magistrados y Jueces ante quienes ejercen su cargo".

2º El cargo de violación de la norma anterior lo resume el actor en las siguientes conclusiones:

"61. La competencia para conocer de la impugnación que me ha venido ocupando es de esa honorable Corte Suprema de Justicia.

"62. Los Procuradores Delegados a que se refiere mi demanda, dependen administrativamente del Procurador General de la Nación, siendo por ello 'subalternos del Ministerio Público' con las consecuencias ya expresadas.

"63. Esta dependencia, por ser exclusivamente administrativa (y no ejecutiva), no es incompatible con la autonomía funcional que comporta para tales funcionarios el ejercicio de sus atribuciones legales ante la honorable Corte, razón fundamental de mi demanda.

"64. La situación jurídica ambivalente de funciones autónomas de carácter fiscal y de Ministerio Público ante la honorable Corte, juntamente con otras administrativas de carácter fiscal delegables en ellos por el Procurador General de la Nación, apenas implican su autonomía en el ejercicio de las primeras.

"65. En consecuencia: los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación son fiscales regidos por el artículo 142 de la Carta.

"66. Y por ello tienen derecho a las mismas asignaciones que los Magistrados de la honorable Corte Suprema de Justicia, previa declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones parcialmente acusadas y de que rige el Decreto que señala las de aquéllos. Porque, como quedó demostrado, la oposición entre las disposiciones parcialmente impugnadas y el inciso tercero de la Constitución en relación con el artículo 1º del Decreto 524 de 1971, es frontal, es decir, lo viola directamente".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1º El Jefe del Ministerio Público, en vista número 103 de 28 de abril del año en curso, expone a la Corte la siguiente conclusión:

"En consecuencia, por las razones anotadas, y con fundamento en el artículo 214 de la Constitución, este Despacho solicita a la honorable Corte que se abstenga de decidir en el fondo respecto de la actuación en comento por ineptitud sustantiva de la demanda.

"Subsidiariamente, en el caso en que la honorable Corte estime que puede pronunciar fallo de mérito, conceptúo que las disposiciones parcialmente acusadas resultarían inexequibles por ser contrarias a lo dispuesto en el artículo 142, inciso tercero de la Constitución".

2º Fundamenta su concepto en un amplio estudio tendiente a demostrar la igualdad de posición burocrática de los Procuradores Delegados frente a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y por ende la necesaria aplicación del inciso tercero del artículo 142 de la Constitución, rematando con lo que él denomina "consecuencias".

"a) La igualdad de privilegios, remuneración y prestaciones que exige la disposición constitucional tanto respecto de los funcionarios del Mi-

nisterio Público como de los Magistrados y Jueces ante quienes aquéllos ejercen su cargo, no se refiere exclusivamente a los denominados por la Constitución y por la ley de manera expresa como "fiscales" sino a los funcionarios del Ministerio Público que ejerzan tal tipo de funciones ante la Rama Jurisdiccional, así se denominen Procurador General de la Nación o Procuradores Delegados.

"Se busca equiparar esencialmente la función fiscalizadora a la jurisdiccional.

"b) Por lo tanto, además, aparece que la normación constitucional en comento no exige que aquellos funcionarios del Ministerio Público ejerzan exclusivamente funciones fiscalizadoras en relación con los respectivos jueces o tribunales de la Rama Jurisdiccional, puesto que entonces los hubiera tenido que denominar simplemente como "fiscales" y no como "funcionarios del Ministerio Público".

"Sucede entonces que según la Carta las nociones de Fiscal y de Funcionario del Ministerio Público que ejerce funciones fiscales ante un juez o tribunal no son coextensivas. Basta que estos últimos desempeñen atribuciones fiscalizadoras de la Rama Jurisdiccional, sin perjuicio de que ejerzan otras, para que se vean protegidos por el privilegio de que da cuenta el artículo 142, inciso tercero de la Carta que se invoca violado.

"c) Es más, la noción de cargo se remite en su ejercicio a un haz de funciones. En este caso, como se ha visto, unas administrativas, otras fiscales. Si hubiere querido el Constituyente excluir de aquel privilegio o los Procuradores Delegados a que se refiere la demanda, en razón del principio procesal, de derecho público e imperativo y no privado o supletivo, del *in dubio pro perjudicado*, ha de interpretarse que el cargo a que alude la norma constitucional no es integral sino relativo a la función fiscalizadora. De otra manera, hubiera tenido el constituyente que redactar en otros términos aquella disposición, diciendo 'ante quienes ejercen íntegramente (o de manera exclusiva) su cargo'".

3º Y en cuanto a la "ineptitud sustantiva de la actuación", dice:

"No obstante lo anterior, es indispensable hacer notar que de conformidad con el artículo 142, inciso tercero de la Carta, parece ser que dicha disposición exige que los funcionarios del Ministerio Público a que alude la demanda deberán tener no solo la misma remuneración, privilegios y prestaciones que los Magistrados de la Corte sino también 'la misma categoría', puesto que el contenido proposicional del precepto citado es inescindible.

Si se entiende que la acepción verbal 'tendrán' a que alude la norma constitucional no es imperativa sino que apenas busca en beneficio de los referidos delegados un status formal equivalente al de los Magistrados de la Corte, esta corporación podría decidir en el fondo sobre los presupuestos esbozados en mi vista fiscal, aclarando que el postulado normativo de la categoría igual para Magistrados de la Corte y para Procuradores Delegados fiscales de ella no es imperativo sino enunciativo.

"Por el contrario, si se interpreta que la fórmula verbal 'tendrán', equivale a la acepción 'deberán tener', surge de inmediato la necesidad de parte de esa honorable corporación de abstenerse de decidir en el fondo sobre las peticiones del demandante por ineptitud sustantiva de la actuación, en razón de que ha debido demandarse también, conjuntamente con las disposiciones acusadas del Decreto 283 de 1973, como inexequible, por no respetar el mandato del artículo 142-3 de la Carta relativo a la categoría exigida a los funcionarios de que da cuenta la demanda, el artículo 36, literal a) del Decreto 521 de 1971, según el cual se exigen menos requisitos para ser Procurador Delegado en lo penal, civil, para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, que para ser Magistrado de la honorable Corte, con lo cual se incumpliría el mandato constitucional expreso que exige respecto de estos y de aquellos la misma categoría.

"Este Despacho opta por la última interpretación expuesta".

V. Consideraciones:

Primera.

1. *Ante todo, se debe precisar el contenido y alcances de la jurisdicción constitucional atribuida a la Corte Suprema de Justicia. Ellos son claros; no susceptibles de dubitación o diferentes interpretaciones: decidir, definitivamente,* erga omnes, *sobre la exequibilidad de una norma legal de su competencia, y nada más. No le incumbe declaración consecuencial alguna, ni menos ordenamiento en caso específico.*

2. *Por tanto, no es procedente la petición final de la demanda. No cabe confundir la acción consagrada en el artículo 214 de la Carta, con la contenciosa de plena jurisdicción prevista en el artículo 67 del Código de la materia, Ley 167 de 1941.*

Segunda.

1. *La competencia de la Corte emana de la naturaleza jurídica de las normas acusadas, de acuerdo con el mencionado artículo 214, y no simplemente del hecho de haber el Presidente de la República invocado, para proferirlas, las facultades extraordinarias que le otorga la Ley 15 de 1972, tal como lo afirman actor y Procurador General de la Nación. En efecto: tratándose, como se trata, de los "emolumentos" de los Procuradores Delegados, su determinación es privativa del legislador ordinario, o del extraordinario, en uso de las facultades señaladas en el ordinal 12 del artículo 76.*

2. *La potestad que el artículo 120, ordinal 21, reconoce al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, está circunscrita a los empleos de los Ministerios y Departamentos Administrativos, órganos de la Rama Ejecutiva del Poder Público; y en relación con el Ministerio Público, a los empleos subalternos de éste. Por tal, deben entenderse los caracterizados por lo secundario o auxiliar de la función que les es propia, extraña por lo mismo, a la capacidad legal de tomar decisiones y asumir la consiguiente responsabilidad que sí tienen el Procurador General y los Procuradores Delegados.*

Tercera.

1. *La tesis de la ineptitud sustantiva de la demanda, prohijada por el Procurador no viene al caso, por cuanto, como se verá, es, precisamente, la Constitución la que define las "categorías" de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, para lo cual, es obvio, precisa acordar calidades y méritos, que es lo que hace, en su desarrollo el artículo 36, literal a) del Decreto extraordinario número 521 de 1971.*

2. *Por lo expuesto, la decisión debe ser de fondo, y a ello procede la Corte.*

Cuarta.

1. *La equiparación prevista en el inciso tercero del artículo 142 de la Constitución hace referencia a tres elementos comunes a todos los funcionarios públicos:* categoría, remuneración o sueldo y prestaciones sociales. *El primero, o sea la* categoría, *se halla señalada por la propia Constitución, cuando establece un solo Procurador General de la Nación, que debe reunir las mismas condiciones que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, excluyendo a los Procuradores Delegados; y que es quien ejerce, autónomamente, la función fiscal ante la Corte.*

2. *No se puede interpretar aisladamente el inciso tercero del artículo 142. Los "funcionarios del Ministerio Público" que menciona, no son otros que los previstos expresamente en el inciso primero. Los "demás fiscales" son, precisamente, los contemplados en las siguientes normas del Título XIV de la Carta: los de los Juzgados Superiores y los de los Juzgados de Circuito.*

3. *Por ello, el Decreto extraordinario número 250 de 1970 "por el cual se expide el estatuto de la carrera judicial", que comprende al Ministerio Público, en su artículo 35 establece:*

. . . . . .

"Artículo 35. Las categorías de cargos judiciales y del Ministerio Público son las siguientes: primer orden: la Magistratura de la Corte Suprema de Justicia, Magistratura del Consejo de Estado, Magistratura del Tribunal Disciplinario y Procuraduría General de la Nación".

Coloca la ley en un pie de igualdad a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Procurador General de la Nación. No incluye en este primer orden a los Procuradores Delegados.

4. *Por idéntica razón, el artículo 36 del Decreto extraordinario número 521 de 1971, antes citado, establece calidades necesarias para ser Procurador Delegado inferiores a las acordadas en la Constitución y la ley para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.*

5. La Corte, Sala Plena, en sentencia de 15 de enero de 1953, llegó a igual conclusión al declarar que "el inciso final del artículo 142 de la Carta... sólo sería aplicable... al Procurador General de la Nación". (G. J. T. LXXIV, p. 2).

VI. Conclusión.

Esta no es otra que la exequibilidad de los preceptos impugnados. Ellos no violan el texto constitucional indicado por el demandante, ni otro alguno.

VII. Fallo.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Son exequibles los artículos 8º y 9º del Decreto extraordinario número 283 de 26 de febre-

ro de 1973, en cuanto señala las asignaciones de los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación, en lo penal, en lo civil, para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional.

Comuníquese a la Presidencia de la República y al Ministerio de Justicia.

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

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario General.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 4 de septiembre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

Aprobado según acta número 29 de 23 de agosto de 1973.

El ciudadano Tarcisio Roldán Palacio, en escrito de 30 de julio del año en curso, solicita de la Corte se aclare la sentencia de 25 de los mismos mes y año, por medio de la cual se declararon exequibles los artículos 8º y 9º del Decreto extraordinario número 283 de 26 de febrero de 1973.

Para resolver se considera:

1º Contra las sentencias de exequibilidad que pronuncia la Corte, no procede aclaración ni recurso alguno.

2º Nada cabe decidir en un juicio de esta naturaleza con respecto a la aplicación del artículo 215 de la Carta en relación con el Decreto número 401 de 1971, no sometido a un estudio.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, no accede a lo pedido.

Cúmplase.

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

Angel Antonio Cardoso G., Secretario General.

ADJUDICACION DE TERRENOS BALDIOS

Relación de la adjudicación de baldíos en zonas costeras y regiones limítrofes con naciones vecinas, con la facultad otorgada al Ejecutivo relativa al fomento de industrias, especialmente la del café; relación de aquéllos con la facultad de vigilancia aduanera y represión del contrabando. — Los derechos adquiridos (Art. 30 C. N.) fueron respetados en el Decreto 1415 de 1940, artículo 5º, porque su aplicación tan solo fue para el futuro. — El principio general de la libertad de enajenación de inmuebles, es una garantía de carácter particular, y por lo tanto subordinada al de la seguridad nacional.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 9 de agosto de 1973.

(Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry).

Aprobado según acta número 26 de julio 26 de 1973.

El ciudadano Gilberto Moreno, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declare la inexequibilidad del artículo 5º del Decreto extraordinario número 1415 de 1940, cuyo texto dice:

"Los terrenos baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas, ya se trate de los lotes intermedios reservados por el artículo 52 del Código Fiscal o de los no reservados, podrán ser en adelante adjudicados de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia, únicamente a colombianos de nacimiento".

"Parágrafo. Los terrenos baldíos adquiridos de conformidad con este artículo, no podrán ser traspasados a extranjeros".

Como disposiciones violadas se indican los artículos 50, 8º, 37, 76-12, 30 y 55 de la Constitución Nacional, por razones que se irán examinando en el mismo orden de estudio de los cargos formulados.

El señor Procurador General al descorrer el traslado de rigor emitió concepto cuyos puntos básicos pueden sintetizarse así:

1º Desde el punto de vista jurídico, la norma cuestionada es exequible, pues contiene una limitación al derecho de propiedad en su aspecto de libertad de disposición, autorizada por el artículo 11 de la Carta. No implica violación de derechos adquiridos, ni toca lo relativo al estado civil de las personas, ni atenta contra el principio de la separación de las Ramas del Poder. Considera que la prohibición que en él se contiene se explica por razones de soberanía y de seguridad nacional y que está amparada por la Constitución.

2º A pesar de lo anterior, el artículo objeto de la demanda, como todo el Decreto a que él pertenece, implica un exceso del Gobierno en el ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 54 de 1939, pues ésta, a su juicio, no da base para legislar sobre baldíos.

3º En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 142 y 143 de la Carta, debe poner en conocimiento del Presidente de la República su vista fiscal para que promueva la expedición de una ley sobre la materia indicada cuyo artículo 5º "no es inconstitucional por su contenido siendo, en cambio, sumamente benéfico para la seguridad territorial, tanto más respecto del Archipiélago de San Andrés y Providencia en donde son más tenues los efectos del 'dominio eminente' del Estado sobre su territorio, no solo por razones de su situación geográfica sino de la heterogeneidad de nacionalidades que lo habitan".

Consideraciones.

Por ser básico, y porque de prosperar haría innecesario el estudio de los restantes, se exami-

nará en primer lugar la violación del artículo 76-12 de la Carta, según el actor. Se funda, según el demandante, en que la Ley 54 de 1939, que otorgó al Gobierno facultades extraordinarias "con el fin de conjurar, corregir o atenuar los efectos de la actual crisis mundial sobre la organización económica y fiscal del país", no lo autorizaba para legislar en materia de baldíos, lo que por parte alguna aparece en el texto de la citada Ley. Y que, por lo mismo, al hacerlo, excedió notoriamente el límite material de dichas facultades con ostensible transgresión del precepto constitucional citado. Agrega la demanda: "Regularización del servicio de la deuda pública, disposiciones sobre control, fomento y defensa de las industrias, regulación del crédito bancario, reducción de gastos públicos, prórroga de la vigencia de la Ley 12 de 1932, vigilancia aduanera, prevención del contrabando y defensa contra la especulación, son materias que encajan dentro de la ley como fue anunciada, lo exigía la guerra que acababa de estallar y lo aconsejaba la conveniencia pública. Pero nada tienen que ver esas previsiones con hacer adjudicables lotes que antes estaban reservados y limitarlo a colombianos de nacimiento. El Gobierno cometió un abuso que al rebasar la Ley 54 viola el ordinal 12 de donde ella emana, al apoyarse en ella para dictar normas de orden aduanero, sin urgencia, que no exigía la necesidad pública. Que, además, no previó el legislador como solución a una necesidad de emergencia".

El texto de la Ley 54 de 1939 es como sigue:

"Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que, con el fin de conjurar, corregir o atenuar los efectos de la actual crisis mundial sobre la organización económica y fiscal del país, adopte las providencias que fueren indispensables en relación con los siguientes puntos:

"a) Regularización del servicio de la deuda pública y reanudación del servicio de los empréstitos que se encuentran actualmente en mora total o parcial sobre las nuevas bases que acuerde el Organo Ejecutivo y contratación de empréstitos para atender los fines previstos en la presente ley, siendo entendido que el total de los nuevos empréstitos que se contraigan no podrá exceder de c i n c u e n t a millones de pesos ($ 50.000.000.00) o su equivalente en moneda extranjera.

"Parágrafo. Para las operaciones previstas en este ordinal y en las demás leyes que autorizan contratación de empréstitos se requerirá el concepto previo y favorable de la Junta Nacional de Empréstitos, la cual en adelante estará compuesta por seis miembros elegidos a razón de tres por cada una de las Cámaras;

"b) Reforma y complemento de las disposiciones vigentes sobre control de cambios, exportaciones e importaciones y de los contratos celebrados por el Gobierno con el Banco de la República sobre la misma materia y sobre la intervención del Banco en la compra y venta de cambio exterior;

"c) Fomento y defensa de las industrias, especialmente la del café y consecución de los recursos necesarios para tales fines;

"Lo anterior no comprende la facultad para establecer nuevos impuestos o para aumentar los existentes;

"d) Regulación del crédito bancario y modificación de la legislación bancaria vigente en cuanto fuere necesario para la defensa o fomento de la producción nacional;

"e) Reducción de gastos públicos para mantener el equilibrio presupuestal y fiscal, sin afectar las participaciones que corresponden a los Departamentos y los Municipios en las rentas nacionales; reorganización de los servicios administrativos y de policía con el objeto de acomodar su costo a las reducciones que haya necesidad de decretar en las apropiaciones; reorganización de las fuerzas militares, cuadros y efectivos, con el mismo objeto;

"f) Prórroga de la vigencia de los impuestos establecidos por la Ley 12 de 1932 y medidas que permitan a los Departamentos y Municipios realizar la construcción de acueductos, alcantarillados, locales escolares, hospitales y plantas eléctricas, tomando como base el producto de esos mismos impuestos y los impuestos sobre grasas y lubricantes, y primas de seguros, y las utilidades del Gobierno en el Banco de la República; aumento de la participación de los Departamentos en el impuesto sobre el oro físico;

"g) Vigilancia aduanera y prevención del contrabando;

"h) Defensa contra la especulación en los precios de las drogas y artículos de primera necesidad.

"Artículo 2º De las autorizaciones conferidas por el artículo anterior podrá hacer uso el Presidente de la República hasta el 20 de julio de 1940 y de su ejercicio dará cuenta al Congreso en los primeros diez días de sus sesiones ordinarias.

"Artículo 3º Esta Ley regirá desde su sanción"

Como las consideraciones de la demanda en este punto, no obstante que toca la materia toda del Decreto, están centradas en el artículo 5º del mismo, la Corte se limitará al estudio preciso de éste.

Del contexto de la ley y de su enunciado, aparece claro que los motivos que llevaron al Congreso a dictarla, fueron de defensa nacional, visible y seriamente amenazada en su seguridad y estructura económica por las consecuencias de la segunda guerra mundial que acababa de estallar.

El Procurador General es claro y enfático en este aspecto. La Corte, de otro lado, lo entendió así en su fallo del 29 de mayo de 1969 cuando dijo:

"No hay que olvidar que lo que se quería precaver y superar era una situación de emergencia económica y fiscal, derivada de una guerra mundial que cortó de un tajo nuestro comercio con Europa, continente que absorbía parte esencial de nuestras exportaciones de café y otras menores, y que a su turno, por necesidad del intercambio, era gran proveedor de importaciones. Lo que venía era una forzosa retención del café, en el interior del país, con todas sus eventuales implicaciones en los precios, en la economía de miles de campesinos, en la financiación que debería asumirse; una vertical caída en el monto de las exportaciones y una consecuente imposibilidad de alimentar el comercio de importación y la previsión de multitud de productos de inversión y consumo, que llevaría a la escasez, a la especulación, al alza de precios. Y de remate, era ineludible una rebaja considerable en el rendimiento de la renta de aduanas, entonces como hoy muy sustancial dentro de los ingresos nacionales".

De otra parte el literal c) del artículo 1º de la ley precitada, contiene una facultad relativa al fomento y defensa de las industrias nacionales, especialmente la del café, lo cual comprende o comporta poder regulador de las actividades propiamente industriales, así como de las agrícolas y ganaderas, en orden a promover por este aspecto, un desarrollo de la economía nacional enderezada a determinar un abastecimiento suficiente que premuniera a la nación contra las consecuencias del aislamiento derivado de la restricción casi completa del comercio internacional. Dentro de estas finalidades, no podía ser extraño ni excesivo regular lo concerniente a la adjudicación y explotación de baldíos, como elemento básico de las industrias y actividades agrícolas, y por lo mismo, precisar a qué personas y en qué circunstancias podía hacerse tal adjudicación. Por consiguiente, el artículo 5º objeto de la acusación, que se refiere precisamente a esta materia en cuanto estableció una restricción fundamental consistente en que aquellos baldíos ubicados en las costas y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas, ya se trate de los lotes intermedios reservados por el artículo 52 del Código Fiscal, o de los no reservados, solo podían adjudicarse en el futuro a colombianos de nacimiento, proveyó parejamente a la defensa nacional en el aspecto económico y en el político o de seguridad y se mantuvo dentro de las finalidades de la ley.

Por otra parte el literal g) del mismo artículo contiene otra facultad enderezada a tomar las medidas necesarias sobre "vigilancia aduanera y prevención del contrabando". Es claro que siendo los territorios y zonas fronterizos los más proclives a la comisión del contrabando, el Gobierno estaba obligado a tomar cuantas medidas estimara conducentes para evitarlo. Está entre ellas la de sustraer al dominio de extranjeros las zonas baldías de las fronteras terrestres o marítimas, con lo cual se prevenía aquel hecho, y de manera muy especial en los momentos y para los fines de la expedición de la ley. Si se repara, además, en que conforme al artículo 202 de la Carta, los baldíos hacen parte del patrimonio fiscal de la Nación, los que, como todos los bienes nacionales, son administrados por el Gobierno conforme a las leyes, debe concluirse que la materia del artículo 5º por ser de regulación del Congreso y no indelegable por su naturaleza, estaba comprendida dentro de las facultades extraordinarias para la defensa fiscal y económica de la Nación.

Por otra parte, en tratándose de bienes de esta naturaleza, la ley puede imponer a los adjudicatarios toda clase de condiciones y restricciones sin que por ello se vulnere su interés personal. Puede, por ejemplo, establecer limitaciones de capital, de experiencia, de permanencia, etc., porque se trata de bienes suyos y porque la dirección de una política agraria es cuestión que le compete por entero. Igual proceder puede seguir el Gobierno cuando para ello está como lo estuvo en este caso, investido de facultades extraordinarias. No representa, pues, el citado artículo 5º exceso alguno en el ejercicio de las facultades que recibió el Gobierno. Y no hay, por lo mismo, violación, por este aspecto, ni del artículo 76-12, ni del 118-8 (no citado en la demanda), ni del 55 que establece la separación y colaboración mutua de las ramas del poder.

Respecto al cargo de violación del artículo 30 de la Carta, es improcedente. En efecto. Conforme a reiterada doctrina de la Corte en sus dis-

tintas Salas, se desconoce un derecho adquirido cuando la nueva ley niega o desconoce el que se hubiera configurado o alcanzado plenamente bajo el imperio de una norma anterior. Para el caso en estudio, la tesis se sostendría afirmando que el artículo discutido restó validez a las adjudicaciones de baldíos verificadas válidamente con anterioridad a su vigencia a personas que no fueran colombianos de nacimiento. Y ello no es así. No solo porque todo el estatuto comenzó a regir a partir de su publicación, verificada el 18 de julio de 1940, siguiendo así un principio general sobre aplicación de las leyes, sino porque el propio texto del artículo 5º expresa que su aplicación será para el futuro cuando dice textualmente: los terrenos baldíos... podrán, en adelante, ser adjudicados...", con lo cual no se comprenden las adjudicaciones válidas hechas con anterioridad. Lo que sí no puede afirmarse es que alguien hubiera adquirido un derecho de adjudicación o de disposición de aquellos bienes sin límite en el tiempo, por la sola razón de que las leyes anteriores al Decreto 1415 de 1940 no hubieran establecido limitaciones o restricciones al respecto, o ellas fueran distintas, y que, por lo mismo, al establecerlas, se hubiera quebrantado tal supuesto derecho. No. Dicho estado legal ofrecía apenas una provocación o simple expectativa sujeta a los preceptos respectivos, y por lo mismo, modificable o alterable en todos sus aspectos por el Congreso o por el Gobierno investido de facultades extraordinarias. Si del nuevo precepto han resultado las restricciones y condiciones anotadas, ningún derecho resulta desconocido y quienes, a partir del decreto aspiren a obtener una adjudicación, deberán sujetarse, obviamente, a tales prescripciones. Esta doctrina se apoya en el principio consagrado por el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por la Corte en sentencia del 18 de junio de 1945. (G. J. T. LIX, pág. 81).

Pero este cargo va engarzado a otros dos, a saber, los de violación de los artículos 37 y 50 de la Carta, en cuanto el artículo 5º cuestionado estableció una limitación para los extranjeros y colombianos por adopción de un derecho fundamental que es el de propiedad. El señor Procurador, con sobriedad y certeza, los rebate señalando el alcance y sentido de los textos constitucionales.

En efecto. Como principio general la libertad de enajenación de bienes establecida en la primera de las normas citadas, tiene en el estatuto constitucional (art. 11) una limitación fundada en razones de seguridad nacional, cuando en la segunda parte del texto preceptúa que "la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros". Cuando el artículo demandado, en su primera parte, solo permite al Gobierno adjudicar baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas a colombianos por nacimiento, fija una condición, que al igual que cualquiera otra, pudiera legítimamente establecer por tratarse de bienes nacionales. Y cuando por el parágrafo prohibe traspasar a extranjeros los baldíos que hubiesen sido adquiridos por nacionales, ha establecido una simple limitación al derecho de propiedad en este aspecto preciso, autorizada por el artículo 11 precitado, pero manteniéndolo sin ella en el resto del territorio nacional. Esta limitación no comporta violación alguna de la garantía, sino, por el contrario, una aplicación correcta de la misma en cuanto se ciñe a los textos indicados que razonablemente establecen una primacía de la seguridad nacional sobre una garantía de carácter particular. Y en cuanto al artículo 50 se refiere, el cargo es inocuo pues él hace relación a la competencia de las leyes para determinar lo relativo al estado civil de las personas, y es obvio que entre la noción de dicho estado civil y la del derecho de propiedad hay una diferencia fundamental que impide toda confusión. El artículo del decreto que se estudia toca, en el punto ya visto, un aspecto del derecho de propiedad, a saber el de la libertad de disposición, pero no establece regla alguna sobre el estado civil de manera que en forma directa o indirecta incida sobre el tema en estudio.

Tampoco resulta quebrantado el artículo 8º de la Carta que considera como nacionales colombianos, a los que lo son por adopción y que allí mismo señala, a saber: Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización; y los hispanoamericanos y brasileños por nacimiento que, con autorización del Gobierno, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad del lugar donde se establecieron. Y no lo es porque, en primer lugar, el artículo 5º del Decreto 1415 no desconoce ni entorpece en modo alguno la calificación constitucional. Y porque, en segundo lugar, la restricción que de él resulta para la libertad de disposición de la propiedad inmueble en las condiciones ya vistas, es lícita y fundada.

Por lo demás, el texto cuya legitimidad se discute se halla arreglado a los restantes preceptos de la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Consti-

tucional, oído el Procurador General de la Nación, *declara exequible* el artículo 5º del Decreto extraordinario número 1415 de 1940.

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

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

Angel Antonio Cardoso González, Secretario General.

REVISION CONSTITUCIONAL

Los decretos expedidos en estado de sitio dentro de los límites señalados en el artículo 121 de la Carta, pueden ser modificados, durante la turbación del orden, por otros que, a juicio del Gobierno, se hallen encaminados también a obtener el restablecimiento de la tranquilidad general. Como el acto transcrito se limita a aumentar una sanción, conservando en todo lo demás el tenor original del artículo 2º del referido Decreto 1989, es patente que también se ciñe a la Carta Fundamental.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena. Bogotá, D. E., 17 de agosto de 1973.

(Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobado según acta número 27 de 9 de agosto de 1973.

En cumplimiento del parágrafo del artículo 121 de la Constitución, el Gobierno remitió a la Corte, para revisión constitucional, el Decreto 1394 del 17 de julio del año en curso, cuyo tenor es como sigue:

"DECRETO NUMERO 1394 DE 1973
"(julio 17)

"Por el cual se modifica el artículo 2º del Decreto legislativo número 1989 de 1971.

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

"Decreta:

"Artículo 1º El artículo 2º del Decreto legislativo número 1989 de 1971 quedará así:

"El que sin permiso de autoridad competente adquiera o porte armas de fuego o municiones para las mismas, incurrirá en arresto hasta por dos años y en el decomiso de los elementos.

"Si el arma o la munición fueren, según reglamento del Gobierno, de uso privativo de las Fuerzas Militares o de la Policía, el arresto será de dos a cuatro años.

"Parágrafo. Las sanciones previstas en este artículo se impondrán por medio de resolución motivada de los Comandantes de Brigada y demás funcionarios que estén autorizados para convocar consejos de guerra verbales o particulares. Contra esta clase de resoluciones solo procederá el recurso de reposición.

"Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 17 de julio de 1973".

Como en virtud del Decreto 250 de 1971 se declaró el estado de sitio, el Gobierno goza de capacidad para tomar medidas como las prescritas en el Decreto copiado, las cuales se limitan a modificar, sustituyéndolo, el artículo 2º del Decreto 1989 de 9 de octubre de 1971, declarado constitucional por esta corporación, en sentencia del 9 de noviembre de 1971.

Los decretos expedidos en estado de sitio dentro de los límites señalados en el artículo 121 de la Carta, pueden ser modificados, durante la turbación del orden, por otros que, a juicio del Gobierno, se hallen encaminados también a obtener el restablecimiento de la tranquilidad general. Como el acto transcrito se limita a aumentar una sanción, conservando en todo lo demás el tenor original del artículo 2º del referido Decreto 1989, es patente que también se ciñe a la Carta Fundamental.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, decide que el Decreto 1394 de 1973, dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971, es constitucional.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

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

Angel Antonio Cardoso González,
Secretario.

Salvamento de voto.

Deploramos no compartir el contenido y la decisión de la sentencia aprobada por la mayoría de la Corte y elaborada por el doctor José Gabriel de la Vega, por medio de la cual se declara que el Decreto legislativo número 1394 de 17 de julio de 1973, es constitucional.

Con el debido respeto exponemos a continuación, y de modo sucinto, las razones de nuestro disentimiento:

1º En sentencia de 30 de octubre de 1969, cuya doctrina ha sido reiterada en todos los fallos posteriores que sobre la materia se han proferido, la Corte ha señalado el alcance de los poderes excepcionales que el Presidente de la República tiene en el caso de la declaración de perturbación del orden público, conforme al artículo 121 de la Constitución, en los siguientes términos:

"La declaración de perturbación del orden público y el estado de sitio no traen, como consecuencia, la suspensión de la Constitución y leyes, en general, como erróneamente se cree. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, únicamente puede suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio, y tomar aquellas otras medidas legislativas indispensables para el restablecimiento del orden público. No se extinguen las garantías constitucionales, ya que sería absurdo que la defensa de la Constitución solo pudiera adelantarse mediante su proscripción.

"Entonces, lo que se debe buscar es la necesaria y debida adecuación de las medidas que se adopten a las causas y a los efectos de la perturbación del orden público, y en este caso, de la conmoción interior. En una palabra: la eficacia y operancia de los decretos legislativos para superar la crisis política. Por esta razón se trata de medidas eminentemente temporales. E incumbe a la Corte Suprema, como lo ordenan los artículos 121 y 214 de la Constitución, decidir privativamente si tales medidas, por su contenido y trascendencia, sirven a los fines indicados".

2ª Respecto del Decreto legislativo número 1394, estimamos que no existe "la necesaria y debida adecuación" de las medidas que él contempla para la recuperación y preservación del orden público. El aumento de las sanciones es inoperante para evitar el porte ilegal de armas, las que, a su vez, sirven para provocar situaciones conflictivas, que lesionan la integridad de las personas.

Con el solo ejercicio riguroso de los poderes normales que a las autoridades reconoce la Constitución y las leyes, se puede obviar o prevenir esta clase de actos ilícitos. No se requiere, por tanto, configurar un régimen excepcional como el señalado en el citado decreto.

Por lo expuesto, estimamos que el Decreto legislativo número 1394 es inconstitucional.

Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez, Eustorgio Sarria.

Bogotá, D. E., 6 de agosto de 1973.

INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA

Características de la jurisdicción constitucional. La condición de establecimiento público de este Instituto. La libertad de trabajo y de escoger profesión no es absoluta, por cuanto se subordina al interés social. Los derechos adquiridos y las simples expectativas. Los impuestos y las tasas. Integración del presupuesto de este Instituto con el Presupuesto Nacional.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., agosto 27 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

Aprobado Acta número 28 de 16 de agosto de 1973.

I. Petición.

1º El ciudadano Ramón Molina Ospina, en escrito de 24 de abril del año en curso, solicita de la Corte declare inexequibles las siguientes disposiciones legales: artículo 18 de la Ley 4ª de 1973; artículo 9º de la Ley 1ª de 1968; artículo 42 bis de la Ley 135 de 1961 "integrado con los artículos precitados"; y el literal a) del artículo 3º de la mencionada Ley 135 de 1961, pero únicamente respecto de la oración "adjudicarlas o constituir reservas".

2º Precisa el alcance de su petición en los siguientes términos:

"1ª Que es inexequible el artículo 18 de la Ley 4ª de 1973;

"2ª Que es inexequible el artículo 9º de la Ley 1ª de 1968, introducido como artículo 42 de la Ley 135 de 1961, y por consiguiente, dicho artículo 42 bis es inexequible;

"3ª Que son inexequibles las palabras 'adjudicarlas o constituir reservas' y sus efectos, consignados en el artículo 3º de la Ley 135 de 1961, literal a).

"4ª Que el suscrito debe ser indemnizado y restituido en sus derechos conforme a la ley".

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones objeto de la impugnación, en orden cronológico, es el siguiente:

"LEY 135 DE 1961.

"Artículo 3º Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

"a) Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, *adjudicarlas o constituir reservas* y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley".

"..... "

"LEY 1ª DE 1968
(enero 26)

"por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria. ria.

El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 9º Introdúcese el siguiente artículo nuevo:

"Artículo 42 bis. En las regiones que señale la Junta Directiva, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá hacer levantar por medio de funcionarios de su dependencia, los informativos necesarios para la adjudicación de terrenos baldíos cuya extensión exceda de cincuenta (50) hectáreas, conforme al procedimiento que señale el Decreto reglamentario de esta disposición. En tales casos no se requiere intervención de abogado.

"La Junta Directiva del Instituto podrá establecer tarifas para el cobro de los servicios de topografía sobre superficies mayores de cincuenta (50) hectáreas".

"LEY 4ª DE 1973
(marzo 29)

"por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936; 135 de 1961 y 1ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre la renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia,

Decreta:

"Artículo 18. El artículo 42 bis de la Ley 135 de 1961, quedará así:

"El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, hará levantar por medio de funcionarios de su dependencia todos los informativos necesarios para la adjudicación de terrenos baldíos conforme al procedimiento que señale el decreto reglamentario de esta disposición.

"La Junta Directiva del Instituto establecerá las tarifas para el cobro de servicios de titulación cuando se trate de superficies mayores de cincuenta (50) hectáreas".

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

1º El actor señala como infringidos los artículos 16, 17, 26, 30, 31, 32, 39, 45, 203 y 206 de la Constitución.

2º Acerca de las razones de la violación, expone algunos argumentos dirigidos a probar la inexequibilidad de los artículos 42 bis de la Ley 135 de 1961, y 9º de la Ley 1ª de 1968, impugnaciones que, como lo observa el Procurador General, son inadmisibles, además de inocuas, ya que tales disposiciones fueron sustituidas por la del artículo 18 de la Ley 4ª de 1973. En consecuencia, solo se hará el examen de los cargos relacionados con esta última norma. Respecto del literal a) del artículo 3º de la Ley 135 de 1961, posteriormente se hace la aclaración del caso.

3º Al disponer el artículo 18 de la Ley 4ª de 1973, que corresponde a la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria señalar las tarifas por los servicios de titulación de superficies mayores de 50 hectáreas, se viola lo dispuesto en los artículos 203 y 206 de la Carta, por cuanto tales preceptos establecen, en su orden, que los gastos del servicio público nacional son de cargo de la República; y que "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación del tesoro que no se halle incluida en el de gastos".

4º La violación del artículo 30 por parte del mismo artículo 18 de la Ley 4ª de 1973, consiste en que desconoce los derechos adquiridos de agrimensores y abogados titulados, relacionados con la prestación de sus servicios profesionales a los colonos y cultivadores para solicitar y obtener el reconocimiento de sus derechos. Y en cuanto toca con los artículos 31, 39 y 45, afirma el actor que la norma acusada autoriza la constitución de un monopolio no permitido y veda el libre ejercicio profesional.

5º La violación de los artículos 16, 17, 26 y 32 de la Constitución la deriva de lo dispuesto en el literal a) del artículo 3º de la Ley 135 de 1961, que dispone que es función del mencionado Instituto "administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1º El Jefe del Ministerio Público en vista número 110 de 11 de junio del año en curso, expone a la Corte la siguiente conclusión:

"Por las razones anotadas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución, este Despacho solicita a la honorable Corte que declare exequible las disposiciones aceptadas como demandadas, a saber, el artículo 3º, literal a), de la Ley 135 de 1961, en su parte acusada que dice "adjudicarlas o constituir reservas", y el artículo 18 de la Ley 4ª de 1973, el cual sustituyó íntegramente a los artículos 42 bis de la Ley 135 de 1961 y 9º de la Ley 1ª de 1968, por no ser inconstitucionales, ya que, de la manera vista, no violan los preceptos constitucionales a que alude el demandante ni ninguno otro de la Carta".

2º Fundamenta su concepto en las siguientes razones:

"a) Ciertamente, el artículo 203 de la Constitución establece que son de cargo de la Nación los gastos del servicio público nacional, y el 206, que no podrá percibirse contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas; pero lo anterior no quiere decir que los establecimientos públicos, los cuales están autorizados e instituidos por la Constitución Nacional (artículo 76-9), una de cuyas características es precisamente la autonomía patrimonial que implica su capacidad de autofinanciación, de inversión y de gasto de sus recursos, no puedan por sí mismos sin infringir las normaciones constitucionales a

que alude el actor, percibir contribuciones, ni que al hacerlo dejen de ser de cargo de la República los gastos del servicio público nacional.

"El servicio público determina para el Estado la obligación de la erogación de su costo, bien se trate de administración directa o indirecta, y en otros casos la de su control en la correcta prestación cuando son los particulares los encargados de sustituir la necesidad del servicio. Todo esto significa que el Estado o los particulares pueden prestar servicios públicos; aunque no debiera ser así, en la realidad es lo que acontece. Por lo tanto la estipulación del artículo 206 de la Constitución según el cual los gastos del servicio público nacional son de cargo de la República, no quiere significar que los particulares no puedan contribuir con sus erogaciones a prestar un servicio público, ni tampoco que instituciones administrativas de la República, como son las entidades descentralizadas, por servicios o territorialmente, no estén en capacidad de exigir de los particulares contraprestación a cambio de un servicio que en la práctica podrían prestar agrimensores o abogados no oficiales, pero que seguramente harían más gravosa la prestación del mismo y quizás su costo para el colono o el cultivador.

"b) Estipula el precepto acusado en comento que el Incora hará levantar todos los informativos necesarios para adjudicar baldíos por medio de funcionarios de su dependencia. Esta disposición no infringe en ninguna forma lo dispuesto respecto de derechos adquiridos por el artículo 30, ni priva tampoco del ejercicio de ninguna industria o actividad lícita a los agrimensores, ni mucho menos significa violación del artículo 39 sino desarrollo suyo, ya que por este último aspecto el constituyente autoriza al legislador reglamentar el ejercicio de las profesiones.

"El hecho de que el Incora disponga, por virtud de la ley, de funcionarios dedicados bajo su dependencia a levantar todos los informativos necesarios para efectos de la adjudicación de baldíos es además un desarrollo de lo previsto en el artículo 32 de la Carta según el cual el Estado puede intervenir por mandato de la ley en el proceso económico y obviamente en las actividades profesionales vinculadas a ese proceso. La potestad del Incora a que se refiere el artículo acusado no es un monopolio puesto que no priva a los agrimensores que no estén bajo su dependencia del libre ejercicio de su profesión, sino que constituye una función más asignada por ley a un establecimiento público administrativo encargado de prestar y desempeñar uno de los servicios públicos fundamentales en el sector primario de la economía nacional.

"Por último, este Despacho considera que la disposición comentada no viola ningún derecho adquirido por los agrimensores encargados, con antelación a su vigencia, de levantar esos informativos. El derecho adquirido comporta necesariamente la consolidación de una situación jurídica reconocida bajo el imperio de la ley antigua en una persona determinada y la obligación para el legislador o para el administrador de respetar esa situación cuando se vaya a expedir una norma legal o administrativa que modifique la anterior bajo la cual se adquirió ese derecho; pero mientras no se haya afianzado en forma concreta y específica en los agrimensores particulares la facultad de levantar los informativos de que trata el precepto acusado no hay violación del artículo 30".

"Otro tanto, y por idénticas razones, mucho más por cuanto que el artículo 18 acusado no hace ninguna alusión expresa al respecto, cabe manifestar respecto de la profesión de abogados titulados a quienes en ninguna parte de la citada norma se les prohibe ejercer su actividad en lo relativo a la representación de colonos y cultivadores en defensa de sus intereses ante el Incora, puesto que es principio de elemental lógica jurídica, axiomático, que todo aquello que no esté prohibido o limitado por la ley se entiende que está permitido por ella".

V. Consideraciones:

Primera.

1. *La jurisdicción constitucional, tal como aparece concebido en el Título XX de la Carta, artículo 214, no comprende la decisión de las controversias entre gobernantes y gobernados, derivadas de posibles perjuicios causados por los actos o hechos de los primeros. Su ejercicio se limita a definir la exequibilidad de una norma legal, mediante confrontación con el texto superior, y nada más. Los efectos del fallo son* erga omnes *y no* inter partes.

2. *Por ello, es improcedente la petición final de la demanda.*

Segunda.

1. La Corte, Sala Plena, por sentencia de 11 de diciembre de 1964, declaró exequible el artículo 3º, literal a), de la Ley 135 de 1961.

2. En consecuencia, respecto de esta disposición, y en cuanto a la frase "adjudicarlos o constituir reservas", se presenta el fenómeno procesal de la *cosa juzgada,* y a ello habrá de estarse.

Tercera.

1. *Desde el inicio, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, tiene la calidad jurídica de un "establecimiento público". El artículo 2º de su ley orgánica, dice: "Créase el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como establecimiento público, o sea como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. El Instituto cumplirá las funciones que le encomienda la presente ley, tendrá duración indefinida y su domicilio será la ciudad de Bogotá".*

2. En la citada sentencia de 11 de diciembre de 1964, la Corte precisa esta calidad y pone de relieve cómo el establecimiento público "hace parte de la administración y más concretamente de la Rama Ejecutiva del Poder".

3. La reforma constitucional de 1968, recoge el acervo doctrinario, legal y jurisprudencial del caso e integra la estructura de la administración nacional con ministerios, departamentos administrativos y *establecimientos públicos;* señala, como atribución propia del Congreso, que ejerce por medio de ley, la de expedir sus estatutos básicos (artículo 76, ordinales 9º y 10).

Cuarta.

1. *Como lo ha advertido la Corte en fallos anteriores, por medio del "establecimiento públiblico" se opera la descentralización funcional o por servicio, una de las formas más importantes de la administración pública moderna. Lo concibe como la entidad creada por vía normativa (ley, ordenanza, acuerdo), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, a cuyo cargo y responsabilidad está un servicio público o una actividad de utilidad o interés sociales, atribuidos legalmente al Estado. Y explica el valor de estas cualidades así: la personería jurídica significa que tal entidad es un sujeto capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, por sí mismo; la autonomía administrativa comporta la facultad o poder para prestar el servicio o cumplir la actividad* directamente, *en armonía con reglamentos especiales y con los planes adoptados; el patrimonio independiente, o sea, que no hace parte de los fondos comunes, pero sí es constituido con aportes oficiales y con bienes públicos, corporales e incorporales (S. Sala Plena, 11, septiembre, 1969, G. J., número 2338, p. 305).*

2. *El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como establecimiento público, adscrito al Ministerio de Agricultura, administra, por disposición legal "a nombre del Estado, las tierras baldías de propiedad nacional", con facultad para constituir reservas y hacer adjudicaciones. En el desempeño de sus tareas gubernamentales tiene todas las preeminencias, derechos y deberes de los distintos órganos del Poder Público. Sus actos, por lo general, son actos administrativos.*

Quinta.

1. *Cuando el artículo 18 de la Ley 4ª de 1973, inciso primero, dispone que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "hará levantar por medio de funcionarios de su dependencia todos los informes necesarios para la adjudicación de terrenos baldíos conforme al procedimiento que señale el decreto reglamentario", le adscribe a éste una tarea administrativa, cuya importancia y conveniencia solo el legislador puede calificar, pero que en todo caso corresponde normalmente a órganos de la Rama Ejecutiva del Poder. Por ello se ciñe a los textos constitucionales.*

2. *El desplazamiento de agrimensores y abogados particulares en este evento, no induce a la constitución de un monopolio, ni menoscaba el libre ejercicio profesional.*

Lo primero, porque solo se trata de aplicar un procedimiento ejecutivo en beneficio de colonos y cultivadores, con miras al ordenamiento racional del servicio, sin que ello se traduzca en una situación por la cual determinados individuos "deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita".

Lo segundo, por cuanto la libertad de trabajo y de escoger profesión no es absoluta: la misma norma que la garantiza, autoriza al legislador para reglamentarla en beneficio del bien común o interés social. Y el hecho de que funcionarios oficiales adelanten un proceso informativo para procurar beneficios a la clase campesina, no entraña prohibición a ejercer determinadas profesiones. Además, en ningún texto constitucional se consagra el derecho del profesional a ser ocupado siempre y sin discriminación.

Por lo dicho, no aparece violación de los artículos 31 y 39 de la Constitución. El 45 consagra el derecho de petición, y no se ve cómo puede ser, igualmente, infringido; ni el actor lo explica.

Sexta.

1. *El inciso segundo del artículo 18 de la Ley 4ª de 1973, dispone el cobro de los servicios prestados por el Instituto en las adjudicaciones de terrenos baldíos de superficie mayor de cincuenta hectáreas, y ordena a la Junta Directiva del mismo señalar las tarifas correspondientes.*

2. *Los hacendistas califican como "contribuciones" aquellas prestaciones monetarias o de cosas valorables en dinero que percibe el Estado de los gobernantes y gobernados, conforme a la ley. Tienen un carácter obligatorio y se determinan de modo unilateral y en proporción a las necesidades públicas por satisfacer. Son* generales, *cuando se destinan a cubrir aquellos servicios cuyo costo para los particulares no se puede calcular; son* especiales, *cuando es posible este cálculo y, cubren los gastos que ocasionan determinados servicios administrativos. Las primeras se denominan* impuestos; *las segundas* tasas.

Las tasas, *en consecuencia, son prestaciones específicas que pagan las personas que promueven o suscitan con sus actos la actividad de la administración, o que aprovechan dicha actividad en su propio beneficio. "La caracterización de la* tasa *exige, en cada caso, una confrontación de contraprestaciones para poder cubrirla y graduarla".*

3. *El monto de lo percibido por concepto de la tasa o tarifa a que se refiere el inciso segundo del artículo 18 de la Ley 4ª de 1973, hace parte del presupuesto del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Y éste, a su vez, integra el presupuesto nacional, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 2º de la ley orgánica de la materia.*

Artículo 2º ... ...

Parágrafo. El presupuesto de los Establecimientos Públicos Nacionales es parte del presupuesto general de la Nación junto con el presupuesto nacional, y por lo tanto, ambos deben ser expedidos por el Congreso.

4. *De otra parte, el mismo estatuto orgánico clasifica los ingresos corrientes del presupuesto de rentas en* tributarios *y* no tributarios. *Los primeros, según su fuente, son* directos *e* indirectos; *y los segundos comprenden las* tasas, *las multas y las rentas contractuales. (Art. 10).*

5. *Así, la ley crea la "contribución especial", o sea la* tasa, *y prevé que el órgano administrativo señale su cuantía de acuerdo con el costo del servicio; lo cual se ajusta a la preceptiva constitucional, tal como la Corte y el Consejo de Estado lo han declarado en casos semejantes. (V. sentencias: Corte, S. P. y Consejo de Estado: 30 de marzo de 1966).*

6. *Con el producto de esta* tasa, *como es obvio, el Estado, a través del Instituto, sufraga, en parte, los gastos que demanda este servicio público. No sería lógico, y contrariaría elementales principios de hacienda pública, crear la obligación y no proveer los recursos fiscales indispensables para cumplirla.*

7. *Por tanto, no existe violación de los artículos 203 y 206 de la Constitución que, en su orden, disponen: los gastos del servicio público nacional son de cargo de la República; en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación del tesoro que no se halle incluido en el de gastos.*

Séptima.

1. *Afirma el demandante que, por razón de los servicios que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria prestará, excluyendo a agrimensores y abogados titulados, de conformidad con el inciso primero del artículo 18 de la Ley 4ª de 1973, se desconocen "los derechos adquiridos" de tales profesionales, y por ende, se quebranta el artículo 30 de la Carta.*

2. *La norma constitucional se refiere, entre otros, a los constituidos "con arreglo a las leyes civiles", es decir a los que "determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles", como lo prevé el artículo 1º del respectivo código.*

Mas el ejercicio normal o excepcional 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.

Mas la ley "administrativa" también deja a salvo las situaciones jurídicas individuales surgidas al amparo de la legislación anterior. Esta ha sido la doctrina de la Corte a través de innumerables fallos de amplia difusión, como los de doce de noviembre y 24 de febrero de 1955, (G. J. ts. 45 y 79); y si la ley desconoce o vulnera esas situaciones jurídicas subjetivas, surge para el Estado el deber de reparar o compensar el daño que se desprenda de su aplicación. Este caso es la excepción; la regla es que las nuevas relaciones que prevé la ley no menoscaban las situaciones jurídicas subjetivas.

La situación jurídica individual o subjetiva es creada necesariamente por un acto o hecho sub-

jetivo individual, con fundamento en una situación jurídica general u objetiva, dentro de las condiciones previstas en ésta.

Y tal hecho o acto no existe en el caso del inciso primero del artículo 18 de la Ley 4ª de 1973; apenas sí, una mera expectativa, que la ley puede cercenar por motivos de utilidad pública o interés social, que privan sobre la utilidad o interés particulares conforme al mandato del mismo artículo 30 constitucional.

De lo expuesto se deduce que, contra lo que sostiene el actor, no se configura el derecho adquirido o situación jurídica subjetiva, y por lo mismo, el cargo de inexequibilidad es infundado. (V. sentencia Corte, S. P., de junio 14 de 1969, G. J. número 2338):

VI. Conclusión.

1º Esta no es otra que la de la exequibilidad del artículo 18 de la Ley 4ª de 1973, disposición que no viola los preceptos constitucionales indicados por el actor, ni otro alguno.

2º Respecto de la parte del artículo 3º de la Ley 135 de 1961, literal a), se debe estar a lo resuelto en sentencia de la Corte, Sala Plena, de 11 de diciembre de 1964.

VII. Fallo.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

1º Estése a lo decidido en sentencia de la Corte, Sala Plena, de 11 de diciembre de 1964, por medio de la cual declaró exequible el literal a) del artículo 3º de la Ley 135 de 1961.

2º Es exequible el artículo 18 de la Ley 4ª de 1973, que sustituyó a los artículos 42 bis de la Ley 135 de 1961 y 9º de la Ley 1ª de 1968.

Comuníquese a quien corresponda.

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

Angel Antonio Cardoso González, Secretario General.

LOS INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS

La ley orgánica o estatuto básico, y los estatutos o reglamentos internos de los institutos descentralizados; sus diferencias y su relación de dependencia. Al modificar los segundos no se modifican las bases generales consagradas en los primeros, por tanto no se viola el artículo 118 numeral 8 de la Constitución Nacional.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., agosto 27 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

Aprobado según acta número 28 de agosto 16 de 1973.

El ciudadano José A. Pedraza Picón, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declare inexequible el artículo 45 del Decreto extraordinario número 3130 de 1968, en la parte que, según transcripción de la demanda, concordante con el texto original, dice así:

"DECRETO NUMERO 3130 DE 1968
(diciembre 26)

"por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional.

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

Considerando:

"Que para lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía, es necesario dictar normas generales que guíen su organización y funcionamiento y complementen los principios consignados en el Decreto 1050 de 1968,

"Decreta:

" . . . . . .

"Artículo 45. *Del cumplimiento de la reorganización.* El Gobierno Nacional conforme a los principios del Decreto 1050 de 1968, y del presente estatuto, clasificará y adscribirá o vinculará aquellas entidades descentralizadas que carezcan de disposición legal sobre el particular.

" . . . . . ; pero los representantes del Gobierno en sus juntas o consejos directivos promoverán las reformas necesarias, y los respectivos proyectos de modificaciones serán presentados a la consideración del Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de expedición del presente Decreto.

"Igualmente, los representantes del Gobierno, en las asambleas de accionistas y en las juntas o consejos directivos de las sociedades de economía mixta promoverán las modificaciones estatutarias necesarias para ajustar la organización y el funcionamiento de dichas entidades a las normas del presente Decreto.

" . . . . . Comuníquese, publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 26 de diciembre de 1968".

Entre la porción objeto de la demanda y la integridad del texto expedido por el Gobierno, sólo hay una diferencia en el segundo inciso, consistente en que la parte inicial de éste, no está sujeta a controversia y dice: "Los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado continuarán funcionando de acuerdo con las normas generales vigentes y las particulares que los rigen". La locución final del estatuto, que contiene la orden de comunicar, publicar y cumplir el Decreto y la fecha de su expedición, no hace parte de ningún artículo y aun cuando se transcribe también en la de-

manda, tampoco se controvierte por aspecto alguno.

Como preceptos constitucionales violados, se indican los artículos 2º, 55 y 118-8 en un grupo; y el 76 ibídem, en sus numerales 1º, 9º, 10 y 12, en otro. El concepto de la transgresión lo presenta el actor en los siguientes argumentos:

a) Es función del Congreso determinar por medio de leyes, lo concerniente a la creación y estructura de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, incluyendo su grado de vinculación o adscripción a un Ministerio (art. 76-9 y 10). Excepcionalmente puede hacerlo el Presidente investido para ello de facultades extraordinarias, a condición de que ellas sean precisas en materia y tiempo. Al disponerse por el artículo objeto de la demanda, en su primer inciso, que el Gobierno puede clasificar y adscribir o vincular aquellas entidades que carezcan de disposición legal sobre el particular, se ha facultado a sí mismo para una función que no le corresponde por ser propia del Congreso y no estar comprendida dentro de las facultades de que fue investido.

b) La parte demandada del segundo inciso del artículo 45 acusa dos fallas. De un lado al facultar a los representantes del Gobierno en las juntas directivas de los establecimientos públicos y empresas oficiales para promover reformas estatutarias y someter los proyectos respectivos a la consideración del Gobierno, convirtió a dichas juntas en cuerpos legislativos, pues les otorgó indebidamente funciones que constitucionalmente (76-9 y 10) corresponden al Congreso. De otro, al proceder en la forma indicada, prorrogó indebidamente el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues facilitó el modo de que tales juntas ejercieran dichas facultades por un lapso mayor, en seis meses, del que expresamente señaló la ley de facultades (65 de 1967). Estas demasías, implican una violación de los artículos 55 sobre separación de las ramas del poder; 76, en los numerales ya citados, sobre alcance y ejercicio de las facultades extraordinarias y sobre las atribuciones propias del Congreso en lo que se refiere a la creación y organización de las entidades que integran la estructura de la administración.

c) Consideraciones de índole igual a las señaladas en el punto anterior, afectan el inciso tercero en lo referente a las sociedades de economía mixta, pues sus juntas directivas quedaron investidas de facultades legislativas y por un tiempo que traspasa, también en seis meses, el precisamente establecido en la ley de facultades extraordinarias.

En su concepto, el señor Procurador General de la Nación se expresa así:

Respecto del primer inciso del artículo 45, se limita a facilitar la tarea de acomodamiento o ubicación de los establecimientos y empresas de carácter nacional, a las reglas del Decreto extraordinario número 1050 de 1958, que son generales sobre el particular, sin crear disposiciones diferentes. Y como para ello estaba autorizado por la Ley 65 de 1967, no se observa tacha de inconstitucionalidad en su contenido. Además afirma, con posterioridad al 28 de diciembre de 1968, fecha de expedición del Decreto extraordinario 3130, el Gobierno no expidió ningún Decreto sobre la materia, lo que indica su entendimiento de que no podía hacerlo. En cuanto a la parte cuestionada del segundo inciso del artículo 45, ve dos cuestiones. La relativa a que los representantes del Gobierno en las juntas de los establecimientos y empresas deben promover las reformas encaminadas al cumplimiento de las bases generales que para ellas sentó el Decreto extraordinario 1050 de 1968, y someter los proyectos a la consideración del Gobierno; ello no implica asunción de funciones legislativas, ni aun de simples actos jurídicos de otro orden; pues éstos solo tendrían lugar por el Gobierno y cuando éste les impartiera aprobación. No hay en esto vicio alguno de inexequibilidad. Y la referente a que tal mecanismo de reajuste tenga lugar dentro de los seis meses siguientes a la expedición del Decreto extraordinario, lo cual, y si así ha de entenderse el fallo de la Corte proferido el 13 de diciembre de 1972 sobre inexequibilidad del artículo 38 del mismo Decreto 3130, implicaría una prolongación indebida de las facultades extraordinarias para cumplir funciones propias del Congreso. En tal hipótesis, el inciso en su parte cuestionada, sería inexequible. Finalmente, cuanto al inciso 3º, no es pertinente ninguno de los cargos o comentarios anteriores, porque no siendo las sociedades de economía mixta parte de la estructura administrativa, no les son aplicables las reglas sobre establecimientos públicos y empresas oficiales.

Consideraciones:

Los establecimientos públicos hacen parte de la estructura de la administración, y la determinación de ella, tanto como la creación de éstos corresponde al Congreso según el artículo 76-9 de la Carta. De igual modo es atributo suyo la expedición de sus estatutos básicos (76-10 ibídem), tarea complementaria de la anterior, y

además lógica, pues para la efectividad del servicio que están llamados a cumplir, carecería de sentido su simple creación sin la respectiva ley orgánica que concretamente señalara sus objetivos y modo de alcanzarlos. Tal estatuto básico, según la Corte, "..... no puede ser otro que el que define la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias de la respectiva entidad", todo de acuerdo con su finalidad respectiva (sentencia de 13 de diciembre de 1972). En circunstancias especiales, y cuando el Congreso estime que las necesidades lo exigen, o las conveniencias públicas lo aconsejen, dichas funciones pueden ser cumplidas por el Gobierno si para ello es investido de facultades extraordinarias, como lo prevé el mismo artículo que se viene citando, en su ordinal 12. Pero en uno y otro caso, debe tenerse presente que el establecimiento público, aun incluido constitucionalmente dentro de la estructura de la administración, es una expresión técnica y política de la descentralización por servicios y así debe entenderse para lo que concierne al examen de su naturaleza y funciones.

La Ley 65 de 1967 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para introducir reformas fundamentales a la Administración Pública, y entre sus varios objetivos señaló precisamente el marcado con la letra i) del artículo 1º, que a la letra dice:

"i) Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público, y en los institutos y empresas oficiales, y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines".

Con fundamento en esta autorización el Gobierno procedió, dentro del término impuesto por la Ley 65, a dictar varios estatutos sobre la materia concerniente a entidades descentralizadas, entre los cuales, y para el caso que se examina, sobresalen dos: el número 1050 de 5 de julio de 1968 y el número 3130 de 26 de diciembre del mismo año. Por el primero se dictan "normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Administración Nacional". En su capítulo I, incluye a los establecimientos públicos dentro de los organismos que integran la Rama Ejecutiva (art. 1º); los define como entidades con autonomía administrativa que se rigen por las normas del derecho público (a. 5º); define también las empresas industriales y comerciales del Estado, como entidades igualmente autónomas que desarrollan actividades comerciales e industriales y que se rigen por las reglas del derecho privado, salvo excepciones legales (art. 6º); y lo hace también con las sociedades de economía mixta, que se constituyen bajo la forma de sociedades comerciales, con aportes estatales y privados, regladas por el derecho privado, y creadas o autorizadas por la ley para desarrollar los fines indicados, salvo excepciones legales. Pero ni las empresas comerciales o industriales ni las sociedades de economía mixta, aparecen mencionadas en el artículo 76-9 de la Carta, aun cuando sus estatutos básicos o leyes orgánicas deben ser expedidas por el Congreso (art. 76-10).

En el Capítulo III del mismo estatuto, que consagra normas para la organización y funcionamiento de los organismos descentralizados, se dispone que entre las funciones de las juntas directivas de los establecimientos públicos y de las empresas comerciales e industriales, está la de "adoptar los estatutos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca y someterlos a la aprobación del Gobierno", y "las demás que les señalen la ley, los reglamentos o los estatutos respectivos". (Art. 26-b y e). Concordando estos textos con el precepto constitucional (76-10), surge una clara diferencia entre la ley orgánica o estatuto básico de uno de estos entes descentralizados, cuya definición y alcance ya se vio dado por la Corte, y los estatutos o reglamentos internos, que son el conjunto de normas de funcionamiento y acción resultantes de la aplicación y cumplimiento de la ley orgánica que los cree o los haya creado. Los dos constituyen el instrumento de acción de la entidad; el último depende del primero, pero jurídicamente no deben confundirse. Este se explica, además, porque dada la característica autónoma de dichas entidades y sus finalidades, la ley le ha permitido dictarlos para realizarlas más cabalmente, sin perjuicio de los mandatos básicos que las rigen. Así lo dice, por lo demás, el artículo 30 del Decreto, cuando afirma que tales entidades, en el cumplimiento de sus fines "se ceñirán a la ley o norma que los creó y a sus estatutos".

Por el segundo Decreto, atrás citado, el número 3130 de 1968, el Gobierno, en desarrollo de los preceptos anteriores, fue con más precisión al funcionamiento de las entidades descentralizadas, a lo cual procedió, según el único considerando "para lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía....". Se lee allí, por ejemplo, que cuando la Nación o los organismos descentralizados, adquieran derechos o acciones de entidades que hasta ese momento tenían el carácter de personas jurídicas de derecho privado, se harán

inmediatamente las reformas estatutarias que las sometan al régimen que les corresponda, según las normas generales del Decreto 1050 de 1968 y al presente (art. 4º-3); que en los estatutos de establecimientos y empresas oficiales, se determinarán los actos que por su importancia o cuantía requieren para su validéz el voto favorable e indelegable del Ministro o Jefe del Departamento Administrativo del ramo o la aprobación del Gobierno Nacional (art. 12); que la dirección y administración de dichas entidades, estará a cargo de una junta o consejo directivo, de un gerente, director o presidente, y de los demás funcionarios que determinen los actos pertinentes de la junta o consejo *(art. 16). (Se subraya); que a más de las que les señalen las leyes y estatutos correspondientes, los gerentes, directores y presidentes de las entidades citadas, cumplirán todas aquellas funciones que se relacionen con su organización y funcionamiento y que no se hallen expresamente atribuidas a otra autoridad (art. 22); y que la estructura interna de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, será determinada por su respectiva junta o consejo directivo, dando luego el texto las pautas generales a que deben ceñirse (art. 24). Todo lo cual confirma el aserto de que los Decretos que se comentan (que en este caso son la ley) han distinguido bien entre la ley orgánica, o el estatuto básico de la entidad, y el reglamento o estatuto interno, así como entre las funciones y atribuciones emanadas de la primera y las que son propias del segundo.*

Con las bases antecedentes, se entra a examinar el artículo 45 del Decreto 3130 cuya legitimidad se discute.

El inciso primero, cuando autoriza al Gobierno para clasificar, vincular o adscribir entidades descentralizadas, siguiendo los principios del Decreto 1050 de 1968, en caso de que algunas no tengan regla sobre el particular, se somete a normas anteriores sobre la materia, tanto para entidades ya existentes como para las que hubiera podido crear en ejercicio de las facultades extraordinarias. Esas normas son las citadas y las del propio Decreto 3130. No surge de allí ninguna posibilidad ni facultad para crear, con posterioridad al vencimiento del término de las facultades, nuevas entidades de tal índole, susceptibles de cualquier grado de vinculación. La vasta legislación dictada en ejercicio de aquellas facultades, cuenta con numerosos decretos en los cuales se cumplió esa tarea, y como lo afirma el señor Procurador, después del vencimiento de ellas, ninguno se dictó. No choca, pues, el precepto contra el artículo 76-10, porque los estatutos básicos de esas entidades, o ya existían o se dictaron para las nuevas en sus respectivas normas creadoras. Y porque las bases generales de ellas corren en los dos decretos que se han comentado. Tampoco contra el artículo 55, ni contra el 62, ni contra el 132 porque las materias a que se refieren no han sido alteradas ni desconocidas pero ni siquiera tocadas por el inciso en cuestión.

Cuanto al segundo inciso, la demanda es en sumo cautelosa cuando omite cuestionar la primera parte, conforme a la cual "los establecimientos públicos y las empresas comerciales e industriales del Estado continuarán funcionando de acuerdo con las normas generales vigentes y las particulares que los rigen". Se presentaría una antinomia inexplicable jurídicamente si se aceptara, como parece hacerlo la demanda, que después de dictados los estatutos orgánicos generales de todas las entidades descentralizadas, pudiera sobrevivir indefinidamente un precepto que prácticamente las desconoce o deroga para dejar las cosas como si la reforma de la administración no hubiera existido. A ello equivaldría la radical escisión del precepto. Por lo mismo la segunda parte del inciso, en cuanto ordena a las juntas o consejos directivos promover las reformas conducentes a facilitar el ajuste de su organización con los nuevos principios, dentro de un término de 6 meses, y someter los proyectos respectivos a la aprobación del Gobierno, es consecuencia inseparable de la primera. Se trataba de facilitar una situación de tránsito en la que, sin desconocer en modo alguno las nuevas bases legales, los estatutos internos de las entidades descentralizadas pudieran recibir las normas de adecuación necesarias para quedar arregladas al nuevo régimen. No sobra recordar, aun con redundancia, la diferencia anotada entre ley orgánica o estatuto básico y estatuto de funcionamiento interno. Atendiéndola, se observa claramente que lo que registra la disposición comentada, es el ejercicio de una función que el Decreto 1050, en sus artículos 26 y 30, dispone para ser ejercida por las juntas directivas y, en ningún caso, una facultad expresa o implícita para alterar las bases legales de carácter general. Hay en este punto un mal entendido del alcance de la sentencia de la Corte de 13 de diciembre de 1972 y de las razones de inexequibilidad del artículo 38 del Decreto 3130, citado en el presente fallo. En dicha providencia, la Corte llegó a la conclusión apuntada, por haber estimado que las materias contenidas en dicho artículo, señaladas expresamente en el texto, son de com-

petencia exclusiva del Congreso; y que no dictadas oportunamente por el Gobierno en ejercicio de las facultades de que estaba investido, una autorización a las juntas para hacerlo suponía una prolongación indebida, mediante delegación impropia, de dichas facultades. No se trata ahora de igual caso, pues, como se ha dicho, ajustar o reajustar los estatutos internos de los establecimientos y empresas, a las bases generales que se dictaron para ellos, no comporta ni puede comportar la modificación de las mismas, sino sólo su adecuación. No hay, pues, violación del artículo 118-8 en concordancia con el 76-12 de la Carta.

Otro tanto debe decirse del tercer inciso, que faculta a las juntas de las sociedades de economía mixta para "promover las modificaciones estatutarias necesarias para ajustar la organización y el funcionamiento de dichas entidades a las normas del presente Decreto". Si como se ha visto, estas sociedades no aparecen mencionadas en el artículo 76-9, de la Carta y se rigen por las normas del derecho privado, salvo excepciones legales en cuanto a sus fines y actividades; si sus reglas de acción fundamentales son sus propios estatutos y las normas del respectivo contrato social, no obstante ser de creación o autorización legal; y si, consecuentemente, son sus órganos sociales los resortes de su actividad, no se ve cómo una autorización legal para que se arreglen tales estatutos a los principios generales contenidos en los dos Decretos que se han estudiado, pueda implicar un quebranto de la Constitución. Y menos aún si cumplida respecto de ellas por el Gobierno, debidamente investido de facultades extraordinarias, una función que la Constitución (art. 76-10) entrega al Congreso, aquel, en el inciso que se estudia, se limitó a ordenar a los órganos directivos de dichas sociedades, dar cumplimiento a los mandatos generales a que creyó conveniente someterlas.

Por consecuencia, ni las normas de la Constitución indicadas en la demanda, ni ninguna otra de ella, ha sido violada.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, *declara exequible* el artículo 45 del Decreto extraordinario número 3130 de 1968.

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

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

Angel Antonio Cardoso González,
Secretario General.

IMPUESTO DE TIMBRE Y PAPEL SELLADO

Cómo debe entenderse la facultad de reajustar un impuesto y reajustar las asignaciones de ciertos funcionarios y empleados públicos. — Los hechos futuros no pueden ser materia de un fallo de inexequibilidad, por cuanto el reajuste del impuesto constituye un cálculo aproximado de ingresos futuros.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 4 de septiembre de 1973.

(Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según acta número 29 de 23 de agosto de 1973.

El ciudadano Jaime Arteaga Carvajal, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare inexequible el Decreto 284 de 1973, por el cual se reajustan los impuestos de timbre nacional y papel sellado.

Contenido del acto acusado.

El Presidente de la República dio el Decreto 284 "en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 1º, literal b) de la Ley 15 de 1972", acto que contiene los dos considerandos siguientes:

"a) Que se ha expedido el decreto por medio del cual se elevan las remuneraciones de los funcionarios a los cuales se refiere la Ley 15 de 1972, y que en guarda del equilibrio presupuestal es preciso adoptar las medidas necesarias para atender las erogaciones correspondientes;

"b) Que según los estimativos realizados es preciso reajustar el impuesto de timbre y papel sellado nacionales en sus diversos elementos en forma que produzca hasta la cuantía necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones de la Rama Jurisdiccional, y las demás contempladas en la Ley 15 de 1972".

A continuación art. 1º) establece que "los impuestos nacionales de papel sellado y timbre nacional estarán regulados por las disposiciones del presente decreto", las cuales consigna en 46 artículos, distribuidos en tres capítulos, cada uno de los cuales inserta varias divisiones, así:

Capítulo I sobre impuesto nacional de papel sellado, con las siguientes divisiones: tarifa, hechos gravados y exenciones.

Capítulo II sobre impuesto nacional de timbre, cuyo reparto es como sigue: Objetos de imposición, exenciones y otras disposiciones sobre exenciones.

Capítulo III sobre disposiciones generales, que reglan la forma de utilizar el papel sellado, las características del papel sellado y de las estampillas de timbre nacional, los recaudos de los impuestos de papel sellado y timbre nacional, la validez de los escritos y documentos sujetos a los impuestos de papel sellado y de timbre nacional, los términos para el pago del impuesto de timbre nacional, los responsables de los impuestos de papel sellado y de timbre nacional, las revalidaciones y sanciones, las cuantías de los hechos gravados, algunas definiciones y, finalmente, las derogaciones a leyes y decretos anteriores.

Dada la naturaleza del estudio que se llevará a cabo en este fallo, no es indispensable trasladar ahora todos los artículos del decreto, el cual se insertará, por apéndice, al final de la presente sentencia.

Modificaciones.

Después de expedido el Decreto 284, los distinguidos con los números 712 y 912 de 1973, modifican o derogan varias disposiciones del primero, en la forma que se pasa a indicar:

Por medio del Decreto 712 se sustituyen los siguientes numerales del artículo 5º del Decreto 284: 14, 19, 20, 21, 25, 30, 31, 32, 52, 53, inciso 2º del numeral 59, 70, 71 y 77. Y se deroga el

numeral 51 del mismo artículo 5º (arts. 1º, 2º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 y 12, Decreto 712).

Por el mismo Decreto 712 se sustituyó el literal a) del artículo 6º del Decreto 284 y se circunscribió la derogación que éste había introducido al Decreto 1592 de 1966 (arts. 13 y 16 D. 712).

Por medio del Decreto 912 de 1973, se modificó el Decreto 284, así:

Se sustituye el numeral 70 del artículo 5º del Decreto 284, tal como fue modificado por el artículo 10 del Decreto 712 de 1973.

Violaciones invocadas por el actor.

El demandante reputa que el Decreto 284 viola el artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Carta, de dos maneras:

—Por haber excedido el marco de las autorizaciones contenidas en la Ley 15 de 1972, las cuales apenas consienten que se reajuste el impuesto de timbre y papel sellado, elevando sus tarifas en la proporción necesaria para atender el pago de los aumentos de asignaciones reconocidos al personal de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar, del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, y

—Por carecer de atribución para modificar la legislación que venía rigiendo en cuanto a sujetos pasivos del impuesto, hechos gravados y exenciones.

En apoyo de sus tesis, el actor invoca, así mismo, algunos cálculos sobre el producido del impuesto modificado por el acto que impugna y solicitó que se allegaran algunas informaciones, las cuales se trajeron a los autos.

Concepto del Procurador.

El Jefe del Ministerio Público opina que los cargos de la demanda están destituidos de razón constitucional, y al refutarlos separadamente, dice:

"Y si la Ley 15 de 1972 autorizó para 'reajustar el impuesto de timbre y papel sellado', sin establecer ninguna clase de excepciones o distinciones, hay que entender que la facultad comprende la modificación de todos y cada uno de los elementos que integran el tributo, no únicamente la de la tarifa en relación con los actos, hechos, documentos o cosas que ya venían gravados, como pretende el demandante.

"Una interpretación distinta conduciría a que ese reajuste parcial del impuesto hubiera de efectuarse obligadamente con probable menoscabo de la técnica y de la equidad, posibilidad que no es dable suponer en la intención del legislador.

"Efectivamente, constreñido el Gobierno por el mismo literal b) del artículo 1º de la ley de facultades a obtener aumento en el producido del impuesto, en la cuantía necesaria para cubrir el de las asignaciones a que se refiere el literal a) y, de otra parte, obligado a hacerlo con la restricción indicada por el actor o sea elevando simplemente la tarifa de lo ya gravado, esta alza tendría que llegar a límites exorbitantes, probablemente hasta darle al gravamen carácter confiscatorio y contrario en todo caso a elementales principios de la ciencia de la Hacienda Pública.

"Se insiste por eso en que la facultad para reajustar el impuesto comprende la de introducir modificaciones en todos sus elementos integrantes, en la forma aconsejada por la justicia y la técnica tributaria y con la mira de que en su conjunto y como resultado final pueda esperarse fundadamente un aumento en el ingreso fiscal por ese concepto, en cuantía suficiente para atender al gasto adicional.

"Entonces, es posible legalmente aumentar los sujetos y la base imponible, bien directamente, bien suprimiendo exenciones, y aumentar también la tarifa respecto de todos o de algunos de los renglones subsistentes, ya en la misma o en distinta proporción, todo ello al buen juicio del destinatario de las facultades extraordinarias".

Y agrega:

El segundo cargo formulado es que el reajuste del impuesto supera el aumento de las asignaciones a que se refiere el literal a) del artículo 1º de la ley de facultades extraordinarias número 15 de 1972: "el Presidente de la República —afirma el demandante— excedió sus facultades en más de novecientos cincuenta millones de pesos.

"Para llegar a esa cifra el actor efectúa los siguientes cálculos: según el presupuesto para 1973, las asignaciones mencionadas valían aproximadamente setecientos catorce millones de pesos; el Decreto 283 las elevó en un veinte por ciento, porcentaje que, teniendo en cuenta las reservas para prestaciones sociales, podría subir al treinta por ciento; por consiguiente, las necesidades fiscales para atender ese mayor valor apenas alcanzarían la cantidad de doscientos quince millones de pesos; de otra parte, el cálculo del impuesto incluido en el mismo presupuesto del presente año es de mil ciento sesenta millones de pesos, luego el alza decretada producirá más de esa cantidad, 'ya que ninguno de los reajustes que sufrieron esos rubros es inferior al ciento

por ciento del valor anterior y en muchos casos el reajuste es igual al triple y al décuplo del anterior'.

"Si el cálculo del producido de un impuesto en cualquier lapso futuro, con tarifas y regulaciones legales vigentes con anterioridad mayor de un período fiscal presupuestal, solo puede efectuarse en forma y cuantía aproximadas, esta incertidumbre se presenta con mayor razón si se trata de realizar el cálculo con aplicación de nuevas tarifas y reglamentaciones del gravamen, pues aquí juegan otros factores cuya incidencia es aún más difícil de predecir y que, obviamente, es imposible traducir a cifras más o menos exactas.

"Esta última es precisamente la situación que ofrece el impuesto de timbre y papel sellado; por lo tanto, las consideraciones anotadas no pudieron escapar al legislador cuando concedió las facultades extraordinarias incluidas en la Ley 15 de 1972.

"Así, la relación que establece entre el reajuste del gravamen y el pago del aumento de las asignaciones, a que se refiere, constituye simplemente una previsión para evitar, en lo posible, el desequilibrio que se produciría si a los nuevos gastos no correspondieran nuevos recursos, pero no implica una limitación taxativa de las facultades extraordinarias, desde luego que ella resultaría dependiendo de un hecho desconocido en el momento de ejercerse las autorizaciones, e incierto aun al vencimiento del término de éstas, lo cual debe desecharse por absurdo.

"Llevado esto al campo de lo jurídico, significa que la expresión de la ley, 'hasta la cuantía necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones' a que la misma se refiere, no contiene un mandato susceptible de ser violado al ejercerse las facultades extraordinarias concedidas.

"De lo cual se infiere que es infundada la acusación en examen, sin que sea necesario analizar los cálculos presentados en la demanda, ni demostrar lo falso de algunas de sus bases, por ejemplo, las proporciones de aumento (el 100%, el triple y el décuplo) que se asignan a los reajustes del impuesto, sin indicarse cuáles. También es innecesario, pero solicito a la Corte me permita anotarlo, que según todas las previsiones razonables, el aumento del producto del impuesto en los diez meses de la presente vigencia fiscal en que rige o debe regir según el Decreto 284, estará muy lejos de la cifra de 1.180 millones de pesos en que lo calcula el demandante. Baste indicar que en marzo de 1973, primer mes de vigencia de la nueva regulación del impuesto, éste produjo un total aproximado de 102.1 millones de pesos, contra 89.2 en el mismo mes de 1972, 100.4 en el mes inmediatamente anterior (febrero de 1973), 90.7 como promedio de los doce meses inmediatamente anteriores y 88.5 como promedio mensual del año 1972. Así consta o se deduce de informes oficiales allegados al proceso (v. fl. 90). Como se ve, en ningún caso el aumento efectivo se acerca siquiera al doble de lo recaudado en tiempo anterior al Decreto 284 de 1973, como lo prevé el actor sin ninguna base técnica ni científica".

Consideraciones:

1. Ante todo conviene averiguar cuál es el alcance de las autorizaciones extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en el artículo 1º de la Ley 15 de 1972, para:

"a) Reajustar las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, reajuste que puede hacerse bien a título de sueldos o de gastos de representación y procurando atender las diferencias de costo de vida entre las distintas regiones del país;

"b) Reajustar el impuesto de timbre y papel sellado hasta la cuantía necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones a que se refiere el literal anterior".

2. *La facultad de reajustar descrita en el literal a) copiado, engloba sueldos y demás remuneraciones, con el fin de elevarlos. Esa tarea se confió al buen juicio del Gobierno, y éste, para llevarla a efecto, debía evaluar las erogaciones que tal aumento causara durante el año de 1973, y decretar, para atenderlo, un crédito adicional, en armonía con el artículo 4º de la misma Ley 15 que dice: "Autorízase al Gobierno para abrir los traslados y créditos adicionales al Presupuesto Nacional que son necesarios para la ejecución de esta Ley". La estimación cuantitativa se dejó, pues, a voluntad del Presidente, al cual, como responsable de la marcha de la administración, incumbe en general cumplir ese cometido, sea al preparar el presupuesto o bien al elaborar, en curso de ejecución presupuestal, proyectos de ley o decretos de créditos adicionales. Al Gobierno se le facultó para disponer un alza general de remuneraciones en lo relativo a ciertos funcionarios. Mas, para ello, tenía que verificar los cálculos referidos y señalarles cuantía, en uno o varios actos.*

3. Según piezas del expediente, el Gobierno comenzó por apreciar el aumento de dichas ero-

gaciones, y no hay noticia de que su cómputo inicial haya variado.

En todo caso el Gobierno, por Decreto 283 de 26 de febrero de 1973, señaló las asignaciones de los funcionarios indicados en la Ley 15, las que fueron complementadas en el Decreto 1231 de 27 de junio del año en curso.

4. Por medio de los decretos que se acaban de mencionar, se han determinado las nuevas asignaciones contempladas en el literal a) de la Ley 15, actos que no se acusan en la demanda.

5. Importaba notar los puntos anteriores, porque guardan relación con otro aspecto de las facultades concedidas por la ley 15, en cuanto permiten reajustar el impuesto de timbre y papel sellado, con un límite: el de la cuantía necesaria para cubrir los mayores gastos procedentes de las nuevas asignaciones.

Reajustar un impuesto para que, en globo, rinda más, es poner en obra procedimientos idóneos a efecto de alcanzar ese resultado; es modificarlo en su conjunto, armónicamente, de suerte que cada parte de la reglamentación del respectivo tributo venga justo con las otras, y todas lleven a un producido acrecentado. Cuando se hace un reajuste de impuesto cabe regular lo tocante a los sujetos pasivos, a la materia imponible y sus exenciones, a las tarifas, y sus reducciones o aumentos; en suma, a las condiciones legales que han de llenarse para la determinación cierta del objeto gravado, la liquidación, el recaudo, etc. De otra manera, no se concibe esta operación, enfocada en su integridad, y con miras a conseguir mayor rendimiento total; porque éste depende de todos los elementos que estructuran los impuestos y no de algunos de ellos vistos aisladamente.

6. *Está sentado, no es aceptable la tacha de inconstitucionalidad que el actor opone al Decreto 284, por consignar reglas sobre exenciones, sujetos y objetos de tal impuesto de timbre y papel sellado distintas de las incluidas en la reglamentación precedente, sin que la Ley 15 puntualizara esos extremos. No. Cuando las facultades extraordinarias restringen y especifican los factores a que deba concretarse un reajuste de impuestos, la aptitud del Gobierno tiene que ceñirse a esa órbita estricta. En cambio, si una ley inviste al Gobierno de poderes legislativos tendientes a aumentar el producto de un impuesto por medio de reajuste, sin condiciones limitativas, con ello lo capacita para introducir a la legislación precedente enmiendas encaminadas a obtener dichos fines, tal como pasa con la Ley 15 y el Decreto 284, que casan entre sí. Este cargo debe desecharse.*

7. De otra parte, el demandante sostiene que se reguló el impuesto de timbre y papel sellado de modo que su producido en 1973 supera el mayor valor de las asignaciones destinadas a retribuir a ciertos funcionarios, en vez de ajustarse a él, mediante previsiones exactas.

8. *Es evidente que la Ley 15 traza un límite a la capacidad ejecutiva de reglamentar el impuesto de timbre y papel sellado, en forma que su rendimiento llegue "hasta la cuantía necesaria" para cubrir el aumento de unas asignaciones que el propio Gobierno decretará. Esas finalidades conexas exigían que se hiciese un cálculo tanto del valor probable de las nuevas remuneraciones y sus resultas en materia de prestaciones sociales, como del posible producido del impuesto, ya vigentes sus enmiendas. Sin tales estimaciones previas no era dable modificar tarifas, materia imponible y demás particulares inherentes a una reglamentación impositiva, según la autorización de la Ley citada.*

9. *Los cómputos respectivos debían comprender un año fiscal en lo que mira al pago de asignaciones. (V. D. 283 de 1973, art. 17) y diez meses, desde el 1º de marzo al 31 de diciembre de 1973. (V. art. 46 del D. 284, publicado en el Diario Oficial 33797 del 28 de febrero del mismo año), por lo que hace al reajuste de los impuestos de timbre y papel sellado.*

10. *En uso de las facultades de la Ley 15 correspondía al Gobierno adelantar investigaciones, hacer operaciones matemáticas, y, al cabo, atribuir una cuantía al monto probable de los recaudos que produjera la aplicación del Decreto 284, cuantía que precisaba acercar al importe de los gastos que con ella se iban a atender. Pero este cálculo no podía menos de ser prudencial, pendiente de variadas contingencias financieras y de las incertidumbres económicas que suelen presentarse a lo largo de diez meses, hasta el 31 de diciembre de 1973. Este período de cuentas era forzoso para la Administración, pues deriva de la ley de autorizaciones, y la vigencia del presupuesto es anual, por mandato de la Constitución. (V. arts. 208 y 209), y concluye el aludido 31 de diciembre. La Ley 15, por tanto, puso al Gobierno en la necesidad de practicar un cálculo directo de impuesto, sin exactitud matemática, para los meses sucesivos de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del presente año. Lo cual indica que antes de la expiración de dicho término no es dable conocer si la previsión gubernamental sobre los tributos reglamentados por el Decreto 284 fue cabal, es decir, si excede o no una cuantía que pudo haber tenido en mente el legislador.*

Por donde se ve que estas cuestiones de hecho, sometidas a sucesos futuros e inciertos, no permiten formar criterio sobre la exequibilidad de un decreto que consulta fechas todavía sin transcurrir por completo. Los documentos que figuran en el proceso se refieren al producido del impuesto de timbre y papel sellado en años precedentes, y en cuanto a 1973, apenas conciernen al mes de marzo. Con semejantes datos no se puede tener por demostrado que el Gobierno haya establecido un nuevo régimen impositivo que fatalmente debe producir un recaudo superior al autorizado, como lo pretende el actor.

11. *En verdad, el asunto examinado solo es comprobable después de la ejecución presupuestal en curso, y su apreciación en el estado actual de las cosas, compete al Congreso. Si éste halla que las estimaciones rentísticas referentes al Decreto 284 traspasa las cantidades cuya consideración instigó la expedición de la Ley 15 de 1972, bien podría rebajar los gravámenes allí reajustados, aumentarlos o dejarlos intactos; que estas decisiones son del legislador. La Corte no es cuerpo legislativo; a ella no le pertenece la función política de velar por la correcta ejecución presupuestal ni la acción de inconstitucionalidad es un medio para lograrla.*

12. Rechazadas las acusaciones concretas de la demanda, tampoco aparece violado ningún otro texto constitucional por las disposiciones en vigor del Decreto 284 tantas veces mencionado, expedido dentro del plazo de las autorizaciones que lo cimientan.

Resolución.

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

Resuelve:

Es exequible el Decreto 284 de 26 de febrero de 1973 por el cual se reajustan los impuestos de timbre nacional y papel sellado.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Hacienda, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

"DECRETO NUMERO 284 DE 1973
"(febrero 26)

"Por medio del cual se reajustan los impuestos de timbre nacional y papel sellado.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 1º, literal b), de la Ley 15 de 1972, y

"Considerando:

"a) Que se ha expedido el Decreto por medio del cual se elevan las remuneraciones de los funcionarios a los cuales se refiere la Ley 15 de 1972, y que en guarda del equilibrio presupuestal es preciso adoptar las medidas necesarias para atender las erogaciones correspondientes;

"b) Que según los estimativos realizados es preciso reajustar el impuesto de timbre y papel sellado nacionales en sus diversos elementos en forma que produzca hasta la cuantía necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones de la Rama Jurisdiccional, y las demás contempladas en la Ley 15 de 1972,

Decreta:

"Artículo 1º Los impuestos nacionales de papel sellado y timbre nacional estarán regulados por las disposiciones del presente Decreto.

"CAPITULO I

"Impuesto nacional de papel sellado: Tarifa:

"Artículo 2º El valor de cada hoja de papel sellado será de seis pesos ($ 6.00), y el destinado al uso en el exterior será de US$ 2.00 o su equivalente en moneda extranjera por cada hoja. (Arts. 5-72 y 14, inciso final).

"Hechos gravados:

"Artículo 3º Se extenderán en papel sellado:

"1. Los escritos y actuaciones que se dirijan o surtan ante los funcionarios, autoridades y organismos que integran o hacen parte de la Rama

Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional del Poder Público, del Ministerio Público, y de las autoridades fiscales, en lo nacional y en todas las entidades territoriales de la República. (Art. 42; C. P. C., 103 a 106).

"2. Los documentos públicos y privados en los cuales se haga constar la constitución, modificación o extinción de obligaciones convencionales. Se exceptúan las simples constancias o atestaciones sobre fidelidad de una copia, o referentes a informes de secretaría con respecto al cumplimiento de trámites en las actuaciones judiciales o administrativas. (C. P. C., art. 106; D. 690/70, arts. 12 y 20).

"3. Las copias, extractos y certificados que expidan los notarios y otros funcionarios públicos, y los que expidan las autoridades eclesiásticas relativas al estado civil de las personas. No se consideran certificaciones gravables las constancias o boletines que los funcionarios oficiales acostumbran expedir con el objeto de acreditar permanencia, para el cobro de viáticos. (D. 970/70, arts. 79, 83 y 89).

"4. Las actuaciones que se surtan en las Cámaras de Comercio y ante los tribunales de arbitramento. (Art. 5-72 C. P. C., 663 ss.).

"Parágrafo. Se prohibe a los notarios y a quienes hagan sus veces, y a los funcionarios públicos, expedir copias en papel común de los actos a que se refiere este artículo, salvo que sean solicitadas por entidades de Derecho Público con destino a actuaciones exentas, en cuyo caso se dejará constancia en el documento, del uso a que se destina la copia. (Arts. 28, 29, 31 y 42).

"Exenciones:

"Artículo 4º Están exentos del impuesto del papel sellado:

"1. Las actuaciones oficiales de los organismos internacionales y de las Misiones, Embajadas y Consulados acreditados ante el Gobierno colombiano.

"2. Todos los documentos que se relacionen con la aplicación de las leyes laborales, o de las que regulan relaciones de servicio entre las entidades de Derecho Público y sus funcionarios, inclusive los que se produzcan con motivo del ingreso del personal, pago de salarios o sueldos, excusas, licencias y renuncias. (Arts. 5-9, 6-21; C. P. L., 39; D. 250/70, arts. 26 y ss.).

"3. Las actuaciones en el proceso penal, inclusive la acción civil que se ejercite dentro del mismo proceso y las que adelanten en asuntos de policía correccional. (C. P. P., 150; C. Nal. de Policía, arts. 71 ss.).

"4. Las actuaciones en los juicios civiles de mínima cuantía, y en los juicios de sucesión de que conocen los jueces municipales. (C. P. C., 14, 15 y 19).

"5. Las actuaciones en los juicios de amparo de pobreza, las de quienes obtengan este beneficio, y las del juez en cuanto resuelva solicitudes del amparado. (C. P. C., 160 y ss.).

"6. Las cuentas que deban rendir los depositarios judiciales, los administradores concordatarios y los síndicos de la quiebra. (C. P. C., 689; C. de Co., 1953-11).

"7. Las actuaciones que se adelanten ante los juzgados de menores. (L. 83/46, arts. 2º y 88).

"8º Las actuaciones relativas al simple ejercicio del derecho de petición y las quejas o denuncias que se formulen contra los funcionarios públicos. (C. N. 45; D. 2733/59; D. 250/70, art. 91 y ss.).

"9. Las actuaciones de los funcionarios oficiales en interés público o social, o en beneficio de las entidades de Derecho Público. (C. N., 16).

"10. Las actuaciones que adelanten y los documentos que otorguen en campaña los miembros de la fuerza pública. (Art. 6-18; C. C., art. 1098 y siguientes).

"11. Las actuaciones de las personas jurídicas que funcionen exclusivamente con objetivos de beneficencia pública. (C. C., art. 635 y ss.).

"12. Los libros que se lleven en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados, los del registro del estado civil de las personas, y los libros de registro de las Cámaras de Comercio, y de las oficinas que hagan sus veces. (D. 1250/70, art. 4º y ss.).

"13. Los protocolos de los notarios de los lazaretos y las copias que de ellos se expidan.

"14. Las actuaciones que promuevan los asilados en los lazaretos.

"15. Los escritos que los recluidos en las cárceles dirijan a las entidades de Derecho Público de carácter administrativo.

"16. Las matrículas y los títulos que extiendan los establecimientos de educación.

"17. Las diligencias sobre autenticación de documentos exentos del impuesto de papel sellado.

"18. Las cuentas por manejo de caudales públicos que deban rendirse ante las contralorías de las entidades de Derecho Público, las actuaciones que se originen en las glosas de observaciones que formulen dichas oficinas, y las actuaciones gubernativas en los juicios de cuentas. (Art. 6-21).

"19. Las cuentas de cobro que se presenten a las entidades de Derecho Público, y las órdenes de pago que éstas expidan. (Art. 6-5).

"20. Las libranzas y pagarés a cargo de las entidades de Derecho Público, o de personas exentas.

"21. Las cartas de crédito, letras de cambio, cheques, cédulas o títulos de capitalización, títulos de acciones o bonos, pólizas de seguros, comprobantes de depósitos a la orden y a término en los bancos o en los almacenes generales de depósito, comprobantes de consignación, recibos, facturas, vales, cuentas de cobro y títulos al portador usuales en el comercio. (Art. 6-22).

"22. Los documentos de identificación, y los necesarios para la expedición de los mismos.

"23. Los certificados de estar en paz y salvo con impuestos y contribuciones. (Art. 5º-11).

"24. Los informes y certificados que se expidan con fines exclusivos de estadísticas o control de impuestos y contribuciones. (Art. 6-29).

"25. Los contratos de cuenta corriente bancaria. (Art. 6-30).

"26. Los documentos, actuaciones y diligencias para los cuales está permitido el uso de papel común por otras disposiciones legales vigentes. (D. 432/69, art. 16).

"CAPITULO II

"Impuesto nacional de timbre.
"Objetos de imposición.

"Artículo 5º Causan impuesto de timbre nacional, de conformidad con la cuantía que se indica para cada caso:

"1. Las cartas de naturalización, $ 15.000.00.

"2. Los pasaportes ordinarios que se expidan en el país, $ 200.00. Las revalidaciones $ 50.00 por cada año. (art. 6º, numerales 2, 24 y 25).

"3. Los pasaportes ordinarios que se expidan en el exterior por agentes diplomáticos o consulares colombianos, $ 30.00. Las revalidaciones $ 5.00.

"4. Los pasaportes colectivos que se expidan a grupos constituidos por diez o más personas y con fines docentes, artísticos, turísticos o deportivos para un solo viaje al exterior $ 100.00 por cada persona.

"5. Los pasaportes para estudiantes que viajen al exterior con el fin de realizar estudios cuya conveniencia para el país sea certificada por una entidad de Derecho Público competente, $ 100.00. Las revalidaciones $ 40.00.

"6. Los documentos de viaje que se expidan a favor de extranjeros, al tenor de lo dispuesto en el Decreto 3270 de 1953, $ 100.00. Las revalidaciones, $ 20.00 por cada año.

"7. Toda visa ordinaria de residente para entrar al país, $ 30.00. Se exceptúa a los extranjeros cuyos países hayan firmado convenio especial con Colombia a base de reciprocidad equivalente. En ningún caso el valor de la visa expedida en el país será inferior al de la expedida en el extranjero. (Art. 6º, numerales 7 y 26).

"8. Las visas temporales, $ 5.00. El precio se establecerá conforme a lo dispuesto en el numeral anterior.

"9. Las visas colectivas que se expidan a favor de agrupaciones de carácter docente, artístico, turístico o deportivo, con una validez máxima de seis meses, $ 10.00 por cada persona. El precio se determinará en la forma estipulada en los numerales anteriores.

"10. Las copias, extractos y certificados que expidan los funcionarios oficiales, $ 5.00 cada hoja. Se incluyen las copias notariales de toda clase, inclusive la primera copia.

"Las copias y certificados que expidan los funcionarios del sector educativo, o con destino a ellos o a planteles de enseñanza $ 2.00 (Art. 6º-1).

"11. Los certificados de paz y salvo que expidan las entidades de Derecho Público, por concepto de impuestos o contribuciones, $ 10.00 cada uno. Si el certificado se expide a nombre de varias personas, $ 10.00 por cada persona. (Art. 4º-23).

"12. Las traducciones oficiales, $ 30.00 por cada hoja. (Art. 17).

"13. Las diligencias de autenticación de publicaciones oficiales, $ 15.00.

"14. La autenticación o reconocimiento de firmas que se efectúen dentro del país por o ante funcionarios de carácter oficial, $ 10.00 por cada persona cuya firma se reconozca o autentique. (Art. 6-23).

"La autenticación de los certificados de estudios que expidan los establecimientos de enseñanza, $ 2.00.

"15. La autenticación o reconocimiento de firmas por o ante cónsules colombianos, $ 5.00 por cada persona cuya firma se reconozca o autentique.

"16. Toda certificación expedida en el exterior por funcionarios diplomáticos o consulares colombianos, $ 5.00.

"17. Toda diligencia de presentación personal ante funcionarios oficiales de documentos destinados a personas o entidades de carácter privado, $ 1.00.

"18. Cada copia extra de facturas consulares, conocimientos de embarque o guías aéreas, $ 2.

"19. Las copias, extractos o certificados de las actas eclesiásticas sobre el estado civil de las personas y las certificaciones sobre el mismo objeto, $ 10.00.

"20. Las actas de posesión minera, $ 1.000.00.

"21. La titulación minera, así:

a) Cada título de minas de veta, $ 500.00 por cada pertenencia o fracción;

b) Cada título de mina de aluvión y de piedras preciosas, $ 5.000.00;

c) Cada título de minas de sedimento, $ 2.500.

"22. Las concesiones de depósitos naturales, así:

a) Las petrolíferas, $ 10.000.00;

b) Las de minerales radiactivos, $ 2.000.00;

c) Las de explotación de bosques naturales, en terrenos baldíos de la Nación, $ 3.00 por hectárea;

d) Otras concesiones mineras, $ 1.000.00.

"Las prórrogas de cualquiera de estas concesiones, el 50% de la tarifa respectiva.

"23. Los permisos para explotar bosques naturales en terrenos de propiedad privada, $ 8.00 por hectárea.

"24. Los permisos para explotar depósitos de arena, gravas, gravilla, piedras de labor o de construcción, $ 600.00.

"25. Los permisos para explotar minas de esmeraldas, $ 20.000.00.

"Las prórrogas de dichos permisos, el 50% de la tarifa respectiva.

"26. Los títulos de adjudicación gratuita de terrenos baldíos, $ 3.00 por cada hectárea adjudicada.

"27. Los permisos que otorgue el Gobierno para ocupar calles, plazas, vías y demás bienes de uso público, con redes de carácter permanente para uso industrial o doméstico, $ 3.000.00.

"28. Las concesiones de fuerza hidráulica, $ 1.500.00. Las renovaciones $ 750.00.

"29. Las concesiones de aguas, $ 2.00 por cada litro por segundo.

"30. Las solicitudes de patente de invención, de registro de marcas, modelos, dibujos industriales, $ 1.000.00.

"31. Los títulos o certificados de marcas, etiquetas, modelos, rótulos, nombres, enseñas y dibujos comerciales o industriales, $ 1.000.00. Sus renovaciones, prórrogas, traspasos y modificaciones, $ 600.00.

"32. Los títulos de patentes de invención, $ 5.000.00. Sus renovaciones, prórrogas, traspasos y modificaciones, $ 3.000.00.

"33. Las patentes de embarcaciones fluviales o marítimas, $ 3.00 por cada tonelada de capacidad transportadora.

"34. Las matrículas de naves aéreas, $ 35.00 por cada mil kilogramos de peso bruto máximo de operación al nivel del mar, según la reglamentación que sobre el particular expidan las correspondientes autoridades colombianas.

"35. Las licencias para portar armas de fuego, $ 200.00. Las renovaciones, $ 100.00.

"36. Las licencias que expida el Gobierno para comerciar en municiones y explosivos, $ 1.500.00. Las renovaciones de dichas licencias, $ 500.00.

"37. Las licencias que expidan las entidades de Derecho Público de carácter nacional para lanzar al mercado productos que requieran previa aceptación oficial $ 600.00.

"38. Las providencias oficiales sobre reconocimiento de personería jurídica, $ 500.00. (Art. 6-11).

"39. Las actas de posesión de funcionarios oficiales el 2% sobre el valor del sueldo fijo mensual, si éste no excede de $ 2.000.00, o el 6% si sobrepasa esta cantidad.

"Si el sueldo es eventual o pagadero en proporción al desarrollo de determinada actividad, $ 30.00; si es mixto, o sea que participa del fijo y del eventual, el 2% o el 6% sobre el sueldo fijo y $ 30.00 más.

"40. Las actas de posesión de los funcionarios particulares que deban extenderse ante las entidades de Derecho Público, la misma tarifa establecida en el ordinal anterior.

"En este caso, y en los que contempla el numeral anterior, se aplicará igual tarifa para las posesiones de empleados nombrados en interinidad.

"41. Las nóminas y cuentas de cobro que se presenten en las oficinas pagadoras de las entidades de Derecho Público, sobre cada salario bruto devengado o sobre el valor de la cuenta; $ 0.20 por cada cien pesos o fracción. Si el sueldo mensual no exceda de $ 1.000.00, la mitad de la tarifa. (Art. 4-19; 6-5).

"42. El original de cada factura consular, $ 5.00. Los permisos de navegación $ 15.00 cada uno.

"43. La legalización de facturas consulares, el 1% del valor neto FOB de la mercancía amparada por cada factura .

"44. La presentación de facturas comerciales ante las autoridades aduaneras, cuando tal requisito sea necesario, el 2% del valor neto FOB de la mercancía amparada por cada factura. Este impuesto se causará únicamente cuando se presente la factura comercial sola, es decir, no como anexo de la factura consular.

"45. La legalización del documento único para el despacho de naves mercantes:

"Barcos hasta de 1.000 toneladas netas ..... $ 100.00

"Barcos hasta de 1.001 a 2.000 toneladas netas	200.00
"Barcos de 2.001 a 3.000 toneladas netas	300.00
"Barcos de 3.001 a 4.000 toneladas netas	400.00
"Barcos de 4.001 a 5.000 toneladas netas	500.00
"Barcos de 5.001 a 7.000 toneladas netas	600.00
"Barcos de 7.001 a 10.000 toneladas netas	700.00
"Barcos de 10.001 a 50.000 toneladas netas	800.00
"Barcos de 50.001 toneladas en adelante	1.000.00

"Este impuesto se causará por una sola vez, aun cuando se modifique el documento una o más veces durante el mismo viaje, y la legalización se efectuará por el Cónsul del puerto de partida, o en su defecto, por el funcionario consular colombiano del primer puerto intermedio.

"Si examinados todos los documentos sobre pasajeros y carga, aparece que del total de ingresos recibidos por quien explote un barco en cada viaje de un puerto en el exterior a uno en el país, el 90% corresponde a pagos de pasajeros realmente transportados, la legalización se efectuará ante el administrador de aduanas del primer puerto colombiano donde el barco toque y el pago será en pesos. Si el administrador encuentra que los ingresos no corresponden a los porcentajes establecidos, cobrará las tarifas mencionadas arriba, multiplicados por la tasa de cambio oficial del día de arribo.

"46. La legalización del documento único para el despacho de aeronaves, $ 100.00 por una sola vez y sea cual fuere el número de hojas que lo constituyan. Se exime del impuesto a las aeronaves colombianas y por estricta reciprocidad, a las de aquellos países que no exijan gravámenes ni derechos a los aviones colombianos.

"47. El original de cada conocimiento de embarque, o guía aérea, $ 10.00.

"48. Las cartas de corrección, $ 5.00 cada una.

"49. Los manifiestos que se presenten a las oficinas de correos, que amparen bienes sujetos al pago de derechos de importación, $ 10.00 por cada hoja principal.

"50. La matriz de las escrituras públicas, $ 100.00.

"51. La protocolización de las sentencias aprobatorias de juicios de sucesión, el 2% del valor de los bienes adjudicados. En caso de que no sea necesaria la protocolización por tratarse de bienes muebles, el impuesto deberá cancelarse previamente a la sentencia aprobatoria, teniendo como base el proyecto de partición que va a someterse a aprobación.

"En todo caso el valor del impuesto se pagará previamente a la sentencia aprobatoria sobre el de los bienes muebles objeto de la partición sin perjuicio del que corresponda a los bienes inmuebles al momento de protocolizar la sentencia respectiva.

"52. Los avalúos, con intervención de peritos, que se presenten o se practiquen en juicios civiles o diligencias administrativas, sobre el justiprecio líquido que exceda de $ 5.000.00 un peso ($ 1.00) por cada cien pesos ($ 100.00) o fracción:

"a) En los inventarios sucesorales, $ 0.40 por cada $ 100.00 o fracción;

"b) En los demás juicios civiles o diligencias administrativas, $ 0.20 por cada cien ($ 100.00) o fracción;

"c) Cuando por la naturaleza del negocio el valor sea indeterminado, $ 250.00.

"El pago se efectuará en la Administración o Recaudación de Impuestos Nacionales del lugar en que se ventile el juicio, o se adelante la actuación correspondiente.

"El gravamen se considera causado tan pronto como se produzcan o presenten los respectivos dictámenes periciales, y el pago se efectuará dentro de las 24 horas siguientes a aquella en que se determine la práctica de la correspondiente diligencia, cuando en ella se produzca el dictamen pericial, o se comprobará con el recibo oficial de caja que debe acompañarse a la presentación de los dictámenes. Para liquidar el impuesto, se observarán las reglas siguientes:

"a) Si los peritos están de acuerdo, el impuesto se causará con base en el avalúo producido por ellos;

"b) Si los peritos están en desacuerdo, se tomará como base del gravamen el medio aritmético de los dictámenes;

"c) En caso de que prosperen objeciones contra un peritazgo, y cuando se presenten casos de reavalúos, el impuesto será reajustado de acuerdo con el resultado del avalúo definitivo.

"53. La inscripción anual de los comerciantes en el Registro Público de Comercio, o su renovación, $ 200.00.

"54. Todos los libros que se registren en las Cámaras de Comercio o en las oficinas que hagan sus veces, sea o no obligatorio tal registro, $ 0.40 por cada hoja. No es forzoso adherir y anular en cada hoja las respectivas estampillas, sino que podrán serlo en la nota de recibo que se escriba y por el valor total del impuesto.

"55. El original de las declaraciones de renta y patrimonio, que se destine para las oficinas de impuestos nacionales, de las personas naturales, sucesiones ilíquidas, asignaciones y donaciones modales, $ 15.00 y $ 100.00 en el de los demás declarantes. Este impuesto se duplicará cuando la declaración sea extemporánea.

"56. Los memoriales que se dirijan a las entidades de Derecho Público para solicitar condonaciones, exenciones o reducción de derechos, $ 50.00.

"57. Las solicitudes de señalamiento de precios comerciales y de tarifas únicas que se dirijan al Consejo Nacional de Política Aduanera, el 0.5% del valor del sacrificio fiscal que implique la solicitud.

"58. Las solicitudes presentadas al Gobierno y que requieran concepto previo del Consejo Nacional de Política Aduanera, $ 1.000.00.

"59. Los documentos privados en los que se haga constar la existencia, constitución, modificación o extinción de obligaciones al igual que la prórroga o cesión de los mismos, sobre su cuantía, $ 0.30 por cada $ 100.00 o fracción. Los de cuantía indeterminada $ 250.00. (Véase el numeral 72 y el artículo 26-1).

"Se exceptúa del impuesto de que trata este numeral, los documentos de promesa de contrato y la cláusula penal y la de arras que se estipulen en éstos. Arts. 6-8 y 6-12.

"Los bonos de prenda están sujetos a este impuesto solo cuando se efectúe su primer endoso. Estos impuestos serán retenidos en la fuente por los Almacenes Generales de Depósito, en el momento de la expedición de los certificados o de la anotación en el talonario respectivo, del primer endoso que se haga del bono de prenda.

"60. Los documentos comprendidos en el numeral anterior, cuando hayan sido otorgados en el exterior y pretendan hacerse valer en el país para cualquier efecto judicial, o administrativo, pagarán el impuesto que les habría sido aplicable si se hubiesen otorgado en el país.

"61. Los comprobantes de haberse pagado premios de rifas, loterías, y formularios de apuestas sobre varias competencias hípicas o deportivas, el 1% del valor del premio.

"62. Las cesiones de derechos que se hagan en las escrituras públicas por simple nota de traspaso, $ 0.50 por cada $ 100.00 o fracción de su valor. Si el valor es indeterminado, $ 250.00. En estos casos el impuesto se pagará dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la cesión, aunque ésta no se haya notificado al deudor. C. C. 1961.

"63. El giro o aceptación de letras de cambio, pagarés, libranzas, que se extiendan en el país y que deban pagarse en Colombia, $ 0.30 por cada $ 100.00 o fracción de su valor. (V. art. 26-3).

"64. Los instrumentos de que trata el ordinal anterior girados o pagaderos en el exterior, y que pretendan hacerse valer en el país para cualquier efecto judicial o administrativo, $ 0.30 por cada $ 100.00 o fracción de su valor.

"65. Los cheques que deban pagarse en Colombia, $ 0.10 por cada uno. Art. 6-13.

"66. Las pólizas de seguros, sus renovaciones, aplicaciones o anexos, sobre el valor de las primas brutas recaudadas por cualquier concepto durante su vigencia, así:

"a) En los seguros de vida individual, $ 4.00 por cada $ 100.00;

"b) En los seguros colectivos de vida, $ 3.00 por cada $ 100.00;

"c) En los seguros generales o comerciales, $ 8 por cada $ 100.00;

"d) En los demás seguros no comprendidos anteriormente, $ 6.00 por cada $ 100.00;

"e) Los saldos de las cuentas anuales de reaseguros a favor de compañías constituidas en el exterior y no incorporadas al país, $ 3.00 por cada $ 100.00. En este caso la consignación del impuesto deberá hacerse dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año.

"Estos gravámenes entiéndense causados no sobre cada prima de seguro aisladamente considerada, sino sobre el valor global de las primas brutas que se recauden durante el mes.

"67. Los bonos que se emitan nominativamente, el uno por ciento (1%) de su valor nominal. Los que se emitan al portador, el dos por ciento (2%) sobre el valor nominal.

"68. Los títulos de capitalización o de ahorro, $ 0.20 por cada mil pesos de su valor nominal.

"Los premios pagados a los favorecidos en sorteos de títulos de capitalización y ahorro, sobre la diferencia entre el total pagado al beneficiario y lo invertido por éste, el 1% de su valor.

"69. La emisión de acciones nominativas de sociedades anónimas o en comandita por acciones, el cinco por mil (5‰) sobre el valor nominal de los títulos. Cuando las acciones sean al portador, el dos por ciento (2%) sobre el valor nominal.

"70. Los pasajes aéreos y marítimos de puertos colombianos a puertos extranjeros, expedidos a ciudadanos colombianos, el 5% de su valor. Art. 6-17.

"71. Las sentencias, facturas, vales, cuentas de cobro, recibos constitutivos de obligaciones y otros documentos análogos, no gravados ni exentos específicamente en este Decreto, cuando se presenten como prueba en juicios civiles o en di-

ligencias administrativas, aun cuando la obligación que consta en ellos haya sido cancelada, cincuenta centavos ($ 0.50) por cada cien pesos ($ 100.00) o fracción de cien pesos de su valor. Si son de valor indeterminado, doscientos cincuenta pesos ($ 250.00).

"Se exceptúan del impuesto anterior las copias de las diligencias de absolución de posiciones o de declaratoria de confeso, cuando se utilicen como pruebas en juicios civiles o diligencias administrativas.

"72. Las actuaciones ante la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Procuraduría General de la Nación, Tribúnales de Aduanas; actuaciones y certificaciones que se relacionen con las Cámaras de Comercio, testamentos y donaciones entre vivos; documentos públicos y privados sobre obligaciones, modificaciones o extinciones de las mismas por cuantía de $ 20.000.00 o más, o por cuantía indeterminada, dos pesos ($ 2.00) en cada hoja de papel sellado.

"73. El traspaso de propiedad de vehículos automotores, un impuesto de $ 20.00 cuya estampilla será anulada por la respectiva Dirección de Tránsito.

"Parágrafo. Salvo lo previsto en las disposiciones especiales, el impuesto mínimo de timbre nacional será de cinco centavos ($ 0.05).

"74. Los recibos de pago que expidan las autoridades municipales, por concepto de impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular conforme a la siguiente tarifa:

"a) Vehículos cuyo modelo oscile entre los diez y quince años anteriores al respectivo año gravable, $ 35.00 por cada mes;

"b) Vehículos cuyo modelo oscile entre los seis y los nueve años anteriores al respectivo año gravable, $ 50.00 por cada mes;

"c) Vehículos cuyo modelo oscile entre los tres y cinco años anteriores al respectivo año gravable, $ 65.00 por cada mes;

d) Vehículos cuyo modelo no sea anterior en más de dos años al respectivo año gravable, $ 105 por cada mes;

"e) Los vehículos que están gravados con este impuesto, cuyo peso fuere de 1.400 kilogramos o más, pagarán las tarifas establecidas en los literales anteriores aumentadas en un 30%. Art. 6-32.

"75. Toda baraja, $ 0.05 por cada carta.

"76. Los nacionales colombianos y los extranjeros residentes en el país que salgan al exterior, $ 500.00. Art. 6-33.

"77. Sobre las comisiones que reciban los bancos para otorgar garantías, el cuatro por mil (4º/oo).

"78. La cesión, endoso o traspaso de las acciones nominativas no inscritas en bolsa de valores, el cinco por mil (5º/oo) sobre el valor que fije la Dirección General de Impuestos Nacionales, con base en los datos que le suministre la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

"Exenciones

"Artículo 6º No causan el impuesto de timbre nacional:

"1. Los siguientes certificados:

a) De salud o de vacunación a favor de estudiantes y maestros, o profesores oficiales;

b) Las licencias o certificados de idoneidad para ejercer cualquier clase de profesión;

c) Los certificados de idoneidad y los títulos o diplomas que se expidan como culminación de estudios secundarios, universitarios, técnicos o comerciales;

d) Las actas de inscripción de profesionales o técnicos en las oficinas públicas.

"2. Los pasaportes diplomáticos.

"3. La personería jurídica a favor de sindicatos y de entidades cuyos fines sean exclusivamente de beneficencia pública. Art. 4-11.

"4. Las cuentas de cobro por devoluciones de impuestos, contribuciones, derechos y traspaso de fondos recaudados por las entidades de Derecho Público, con destino a otras personas.

"5. Las nóminas por jornales y las cuentas de cobro por prestaciones sociales. Art. 4-2.

"6. Las cuentas de cobro que se formulen entre sí las entidades de Derecho Público.

"7. Las visas consulares de turismo o de tránsito en pasaportes y tarjetas.

"8. Los contratos accesorios, cláusulas penales y pactos de arras que consten en el mismo documento, en el cual se extienda el contrato principal. Art. 5º-59.

"9. Los contratos de trabajo. Art. 4-2.

"10. El endoso de los títulos valores.

"11. Los reconocimientos de personería jurídica para fondos mutuos y corporaciones cívicas sin ánimo de lucro, así como para sindicatos de trabajadores y cooperativas que no sean de industriales o comerciantes. Art. 6º-3.

"12. Las promesas de contrato de compraventa que versen sobre inmuebles destinados a la adquisición de casas para trabajadores, con la liquidación parcial de sus prestaciones de cesantía. Art. 5º-59.

"13. Los cheques que giren las entidades de Derecho Público. Art. 5º-65. Art. 42.

"14. Las libretas de cajas de ahorros.

"15. Los documentos que se expidan con el objeto de garantizar el manejo de bienes de las

entidades de Derecho Público por funcionarios oficiales.

"16. Las primas de reaseguros cedidas a compañías nacionales.

"17. Los pasajes internacionales de toda clase, que se expidan a personas que salgan del país a realizar estudios, cuya conveniencia sea certificada por una entidad de Derecho Público competente, o cuando se trate de enfermos cuyo estado de salud sea certificado por una entidad de Derecho Público.

"18. Las actuaciones que adelanten y los documentos que otorguen en campaña los miembros de la Fuerza Pública.

"19. Los duplicados de todo documento sujeto al impuesto de timbre en los cuales conste, oficialmente, que los originales respectivos pagaron el impuesto.

"20. Los documentos en los cuales se advierta que se producen con el único objeto de expedir, renovar o copiar documentos de identificación.

"21. Los documentos de origen oficial que deban presentarse en actuaciones penales, laborales y tributarias, o para hacer efectivos los derechos que consagran las normas sobre Carrera Administrativa, en los cuales conste que son exclusivamente utilizables para las finalidades aquí previstas.

"22. Las prórrogas de los instrumentos negociables, cuando no impliquen novación.

"23. Las constancias o anotaciones sobre presentación personal de un escrito dirigido a entidades de Derecho Público.

"24. Los pasaportes oficiales de los funcionarios enumerados en el Decreto 796 de 1941, y los de aquellas personas designadas mediante decreto ejecutivo para el cumplimiento de una comisión fuera del país.

"25. La expedición y revalidación de pasaportes a favor de colombianos que se hallen en incapacidad de satisfacer el gravamen. Esta exención deberá decretarse por la Dirección de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable de la División Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores.

"26. Las visas de 'inmigrante' autorizadas por los organismos competentes y otorgadas con los auspicios del Comité Internacional de Migraciones Europeas (CIME).

"27. Las constancias o boletines de inscripción de colombianos en los consulados.

"28. Los comprobantes o certificados de depósitos a término fijo.

"29. Los informes y certificaciones que se expidan con fines exclusivos de estadística o control de impuestos y contribuciones.

"30. Los contratos de cuenta corriente bancaria.

"31. Los contratos y documentos sobre préstamos especiales del Banco de la República a los bancos para cubrir deficiencias en su posición de encaje.

"32. Del impuesto de que trata el numeral 74 del artículo 5º de este Decreto los recibos de pago de los impuestos municipales sobre los siguientes automotores:

a) Los vehículos que según las disposiciones legales sean clasificados dentro del servicio público de transporte;

b) Los vehículos de propiedad de entidades de Derecho Público;

c) Los buses destinados exclusivamente al transporte de estudiantes;

d) Las motonetas y motocicletas.

"33. Del impuesto de que trata el numeral 76 del artículo 5º quedan exentos:

a) Los estudiantes colombianos que adelanten estudios en el exterior con préstamos del ICETEX y aquellos que viajen por cuenta de universidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional;

b) Quienes efectúen tráfico fronterizo dentro de las zonas legalmente definidas como tales, siempre que se sometan a las reglamentaciones aduaneras existentes;

c) Las personas o funcionarios públicos y los de entidades descentralizadas cuando viajen en misión oficial;

d) Quienes viajen con pasaporte diplomático;

e) Los turistas extranjeros de visita o en tránsito en Colombia;

f) Las tripulaciones regulares de las naves y aeronaves de empresas colombianas de transporte marítimo o aéreo;

g) Los funcionarios y trabajadores de las empresas terrestres, marítimas y aéreas que presten servicio de transporte internacional y que por razón de su oficio tengan que viajar al exterior;

h) Quienes viajan al exterior con fines científicos, artísticos o deportivos;

i) Los menores de dos años;

j) Los residentes en las Islas de San Andrés y Providencia que hayan de viajar a los países centroamericanos por un término no mayor de diez (10) días.

"34. La cesión, endoso o traspaso de los títulos de acciones nominativas inscritas en bolsa de valores.

"Artículo 7º Deróganse todas las exenciones del impuesto de timbre nacional consagradas por otras disposiciones, inclusive las otorgadas a empresas industriales o comerciales del Estado; ex-

ceptuándose las conferidas a favor de entidades distintas de esas empresas si fueron expresamente nombradas, o de los actos que éstas celebren.

"Otras disposiciones sobre exenciones.

"Artículo 8º Las entidades de Derecho Público están exentas del pago de los impuestos de papel sellado y de timbre nacional, en todos los casos en que dichos impuestos sean de su cargo.

"Las empresas industriales y comerciales del Estado quedan sometidas a las normas comunes de impuesto de timbre y papel sellado aun cuando hubiesen recibido exenciones especiales.

"Las leyes y decretos que concedieron dichas exenciones quedan derogadas en lo pertinente.

"Cuando en una actuación o documento intervengan entidades exentas, y personas no exentas el impuesto de papel sellado será totalmente del cargo de éstas, lo mismo que el de timbre nacional, en la mitad de su cuantía.

"Artículo 9º Quedarán exentos del impuesto de timbre todos los actos y documentos realizados con las entidades sometidas al control de la Superintendencia Bancaria, distintas de los bancos, corporaciones financieras y compañías de seguros, reaseguros y capitalización y creadas en desarrollo de decretos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades del artículo 120, numeral 14, de la Constitución.

"Artículo 10. Las exenciones de timbre y de papel sellado operan por ministerio de la ley, salvo cuando la exención exija requisitos que no se encuentren plenamente establecidos en el mismo acto, documento o diligencia de que se trate, en cuyo caso el reconocimiento previo deberá hacerlo el Director General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o sus delegados.

CAPITULO III

"Disposiciones generales.
"Forma de utilizar el papel sellado.

"Artículo 11. Sobre cada línea horizontal no deberá escribirse más de un renglón ni la escritura extenderse, ningún caso, a los márgenes verticales ni al sello del papel.

"Artículo 12. Las estampillas de timbre nacional no podrán adherirse a los márgenes del papel sellado ni sobre el espacio escrito, ni sobre el sello. Cuando no sea posible la adherencia de las estampillas en el mismo documento, por falta de espacio, se utilizarán hojas adicionales.

"La misma regla se aplicará cuando el impuesto de timbre se pague por medio del empleo de máquinas registradoras.

"Artículo 13. Los memoriales que eleven los interesados en las actuaciones judiciales y administrativas, deben escribirse en hojas de papel sellado diferentes a las ya utilizadas, total o parcialmente, en los juicios o diligencias administrativas.

"Características del papel sellado y de las estampillas de timbre nacional.

"Artículo 14. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicará el formato, condiciones de impresión y contraseñas necesarias para la seguridad del papel sellado, teniendo en cuenta las siguientes características: largo, treinta y dos (32) centímetros; ancho, veintidós (22) centímetros; margen izquierdo, tres (3) centímetros; margen derecho, dos (2) centímetros; margen superior, dos (2) centímetros; margen inferior, diez y nueve y medio (19½) milímetros; distancia entre líneas horizontales, ocho y medio (8½) milímetros.

"La misma entidad indicará el formato, tamaño y condiciones de impresión de las estampillas de timbre nacional, lo mismo que las marcas y contraseñas necesarias para su seguridad, y los valores de dichas especies, según las necesidades, distinguiéndose siempre con la leyenda 'Timbre Nacional' o 'Timbre Nacional - Servicio Exterior', según el caso.

"El papel sellado para uso en el exterior llevará la leyenda: 'Servicio Exterior'. Dicho papel se expenderá a razón de US$ 2.00 o su equivalente en otra moneda extranjera, por cada hoja.

"Artículo 15. El papel sellado y las estampillas de timbre nacional no tienen término para su circulación y empleo, pero el Ministerio de Hacienda puede decretar y poner en uso, nuevas ediciones. En este caso, fijará un plazo prudencial para cambiar las especies legítimas en circulación por las de nueva edición.

"Artículo 16. Autorízase el empleo de los formularios impresos en papel sellado, siempre que en tales documentos se cumplan los requisitos establecidos por el artículo 18 de este Decreto. La Dirección de Impuestos Nacionales podrá autorizar el uso de formularios o esqueletos impresos en papel común, siempre que se adhieran y anulen por la respectiva Administración o Recaudación de Impuestos Nacionales timbres nacionales por valor de seis pesos ($ 6.00) en cada hoja, o que se utilicen máquinas registradoras de timbre cuando se trate de entidades autorizadas para ello.

"Artículo 17. Las traducciones oficiales y las copias no deben llevar adheridas las respectivas

estampillas en cada hoja sino que bastará con adherir al final de tales traducciones o copias, las correspondientes al valor total del impuesto causado, según el número de hojas que hayan sido utilizadas en la respectiva copia o traducción.

"Recaudos de los impuestos de papel sellado y timbre nacional.

"Artículo 18. El impuesto de papel sellado se hará efectivo, ordinariamente, mediante el empleo del papel descrito en el artículo 12. Así mismo podrá hacerse efectivo mediante la adherencia y anulación de estampillas, o la impresión de sellos especiales en el papel sellado o común, y también por medio de consignación efectiva acreditada por recibos oficiales de caja, de acuerdo con las reglamentaciones que expida el Gobierno.

"Artículo 19. El impuesto de timbre nacional que se cause dentro del territorio colombiano se hará efectivo ordinariamente por medio de la adherencia y anulación de estampillas de timbre nacional. También podrá recaudarse en efectivo, mediante retención en la fuente, consignaciones en las Cajas de Administraciones o Recaudaciones de Impuestos Nacionales, comprobadas por el empleo de máquinas registradoras, o por la expedición de recibos oficiales, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno.

"Corresponde a la Dirección General de Impuestos Nacionales autorizar el uso de las máquinas registradoras de timbre, como también la inspección y vigilancia de las mismas.

"Los interesados deberán obtener autorización del Director General de Impuestos Nacionales, tanto para adquirir como para mantener en funcionamiento la máquina o máquinas que necesiten, y deberán someterse a los reglamentos que para tales efectos sean dictados por el citado funcionario o por sus delegados.

"El impuesto de timbre nacional que se cause en el extranjero se recaudará con el empleo de estampillas del 'Servicio Exterior'.

"Artículo 20. Las estampillas del 'Servicio Exterior' se expenderán a razón de un dólar (US$ 1.00), o su equivalente en otra moneda extranjera, por cada peso colombiano.

"Artículo 21. La anulación de las estampillas de timbre nacional se hará por medios mecánicos o manuales, con expresión de lugar y fecha de la anulación, e imposición de la firma del funcionario que hace la anulación, de manera que la escritura cubra parte de las estampillas y parte del papel, en donde se adhieren. Los reglamentos determinarán los casos en que la anulación pueda hacerse por particulares, y podrán establecer requisitos adicionales para la anulación de las estampillas.

"Validez de los escritos y documentos sujetos a los impuestos de papel sellado y de timbre nacional.

"Artículo 22. Ninguno de los escritos, actuaciones y documentos de que trata el artículo 3º, podrá ser aceptado por funcionarios oficiales, ni podrá ser tenido como prueba, si no estuviere escrito en papel sellado, con el lleno de los requisitos indicados en los artículos 11, 12 y 13 del presente Decreto, mientras no se revaliden en la forma prevista en los artículos 31, 32 o 33, según el caso.

"En los procesos civiles se aplicarán las normas previstas en los artículos 103 y 104 del Decreto número 1400 de 1970.

"Artículo 23. Salvo los casos de recaudo en la fuente, ninguno de los escritos, actuaciones y documentos de que trata el artículo 5º, podrá ser aceptado por los funcionarios oficiales, ni podrá ser tenido como prueba, si no está provisto de las estampillas correspondientes, debidamente anuladas, o carece de la constancia de haber pagado el impuesto, mientras no se compruebe el pago de la sanción de que trata el artículo 34.

"En los procesos civiles se aplicará a estos casos el principio del artículo 104 del Decreto 1400 de 1970.

"Artículo 24. Los funcionarios oficiales que de acuerdo con las normas previstas en este Decreto acepten el conocimiento, actúen o den trámite a documentos o escritos gravados con los impuestos de timbre y papel sellado sin que éstos sean satisfechos en la forma y valor previstos, se harán acreedores a una multa de $ 50.00 que será impuesta por el Director General de Impuestos Nacionales o sus delegados.

"Artículo 25. El Director General de Impuestos Nacionales, a través de las oficinas de investigación correspondientes, podrá ordenar visitas o inspecciones oculares a las entidades de derecho público y privadas y a las personas naturales, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre impuestos de timbre y papel sellado.

"Términos para el pago del impuesto de timbre nacional.

"Artículo 26. El impuesto de timbre nacional deberá pagarse en el momento en que se realice el hecho gravado, salvo las siguientes excepciones:

"1. Dentro de los treinta (30) días siguientes al de su otorgamiento, en el caso de que trata el numeral 59 del artículo 5º.

"2. Dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a aquel en que ha debido producirse el recaudo en la fuente u origen, en los casos en que el Gobierno determine dicha forma de recaudo.

"3. Dentro de los tres (3) días siguientes al giro en el caso de las letras de cambio, pagarés y libranzas, de que trata el numeral 63 del artículo 5º. Si la aceptación fuere anterior al giro, el término empezará a contarse a partir de la fecha de la aceptación. Si la fecha de vencimiento fuere anterior a la del giro, se presume que ha sido otorgada en la fecha del vencimiento.

"Artículo 27. Las actuaciones, documentos o diligencias gravados con impuesto de timbre nacional, que carezcan de fecha, se tendrán como de plazo vencido para los efectos del pago de impuesto.

"Responsable de los impuestos de papel sellado y de timbre nacional.

"Artículo 28. Son solidariamente responsables del pago de los impuestos de papel sellado y de timbre nacional, y de las sanciones correspondientes:

"1. Los funcionarios oficiales que intervengan en la expedición o expidan documentos gravados, y los interesados en dicha expedición, sus apoderados, mandatarios o representantes.

"2. Las personas que adquieran derechos o contraigan obligaciones que consten en documentos gravados, y los causahabientes de aquéllas.

"3. Los funcionarios oficiales que acepten el conocimiento de los documentos sujetos al pago del impuesto, salvo que por su falta de tramitación resulte algún perjuicio para una entidad de Derecho Público.

"4. Quienes presenten ante oficinas públicas los documentos gravados.

"5. Las personas o entidades que deben hacer el recaudo en la fuente.

"Artículo 29. Los funcionarios que extiendan diligencias o expidan documentos sin el cobro de los correspondientes gravámenes, deberán dejar constancia en los mismos del objeto a que son destinados y de las disposiciones que autorizan la expedición.

"Artículo 30. Son sujetos pasivos del impuesto de papel sellado y timbre nacional, por regla general, solidariamente, las personas interesadas en la expedición, registro o uso de documentos gravados, o en la realización o aprovechamiento de actos, hechos u operaciones gravados.

"Los poseedores de automóviles.

"Las personas que deban hacer el recaudo en la fuente.

"Parágrafo. Son absolutamente nulas, para efectos fiscales, las convenciones por medio de las cuales se sustituyen los sujetos pasivos del impuesto de timbre nacional y papel sellado, indicados en ese artículo. C. C., art. 6º, segundo inciso.

"Los sujetos pasivos del impuesto de timbre y papel sellado pueden repetir contra quienes hayan aprovechado sus pagos, hasta por la cuantía de ese aprovechamiento; si el hecho gravado se refería a una obligación contractual se presume que el aprovechamiento tuvo lugar por partes iguales. C. C., art. 2315.

"Revalidaciones y sanciones

"Artículo 31. Salvo lo dispuesto en los artículos 32 y 33, las actuaciones, documentos o diligencias sujetas al impuesto de papel sellado, que hayan sido extendidas en papel común, deberán ser revalidados mediante la adherencia y anulación de estampillas de timbre nacional, en cada hoja, por el triple del valor del papel sellado.

"Artículo 32. Cuando los interesados no suministren el papel sellado necesario, para que los funcionarios oficiales puedan actuar dentro de los términos que la ley les fija, dichos funcionarios actuarán en papel común, pero no oirán al responsable o responsables del impuesto mientras éstos no revaliden el papel usado, mediante la adherencia y anulación de estampillas de timbre nacional, en cada hoja, por el doble del valor del impuesto no satisfecho. C. P. C.,1, 103, 104, 105, 106 y 356.

"La misma revalidación deberá cumplirse para los casos en que alguna persona quiera utilizar actuaciones o documentos que los funcionarios oficiales hayan tramitado o llevado en papel común a una actuación.

"Artículo 33. La actuación que adelanten en papel común los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva, deberá ser revalidado por el ejecutado vencido, mediante el pago de la cuantía señalada en el artículo anterior. C. P. C., 561 ss. D. 1735/64.

"Artículo 34. El pago extemporáneo o insuficiente del impuesto de timbre, será sancionado con tres veces el valor del impuesto no pagado oportunamente. Solo después de pagadas las sanciones se considerará revalidado el documento. Art. 32.

"Artículo 35. La mora en el pago del impuesto de timbre por parte de los retenedores ocasionará intereses del dos y medio (2½) por ciento

por cada mes o fracción del mes de la mora, sin perjuicio de las sanciones penales en que incurran por el hecho de retener indebidamente fondos públicos. C. P., 151.

"Artículo 36. Las personas y entidades que, de acuerdo con los reglamentos, deban anular las estampillas de timbre nacional, y no lo hagan debidamente, sufrirán una multa de diez pesos ($ 10.00) por cada vez que omitan la anulación, o ésta se haga irregularmente. Art. 21.

"Artículo 37. Son competentes para imponer las sanciones de que hablan los artículos anteriores, el Director General de Impuestos Nacionales, los Administradores y Recaudadores de Impuestos Nacionales, o sus delegados.

"Artículo 38. Los funcionarios oficiales ante quienes se presenten documentos gravados con los impuestos de que trata este estatuto, y que no lo hayan pagado, que los hayan pagado en cuantía inferior a la establecida o con las estampillas de timbre nacional anuladas irregularmente, los remitirán al Administrador o Recaudador de Impuestos Nacionales del lugar en donde hayan descubierto la infracción con un informe pormenorizado de los documentos o actuaciones en que se contemple la infracción, para que impongan las sanciones respectivas. De lo contrario, se harán responsables del pago de tales impuestos y de las sanciones pertinentes, si no les fuere posible cumplir con lo aquí dispuesto. Art. 28.

"Los funcionarios examinadores de cuentas de los empleados de manejo podrán aceptar los documentos en que se haya omitido total o parcialmente el pago del correspondiente gravamen, pero se hará efectivo a los responsables o a sus fiadores una multa igual al triple del valor de los impuestos no pagados oportunamente, de conformidad con los artículos 31 y 34 de este Decreto mediante resolución que será dictada por el Administrador de Impuestos Nacionales del lugar donde se examinan las cuentas, la cual una vez ejecutoriada constituirá título ejecutivo por los trámites de la jurisdicción coactiva. Copia de esta resolución será enviada a la Contraloría, para los efectos de la contabilización del valor de la multa en la cuenta de Responsabilidades Pendientes de Pago. Una vez cancelada la multa, los funcionarios de jurisdicción coactiva informarán esta circunstancia a la misma Contraloría, para que se produzca el descargo en la respectiva cuenta. C. P. C., 561, ss.

"Artículo 39. Los Gobernadores de los Departamentos, los Intendentes, Comisarios y Alcaldes prestarán a los empleados encargados de la recaudación y fiscalización de los impuestos de papel sellado y timbre nacional, todas las garantías y el apoyo que necesiten en el desempeño de sus funciones. El incumplimiento de esta obligación dará origen a multas de $ 200.00 a $ 1.000.00, impuestas por el respectivo superior jerárquico.

"Artículo 40. Las personas que por cualquier medio impidan u obstaculicen la vigencia fiscal de los funcionarios de Hacienda, respecto del recaudo de los impuestos de que trata este estatuto, serán sancionados con multas sucesivas de $ 200 a $ 1.000.00, que impondrán el Director General de Impuestos Nacionales, los Administradores, o sus delegados y los recaudadores de Impuestos Nacionales, mediante providencia motivada.

"Cuantías.

"Artículo 41. Para la determinación de las cuantías de los hechos gravados, se observarán las siguientes reglas:

"1ª En los contratos de ejecución sucesiva, la cuantía se determinará tomando en cuenta el valor total de los pagos periódicos que deban hacerse durante la vigencia del convenio. C.C. 2002.

"En los contratos de plazo indefinido se tomará como cuantía la correspondiente a los pagos periódicos durante un año.

"2ª En los contratos que por su naturaleza sean de valor indeterminado, no se tendrá en cuenta la cuantía que para efectos fiscales fijen los interesados. C. C. 6º, segundo inciso.

"3ª Si el valor de un acto, hecho u operación sujeto a impuesto de timbre o papel sellado o incorporado a un documento gravado con ellos, que inicialmente fue indeterminado, se determina, será preciso ajustar el impuesto. Sin acreditar la cancelación del impuesto ajustado que resulte en virtud de ese acto, hecho, operación o documento, no serán deducibles para efectos del impuesto de renta y patrimonio, ni los pagos ni las obligaciones que consten en los documentos gravados, y éstos no podrán ser objeto de consideración por las autoridades judiciales o administrativas.

"4ª La cuantía de los contratos en moneda extranjera se determinará aplicando el cambio oficial que corresponda en el momento en que el impuesto o las sanciones se hagan efectivas.

"Definiciones

"Artículo 42. Unica y exclusivamente para los efectos fiscales relacionados con los impuestos de que trata este Decreto, entiéndese por 'actuación' la actividad escrita de los funcionarios oficiales y de los particulares en la tramitación, instrucción y resolución de los procesos, juicios, negocios o diligencias.

"Unica y exclusivamente para los fines fiscales de este Decreto, entiéndese por 'entidades de Derecho Público' los organismos o dependencias que integran las Ramas del Poder Público en el nivel central o seccional, y las entidades territoriales de la República. C. N., 5º y 55.

"Unica y exclusivamente para los fines fiscales de este Decreto, entiéndese por 'funcionarios oficiales o públicos' las personas naturales nombradas para ejercer un empleo en una entidad de Derecho Público y que han tomado posesión del mismo, cuando estén vinculadas a él mediante una situación estatutaria o un contrato de trabajo. D. 3135/68, art. 5º; D. 250/70, art. 3º.

"Artículo 43. Las normas contenidas en el presente Decreto, en cuanto a sanciones, serán aplicables a todos los impuestos indirectos que se establezcan en lo futuro.

"Artículo 44. Transitorio. Mientras se entrega al expendio el papel sellado de seis pesos ($ 6.00) deberá adherirse estampilla de timbre nacional por valor de tres pesos ($ 3.00) a cada una de las hojas de papel sellado de tres pesos ($ 3.00) que están en circulación.

"Estas estampillas deberán ser anuladas por los funcionarios encargados de los expendios de especies venales o por los funcionarios oficiales que intervengan en la expedición, o que reciban documentos gravados con el impuesto de papel sellado.

"La adherencia de las estampillas de que trata este artículo podrá hacerse en los márgenes del papel sellado.

"Mientras se da a la circulación el nuevo papel sellado, para Servicio Exterior, continuará usándose el que se ha empleado hasta el presente. Art. 14, inciso final.

"Derogatorias.

"Artículo 45. Deróganse las siguientes disposiciones:

"El Decreto 2908 de 1960; el Decreto 2627 de 1961; los artículos 2º a 3º y 6º de la Ley 24 de 1963; Decreto 900 de 1961, excepto el artículo 3º; los artículos 1º a 4º, inclusive, de la Ley 3ª de 1963; los artículos 1º a 3º del Decreto 1592 de 1966; el Decreto 1593 de 1966; el Decreto 746 de 1967; el parágrafo 2º del artículo 1º de la Ley 48 de 1968, y las demás disposiciones que sean contrarias a lo prescrito en el presente Decreto.

"Artículo 46. Este Decreto rige a partir de su publicación.

"Comuníquese, publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 26 de febrero de 1973".

LA COSA JUZGADA

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., septiembre 4 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

1º El ciudadano Tarcisio Roldán Palacio, en escritos de 26 y 28 de marzo del año en curso, solicita de la Corte declare inexequibles los artículos 3º, numerales 1º, 2º, 3º y 4º y su parágrafo; 5º, numerales 51, 72, 73 y 74, literales a), b), c), d) y e); 7º, y los artículos 11 a 45 inclusive, del Decreto extraordinario número 284 de 26 de febrero de 1973 "por medio del cual se reajustan los impuestos de timbre nacional y papel sellado".

2º El citado estatuto consta, precisamente, de 45 artículos, y por tanto, la demanda de inconstitucionalidad que se propone comprende la casi totalidad de sus normas.

3º El actor hace la transcripción literal, en los dos escritos citados, de los preceptos objeto de impugnación.

4º E igualmente, transcribe, en lo pertinente, el texto de la Ley 15 de 1972, ley de facultades extraordinarias, que el Presidente de la República invoca como fundamento del Decreto número 284.

5º El demandante señala como violados, directamente, el artículo 118-8 de la Carta, e indirectamente, el 55 de la misma, en relación con el artículo 76-12 y 2º.

6º El cargo de violación lo hace derivar el actor de exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias que la Ley 15 de 1972 le confirió al Presidente de la República.

7º La Corte, al decidir la demanda de inconstitucionalidad propuesta contra el mismo Decreto número 284 de 26 de febrero de 1973, incoada por el ciudadano Jaime Arteaga Carvajal, en sentencia de esta fecha lo declaró exequible.

8º *En estas condiciones, la entidad se halla frente a un caso de* cosa juzgada *y, por ello, debe estarse a lo ya resuelto.*

9º Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Estése a lo decidido por la Corte en sentencia de esta fecha, recaída en la demanda de inexequibilidad propuesta por el ciudadano Jaime Arteaga Carvajal, contra el Decreto extraordinario número 284 de 26 de febrero de 1973 "por medio del cual se reajustan los impuestos de timbre nacional y papel sellado".

Comuníquese a la Presidencia de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

Angel Antonio Cardoso G.,
Secretario General.

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA

Las funciones del artículo 76 de la Constitución Nacional, otorgadas al Congreso no son taxativas; y pueden conceder al Ejecutivo facultades para legislar, en todas las materias de su competencia que no estén expresamente prohibidas.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., septiembre 4 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

(Aprobada Acta número 29 de agosto 23 de 1973).

El ciudadano Gilberto Moreno T. pide a la Corte declarar inexequible el artículo 26 de la Ley 1ª de 1972 cuyo texto es:

"LEY 1ª DE 1972
(febrero 8)

"*por la cual se dicta un estatuto especial para el archipiélago de San Andrés y Providencia*".

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 26. Facúltase al Gobierno para que dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley expida normas y procedimientos especiales de titulación de inmuebles en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, los cuales regirán por tiempo determinado.

"Parágrafo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 1415 del 18 de julio de 1940, el Gobierno Nacional promoverá las acciones a que hubiere lugar, tendientes a recuperar los terrenos ubicados en las costas del archipiélago, que habiendo sido adjudicados como baldíos, han sido traspasados a ciudadanos extranjeros".

Antes de exponer las razones de inconstitucionalidad de la norma acusada, el actor hace algunas consideraciones sobre lo que debe entenderse por baldíos con fundamento en el Código Fiscal y sobre su adjudicabilidad, especialmente en cuanto se refiere a terrenos ubicados en las costas nacionales o en zonas limítrofes del territorio colombiano.

Argumenta extensamente acerca de que el artículo 5º del Decreto 1415 de 1940 es inconstitucional porque "está expedido en uso de facultades que no tenía, violando la Ley 54 de 1939 por exceso en su aplicación y consecuencialmente el ordinal 12 del artículo 76 'para deducir que la norma acusada' es inexequible entonces porque ordena al Gobierno promover acciones con base en una disposición inconstitucional".

Agrega que tanto el artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, el 52 del Código Fiscal y la disposición acusada "quedaron sin aplicación en el archipiélago de San Andrés y Providencia como consecuencia de los artículos 34 y 36 de la Ley 1ª de 1972...".

Del concepto del Procurador se transcriben las razones de inconstitucionalidad invocadas por el actor:

"a).... Porque el inciso segundo del artículo 6º de la Carta no autoriza al legislador para expedir el estatuto especial que dictó a través de la ley de facultades ya que 'esas normas y procedimientos especiales nada tienen que ver con el régimen fiscal y administrativo de la intendencia ni persiguen su fomento económico, social y cultural. No puede el legislador conferir al Gobierno una facultad que él mismo no tiene y escapa a la órbita constitucional' y, como el precepto constitucional referido no autoriza al legislador para legislar para el archipiélago en forma especial sobre materias civiles y judiciales, el artículo 26 de la Ley que se acusa es contrario a aquella disposición.

"b) Porque aun admitiendo que el legislador pudiese dictar ese estatuto, seguiría siendo inconstitucional el artículo impugnado puesto que esa función es indelegable al Gobierno, ya que

es una orden y no una facultad la de que 'el legislador dictará estatutos especiales'. Así las cosas, insinúa el demandante violación del principio constitucional de la 'separación de los poderes'.

"c) La orden que da el legislador al Gobierno en el parágrafo del precepto impugnado no es para recuperar baldíos indebidamente adjudicados sino los lotes ilegalmente vendidos después de adjudicados, por lo cual no cabe esa autorización 'dentro de la órbita constitucional' de que trata el artículo 76-11 de la Carta, puesto que de acuerdo al 76-21 el Congreso puede dictar normas para 'recuperar tierras baldías' y no las que no lo son.

"d) Pero además la expropiación que ordena la Ley 1ª de 1972 en el artículo 36 hace inaplicable a juicio del actor el estatuto del 26 *ibídem* puesto que carecen de objeto normas especiales de titulación si las tierras a que ellas se refieren han sido declaradas de utilidad pública".

Finalmente, tanto el actor como el Procurador General coinciden en que la Corte debe inhibirse o abstenerse de hacer pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad del artículo 26 acusado, aunque por razones distintas.

Dice el actor:

"En relación con él (art. 26), puede también la honorable Corte inhibirse de una declaratoria de inexequibilidad porque el artículo 36, no solo por haber sido expedido por motivos de soberanía, sino en sí mismo, lo ha hecho inaplicable".

Dice el Procurador:

"En la vista fiscal número 106, también emitida a la fecha por este Despacho, en relación con la acción pública interpuesta por el mismo actor contra el artículo 5º del Decreto extraordinario 1415 de 1940, que trata de las limitaciones en la adjudicación y adquisición de baldíos por parte de extranjeros domiciliados o naturalizados en Colombia en zonas limítrofes y costeras nacionales, se ha debatido ampliamente el punto que corresponde a la demanda de que acá me ocupo, en el sentido de que su actuación resultó inepta por romper un conjunto proposicional normativo que ata de manera inescindible junto con aquella disposición el artículo 26 de la Ley 1ª de 1972, disposición acusada, y que impide hacer un pronunciamiento de fondo de parte de la Corte únicamente sobre la primera por haber sido acusada en forma aislada.

"Igual reparo, y por idénticas razones, ha de hacerse respecto del precepto que es materia de estos considerandos, puesto que la Corte no puede a mi juicio entrar a considerar de mérito la inexequibilidad planteada respecto de un precepto legal que en relación con otro que declaró como 'zona limítrofe' el archipiélago de San Andrés y Providencia dispone que 'de conformidad con el artículo 5º del Decreto 1415 de 18 de julio de 1940, el Gobierno Nacional promoverá las acciones a que hubiere lugar, tendientes a recuperar los terrenos ubicados en las costas del archipiélago, que habiendo sido adjudicados como baldíos, han sido traspasados a ciudadanos extranjeros', sin poder al mismo tiempo, porque no lo promovió así el actor y porque de oficio le está vedado a la Corte hacerlo, entrar a considerar las implicaciones de inexequibilidad de que trata el artículo 5º del Decreto 1415 de 1940 al cual se refiere de manera expresa".

Consideraciones:

Pronunciada sentencia definitiva sobre la constitucionalidad del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, es improcedente la solicitud del Procurador General de la Nación para que la Corte se abstenga de decidir en el fondo respecto de la acción incoada contra el artículo 26 de la Ley 1ª de 1972, norma acusada "por romper un conjunto proposicional normativo"; debe, por consiguiente, proferirse el fallo correspondiente.

a) Dice el actor que "no puede el legislador conferir al Gobierno una facultad que él mismo no tiene y escapa a la órbita constitucional" y agrega: "Inclusive suponiendo que el legislador podía dictar un estatuto especial, seguiría siendo inconstitucional el artículo porque no es función que el Congreso puede delegar en el Gobierno. Es una orden "el legislador dictará estatutos especiales".

La facultad conferida al Gobierno en el inciso primero del artículo acusado llena los requisitos exigidos por la Constitución en cuanto a temporalidad, un año a partir de la promulgación de la ley; y respecto a la precisión, no puede exigirse una mayor determinación del objeto; es para que "expida normas y procedimientos especiales de titulación de inmuebles en el archipiélago de San Andrés y Providencia". Se cumplen las exigencias del artículo 76-12.

Las atribuciones del Congreso enumeradas en el citado artículo 76 no son taxativas; la función fundamental del legislador es hacer las leyes y con esta potestad constitucional puede legislar sobre todos los asuntos que requieran las necesidades y conveniencias públicas, con las limitaciones expresas que la misma Constitución indique. Con mayor razón puede el legislador dictar un estatuto o un código o un procedimiento,

como se quiera nominar, referente a un territorio determinado, cuando el propio constituyente así lo autoriza; tal el caso del artículo 6º que faculta al legislador para proveer a la organización administrativa, electoral, judicial, etc., de las intendencias y comisarías, y en particular para dictar estatutos especiales sobre régimen fiscal y fomento económico del archipiélago de San Andrés y Providencia.

Si el procedimiento se refiere a la adjudicación de terrenos baldíos, la facultad al Gobierno para expedirlo es pertinente porque estos hacen parte del patrimonio fiscal de la República y las reglas para adjudicación y recuperación competen al Congreso (art. 76-21:). A su vez, si los terrenos han dejado de ser baldíos por cualquier modo legal, la reglamentación de la propiedad privada, tanto en la forma de adquirir el título, como en el ejercicio de ese derecho, es atribución propia del legislador que puede conferir al Gobierno en los términos de la Constitución y que contribuye eficazmente al fomento de la economía.

Es inaceptable el cargo.

b) Y lo que se predica del legislador ordinario es válido para el extraordinario cuando este tiene la atribución de competencia correspondiente.

El Congreso puede conceder facultades al Gobierno sobre todas aquellas materias que son de su competencia legislativa siempre que no sean objeto de prohibición especial o que por su naturaleza no le estén reservadas; por este medio de las facultades el Gobierno ejerce constitucionalmente, por excepción, la función de legislador, con la misma amplitud que tiene el Congreso, solo limitada por la misma ley de facultades. Esta es la doctrina tradicional de la Corte.

La voluntad expresada por el constituyente por medio de la frase "el legislador dictará estatutos especiales" (art. 6º) puede cumplirse por medio de facultades extraordinarias sin violación de los artículos 76-12 y 55 de la Carta.

c) *En cuanto al parágrafo del artículo acusado, como destaca el actor, la orden impartida por el legislador al Gobierno es para promover las acciones tendientes a recuperar los terrenos ubicados en las costas del archipiélago, que habiendo sido adjudicados como baldíos, han sido traspasados a ciudadanos extranjeros.*

Esta orden del legislador al Gobierno encaja perfectamente en los cánones de la Constitución ya que el Presidente de la República es la Suprema autoridad administrativa y debe obedecer las leyes y velar por su exacto cumplimiento.

Por otra parte, la indeterminación de las acciones para recuperar no puede ser causal de inconstitucionalidad.

Tampoco vulnera la Constitución la inaplicabilidad que pueda sufrir la norma acusada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 1ª de 1972.

d) No estando acusado en esta acción el artículo 36 de la Ley citada antes es inane toda consideración al respecto.

Por las anteriores razones la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es *exequible* el artículo 26 de la Ley 1ª de 1972.

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA

La titulación de inmuebles, respecto a personas que no sean colombianas por nacimiento, o personas jurídicas extranjeras. La promulgación de las leyes o de los decretos-leyes y la vigencia de los mismos.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., septiembre 11 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobado según Acta número 30 de agosto 30 de 1973.

El ciudadano Gilberto Moreno, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare inexequible, por entero, el Decreto 255 del 22 de febrero de 1973, por el cual se desarrolla el artículo 36 de la Ley 1ª de 1972 y se ejercen las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el artículo 26 de la misma Ley 1ª de 1972.

Tenor del acto acusado.

"DECRETO NUMERO 255 DE 1972
(febrero 22)

"por el cual se desarrollan los artículos 26 y 36 de la Ley 1ª de 1972.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 26 de la Ley 1ª de 1972,

"Decreta:

"Artículo 1º Los Notarios del país y los Cónsules en el extranjero no podrán autorizar escrituras mediante las cuales se traspase el dominio de inmuebles ubicados en el archipiélago de San Andrés y Providencia a favor de personas naturales que no sean colombianas de nacimiento o de personas jurídicas extranjeras, sino cuando en el mismo instrumento se protocolice la prueba de que el inmueble que se traspasa salió del patrimonio nacional antes de la vigencia del Decreto 1415 de 1940.

"Artículo 2º El Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de San Andrés no podrá inscribir en el registro público ningún acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, traslación o extinción del dominio o de otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces ubicados en el archipiélago de San Andrés y Providencia que haya sido otorgado a favor de personas jurídicas extranjeras o de personas naturales que no sean colombianas de nacimiento, cuando dicho inmueble haya salido del patrimonio nacional con posterioridad a la vigencia del Decreto 1415 de 1940.

"Artículo 3º La Superintendencia de Notariado y Registro velará por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores, y tomará todas las medidas de vigilancia y control que sean necesarias para el efecto.

"Artículo 4º En desarrollo del inciso 1º del artículo 36 de la Ley 1ª de 1972, el Gobierno Nacional, constituido para estos efectos por el Presidente de la República y el Ministro de Defensa Nacional dictará las correspondientes resoluciones de expropiación.

"Artículo 5º En desarrollo del inciso 2º del artículo 36 de la Ley 1ª de 1972, el Gobierno Nacional, constituido para estos efectos por el Presidente de la República y el Ministro de Agricultura, dictará las correspondientes resoluciones de expropiación.

"Artículo 6º Con base en las resoluciones a que se refieren los dos artículos precedentes, el Fiscal Promiscuo ante el Juzgado Promiscuo Territorial y de Circuito iniciará los juicios de expropiación, tanto de los inmuebles que hayar

sido adquiridos con violación del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, como los demás que deban adelantarse en cumplimiento del inciso 1º del artículo 36 de la Ley 1ª de 1972.

"Artículo 7º Los juicios de expropiación a que se refiere el artículo anterior se tramitarán, en lo pertinente, por el procedimiento señalado en los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil.

"Artículo 8º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición.

"Publíquese y cúmplase.

"Dada en Bogotá, D. E., a 22 de febrero de 1972".

Otros textos.

Conviene transcribir las disposiciones que cita el acto transcrito, a saber:

"LEY 1ª DE 1972
(febrero 8)

"por la cual se dicta un estatuto especial para el archipiélago de San Andrés y Providencia.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo 26. Facúltase al Gobierno para que dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley expida normas y procedimientos especiales de titulación de inmuebles en el archipiélago de San Andrés y Providecia, los cuales regirán por tiempo determinado.

"Parágrafo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 1415 del 18 de julio de 1940, el Gobierno promoverá las acciones a que hubiere lugar, tendientes a recuperar los terrenos ubicados en las costas del archipiélago, que habiendo sido adjudicados como baldíos, han sido traspasados a ciudadanos extranjeros.

". . . . . .

"Artículo 36. Por razones de soberanía nacional, decláranse de utilidad pública las tierras o zonas costeras del archipiélago de San Andrés y Providencia.

"Las propiedades adquiridas con violación del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, podrán ser expropiadas, por razones de equidad, sin indemnización previa, de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional".

"DECRETO 1415 DE 1940
(julio 18)

"por el cual se dictan algunas disposiciones sobre adjudicación de terrenos baldíos.

". . . . . .

"Artículo 5º Los terrenos baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas, ya se trate de los lotes intermedios reservados por el artículo 52 del Código Fiscal o de los no reservados, podrán en adelante ser adjudicados de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia, únicamente a colombianos de nacimiento.

"Parágrafo. Los terrenos baldíos adquiridos de conformidad con este artículo no podrán ser traspasados a extranjeros a ningún título".

Violaciones invocadas.

El demandante expone algunas reflexiones acerca del artículo 26 de la Ley 1ª de 1972 y formula un cargo de inconstitucionalidad así: "... y sobre los antecedentes, que no razones, antes expuestos, se concluye sin dificultad que el Gobierno carecía en absoluto de facultad para expedir las disposiciones acusadas". La acusación transcrita que comprende la totalidad del Decreto 255, supone violación del artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Carta.

El actor formula además diversos cargos contra todos y cada uno de los artículos del Decreto 255. Conforme a bien lograda síntesis hecha por el Procurador General de la Nación, las acusaciones pueden agruparse de la siguiente manera:

a) El artículo 1º es inexequible porque:

1. No existe norma positiva, ni en ese Decreto ni en el 256 se dicta (sic), de acuerdo con lo cual la vénta de bienes en el archipiélago queda (sic) sometida a requisitos especiales;

2. Hace extensiva a nacionales por adopción la obligación de cumplir requisitos no establecidos en ninguna ley;

3. Priva a los extranjeros de derechos que le concede el artículo 11 de la Constitución;

4. Se refiere a todas las tierras del archipiélago y no existe disposición "sustancial" que impida en él las ventas a nacionales y extranjeros, pues el Decreto 1415, de emanar de allí la facultad y no del 26 como afirma el Decreto, se refiere solo a las costas, y

5. El artículo 26 se refiere a normas y procedimientos especiales de titulación y el artículo 1º no se refiere a eso.

b) El artículo 2º acusado merece los mismos cargos del 1º y además impide el registro de providencias judiciales, administrativas y arbitrales con lo cual viola los artículos 58, 141 y 164 de la Carta, puesto que impide el cumplimiento de sentencias, y por lo tanto viola también el 55 al no respetar la separación de funciones y el ordinal 2º del 119 puesto que el Presidente en vez de velar porque se administre pronta y cumplida justicia lo impide.

c) El 3º es inexequible también por violación del 119.2 de la Carta y porque ordena a subalternos transgredir esa norma constitucional.

d) Los artículos 4º y 5º también resultan inconstitucionales porque se extralimitan en relación con las facultades del artículo 26 de la Ley 1ª de 1972, ya que éste no autoriza al Gobierno para expropiar, y porque además la distribución de los negocios según sus afinidades (art. 57 C. N.) ha de atenerse y para el caso correspondería al Ministro de Justicia y no a los de Defensa y Agricultura.

e) Es igualmente violatorio de la Constitución el artículo 6º porque ella no autoriza fiscales civiles, penales y promiscuos sino simplemente fiscales (art. 142) y porque esos funcionarios deben tener la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los judiciales ante quienes ejercen su cargo y aquí no coincide la categoría.

Además porque de conformidad con los artículos 5º y 6º de la Carta la ley no puede suprimir municipios, con lo cual resulta también inconstitucional el artículo 3º de la Ley 1ª de 1972 que suprimió el Municipio de San Andrés y, por último, en razón de que los Ministros de Gobierno y Justicia y no los de Defensa y Agricultura son los indicados para representar al Gobierno en asuntos de expropiación.

f) El 7º es inexequible porque modifica los artículos 451 y 459 del Código de Procedimiento Civil sin expresar en qué sentido y por qué el artículo 26 de la Ley 1ª no faculta al Gobierno para tales efectos.

g) Por último, el 8º es inconstitucional porque dispone que el Decreto entra a regir desde la fecha de su expedición y en cambio el artículo 53 del C. R. P. M. en relación con los artículos 85 y 89 de la Carta disponen que las leyes deben promulgarse.

Concepto del Procurador.

El Jefe del Ministerio Público luego de compendiar los cargos de la demanda, estima que el Decreto acusado guarda tal conexión con el 1415 de 1940, que no es dable resolver sobre el primero sin que ello tenga inevitable reflejo en la aplicación del segundo. Por donde colige que los ordenamientos citados forman una proposición jurídica completa, que no permite demandas separadas acerca de ellos, circunstancia que hace inepta la que hoy se estudia.

Pero dado que el artículo 5º del Decreto 1415 fue declarado exequible, como unidad jurídica independiente, en sentencia del 9 de agosto de 1973, se impone, de la misma manera, resolver sobre la constitucionalidad del Decreto 255.

Consideraciones:

Primera.

El Decreto demandado se halla incluido en una serie de preceptos ligados entre sí. Conviene hacer una rápida descripción de ese cuadro normativo.

Conjunto de preceptos.

Segunda.

Al Estado pertenece el territorio nacional, y de éste hacen parte, con otros inmuebles, las tierras baldías, cuya apropiación, adjudicación y recuperación corresponde a la ley reglamentar (V. arts. 4º, 202, 76-21 C. N.).

El artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, expedido en ejercicio de facultades extraordinarias y que la Corte declaró constitucional en sentencia del 9 de agosto de 1973, dice: 1º que los terrenos baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes únicamente podrán adjudicarse a colombianos de nacimiento; 2º que los terrenos así adquiridos no podrán ser traspasados a extranjeros.

El archipiélago de San Andrés y Providencia pertenece a Colombia y, geográficamente, está ubicado en una zona limítrofe (V. art. 3º, inciso 2º, C. N.).

El artículo 5º comenzó a regir el 18 de julio de 1940, día de su promulgación.

Del modo descrito, y desde el 18 de julio de 1940, la adquisición de baldíos en el archipiélago de San Andrés y Providencia se reservó a los colombianos de nacimiento, sin que el dominio de la misma clase de bienes pudiera trasferirse a extranjeros.

De otra parte el inciso 1º del artículo 26 de la Ley 1ª de 1972 (reconocido como constitucional en sentencia de 4 de septiembre de 1973) concedió facultades extraordinarias al Gobierno para que dentro del año siguiente a su promulgación, expidiera normas y procedimientos especiales de titulación de inmuebles en el archipiélago de San Andrés y Providencia.

El parágrafo del mismo artículo 26, así mismo exequible, ordena que "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 1415 del 18 de julio de 1940, el Gobierno promoverá las acciones a que hubiere lugar, tendientes a recuperar los terrenos ubicados en las costas del archipiélago, que habiendo sido adjudicados como baldíos, han sido traspasados a ciudadanos extranjeros".

Y el artículo 36 de la Ley 1ª reza:

"Por razones de soberanía nacional, declárase de utilidad pública las tierras o zonas costeras del archipiélago de San Andrés y Providencia.

"Las propiedades adquiridas con violación del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, podrán ser expropiadas, por razones de equidad, sin indemnización previa, de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional".

Tercera.

Los artículos 1º a 7º del Decreto 255 del 22 de febrero de 1973, se dictaron oportunamente en uso de las facultades de que se ha hecho mérito; pero el demandante reputa que dichas autorizaciones no los justifican, por lo cual debe procederse a indagar si hay o no justedad entre éstas y aquéllas. Al hacerse esta confrontación, se reparará en otros aspectos de exequibilidad.

El Decreto 255 y las facultades extraordinarias.

Cuarta.

El artículo 26 de la Ley 1ª de 1972 habilitó al Gobierno para reglamentar la titulación de bienes raíces en San Andrés y Providencia, esto es, para expedir normas sobre los actos y documentos en que consten los respectivos derechos y su registro.

Quinta.

El artículo 1º del Decreto 255 acusado no permite a los Notarios y Cónsules en el extranjero autorizar escrituras mediante las cuales se traspase el dominio de inmuebles situados en San Andrés y Providencia a favor de personas naturales que no sean colombianas de nacimiento o de personas jurídicas extranjeras sino cuando en el mismo instrumento se protocolice la prueba de que la finca que se traspasa salió del patrimonio nacional antes de la vigencia del Decreto 1415 de 1940. A ojos vistas, y ello es correcto, el artículo 1º del Decreto 255 consolida el parágrafo del artículo 5º del Decreto 1415 sobre transferencia a determinadas personas de baldíos ubicados en costas o regiones limítrofes y por ende en el citado archipiélago. A ese fin es pertinente que se exija la protocolización de un escrito complementario y demostrativo de una circunstancia referente al instrumento principal. Se trata de una medida, de un procedimiento dirigido a completar una titulación de inmuebles, que es la materia contemplada en las autorizaciones conferidas por el artículo 26 de la Ley 1ª de 1972. No se ve oposición con éste, ni con otras disposiciones. El cargo es infundado.

Sexta.

El artículo 2º del Decreto 255 de 1972 invoca también al Decreto 1415 de 1940, por el cual se prohibió, en señalados casos, la adquisición y transferencia de baldíos en las costas nacionales y en las regiones limítrofes, dentro de las cuales se encuentran las islas de San Andrés y Providencia; y al efecto veda al Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de San Andrés que inscriba cualquier acto relativo a derechos reales "sobre bienes raíces ubicados en el archipiélago de San Andrés y Providencia que haya sido otorgado a favor de personas jurídicas extranjeras o de personas naturales que no sean colombianas de nacimiento, cuando dicho inmueble haya salido del patrimonio nacional con posterioridad a la vigencia del Decreto 1415". Como el registro de una escritura, al igual que su otorgamiento, es trámite necesario a la titulación de inmuebles, caben, respecto del artículo 2º del Decreto 255, las mismas razones que explican la constitucionalidad del precepto que lo antecede. Es exequible.

Séptima.

El artículo 3º del Decreto 255 atribuye a la Superintendencia de Notariado y Registro funciones de vigilancia y cumplimiento relativamente a los artículos 1º y 2º que se dejan estudiados. No hay pugna con ningún texto de la Carta.

Octava.

Los artículos subsiguientes del Decreto 255, distinguidos con los números 4º, 5º, 6º y 7º, en cuanto prevén adelantamiento de diligencias administrativas y de procesos de expropiación, tienden a corregir posibles vicios en títulos de dominio posteriores al 18 de julio de 1940, y por ello se hallan igualmente dentro del marco de las autorizaciones extraordinarias que versan precisamente sobre esa materia de la titulación de inmuebles por medio de normas y procedi-

mientos especiales, y constan en el artículo 26 de la Ley 1ª, antes copiado.

Novena.

Además, si el Presidente de la República consideró que los Ministros de Defensa Nacional o de Agricultura, en los casos señalados en los artículos 4º y 5º, dictaran con él las resoluciones que allí se contemplan, tampoco incurrió en violación de la Carta, ya que ésta, en su artículo 132, inciso 2º, dispone: "La distribución de los negocios, según sus afinidades, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, corresponde al Presidente de la República".

Décima.

Parecidas reflexiones caben respecto de los artículos 6º y 7º, no solo porque se mantienen dentro de los límites y la finalidad perseguida por unas facultades extraordinarias relativas a normas y procedimientos especiales de titulación, sino por ser consecuencias de los textos precedentes, cuya constitucionalidad se deja vista.

El artículo final.

Undécima.

El último precepto del Decreto demandado, el 8º dice: "El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición" (22 de febrero de 1973) y fue promulgado el 14 de marzo del mismo año, en el Diario Oficial 33807.

Se arguye que ninguna ley o decreto puede regir sino desde su promulgación, a tenor del artículo 85 de la Carta, referente a las leyes propiamente dichas, pero también aplicable a los decretos que se dicten en uso de facultades extraordinarias. Así visto, el artículo 8º, por prever para su vigencia el día de su expedición y no de promulgación, sería inconstitucional.

En conformidad con los artículos 81-5º, 85, 89 y 120-2º de la Constitución, la ley, en cuya elaboración participa el Ejecutivo, necesita, además de la aprobación del Congreso dada con arreglo a los procedimientos y requisitos exigidos por el Código institucional, ser sancionada y promulgada por el Gobierno o, en defecto de éste, por el Presidente del Congreso. La promulgación consiste en insertar el texto del ordenamiento legislativo en el "Diario Oficial". De ahí que la necesidad de la publicación, señalada en la Carta, sea ineludible, exigencia válida también para los decretos del Ejecutivo dictados en uso de facultades extraordinarias.

Decimasegunda.

Una vez promulgada, la ley debe cumplirse. Muchas veces, en la práctica, ello no es dable inmediatamente porque sus disposiciones necesitan el complemento de otras normas, sobre todo ejecutivas, a menudo indispensables (V. art. 120-3º C. N.). De otra parte, si la ley guarda silencio sobre el momento de su vigencia, éste debe ser el de la promulgación, a falta de otra regla. Pero si un mandamiento legislativo prevé que su propia observancia comience antes o después de la publicación, a él hay que atenerse. Si por estas causas surgen dificultades de aplicación, habrá que observar lo que él mismo exprese, o lo que haya prescrito el legislador en forma general o bien lo que estatuya la Constitución, con primacía sobre cualquier otra pauta. Cuando una ley ordena que su vigencia empiece desde su expedición, o lo que es igual, desde su sanción, este es el punto en que comienza a producir efectos, a no ser que un mandato de linaje superior lo impida, caso que no se tiene presente. Los cánones del estatuto político antes invocados llevan a esta conclusión, conforme a la cual el artículo 8º que se examina es exequible.

Resolución

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

Resuelve:

Es exequible el Decreto 255 de 22 de febrero de 1972, por el cual se desarrollan los artículos 26 y 36 de la Ley 1ª de 1972 y se ejercen facultades extraordinarias.

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Gobierno, Justicia, Defensa Nacional, Agricultura, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

JUNTAS DIRECTIVAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

La creación de los establecimientos públicos y la expedición de sus estatutos básicos. La diferencia entre éstos y los estatutos internos. Alcance y precisión del artículo 76, numeral 10 de la Carta. Las facultades de tales juntas directivas se deben entender con relación a los estatutos internos, —que técnicamente debieran llamarse reglamentos internos— y no a los estatutos básicos.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., septiembre 20 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobado según Acta número 31 de septiembre 6 de 1973.

El ciudadano Miguel González Rodríguez, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare inexequible el literal b) del artículo 26 del Decreto 1050 de 1968.

Tenor del acto acusado.

"DECRETO NUMERO 1050 DE 1968

"por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional.

"..... .....

"Artículo 26. *De las funciones de las juntas o consejos directivos de los Establecimientos Públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado.* Son funciones de las juntas o consejos directivos:

"..... .....

"b) Adoptar los estatutos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca y someterlos a la aprobación del Gobierno.

"..... ....."

Violaciones invocadas.

El actor destaca que la disposición acusada confiere una facultad a las juntas directivas de los establecimientos públicos y de las empresas comerciales e industriales del Estado para legislar en materias especialmente atribuidas al Congreso por los numerales 9º y 10 de la Carta, autorización que, de conformidad con el artículo 76-12 de la misma Constitución, es únicamente otorgable por la ley, de manera extraordinaria, al Presidente de la República. De consiguiente, invoca quebranto de los textos que acaban de citarse.

Concepto del Procurador.

El Jefe del Ministerio Público anota que el texto acusado atribuye a las juntas directivas de los establecimientos públicos y de las empresas comerciales e industriales del Estado una función que otros decretos dan, en casos concretos, a determinados entes de la administración que gozan de personería jurídica, y que una sentencia que declarara la inconstitucionalidad del primero dejaría exequible a los segundos, a pesar de encontrarse todos en igualdad de condiciones con respecto a la Constitución.

El Procurador amplía su concepto de la siguiente manera:

"En tales condiciones, considero que la acusación de inconstitucionalidad de solo el artículo 26-b del Decreto 1050 de 1968 no da base para un pronunciamiento de fondo, porque en la hipótesis de que se declarara su inexequibilidad, la declaración no produciría efectos, desde luego que permanecerían incólumes los preceptos de los demás decretos que disponen lo mismo, pero ya con referencia especial y concreta a cada

uno de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado.

"El juicio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada es aquí inseparable del que pudiera suscitarse sobre aquellas otras que no han sido objeto de acusación, las cuales, por lo tanto, no podían tampoco ser objeto de una decisión de la Corte".

Observación.

Existe la conexión que señala el Procurador, pero no es de tal naturaleza que para apreciar la constitucionalidad del literal b) del artículo 26 del Decreto 1050, texto de índole general, sea menester referirse también, así sea de modo implícito, a otras disposiciones especiales que atañen a determinados establecimientos públicos o empresas comerciales e industriales del Estado. La norma que se comenta tiene individualidad separable a efectos de conocer de una demanda de inexequibilidad presentada aisladamente contra ella. En este caso puede adelantarse el estudio de constitucionalidad hasta sus consecuencias naturales, circunscribiéndolo al precepto materia de acusación.

Consideraciones:

La Corte, en recientes fallos ha fijado el alcance de los numerales 9º y 10 del artículo 76 de la Carta en relación con ciertos acuerdos y decisiones que pueden adoptar las juntas directivas de las entidades descentralizadas de la administración (V. sentencias de 13 de diciembre de 1972 y 27 de agosto de 1973).

De acuerdo con esa jurisprudencia, corresponde a la ley crear los establecimientos públicos y expedir los estatutos básicos que rijan sus actividades esenciales. Por acto creador de un establecimiento público se entiende la manifestación de voluntad, en forma o con fuerza de ley, que le da vida. Y se tiene por estatuto básico de los mismos y de las empresas comerciales e industriales del Estado, el conjunto de reglas que determina su denominación, su sede, las actividades que han de desarrollar, el patrimonio inicial y demás haberes presentes o futuros, los órganos al través de los cuales tienen que actuar, la manera de constituirlos y sus atribuciones respecto de terceros, los representantes legales, manera de designarlos, los poderes que pueden ejercer, las formalidades y requisitos a que esté sometida la validez de sus actos, etc. Naturalmente, es indicado hacer esta descripción en el mismo acto legal que los crea, para certeza de quienes traten con esos entes jurídicos. Las normas básicas son inherentes a la constitución de las personas administrativas.

A estas normas que de manera primordial gobiernan actuaciones frente a terceros, ha de sujetarse también, indudablemente, la reglamentación del funcionamiento interno de las entidades descentralizadas, esto es, la nomenclatura de sus funcionarios y empleados, grado de dependencia de unos con otros, distribución de labores y demás disposiciones atinentes al manejo de sus oficinas y dependencias. Tales reglamentaciones suelen llamarse con poca propiedad "estatutos", expresión que así empleada resulta equívoca, susceptible de originar confusiones. Mejor sería llamar a esos documentos "reglamentos internos", o como concesión al uso referido "estatutos internos" o de "organización interna", los cuales pueden adoptarse por la junta directiva u otros órganos o funcionarios, con arreglo a la ley o a los "estatutos básicos", cuando éstos no los consignen. Pero debe recalcarse que esos estatutos meramente internos, en ningún caso han de contener reglas de creación, capacidad, representación, formación del patrimonio y atribuciones esenciales de ciertas entidades, que la Constitución tiene atribuidas a la ley con el nombre varias veces mencionado de "estatutos básicos" (art. 76-10).

Se distingue entre las ordenaciones consignadas en los "estatutos básicos" de la entidades descentralizadas que es menester insertar en leyes (art. 76-10 C. N.) y los reglamentos internos.

Con arreglo a la jurisprudencia de la Corte, cuando la ley o un acto ejecutivo con fuerza legal habla de estatutos dictados por juntas directivas de un organismo autónomo debe entenderse que no se trata de los "estatutos básicos" contemplados en el artículo 76-10 del código fundamental sino de medidas de naturaleza meramente interna referentes al funcionamiento de oficinas y dependencias de la respectiva entidad descentralizada. Lo contrario no se compagina con el estado actual de nuestro derecho, ya que los órganos de los establecimientos administrativos en cuanto a poderes de decisión o representación se rigen por su ley orgánica, es decir, por sus estatutos básicos. Sería aberrante que las juntas directivas de los establecimientos públicos y de las empresas comerciales e industriales del Estado, según sus cambiantes conveniencias o criterios, pudiesen por sí y ante sí darse sus propias reglas de conducta y modificarlas en todo momento, aun con aprobación del Gobierno. Si así fuere el artículo 76-10 de la Carta, sería letra muerta.

En el negocio que se resuelve procede seguir el criterio explicado para interpretar el ordinal b) del artículo 26 del Decreto 1050 de 1968, conforme al cual es función de las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado "adoptar los estatutos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca y someterlos a la aprobación del Gobierno". En consecuencia, se entiende que la facultad así descrita se refiere exclusivamente a estatutos sobre funcionamiento interno de tales cuerpos administrativos, y no a las disposiciones estructurales que, según lo dicho, son propias de los "estatutos básicos" que compete a la ley expedir y reformar, por mandato del artículo 76-10 de la Constitución. Así entendido el ordinal b) del artículo 26 del Decreto 1050, esto es, en cuanto sus juntas directivas solamente están habilitadas para expedir, con aprobación del Gobierno, estatutos o reglamentos sobre materias de mera organización interna, no reguladas por la ley o los estatutos básicos, es exequible.

Resolución.

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

Resuelve:

Es exequible, en los términos que este fallo precisa, el ordinal b) del artículo 26 del Decreto 1050 de 5 de julio de 1968, por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional.

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Hacienda, Gobierno y Desarrollo, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

PRESUPUESTO NACIONAL

Naturaleza de la ley orgánica, su jerarquía después de la Constitución sobre otras leyes. El Ejecutivo rebasó las facultades al establecer en el Decreto 294, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público llevará la contabilidad general de la Nación, sin estar autorizado para ello.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., septiembre 20 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según Acta número 32 de septiembre 13 de 1973.

El ciudadano Alfonso Palacio Rudas, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declaren inexequibles el inciso 2º del literal d) del artículo 3º del Decreto 294 de 1973 y los artículos 131, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144 y 145 del mismo ordenamiento.

Disposiciones acusadas.

Se copian los preceptos tachados de inconstitucionales, y, para mejor comprensión, se trasladará todo el artículo 3º, del cual solo está demandado el inciso 2º del literal d).

"DECRETO NUMERO 294 DE 1973
(febrero 28)

"por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley número 17 de 1972 y con base en el proyecto sobre normas orgánicas aprobado por la Comisión de que trata dicha ley,

Decreta:

"... ... ...

"Artículo 3º El Presupuesto Nacional se compone de las siguientes partes:

"a) Presupuesto de Rentas que contendrá la estimación de las que se espere reconocer durante el año fiscal;

"b) Presupuesto de los Recursos de Capital, que comprende los recursos de crédito y los del balance del tesoro;

"c) Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones que contendrá, en detalle, las apropiaciones para las Ramas Legislativas, Ejecutivas y Jurisdiccional y para la Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República para el año fiscal, y

"d) Las disposiciones generales tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto Nacional, las cuales regirán únicamente durante el año fiscal para el cual se expidan. Por medio de las disposiciones generales no se podrá crear recursos del crédito con carácter permanente, ni nuevas rentas, ni abolir las existentes, ni derogar ni modificar las leyes vigentes, ni disponer nuevos gastos.

"Las disposiciones generales del presupuesto podrán incluir facultades para emitir bonos de deuda pública interna por cuantías precisas, y solo para financiar gastos incluidos en la Ley de Apropiaciones del año respectivo.

"La expresión Presupuesto de Rentas que contiene la Constitución Nacional comprende el Presupuesto de Rentas y el Presupuesto de los Recursos de Capital de que trata este estatuto.

"XII. *De la cuenta general del presupuesto y del tesoro.*

"Artículo 131. Corresponde al Contralor General de la República rendir a la Cámara de Representantes la cuenta general del presupuesto y del tesoro de cada año, según ordena la Constitución. Tal cuenta será elaborada por el Contralor con base en la contabilidad que lleve el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que audite la Contraloría; y presentada al Go-

bierno antes del 15 de mayo de cada año y a la Cámara de Representantes, ya impresa, durante los diez primeros días de las sesiones ordinarias de julio.

"La cuenta del presupuesto y del tesoro contendrá los siguientes aspectos:

"1º Estados que muestren en detalle los reconocimientos de las rentas y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio cuya cuenta se rinde, con indicación del cómputo de cada renglón, y los aumentos y disminuciones respecto del cálculo presupuesto;

"2º Resultados de la ejecución de la Ley de Apropiaciones, detallados por Ministerios y Departamentos Administrativos, a nivel de capítulos, programas, subprogramas, proyectos y artículos, presentando en forma comparativa la cantidad votada inicialmente por el Congreso para cada apropiación, el monto de las adiciones, los contracréditos, el total de las apropiaciones, el monto de los gastos comprobados, el de las reservas constituidas por la Dirección General del Presupuesto y refrendadas por la Contraloría General de la República al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas para cada artículo y la cantidad sobrante;

"3º Estado comparativo de las rentas y recursos de capital y los gastos y reservas presupuestos para el año fiscal, en que se muestre globalmente el reconocimiento de las rentas; el de los empréstitos, el monto de los gastos y reservas y el superávit o déficit que hubiere resultado de la ejecución del presupuesto. De acuerdo con los métodos que prescriba la Contraloría General de la República, esta información podrá presentarse también en forma que permita distinguir el efecto del crédito en la financiación del presupuesto;

"4º Estado de la deuda pública nacional al finalizar el año fiscal, con clasificación de deuda interna y deuda externa; detalle de los empréstitos, cantidad emitida, capital amortizado durante el año, monto de la amortización causada, pagada y debida; saldo en circulación al final de la vigencia, monto de los intereses causados, pagados y pendientes y comisiones y otros gastos pagados;

"5º Balance de la Nación cortado en 31 de diciembre del año cuya cuenta se rinde. Este balance mostrará el déficit o superávit fiscal, y comprende:

"*a)* Balance del tesoro: los saldos de las cuentas de activos corrientes, frente a los saldos de las cuentas de pasivos corrientes;

"*b)* Balance de la Hacienda: los saldos de las demás cuentas del activo frente a los saldos de las demás cuentas del pasivo y del patrimonio. El balance llevará como anexos el detalle de todas las cuentas en que se basa.

"De acuerdo con los métodos de contabilidad que prescriba la Contraloría General de la República, el balance de la Nación podrá presentarse en forma tal que permita el análisis discriminado del efecto del financiamiento interno y externo;

"6º Relación detallada de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinda, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior, y

"7º Las recomendaciones que el Contralor General de la República, tenga a bien presentar al Gobierno y a la Cámara sobre la expresada cuenta general.

"Artículo 132. La cuenta general del presupuesto y del tesoro, una vez recibida por la Secretaría de la Cámara, se remitirá a la Comisión del Presupuesto de la Cámara para que la examine y proponga el proyecto de la resolución que corresponda.

"Artículo 133. El proyecto de resolución que resulte del estudio de la Comisión del Presupuesto será sometido a estudio y aprobación de la Cámara de Representantes.

"Artículo 134. Si transcurrido un año, contado desde la fecha de la rendición de la cuenta, la Cámara de Representantes no hubiese tomado ninguna decisión, se entenderá que la cuenta general del presupuesto y del tesoro ha sido aprobada.

"XIII. *De la contabilidad de la Nación.*

"Artículo 135. En desarrollo del artículo 76, literal a) del Acto legislativo número 1 de 1968, y para facilitar la ejecución presupuestal, distinguiendo además las funciones de contabilidad y auditoría, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Presupuesto, llevará la contabilidad general de la Nación.

"Artículo 136. El sistema de contabilidad de la Nación comprende:

"a) La contabilidad presupuestaria;
"b) La contabilidad financiera;
"c) La contabilidad patrimonial, y
"d) La contabilidad de responsables.

"Se llevará en detalle la contabilidad de las operaciones presupuestarias y financieras de las Ramas del Poder Público, de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación. Se registrará en forma sintética la contabilidad que lleven los establecimientos públicos nacionales de sus operaciones presupuestarias y financieras.

"Artículo 137. En la contabilidad presupuestaria se anotará:

"1º Presupuesto de rentas e ingresos;

"2º Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones.

"Artículo 138. La contabilidad financiera comprenderá:

"1º Movimiento de fondos de la Dirección General de Tesorería;

"2º Movimiento de fondos no presupuestarios, tales como avances y descuentos;

"3º Movimiento de fondos de terceros, tales como depósitos y cuentas de orden;

"4º El movimiento de valores;

"5º La contabilidad de la deuda pública del Estado, según los datos del libro de la deuda pública que lleve el Contralor.

"Artículo 139. La contabilidad patrimonial contendrá el movimiento de los bienes nacionales y la existencia de materiales para inversiones de capital.

"Artículo 140. En la contabilidad de responsables se registrará, en detalle, el movimiento de cargos y descargos de las personas naturales o jurídicas que en forma permanente o esporádica tengan a su cargo la custodia, o el manejo de bienes, fondos o valores públicos y que estén obligados a rendir cuentas a la Contraloría General de la República.

"Artículo 141. Los Establecimientos Públicos Nacionales enviarán sus estados financieros a la Dirección General del Presupuesto, según el detalle y períodos que señale el Gobierno para efectos de la consolidación de sus operaciones presupuestarias y financieras en la contabilidad de la Nación.

"Artículo 142. El registro del movimiento de las operaciones se cierra al final de cada año fiscal. Después de esta fecha solo podrán hacerse asientos de cierre para la preparación de balances.

"Artículo 143. ... ...

"Artículo 144. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en este estatuto, créase en la Dirección General del Presupuesto, del Ministerio de Hacienda y Crédito y Público, la División de Contabilidad que tendrá como función llevar la contabilidad de la Nación, con los cargos y remuneraciones que determine el Gobierno. El Presupuesto Nacional incluirá las apropiaciones necesarias para la dotación de personal, equipo y materiales de tal división.

"Artículo 145. El Contralor General de la República establecerá un sistema de auditoría continua para el control numérico legal de la contabilidad de la Nación, para refrendar la constitución de reservas, giros y demás operaciones presupuestales y financieras que requiera la ejecución del Presupuesto Nacional. Para el cumplimiento de este objetivo el Contralor General de la República podrá establecer una oficina permanente de auditoría en la Dirección General del Presupuesto y la dotará del personal técnico y administrativo necesarios y del equipo que fuere menester".

Violaciones invocadas.

Demandante y jefe del Ministerio Público coinciden en clasificar la ley de presupuesto como un acto-condición, dependiente de otro, principal, que le antecede y cuyas consecuencias suscita y pone en obra. A la luz de esta idea el presupuesto requiere que otros ordenamientos establezcan rentas o decreten gastos, únicos catalogables entre sus ingresos y apropiaciones. Los impugnadores reputan que esta doble dinámica se impone por mandato de los artículos constitucionales 210 y 211, que consideran violados por el inciso 2º del literal d) acusado, al permitir que recursos del crédito (emisión de bonos) todavía sin crear se autoricen por medio de las disposiciones generales del presupuesto en cuya ejecución y equilibrio tienen que influir, con carácter a veces determinante. Los demás artículos demandados se tachan por extraños a las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 17 de 1972 y ser, en consecuencia, violatorios del precepto 118-8 de la Carta.

Consideraciones:

Las disposiciones demandadas son de dos clases: una, el inciso 2º del literal d) del artículo 3º del Decreto 294, se refiere a la posibilidad de incluir entre las disposiciones generales de cada presupuesto anual facultades para emitir bonos de deuda pública interna; y otra, formada por los artículos 131, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144 y 145 del mismo Decreto 294, versa sobre obligación que se impone al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de llevar la contabilidad general de la Nación y manera de cumplir dicha labor.

Deben estudiarse separadamente.

Inciso 2º del literal d) del artículo 3º del Decreto 294.

Su tenor literal es el siguiente:

"Las disposiciones generales del presupuesto podrán incluir facultades para emitir bonos de

deuda pública interna por cuantías precisas, y solo para financiar gastos incluidos en la Ley de Apropiaciones del año respectivo".

Las disposiciones generales que hacen parte del Presupuesto Nacional tienen por objeto asegurar su ejecución, y la vigencia de ellas se limita al año fiscal correspondiente. Son reglas relativas a la manera de poner en práctica, de un lado, los preceptos que hayan creado impuestos, recursos del crédito u otros ingresos, todos los cuales deben estar previstos en leyes anteriores (arts. 76-13, 210 C. N.); y de otra parte las apropiaciones, también sujetas a la ley previa (arts. 76-10, 210 C. N.). Pero no cabe en el presupuesto establecer futuros arbitrios o, dicho concretamente, dar facultades generales "para emitir bonos de deuda pública interna por cuantías precisas, y solo para financiar gastos incluidos en la Ley de Apropiaciones del año respectivo". El requisito constitucional de la anterioridad no lo sufre. Por donde se ve que la disposición acusada, en cuanto permite de manera permanente que se alleguen recursos de crédito, por medio de emisión poco definida de bonos de deuda interna, en el mismo presupuesto en que vayan a computarse las entradas correspondientes, no se aviene con los citados textos de la Constitución.

Una ley orgánica del presupuesto, a la cual tiene que sujetarse estrictamente el Congreso para expedirlo, se impone, con primacía sobre cualquier otra, al propio legislador. (V. arts. 76-3, 210 C. N.). Ella regula una actividad especial de un órgano del Estado, y de ahí su nombre. Después de la Constitución tiene jerarquía superior. Pero no se concibe que contraríe mandatos de la Carta, ley de leyes, incluso la orgánica que ahora se contempla.

La adquisición de fondos por medio de empréstitos, emisión de bonos u otras operaciones semejantes debe ceñirse además a ciertos procedimientos constitucionales, en los que participan legislador y gobierno, sea que éste al celebrar los actos respectivos se ajuste a las normas generales que organicen el crédito público (arts. 76-22, 120-22), o bien cuando determinado negocio de la índole referida se lleve a cabo en virtud de las autorizaciones de que trata el artículo 76-11 del Código institucional, etc. En ninguno de estos moldes encaja la facultad que, en los términos vistos, concede el inciso 2º del literal d) del artículo 3º del Decreto 294.

Por lo dicho es inexequible.

Los artículos 131, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144 y 145 ordenan que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público —a través de la Dirección General del Presupuesto— "llevará la contabilidad general de la Nación", y al efecto consagran reglas sobre la manera de llenar ese cometido, crean en dicho Ministerio una División de Contabilidad, con los cargos y remuneraciones que determine el gobierno y mandan que "el Presupuesto Nacional incluirá las apropiaciones necesarias para la dotación de personal, equipos y materiales de tal división" (art. 144).

Estas prescripciones dependen de una principal (la 135), a cuyo tenor la contabilidad de la Nación estará a cargo del Ministerio citado. El mérito constitucional del artículo 135 influye en el de todos.

El artículo 135 pone de resalto que se expide en "desarrollo del artículo 76, literal a) del Acto Legislativo número 1 de 1968", el cual dice: "a) La ley determinará el organismo encargado de llevar las cuentas públicas generales de la Nación. Entre tanto lo seguirá haciendo la Contraloría General de la República".

El Decreto 294 se dictó en uso de las facultades extraordinarias de la Ley 17 de 1972, facultades que miran únicamente a que el Presidente de la República "actualice y reforme las normas orgánicas del Presupuesto Nacional". Dado que el propio literal a) del artículo 76 del Acto Legislativo de 68 considera que el organismo encargado de llevar las cuentas públicas es entidad que la ley debe determinar, y como la 17 de autorizaciones extraordinarias no concede esa atribución, ni la menciona siquiera, es patente que tampoco la incluyó entre las potestades concedidas al Ejecutivo y que, de contera, el Decreto 294, en estos respectos, las excede. Por tal motivo las disposiciones cuestionadas son violatorias del artículo 118-8 en concordancia con el 76-12 de la Carta.

Sobre la carencia de autorización legal para dictar los artículos del Decreto 294 que en este aparte se consideran, cumple notar que el Gobierno la reputó necesaria y que el respectivo proyecto de ley propuso un artículo que decía así:

"El Ministerio de Hacienda y Crédito Público llevará la contabilidad de la Nación, y para tal efecto el Gobierno tomará las medidas necesarias para que esa entidad pueda cumplir su labor" (V. Anales, 197, número 65, p. 1137).

El Congreso, sin embargo, no acogió la iniciativa transcrita, y en el texto de la Ley 17 no aparece ninguna concesión de facultad.

En conclusión los artículos 131 y 135 a 142 y 144 y 145 del Decreto acusado son inexequibles.

Resolución.

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

Resuelve:

Primero. Es inexequible el inciso 2º del literal d) del artículo 3º del Decreto 294 del 28 de febrero de 1973, "por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación", cuyo tenor es el siguiente: "d) Las disposiciones generales del presupuesto podrán incluir facultades para emitir bonos de deuda pública interna por cuantías precisas, y solo para financiar gastos incluidos en la Ley de Apropiaciones del año respectivo".

Segundo. Son inexequibles los artículos 131, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144 y 145 del mismo Decreto 294 del 28 de febrero de 1973.

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese al Ministro de Hacienda y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

CODIGO DE JUSTICIA PENAL MILITAR

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son instituciones idénticas. — "La organización del Cuerpo de Policía Nacional debe comprender, por tanto, el régimen de juzgamiento y sancionatorio de las faltas contra la disciplina y por los delitos que cometa el personal con ocasión del servicio o por causa del mismo o de funciones inherentes a su cargo; igualmente determinar la jurisdicción, competencia y procedimiento respectivo, todo lo cual lo hace el legislador con base en el artículo 167 de la Constitución, por sí mismo o por atribución de competencia al Gobierno".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., septiembre 20 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

(Aprobada Acta número 31 de septiembre 6 de 1973).

El ciudadano Mauricio Luna Bisbal, en acción pública consagrada en el artículo 214 de la Carta, pide la declaratoria de inexequibilidad de las siguientes disposiciones:

"DECRETO NUMERO 250 DE 1958
(julio 11)

"por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar.

"Artículo 284. Para los efectos de este Código, los términos *militar*, o militares, se aplican a los miembros de las *Fuerzas de Policía*, a excepción de lo dispuesto en el Capítulo IV, Título IV, Libro II.

"Artículo 285. Para los mismos efectos, los Alféreces, Guardiamarinas y categorías equivalentes de las Fuerzas de Policía, serán considerados como Oficiales; los alumnos de los dos últimos años de las escuelas de formación, como Suboficiales, y los restantes, como Soldados.

"Artículo 345. El Comandante General de las Fuerzas de Policía conoce en primera instancia de los juicios penales militares contra los Oficiales de su cuartel general.

"Artículo 346. El Inspector General de las Fuerzas de Policía conoce en primera instancia de los juicios penales militares contra Comandantes de Unidades (hoy divisiones) de Policía y Oficiales de las mismas Unidades, contra Suboficiales y personal de tropa y civiles del cuartel general del comando y contra directores de escuelas e institutos de policía.

"Artículo 347. Los Comandantes de Unidades de Policía (hoy divisiones) conocen en primera instancia de los juicios penales militares contra los Suboficiales y personal de tropas y civiles de las compañías de la respectiva Unidad.

"Artículo 348. Los directores de escuelas de formación o de institutos de policía conocen en primera instancia de los juicios penales militares contra Oficiales, Suboficiales, personal de tropa, alumnos y civiles de la respectiva escuela o instituto.

"Artículo 349. El Inspector General de las Fuerzas de Policía conocerá en primera instancia de los procesos penales militares en los casos no previstos en los artículos de este capítulo".

"LEY 141 DE 1961
(diciembre 16)

"por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 1º Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del ar-

tículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores".

"DECRETO NUMERO 1667 DE 1966
(junio 30)

"Artículo 11. El personal de la Policía Nacional que con ocasión del servicio o por causa del mismo o de funciones inherentes a su cargo cometa un delito, será juzgado de acuerdo con las normas del Código de Justicia Penal Militar y de las disposiciones que lo modifiquen o adicionen".

"LEY 48 DE 1967
(diciembre 5)

"... ... ...

"Artículo 1º Adóptase como ley el Decreto legislativo número 1667 de junio treinta (30) de mil novecientos sesenta y seis (1966), dictado por el Gobierno con invocación del artículo 121 de la Constitución Nacional".

"DECRETO 2338 DE 1971
(diciembre 3)

"*por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional.*

"... ... ...

"Artículo 2º *Jerarquía.* La jerarquía de los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional para efectos de mando, régimen interno, régimen disciplinario, justicia penal militar, lo mismo que para todas las obligaciones y derechos consagrados en este estatuto, comprende los siguientes grados en escala descendente:

"1º Oficiales:

"a) Oficiales Generales, General, Mayor General, Brigadier General;

"b) Oficiales Superiores: Coronel, Teniente Coronel, Mayor;

"c) Oficiales Subalternos: Capitán, Teniente, Subteniente.

"2º Suboficiales: Sargento Mayor, Sargento Primero, Sargento Viceprimero, Sargento Segundo, Cabo Primero, Cabo Segundo".

"DECRETO NUMERO 2347 DE 1971
(diciembre 3)

"*por el cual se reorganiza la Policía Nacional.*

"... ... ...

"Artículo 8º Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional que, con ocasión del servicio o por causa del mismo o de funciones inherentes a su cargo, cometan un delito, serán juzgados de acuerdo con las normas del Código de Justicia Penal Militar.

"Artículo 9º La jurisdicción, competencia y organización de la Justicia Penal Militar se regirán de acuerdo con las normas del Código de Justicia Penal Militar".

El actor dice que las normas transcritas violan el artículo 170 de la Constitución, porque la policía no tiene el carácter de cuerpo militar y por tanto no queda amparada por el fuero penal de los militares establecido en la citada norma constitucional.

Afirma que el fuero castrense o militar es una excepción del régimen jurídico ordinario y que por ser exceptivo, toda ampliación legal vulnera el precepto constitucional que lo crea para militares en servicio activo y por conductas militares, únicamente; toda su extensa argumentación tiende a demostrar que la policía, por su origen, su ubicación en el tiempo, su finalidad, por la responsabilidad, el comportamiento y por muchas otras características, se diferencia esencialmente de los cuerpos militares.

Agrega que el decreto reorgánico del Ministerio de Defensa (2335 de 1971), distingue la Policía Nacional de las Fuerzas Militares, constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; que las Fuerzas Militares tienen organización propia (Decreto 2337 de 1971) diferente a la de la Policía Nacional (D. 2338 de 1971).

Finalmente observa, que para someter a los miembros de las Fuerzas Policiales al fuero militar, ante ausencia de manifestación expresa de la Carta, solo hay una posibilidad, la de equiparar, como en efecto se ha hecho y hace, la fuerza de policía a la fuerza militar, pero que este error genera nuevos y mayores errores.

Las razones del actor se sintetizan así:

Son, por consiguiente, inconstitucionales los artículos 284 y 285 del Código Penal Militar, en cuanto equiparan a militares al personal uniformado de la Policía Nacional para efectos de la aplicación de este estatuto. Por las mismas razones se oponen al artículo 170 de la Carta los artículos 345 a 349 del precitado Código, ya que en ellos, además, se atribuye jurisdicción penal militar a miembros de la mencionada institución que no tienen carácter de militares.

Si los precitados artículos son inconstitucionales lo es también el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 en cuanto adoptó como ley disposicio-

nes contrarias a la Carta. Los mismos argumentos deben aplicarse a los artículos 11 del Decreto 1667 de 1966 y 1º de la Ley 48 de 1967, y a los artículos 8º y 9º del Decreto-ley 2347 de 1971''.

El Procurador General encuentra infundada la demanda, pues las normas impugnadas no contrarían el canon invocado ni otro alguno de la Constitución; los puntos fundamentales de su concepto se citarán en este fallo.

Consideraciones:

Primera.

A pesar de que el actor sólo indica como violado el artículo 170 de la Carta, debe observarse que el Decreto 2347 de 1971, acusado por exceso en el uso de las facultades conferidas por la Ley 7ª de 1970, ha sido declarado exequible en sentencia de esta misma fecha en cuya parte final se dice:

''Estas consideraciones bastan para estimar que el Decreto objeto de la demanda, en cuanto reguló la materia concerniente a la Policía Nacional, no excedió el límite de las facultades otorgadas al Gobierno, y que, por lo mismo no quebranta las normas señaladas en la demanda, ni otra alguna de la Constitución. Mas precisa advertir que esta decisión se refiere a la integridad del acto, como expresión de una facultad constitucional y no en particular a ninguna de sus disposiciones, las cuales, individualmente consideradas, podrían ser susceptibles de un cargo de inexequibilidad''.

Por tanto, los artículos 8º y 9º de este Decreto no serán objeto de análisis constitucional por lo que se refiere al correcto uso de las facultades legales en su expedición.

Segunda.

Antecedentes constitucionales.

Desde la Carta de 1886 el constituyente determinó que ''La Nación tendrá para su defensa un ejército permanente'' y que ''La ley podrá organizar una milicia nacional'' (arts. 166 y 171) por considerar estas instituciones indispensables para la defensa exterior, la integridad territorial y la preservación del orden público interno.

A su vez las Asambleas Departamentales y los Concejos fueron autorizados para organizar lo relativo a la policía local (arts. 185 y 199).

Estas facultades persistieron con ligeras adiciones a través de las reformas introducidas por los actos legislativos de 1905, 1910 y 1936. El constituyente de 1938 facultó al legislador para reglamentar la policía a fin de unificar el tránsito en todo el territorio nacional.

Finalmente, el Acto Legislativo número 1 de 1945, en su artículo 75 correspondiente al 167 del orden actual, a la facultad de organizar una milicia nacional agregó que el legislador ''organizará el Cuerpo de Policía Nacional''.

La facultad de organizar la milicia nacional con funciones de policía, nunca ha sido ejercida por el legislador y en cambio sí, en diversas oportunidades, se ha organizado el Cuerpo de Policía Nacional.

Tercera.

Antes de reconstituirse la Nación en forma unitaria, imperaba en cada uno de los Estados soberanos su propio Código de Policía, al igual que los Códigos Civil, Penal, de Comercio, Administrativo, Judicial, etc.; tales Códigos de Policía pasaron a ser ordenanzas de los departamentos en virtud de lo dispuesto por el artículo 321 de la Ley 153 de 1887 con fundamento en el artículo H de las disposiciones transitorias de la Constitución de 1886; pero como la reglamentación de las libertades públicas pasó a ser función exclusiva del legislador, lá restricción de esas libertades no podía quedar a merced de las normas expedidas por las Asambleas Departamentales. Fue, pues, necesario establecer en el orden nacional un régimen especial de policía que respaldase la función principal del Gobierno de ''conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuese turbado'' (art. 120-8, actualmente 120-7). Para llenar esta finalidad, se expidió la Ley 61 de 1888 (mayo 25) que concedió facultades al Gobierno para ''prevenir administrativamente los delitos y culpas contra el Estado, que afecten el orden público'' y otras conductas antisociales. El artículo 5º de la citada Ley reza: ''La presente Ley caducará el día en que el Congreso de la República expida una ley sobre alta Policía Nacional''.

Esta Ley fue la 90 del mismo año (1888-7 de noviembre), por la cual se crea un cuerpo de policía nacional, cuyo artículo 1º es de este tenor:

''Créase un cuerpo de gendarmería destinado a prestar los servicios de alta policía nacional y a desempeñar las comisiones que en asuntos nacionales tenga a bien confiarle el Gobierno''.

A su vez el artículo 10, dice:

''El Gobierno dictará los reglamentos que la organización del cuerpo de gendarmería requiera''.

La Ley 23 de 1890 precisó un poco más el concepto y facultó al Gobierno para "establecer, organizar y sostener" un cuerpo de policía y para contratar "una o más personas competentes que bajo su dirección organicen el referido cuerpo de policía y aleccionen convenientemente a sus miembros" (arts. 3º y 4º).

Cuarta.

En la reforma constitucional de 1945 (art. 75 del Acto Legislativo número 1) se dio una fundamentación más estable y acorde con los principios modernos del derecho administrativo para llenar los cada día mayores apremios de satisfacer la necesidad social del orden. El constituyente no concede simplemente una facultad sino que ordena al legislador organizar el cuerpo de Policía Nacional.

Con base en este mandato constitucional el legislador expidió la Ley 93 de 1948 que se considera el estatuto orgánico de la Policía Nacional, cuyos tres primeros artículos es pertinente transcribir:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 1949 para reorganizar la Policía Nacional como una institución eminentemente técnica, ajena por entero a toda actividad política, compuesta por cuerpos especializados en los distintos servicios, con personal dotado de especiales condiciones de moralidad, cultura y preparación, a fin de que esté debidamente capacitada para conservar el orden público y para restablecerlo cuando fuere turbado y para proteger a todos los habitantes del territorio nacional en su vida, honra y bienes y, en general, para garantizar y hacer respetar todos los derechos".

"En uso de estas facultades podrá el Presidente de la República:

"Fijar el personal y las asignaciones correspondientes a los cuerpos especializados que reorganice o cree; clasificar los servicios y dotarlos de los equipos motorizados que necesiten; adquirir elementos técnicos y material científico para atender a los distintos servicios; organizar la policía judicial, la científica o de seguridad; la de tránsito y los resguardos de rentas; señalar los departamentos y secciones en que deba dividirse la Policía Nacional; reorganizar la Escuela de Policía 'General Santander'; ensanchar sus servicios, aumentar, mejorar sus dotaciones y establecer otras escuelas, si fuere necesario; crear, suprimir o refundir empleos y dictar todas las normas relacionadas con el funcionamiento de los servicios, atribuciones y deberes de los empleados de policía de todas las categorías.

"Artículo 2º Revístese, así mismo, al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta la misma fecha para establecer y reglamentar la carrera policial en sus distintas ramas y especialidades, debiendo fijar las condiciones físicas, intelectuales y morales para el nombramiento o el ingreso a los distintos cargos; los estudios, prácticas y aptitudes necesarios para conservarse en ellos y para los ascensos, promociones y traslados; los requisitos para obtener recompensas; las causales de mala conducta y expulsión o de suspensión, y las sanciones por faltas en el servicio, así como dictar el estatuto de prestaciones sociales de todos los empleados de la policía, reorganizando, al mismo tiempo, si lo estima conveniente, la Caja de Protección Social de dicho cuerpo para que cumpla de la mejor manera posible todas las funciones que se le asignen y esté dotada del personal técnico y de los recursos pecuniarios y los elementos materiales que necesite.

"Artículo 3º También queda revestido de facultades extraordinarias el Presidente de la República, y por el mismo tiempo, para disponer lo conducente a la nacionalización de los servicios policiales que costean actualmente los departamentos, intendencias, comisarías y municipios, de tal manera que haya unidad de mando y de normas y reglamentos bajo la suprema autoridad del Gobierno y pueda éste determinar la forma y cuantía en que los departamentos, intendencias, comisarías y municipios deban contribuir con sus fondos al sostenimiento de los servicios de policía que funcionen dentro de sus respectivos territorios, y reglamentar la manera de cooperar dichas entidades entre sí y con la Nación en orden a lograr la debida coordinación entre los distintos servicios y entre la Policía las autoridades administrativas y judiciales a cuyas órdenes debe estar ella en los casos previstos por la ley".

Quinta.

Posteriores normaciones legales facultaron al Gobierno para organizar la Policía Nacional como cuarto componente de las Fuerzas Armadas (D. 1814 de 1953); para incorporar las policías departamentales y municipales, los resguardos de aduanas y rentas y los cuerpos de circulación también a las Fuerzas Armadas (D. 1597 de 1953); para crear el cuerpo auxiliar de la Rama Jurisdiccional (D. 465 de 1961); para crear el fuero especial militar para la policía (D. 250 de 1958 adoptado como legislación permanente por la Ley 141 de 1961); para desincorporarla

de las Fuerzas Militares (D. 1706 de 1960, art. 40); y, nuevamente darle carácter militar, con el fuero penal inherente (D. 1752 de 1965). Y de esta misma calidad la revistió el legislador de emergencia en el artículo 11 del Decreto 1667 de 1966 refrendado por la Ley 48 de 1967.

Fue, finalmente, en uso de las facultades conferidas al Gobierno por la Ley 7ª de 1970 cuando se expidieron los estatutos orgánicos de la Policía Nacional en que se establece la jerarquía de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional para efectos de la Justicia Penal Militar, se determina que todo el personal de esa entidad será juzgado de acuerdo con las normas del Código de Justicia Penal Militar por los delitos que cometa con ocasión del servicio o por causa del mismo o de funciones inherentes a su cargo "y se regula la jurisdicción, competencia y organización de dicha Justicia Penal". (Decretos 2338, art. 2º y 2347 de 1970, arts. 8º y 9º).

Sexta.

El Ejército Nacional o las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son instituciones idénticas, aunque ambas estén al servicio de los intereses permanentes de la Nación, pues se diferencian en cuanto a su origen, su organización y sus funciones. Son entidades distintas delimitadas constitucionalmente por los artículos 166 y 167 ya transcritos. A la primera corresponde la guarda de la soberanía nacional y del orden externo y a la segunda el mantenimiento del orden interno, la seguridad, la sanidad y la moralidad públicas. Pero el legislador puede atribuir a las Fuerzas Militares la prestación de servicios similares a los de la Policía Nacional, sin que se desnaturalice el origen, la organización y las funciones del Ejército. Este tiene constitucionalmente un fuero penal especial (art. 170), pero la ley puede, igualmente, por atribución de la Carta, conceder el mismo fuero castrense a la Policía Nacional, porque la organización de este cuerpo es facultad autónoma del legislador (art. 167) que puede ejercitar según las conveniencias propias de la institución para el mejor desempeño de las funciones que le corresponden.

Por otra parte, tanto la facultad de organizar el Ejército (art. 166) como la de organizar el Cuerpo de Policía (art. 167) por medio de leyes, están comprendidas dentro del mismo Título XVI de la Fuerza Pública, de la Constitución.

Séptima.

Organizar como dice el diccionario de la lengua castellana, es "dar a las partes de un cuerpo la disposición conveniente para las funciones a que está destinado". En tratándose de un cuerpo armado u organismo eminentemente técnico, de personal jerarquizado en el cual las autoridades de la República han puesto la función de prevenir la perturbación del orden y tutelar todos los derechos, es indispensable que la organización no se limite a determinar el número, el orden o la dependencia de las partes que lo integran, ni simplemente el ingreso, ascenso y retiro con las prestaciones legales. Es necesario principalmente reglamentar la forma en que debe ejercerse el poder de la Policía señalando los límites de esa actividad para que la restricción de las libertades ciudadanas se ciñan al necesario mantenimiento del orden público y al mismo tiempo determinen los derechos de quienes desarrollan ese poder de policía.

A este respecto el Procurador General observa:

"... entiende la Procuraduría que atendida la función primordial de conservar el orden público interno que le corresponde a la Policía Nacional, su organización no puede limitarse únicamente a los aspectos puramente funcionales, administrativos y políticos, sino a todo aquello que significa la reglamentación de los aspectos prestacionales y sociales (laborales) así como los disciplinarios y judiciales, que configuran íntegramente el *status* que debe regir un cuerpo policivo. Si el legislador está compelido por la Constitución para organizar ese cuerpo de policía, y al hacer uso de ese imperativo organizó la situación de su personal uniformado, concediéndole fuero penal para el juzgamiento por los delitos cometidos en el ejercicio del servicio policivo, no puede predicarse inconstitucionalidad frente al artículo 170, ni un desbordamiento o exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias dadas en la Ley 7ª de 1970.

"La naturaleza de la función que incumbe a la Policía como institución y cada uno de sus miembros en particular es en extremo *sui géneris*. Hasta el punto de que no es posible aceptar que la justicia ordinaria esté en capacidad de apreciar correcta e imparcialmente las situaciones dentro de las cuales por razón de la prestación del servicio infrinjan sus componentes normas de carácter penal. Resulta difícil aceptar que personas ajenas a la disciplina de la función policiva puedan entender claramente aquellas situaciones. Y como corolario surge la convicción de que una justicia verdaderamente imparcial para los policías solamente puede provenir del criterio de los mismos integrantes de la institución, pues debe entenderse que el juz-

gamiento por ellos mismos es más justo porque están mejor capacitados para comprender las situaciones de la función policiva que originan delitos. En cambio, no parece posible una justicia acomodada a la equidad si quienes hayan de ser los jueces desconocen, como sucede a la mayoría ciudadana, en qué consiste y cómo se presta el servicio policial, que en todos sus aspectos debe garantizar el orden público interno. No es otra la razón filosófica de un fuero penal para el personal de la Policía Nacional".

Octava.

La organización del cuerpo de Policía Nacional debe comprender, por tanto, el régimen de juzgamiento y sancionatorio de las faltas contra la disciplina y por los delitos que cometa el personal con ocasión del servicio o por causa del mismo o de funciones inherentes a su cargo; igualmente determinar la jurisdicción, competencia y procedimiento respectivo, todo lo cual lo hace el legislador con base en el artículo 167 de la Constitución, por sí mismo o por atribución de competencia al Gobierno.

Lo anterior significa que las normas acusadas no infringen la Constitución Política de la República.

En virtud de lo cual la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son constitucionales:

1º Los artículos 284, 285, 345, 346, 347, 348 y 349 del Decreto 250 de 1958 (Código de Justicia Penal Militar); y la Ley 141 de 1961 en cuanto dio vigencia permanente a estas normas.

2º El artículo 11 del Decreto número 1667 de 1966 y el artículo 1º de la Ley 48 de 1967 que le da carácter de ley.

3º Y los artículos 2º del Decreto 2338 de 1971 y 8º y 9º del Decreto 2347 de 1971.

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

LAS ZONAS FRANCAS

Su carácter de establecimiento público. Alcance del numeral 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 20 de septiembre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

Aprobado acta número 31 de 6 de septiembre de 1973.

I.—Petición

1. El ciudadano Fabio Restrepo Arteaga, en escrito de 2 de mayo del año en curso, solicita de la Corte declare inexequible el parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958.

2. Por auto de 12 de los mismos mes y año, se admitió la demanda y se dispuso, a la vez, correr traslado de ella al Procurador General de la Nación por el término de 30 días, para concepto.

II.—Disposiciones acusadas.

1. La demanda de inexequibilidad, como se ha visto, solo comprende el parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958. Mas, para un cabal entendimiento de su sentido y de los alcances jurídicos del caso, es procedente transcribirla conjuntamente con otras disposiciones de la misma ley estrechamente vinculadas a ella.

2. En consecuencia, desde ahora, se advierte la necesidad de una valoración integral de tales normas:

"Artículo 1º Créase la Zona Franca, Industrial y Comercial de Barranquilla, la cual funcionará como establecimiento público, con personería jurídica, patrimonio propio, y con domicilio en la ciudad de Barranquilla.

"Parágrafo. Autorízase al Gobierno para que una vez realizados los estudios previos necesarios y a solicitud de los concejos municipales respectivos, establezca en otros puertos y en otras ciudades zonas francas que en su organización y funcionamiento se acojan a los principios adoptados en la presente Ley. El Gobierno dictará para cada caso el decreto reglamentario de la zona franca que se organice.

"Para los fines del parágrafo anterior, el Gobierno dará prelación, en su orden, a las siguientes ciudades: Cali o Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta.

"Artículo 2º El Gobierno podrá aceptar para la explotación de las zonas francas el aporte del capital privado.

"Artículo 3º Decláranse de utilidad pública los terrenos o áreas indispensables para el establecimiento de zonas francas industriales y comerciales. El Gobierno determinará las áreas en donde deberán ser establecidas.

"Artículo 4º La Zona Franca, Industrial y Comercial de Barranquilla y las demás que se establezcan como establecimientos públicos estarán exentas del pago de impuestos, contribuciones o gravámenes nacionales, departamentales y municipales.

"Artículo 5º Las zonas francas, industriales y comerciales tendrán por objeto la prestación de un servicio público sin ánimo de lucro.

"Si en el desarrollo de sus operaciones se obtuviere superávit solo habrá reparto de dividendos cuando se duplique el capital inicial. Obtenido esto, las utilidades se repartirán así: el 50% para constituir un fondo de reserva que se acumulará indefinidamente; el otro 50% se repartirá proporcionalmente al monto de los aportes respectivos.

"Artículo 18. . . . . .

"Parágrafo. Autorízase al Gobierno y a las demás entidades de derecho público para dar en usufructo hasta por el término de cincuenta años, terrenos de su propiedad para el establecimiento de zonas francas.

. . . . . .

"Artículo 20. En las áreas de las zonas francas, industriales y comerciales podrán realizarse

por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas o no en la República, las siguientes operaciones, transacciones, negociaciones y actividades, a saber:

"a) Introducir toda clase de mercancías, productos, materias primas, envases y demás efectos de comercio, con excepción de los mencionados en el artículo 36 de esta Ley;

"b) Almacenarlos, exhibirlos, empacarlos, desempacarlos, manufacturarlos, envasarlos, montarlos, ensamblarlos, refinarlos, purificarlos, mezclarlos, transformarlos y, en general, operar con ellos o manipularlos en alguna forma.

. . . . . .

"Artículo 29. Las mercancías en tránsito gozarán de completa franquicia para su reexportación, con sujeción a las normas internacionales que rigen la materia.

"Artículo 30. El Gobierno Nacional dictará las disposiciones que sean necesarias para la vigilancia de la entrada y salida de mercancías y materias primas de las zonas francas, industriales y comerciales, a fin de evitar y reprimir el contrabando y toda clase de fraudes fiscales.

"Artículo 31. Todas las áreas correspondientes a las zonas francas industriales, y comerciales estarán rodeadas de cercas, murallas o vallas infranqueables, de modo que la entrada y salida de personas, vehículos y carga, tenga que hacerse necesariamente por las puertas destinadas al efecto.

"Artículo 32. Toda persona o entidad establecida o que se establezca dentro de las áreas de las zonas francas deberá someterse en sus operaciones a las leyes y reglamentos que regulen el ejercicio del comercio o de la industria en la República.

"Artículo 33. Dentro del área de las zonas francas no se permitirá el establecimiento de residencias particulares, ni se permitirá la entrada de personas que no hayan cumplido con las formalidades legales y reglamentarias para permanecer en territorio nacional, ya sea como residentes o como transeúntes. Tampoco se permitirá dentro del área ninguna clase de comercio al por menor.

"Artículo 34. Toda mercancía que llegue a las zonas francas deberá estar consignada a una persona natural o jurídica establecida dentro de dicha área o que haya obtenido autorización previa de la gerencia para poder recibir y despachar mercancías desde las zonas francas industriales y comerciales. También podrán consignarse las mercancías a la zona franca, en cuyo caso ésta servirá como agente del embarcador para los efectos del recibo y despacho de dicha mercancía. Cuando los dueños usen los servicios de la zona como agentes, la mercancía será almacenada y manejada, a órdenes del dueño respectivo, mientras no se designe a otra persona que lo represente y sea aceptado por la zona franca. En estos casos el dueño o su representante responderán como si fueran consignatarios de la mercancía ante la zona franca.

"Artículo 35. Se permitirá la entrada a la zona franca de cualquier mercancía o materia prima, con excepción de las enumeradas en el artículo siguiente, siempre que dichos elementos vengan consignados a casas establecidas dentro de la zona o la gerencia de la zona en los términos del artículo anterior. En este último caso, los documentos de embarque serán endosados a la gerencia de la zona, previa autorización del gerente.

"Artículo 36. No se permitirá la entrada a la zona de:

"a) Materias explosivas o inflamables;

"b) Armas en general, y

"c) Los artículos que se determinen en el reglamento de la zona, salvo autorización expresa del Gobierno Nacional.

"Artículo 37. Los artículos procedentes de la Zona Franca Industrial y Comercial solamente podrán ser introducidos al territorio aduanero de la República, cuando hayan cumplido con todos los requisitos que señala la ley sobre aduanas.

"Artículo 38. Las operaciones a que se refiere el artículo 20 necesitarán la aprobación previa de la Zona Franca, Industrial y Comercial, y estarán sometidas a la supervigilancia de la autoridad aduanera dentro del área segregada. También podrán las autoridades aduaneras y los funcionarios de la Zona Franca Industrial y Comercial verificar en cualquier tiempo los inventarios de mercancías y materias primas que se encuentren dentro del área de la zona".

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

1. El actor señala como infringido el artículo 76-12 de la Constitución.

2. Expresa el concepto de tal violación en los siguientes términos:

"De conformidad con lo establecido por el artículo 76 de la Constitución Nacional, 'corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones... 9ª Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos...'. De lo anterior se infiere,

con toda claridad, que la facultad de crear establecimientos públicos del orden nacional es facultad constitucional propia del Organo Legislativo del Poder Público, que, sin embargo, puede atribuir al Organo Ejecutivo, mediante ley expedida en los términos del numeral 12 del artículo arriba citado. Tenemos, entonces, que el Congreso puede autorizar al Ejecutivo para crear establecimientos públicos mediante el otorgamiento de precisas facultades, por tiempo definido y cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

"La Ley 105 de 1958 en el parágrafo de su artículo 1º, al facultar al Gobierno Nacional para crear zonas francas, industriales y comerciales 'que en su organización y funcionamiento se acojan a los principios adoptados en la presente ley', esto es, como establecimientos públicos —inciso 1º del artículo 1º—, está confiriendo a aquél facultades extraordinarias de las que regla el artículo 76, numeral 12, de la Carta, y no de cualquier manera, sino en forma permanente, con lo cual se viola flagrantemente nuestro Estatuto Fundamental en el precepto citado.

"Sobre este tema ha dicho esa alta corporación: 'La Constitución no admite que la investidura extraordinaria para legislar en ciertas y precisas materias pueda otorgarse al Gobierno en forma indefinida, sino por tiempo determinado, porque siendo excepcional ese desdoblamiento de la función legislativa, lo justifica y admite únicamente cuando la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejan, y tales circunstancias, por su naturaleza, solo pueden ser temporales, nunca permanentes o indefinidas. Si se admitiera una tesis contraria, se derrumbaría el principio de la separación o especialización de funciones del Poder Público, supuesto fundamental del régimen democrático y en todo caso diseño constitucional del Estado'. (Sentencia de 5 de agosto de 1970, que declaró inexequible el inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969).

"En virtud de las facultades otorgadas por la norma cuya constitucionalidad impugno, el Gobierno Nacional ha creado las Zonas Francas, Industriales y Comerciales de Buenaventura y Manuel Carvajal Sinisterra —Palmira— (Decreto número 109 de 1970) y en Cúcuta (Decreto número 584 de 1972); es necesario entonces, que la Corte Suprema de Justicia restablezca el imperio de la Constitución, haciendo la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958, en cumplimiento de lo estatuido por el artículo 214 de la Carta Política y conforme a las ritualidades del Decreto número 432 de 1969, como respetuosamente lo solicito".

IV—Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación, en vista número 112 de 15 de junio del año en curso, hace dos planteamientos acerca del problema que suscita la demanda de inexequibilidad. Conforme al primero, la norma acusada es constitucional. De acuerdo con el segundo, no lo es. Opta por este último.

2. Dice el Jefe del Ministerio Público:

"1. En ponencia para segundo debate relativo a la discusión del proyecto sobre creación y autorización de establecimiento de zonas francas que iría a aprobarse como la Ley 105 de 1958, normación acusada, el Senador ponente José Antonio León Rey manifestaba sobre la autorización de creación de zonas francas por parte del Congreso al Gobierno a que se refiere el parágrafo impugnado del artículo 1º, lo siguiente:

" 'Finalmente, como otras regiones del país pueden tener interés en el establecimiento de zonas similares a la de Barranquilla, queda autorizada su apertura una vez que los respectivos Concejos Municipales lo soliciten, claro está que habiendo realizado los estudios previos que suelen hacerse para estos casos'.

" 'El Gobierno queda facultado para que por medio de decreto especial vaya fundando las zonas francas que sean convenientes o necesarias para el desarrollo comercial e industrial de la República'.

"Del anterior texto transcrito se infiere a las claras que el Congreso como legislador ordinario entendía que la autorización dada al Gobierno para crear zonas francas cuya organización y funcionamiento se ciñeren a lo dispuesto en la Ley 105 de 1958, se hacía como si se tratase de una ley de autorizaciones de las que dicta el Congreso por virtud de lo dispuesto en el artículo 76, numeral 11, de la Carta, y no de las que aquél expide como leyes de facultades extraordinarias al tenor de lo estipulado en el 76, numeral 12, del mismo estatuto, y que de consiguiente no se requería delimitar esas autorizaciones al Ejecutivo en cuanto al tiempo, puesto que éste iría a hacer uso de ellas mediante 'decretos especiales' distintos por su origen, naturaleza y alcances de los extraordinarios con fuerza de ley.

"Resulta explicable el contenido del parágrafo acusado del artículo 1º de la Ley 105 de 1958, a la luz del ordenamiento constitucional vigente para la época en que se expidió esa normación,

"Partiendo del presupuesto de que el Congreso puede, por medio de ley, 'conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales *y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional'*, según lo dispuesto en el artículo 76-11 de la Carta, y habida consideración de que lo dispuesto en el artículo 76-9 del mismo estatuto en lo relativo a la fijación de la estructura de los establecimientos públicos por el legislador ordinario es apenas originario de la Reforma Constitucional de 1968, con fundamento en lo anterior, eran por lo menos justificables aquellas autorizaciones.

"No obstante, con rigor jurídico, se torna insostenible afirmar que tal tipo de autorizaciones hubieren podido conferirse al Gobierno por medio del instrumento de investidura previsto en el artículo 76-11 de la Constitución, pues de acuerdo con los entonces numerales 9 y 10 del mismo precepto, seguían siendo atribuciones propias del Congreso las de crear todos los empleos que demandare el servicio público y fijar sus dotaciones, así como regularlo, ante lo cual el Congreso, al autorizar al Gobierno para crear zonas francas con la categoría de establecimientos públicos lo estaba facultando para desempeñar extraordinariamente una atribución legislativa y por lo tanto aquella facultad solo le era constitucionalmente permitido efectuarla mediante una ley de facultades extraordinarias, precisas y *pro témpore,* en virtud de lo exigido por el artículo 76-12 de la Carta, y como omitió el Congreso el requisito de la temporalidad en su concesión, violó el citado precepto y por lo tanto el parágrafo impugnado es inconstitucional.

"3. Fuera de lo hasta aquí descrito, es todavía más importante aclarar que el precepto objeto de acusación es también inexequible, y de manera más clara, si se somete su contenido al imperio de nuestra Constitución vigente que, en lo relativo a la creación de establecimientos públicos, fue modificada en virtud de la Reforma de 1968.

"Es de elemental lógica que cuandoquiera que se reforme algún texto constitucional quedan sometidas a su mandato todas las leyes aunque algunas de ellas hayan sido expedidas con antelación a la revisión constitucional, en virtud del principio de la retrospectividad de las normas constitucionales.

"Así las cosas, resulta que como en virtud de lo dispuesto por el artículo 76-9 de la Carta, originario de la Reforma de 1968, corresponde al Congreso 'determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos', el Gobierno no puede crear autónomamente zonas francas con la categoría de establecimientos públicos sino por investidura expresa del Congreso de facultades precisas y *pro témpore* de las que trata el artículo 76-12 del mismo estatuto.

"Dado que el parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958 autoriza al Gobierno para crear algunas de tales entidades descentralizadas por tiempo indefinido, ese precepto es claramente inconstitucional por haber omitido el requisito de la temporalidad.

"La Carta no admite que la concesión extraordinaria por el Congreso al Gobierno para legislar sobre precisas materias pueda otorgarse en forma indefinida, sino por un tiempo determinado, porque siendo excepcional la sustitución en la atribución legislativa por parte del legislador extraordinario, la cual se explica solo 'cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen'; se infiere su temporalidad, puesto que de lo contrario el Gobierno se convertiría en legislador ordinario, quebrándose el principio constitucional de la especialización funcional de que trata el artículo 55 de la Constitución.

"Cosa muy distinta es que por virtud del inciso segundo del artículo 79 de la Constitución sea el Gobierno el que tenga la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley al Congreso relativos a la creación de establecimientos públicos. La exclusividad que tiene el Gobierno en el poder de impulsión de las 'leyes cuadros', no exime al Congreso de la potestad de obligar al Ejecutivo a someterse al tamiz del control legislativo, por legislación directa o de facultades extraordinarias".

3. Con posterioridad al concepto de la Procuraduría, los Gerentes de las Zonas Francas de Cúcuta, Palma Seca (Cali) y Buenaventura, en escritos de 18 y 26 de julio de este año, ponen de manifiesto a la Corte, de una parte, la conveniencia y necesidad nacionales de estos establecimientos, y de otra, su justeza legal y constitucional.

V.—Consideraciones.

Primera.

1. La Ley 105 de 1958 crea la Zona Franca, Industrial y Comercial de Barranquilla, y las zonas francas en otros puertos y ciudades del país, que determina en el inciso 2º del parágrafo 1º del artículo 1º: organiza y reglamenta la primera y autoriza al Gobierno para organizar y reglamentar las segundas "una vez realizados los estudios previos necesarios y a solicitud de los Concejos Municipales respectivos".

2. *La naturaleza de estos organismos es la propia del "establecimiento público", según ordenamiento de los artículos primero y cuarto. Y aquí cabe aclarar que tal cosa podía realizarla el legislador en esa época, 1958, de acuerdo con la interpretación que tanto la Corte como el Consejo de Estado dieron al artículo 76, ordinal 10, de la Constitución. (Sentencia Sala Plena, diciembre 11 de 1964). Y que permitió la creación de otros establecimientos públicos como el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, la Universidad Nacional, la Caja Nacional de Previsión Social y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con anterioridad a la Reforma Constitucional de 1968.*

3. *Las zonas francas tienen a su cargo un servicio público consistente en el fomento de la industrialización, con la expansión del comercio internacional y en la generación de empleos y divisas.*

4. *La zona franca es una institución aduanera que permite importar mercancías libres de derechos arancelarios, con el fin de almacenarlas o de procesarlas para consumo interno o para exportación. En el caso de que se limite la operación al depósito y almacenamiento de mercancías, ésta se denomina* Franca Comercial; *si tales mercancías se someten a un proceso de transformación, se denomina* Franca Industrial. *Por lo general, estas dos modalidades se cobijan con el nombre de* Zona Franca.

5. *Es evidente, además, que la Ley 105 de 1958 contiene los que se llaman* estatutos básicos *de las zonas francas, o sea aquellos que definen su naturaleza jurídica y administrativa, su régimen general de administración, sus funciones esenciales y su patrimonio.*

Segunda.

1. El parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958, objeto de la demanda, como ya se dijo, no puede valorarse aisladamente sino dentro del texto de la norma de la cual hace parte y del conjunto de la misma ley. Si así se procede, como es lo lógico y lo jurídico, se llega a la conclusión a que llegó el Procurador General de la Nación, en la primera parte de su vista fiscal, o sea que tales artículos y ley dieron vida legal a las zonas francas de Barranquilla, Cali (Palma Seca), Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta, como establecimientos públicos.

El inciso segundo del parágrafo precisa los puertos y ciudades a que se refiere el inciso primero.

Las demás normas antes transcritas que hacen parte de la Ley 105, confirman esta interpretación, y de modo especial las siguientes: a) El Gobierno podrá aceptar para la explotación de las zonas francas, el aporte de capital privado (artículo 2º); b) Terrenos o áreas indispensables para el establecimiento de las zonas francas, son de utilidad pública (artículo 3º); c) A cargo de dichas zonas está la prestación de un servicio público, sin ánimo de lucro (art. 5º).

2. *El parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958 emplea la inflexión verbal "establezca". Mas, en este caso, y dado el contexto de la ley, el verbo "establecer" debe tomarse en su segunda acepción, o sea: "fijar, asegurar, dar consistencia"; y no como equivalente del verbo "crear". Lo confirma así el uso que en la misma forma se hace de las expresiones "organizar" y "decreto reglamentario". Estos últimos no se entenderían en el auténtico valor que tienen usualmente en el campo del derecho público, sino como semejantes, en su sentido y alcance, al primero.*

Tercera.

1. *El caso del parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958, es, precisamente, uno de los previstos en el artículo 76, ordinal 11, de la Constitución: "Conceder autorizaciones al Gobierno para... ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional". Establecer, organizar y reglamentar una zona franca, es una actividad meramente administrativa que, por lo tanto, encaja dentro de la competencia de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

2. *El impulso legislativo o sea el acto de creación de la entidad como un establecimiento público, aparece, como está dicho, a través de todo el articulado de la Ley 105 de 1958 y de modo especial de las disposiciones que se dejan transcritas. Al respecto, cabe repetir lo que ya dijo la Corte en sentencias de 5 de agosto de 1970 y 3 de abril de 1973: "en relación con el ordinal 11 del artículo 76, la Corte mantiene el criterio de que cuando el citado precepto permite al Congreso conceder autorizaciones al Gobierno para los efectos en él indicados, se refiere, de manera exclusiva, a funciones de carácter administrativo, de aquellas que, naturalmente, entran en su esfera propia,* PERO RESPECTO DE LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN PRESCRIBE CIERTA PARTICIPACIÓN DEL LEGISLADOR".

Cuarta.

1. *Por lo demás, las facultades especiales conferidas por el legislador ordinario al Gobierno para poner en vigencia, organizar y reglamentar las zonas francas por él previamente creadas,*

coinciden con otros postulados constitucionales, distintos de los citados por el demandante y el Procurador. En efecto:

Como es bien sabido, por medio de exenciones impositivas los Estados promueven su crecimiento económico, para circunscribir el asunto al caso estudiado. En tratándose del gravamen aduanero, tales exenciones son de dos clases: aranclarias, en virtud de las cuales se conceden rebajas, totales o parciales, de la tarifa concerniente a determinadas importaciones, de las cuales disfrutan todos los importadores sin discriminación alguna; y territoriales, que consisten en la eliminación del arancel para la totalidad de las importaciones que se hicieron en un determinado espacio geográfico que, sin embargo, se aplicarán posteriormente en cuanto esas importaciones así efectuadas se dirijan, con o sin transformaciones ulteriores, al resto del país para su utilización en él, de manera que las reexportaciones no causarán impuestos en Colombia.

Ahora bien: de acuerdo con los artículos 76-22 y 120-22 de la Constitución, es función de la ley, en cuanto a "modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas", la de dictar normas generales sobre el particular, en orden a que el Gobierno efectúe, con sujeción a ese marco, las regulaciones correspondientes. La ley, pues, señala un ámbito general sobre la materia; y el Gobierno, actuando dentro de él, lo acomoda a las situaciones particulares. Al actuar esto así, está obrando dentro de su órbita constitucional, es decir, que sus reglamentos y ordenaciones, en casos tales, caen dentro de la previsión del artículo 76-11 de la Carta.

2. *Se dejó dicho arriba que la Ley 105 de 1958 creó específicamente la Zona Franca, Industrial y Comercial de Barranquilla, dictando al mismo tiempo las normas atinentes a su organización, operaciones a realizar en ella, franquicias, controles para la entrada y salida de mercancías, requisitos de importación, etc.; además, creó las Zonas Libres —que así se denominan también de Cali (Palma Seca), Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta, autorizando al Gobierno para que las reglamentara, es decir, las pusiera en función, "una vez realizados los estudios previos necesarios" y siempre que se lo soliciten "los Concejos Municipales respectivos", sujetándose en esa actuación, obviamente, a los principios generales contenidos en los artículos 2º y siguientes del estatuto legal en cita, ya que todos ellos hacen referencia a las "zonas francas" y no especialmente a la de Barranquilla. Esta es la única forma lógica, como está dicho, de interpretar los dos incisos del parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958 que, de otra manera, aparecerían contradictorios.*

Así, por este otro aspecto, la disposición acusada se aviene con la Constitución.

VI.—Conclusión.

De lo expuesto se colige que la norma objeto de impugnación no viola el texto constitucional invocado por el demandante, o sea el artículo 76, ordinal 12, de la Constitución, ni otro alguno de la misma. Se trata de una autorización específica que limita la competencia del Gobierno a las zonas francas dichas: Cali (Palma Seca), Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta.

VII.—Fallo:

De conformidad con las anteriores consideraciones y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es exequible el parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

CODIGOS DE COMERCIO, DE PROCEDIMIENTO CIVIL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La propiedad industrial y sus características. — El acto administrativo y el acto jurisdiccional. — En las normas demandadas el legislador ha realizado una técnica separación de funciones y de competencias en guarda de un mejor servicio público.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 20 de septiembre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

Aprobado según acta número 32 de 13 de septiembre de 1973.

I.—Petición.

1. Los ciudadanos Germán Cavalier y Helmer Zuluaga Vargas, en escrito de 9 de mayo del año en curso, solicitan de la Corte declare inexequibles las siguientes disposiciones legales:

"A. Artículos 544, numeral 1; 547, inciso I; 587, inciso 1; 589; 590; 591; 597; 602; 614; 616; 2033 y 2038 del actual Código de Comercio. Los artículos 544 y 547 se citan por remisión que hace el artículo 597 del mismo Código. Artículos 585 y 586. Y el artículo 593.

"B. Artículos 7º, inciso I; 12; 17; 18, numeral 1; 23, numeral 20; artículo 140, inciso I, primer párrafo; artículo 170, numeral 2, y último inciso; artículos 171; 172; 173; 366, numeral 4; 414, numeral 17; 441; 698 y 699, primer párrafo del actual Código de Procedimiento Civil.

"C. Artículos 1; 2; 25; 26, literal a); 27, numeral 3; 28, literales g) e i); 31, 32, y 42 del Decreto extraordinario 2974 de 1968.

"D. Artículos 282; 284 y 285 del Código Contencioso Administrativo".

2. Por auto de 19 de los mismos mes y año, se admitió la demanda y se ordenó correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, por el término de 30 días, para concepto.

II.—Disposiciones acusadas.

1. Dados el contexto de la demanda y las razones que expone el Ministerio Público, se consideran como disposiciones acusadas únicamente algunas de las que indican los actores en el aparte a) transcrito, del Código de Comercio. Las demás, o sea las de los Códigos de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo, del Decreto 2974 de 1968, así como las otras del mismo Código de Comercio, que versan sobre aspectos distintos a los fundamentales de la demanda, se tienen apenas como disposiciones o preceptos complementarios.

2. En consecuencia, el texto de las normas acusadas y sobre las cuales recae el presente fallo, es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 410 DE 1971
"(marzo 27)

"por el cual se expide el Código de Comercio.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido,

Decreta:

"Libro Tercero.

"De los bienes mercantiles.

" . . . . . .

Título II.

"De la propiedad industrial.

" . . . . . .

"Artículo 544. A la solicitud deberá acompañarse:

"1º El poder o la certificación de que se halla *protocolizado en la Oficina de Propiedad Industrial,* o una fotocopia del mismo poder, debidamente autenticada.

" . . . . . ."

"Artículo 547. La Oficina de Propiedad Industrial *examinará* si la solicitud reúne los requisitos de los artículos 543 a 546. Si faltare alguno, lo indicará así y se abstendrá de tramitar la solicitud hasta cuando el interesado subsane la deficiencia.

"..... "

"Artículo 587. La solicitud de registro de una marca deberá presentarse en la Oficina de Propiedad Industrial y comprenderá:

"1º La indicación del nombre y domicilio del solicitante.

"2º La descripción de la marca con la enumeración clara y completa de los productos o servicios para los cuales se solicite el registro de la misma, y

"3º Reproducciones de la marca".

"Artículo 589. Si la Oficina de Propiedad Industrial *considera* que la marca solicitada no puede registrarse, lo hará saber al solicitante quien, en el término de treinta días, deberá exponer las razones que sustentan su solicitud.

"Vencido el término, la Oficina *decidirá* de conformidad con los hechos que aparezcan en el expediente.

"El funcionario que tramite la solicitud podrá allegar de oficio toda clase de información".

"Artículo 590. Si la solicitud fuere *aceptada,* se ordenará la publicación de un extracto. Dentro de los treinta días siguientes a la publicación, cualquier persona podrá oponerse al registro de la marca.

"*Presentada* la oposición, la Oficina de Propiedad Industrial *señalará un término de prueba* de treinta días así: diez para pedirlas y veinte para practicarlas".

"Artículo 591. Si no hubiere oposición o ésta *fuere negada,* se registrará la marca, para lo cual se expedirá un certificado en forma de diploma que acredite el derecho. El certificado se publicará por una sola vez.

"Parágrafo. El registro de las marcas se hará por clases".

"Artículo 597. Son aplicables a las marcas, en lo pertinente, los artículos sobre patentes relativos a la obligación de los extranjeros de designar representante, régimen de las sociedades extranjeras que soliciten y obtengan patentes, *documentos que deben acompañarse con la solicitud, abandono de solicitudes incompletas, examen de expedientes,* régimen de la comunidad y licencia contractual, renuncia del derecho y disposiciones sobre medidas cautelares.

"Artículo 602. Las disposiciones generales sobre marcas, son aplicables a las marcas colectivas, sin perjuicio de las reglas especiales relativas a la calidad de los productos o servicios".

"Artículo 616. Para que surtan efectos frente a terceros, y sin perjuicio de lo dispuesto sobre registro de comercio, deberán *inscribirse en la Oficina de Propiedad Industrial las concesiones* de patentes, modelos y dibujos, marcas, nombres, enseñas, cesiones, transmisiones, cambio de nombre o domicilio del titular, renuncias, licencias, reglamento de comunidad y del empleo de la marca colectiva". (Subrayas de los demandantes).

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

1. Los actores señalan como infringidos, por las normas transcritas, los artículos 16, 26, 55, 58, 61, 76-12, 157, 158 y 164 de la Constitución.

2. Exponen las razones de la violación, haciendo referencia a diferentes doctrinas y a la jurisprudencia tanto nacional como foránea.

3. Sobre la base de que las normas impugnadas operan un traslado de la justicia ordinaria a la Rama Ejecutiva, los actores realizan un juicio conforme al cual la jurisdicción y competencia para decidir las oposiciones presentadas con fundamento en el artículo 586 del Código de Comercio quebrantan los preceptos constitucionales que garantizan la independencia funcional de las Ramas del Poder Público. Y así, manifiestan:

a) El artículo 16 se viola por cuanto no se protege en debida forma los bienes de los gobernados y porque la mutación de un ordenamiento legal claro y expreso por otro obscuro, se traduce en el incumplimiento de un deber social del Estado;

b) El artículo 26 se viola por cuanto la Oficina de Propiedad Industrial del Ministerio de Desarrollo no es un tribunal ordinario ni especial, ni hay norma legal que le dé jurisdicción o competencia;

c) El artículo 55 se viola porque la colaboración armónica de las Ramas del Poder en la realización de los fines del Estado, no puede desconocerse en tiempo de paz, y aún pudiéndose, tendría que cumplirse este fenómeno mediante ley expresa;

d) El artículo 58 se viola porque solo por ley expresa, cabe establecer tribunales y jueces, atribuirles o trasladarles jurisdicción o competencia;

e) El artículo 61 se viola por cuanto ninguna persona o corporación, en tiempo de paz, puede ejercer, simultáneamente, la autoridad política y/o civil y la judicial;

f) El artículo 157 se viola por cuanto la creación de jueces especializados no significa que

ellos pierdan el carácter de jueces ordinarios vinculados a la Rama Jurisdiccional del Poder, y la Oficina de Propiedad Industrial, aunque es una entidad especializada, pertenece a la Rama Ejecutiva;

g) El artículo 158 se viola por cuanto, según el texto de su inciso 3º, es la ley y solo ella, la llamada a dar normas sobre jurisdicción y competencia;

h) El artículo 164 se viola porque ratifica el principio de que ninguna función jurisdiccional puede asignarse a una entidad administrativa.

4. Conviene destacar, desde ahora, que la impugnación parte, ante todo, de un supuesto. Al resumir los demandantes el cargo esencial, expresan:

"*Inconstitucionalidad de la interpretación de las normas acusadas* (subraya la Corte), por razón de no poderse interpretar dichas normas en el sentido de que mediante ley y por expresa ley, se trasladó de la justicia ordinaria a la Administración, y se le atribuyó a esta última, la jurisdicción y competencia para efectos de decidir las demandas y procesos de oposición a la concesión y subsiguiente registro de marcas, por no existir normas tácitas o analógicas en materia de *jurisdicción* y competencia, ser éstas de estricta interpretación y aplicación restringida, y existir precisamente norma general y expresa en contrario, para todos los asuntos y para todos los efectos de la Propiedad Industrial como es la del artículo 614 del Código de Comercio".

IV.—Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista número 116 de 11 de julio de este año, manifiesta su inconformidad con las pretensiones de los actores y dice:

"A juicio de los actores, conforme se desprende del contexto general de su actuación, son las disposiciones contenidas en los artículos 589, 590 y 591, aplicables por extensión a lo dispuesto en los artículos 597 y 591, las que determinaron el traslado de competencia y jurisdicción de la justicia ordinaria a la Administración para decidir sobre oposición y concesión de marcas y patentes, y las que han dado lugar a las consiguientes transgresiones de la Carta.

"No obstante, a juicio de este Despacho, tales normaciones no son violatorias de la Constitución, ni por el aspecto que se comenta, ni por ningún otro como se verá, resultando por lo tanto, exequibles, por cuanto en realidad no ha habido ningún traslado de competencia de una función jurisdiccional a la Administración, de una parte, y porque de otra parte, la potestad de decisión, concesión y registro sobre marcas y patentes, una vez surtida la oposición, son funciones de contenido administrativo y no propiamente jurisdiccional".

2. Y, en consecuencia, concluye:

"En mérito de lo expuesto, con fundamento en lo estipulado en el artículo 214 de la Constitución, este Despacho solicita a la honorable Corte que declare exequibles las disposiciones aceptadas como demandadas, a saber: los artículo 544, inciso primero; 547, inciso primero; 587; 589; 590; 591; 597; 602, y 616 del Decreto extraordinario 410 de 1971, correspondiente al Código de Comercio, por no ser inconstitucionales, toda vez que, de la manera vista, no violan los preceptos constitucionales a que aluden los demandantes ni ninguno otro de la Carta".

3. En relación con el alcance de la demanda, dice:

"Es necesario ante todo aclarar el alcance de la actuación de los demandantes en relación con los preceptos impugnados.

"Ciertamente, la técnica de presentación de las demandas de inexequibilidad requiere que éstas, además de reunir las formalidades exigidas por el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, impliquen una completud proposicional normativa, para no romper la continencia de la causa alegada, a riesgo de tener que declarar inepta la actuación.

"La unidad de la proposición jurídica demandada no significa, sin embargo, conforme lo entendieron los actores, que se requiere acusar de inexequibilidad cuanta disposición exista en relación con las que constituyen los presupuestos de la inexequibilidad pretendida. Basta simplemente relacionar el contenido de aquellas transcribiendo sus textos en calidad de normas complementarias de las acusadas.

"Así las cosas, resulta inútil tomar como demandados preceptos que, una vez analizadas las pretensiones de los demandantes, no inciden directamente en la inexequibilidad que se busca lograr, algunos de ellos ni siquiera remotamente, o que en vez de coadyuvar a los presupuestos de la acusación sirven más bien de base a los razonamientos jurídicos de constitucionalidad. Por tales razones este Despacho considera como demandados únicamente los artículos 544, inciso primero; 547, inciso primero; 587; 589; 590; 591; 597; 602 y 616 del Código de Comercio. Todas las demás disposiciones relacionadas como impugnadas, del Código de Comercio, del de Procedimiento Civil, del Contencioso Administrativo

y del Decreto 2974 de 1968, constituyen apenas normas complementarias de las aceptadas como acusadas".

V.—Consideraciones.

Primera.

1. *La propiedad industrial muestra caracteres que la distinguen, de modo relevante, de las otras especies, y por ello, su normación legal escapa, en parte, a los principios del Código Civil, que rigen el dominio privado. Aparece y se mantiene a través de los fenómenos de la producción y el consumo, y por ende, la protección estatal mira tanto al productor como al consumidor, abarcando los dos intereses, que lejos de excluirse se complementan, pues lo que lesiona el derecho del primero, al final menoscaba el beneficio de la gran masa consumidora, que lo es la colectividad social.*

2. *Comprende ella, por tanto, una serie de derechos relacionados con la actividad industrial y comercial de una persona, que el Código propio clasifica en dos grupos:* nuevas creaciones y signos distintivos. *En el primero están los inventos y su perfeccionamiento, los modelos y dibujos industriales; el segundo incluye las marcas de productos y servicios, los nombres comerciales y las enseñas.*

Mas, trátese de cualquiera de estos objetos, la dicha protección oficial no se depara a la cosa en sí, sino a la idea que hace posible su explotación útil. En términos diferentes: no se protege la cosa, sino la actividad creadora.

3. *Originada, pues, en una conducta humana semejante, esta propiedad solo sobrevive y se proyecta en el devenir económico mediante el reconocimiento y la protección indeficientes de los gobernantes; lo que no acaece, de ordinario, con las otras especies dominiales.*

4. *La propiedad, desde un punto de vista económico, es un medio de producción que interesa no solamente a su titular y beneficiario sino a la sociedad entera, cuya vida contribuye a alimentar. Con este criterio fundado en el doble interés, social e individual, las leyes imponen cada día nuevos límites racionales al ejercicio arbitrario del derecho absoluto de dominio, tal como venía establecido en la vieja definición del Código Civil.*

Al ratificar la Corte esta justa doctrina que informa el fallo de 3 de diciembre de 1937, relieva, una vez más, la función social ínsita en la propiedad industrial, por mandato del artículo 30 de la Constitución.

5. *De otra parte, la dirección de la economía nacional (artículo 32 de la Carta) está a cargo del Estado, como un contrapeso de la libertad de empresa y la iniciativa privada, que deben actuar acordes con el bien común o interés social.*

6. Estos principios inspiran y gobiernan la propiedad industrial. En armonía con ellos el Código de Comercio, Libro Tercero, Título II, del cual son parte sustantiva las disposiciones impugnadas, la reglamenta. Por tanto, su invocación procede y su aplicación urge para desatar con tino la controversia.

Segunda.

1. *La necesaria protección que los titulares de la propiedad industrial reclaman de las autoridades, en un primer plano corresponde a los órganos nacionales de la Rama Ejecutiva del Poder. Es parte de su función, que en cada caso concreto se expresa en un acto jurídico llamado "administrativo", cuyo examen y decisión de legalidad están atribuidos a la Rama Jurisdiccional (Constitución, artículos 58, 137, 141-3 y 193; Ley 167 de 1941, artículos 33, 34-10, 62, 66, 67, 68 y 94). En un segundo plano, tal protección es del resorte de la Rama Jurisdiccional.*

Y esto, por cuanto, como lo observa Fleiner, la misión de la actividad administrativa no consiste en proporcionar la certidumbre de la cosa juzgada, que es misión de los jueces y magistrados, sino en conseguir un resultado útil para el Estado dentro de los límites del derecho. Criterio que, igualmente, preside la concepción científica de los actos jurídicos, de su contenido y efectos.

2. *Acto jurídico es la manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, con el fin de producir efectos jurídicos. Dentro de la clasificación generalmente aceptada por los tratadistas se incluyen dos categorías: la del* acto administrativo *y la del* acto jurisdiccional; *que son los que interesan considerar en el caso presente.*

La "fuerza de verdad legal" es atributo del acto jurisdiccional y elemento a considerar para resolver con acierto los conflictos originados en la concurrencia de poderes legales. Muchas veces, los agentes públicos administrativos, por razón de las necesidades del servicio, hacen declaraciones que aunque se refieran a situaciones jurídicas individuales o generales, o a la existencia de hechos, no pueden calificarse, en el campo jurídico, como actos jurisdiccionales, por no tener alcance inmutable. Evento que ocurre, precisamente, con la aplicación de los preceptos signados como inexequibles.

Tercera.

1. Del análisis del Título II del Libro Tercero del Código de Comercio, Capítulos I, II y III,

se llega sin dificultad a la conclusión de que el legislador fue cuidadoso en todo lo referente a la protección de la propiedad industrial y a la solución de los distintos conflictos, que ella pueda engendrar, por la Rama Jurisdiccional, Conclusión que no puede suscitar duda alguna, y está, además, ratificada por una serie de preceptos normativos que aparecen en los Códigos de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo.

2. En abono de lo anterior vale citar los siguientes artículos del mencionado Código de Comercio, que sin ambages confían al Consejo de Estado y a los jueces ordinarios, la resolución definitiva de toda controversia que ocasione el reconocimiento o ejercicio del derecho de propiedad industrial: 593-3, 540, 541, 558-1, 559, 563, 564, 567, 570, 580, 596, 609, 612, 613 y 614.

De estas disposiciones, conviene transcribir las siguientes:

a) La del artículo 541 que dice:

"Artículo 541. Si en la solicitud de una patente se comprende una invención que se ha sustraído al inventor o a sus causahabientes o es el resultado del incumplimiento de una obligación contractual o legal, *la persona perjudicada puede reivindicar la invención y reclamar para sí los derechos anejos a la solicitud.*

"*La misma acción se concede cuando se ha otorgado el título.*

"*La competencia corresponde al juez. La demanda suspende la tramitación de la solicitud, siempre que el actor preste caución suficiente a juicio del juez, para indemnizar los perjuicios que se causen.* (Subraya la Corte).

b) La del artículo 567 que dice:

"Artículo 567. La patente será nula si la invención no era patentable conforme a lo dispuesto en los artículos 534 a 538 o si la descripción no reunía el requisito del artículo 545. Si la patente se anula parcialmente, la nulidad se pronunciará en forma de limitación a las reivindicaciones. La demanda podrá instaurarse por el Ministerio Público, o por cualquier persona.

"En firme la sentencia, se comunicará a la Oficina de Propiedad Industrial.

"*La competencia para conocer de la acción de nulidad corresponderá al Consejo de Estado*". (Subraya la Corte).

c) La del artículo 596, que dice:

"Artículo 596. El certificado de una marca podrá anularse a petición de cualquier persona si al expedirse se infringieron las disposiciones de los artículos 585 a 586; pero en este último caso la solicitud deberá intentarse dentro de los cinco años, contados a partir de la fecha de registro de la marca cuya cancelación se solicite. *De esta acción conocerá el Consejo de Estado*". (Subraya la Corte).

d) La del artículo 609, que dice:

"Artículo 609. El perjudicado por el uso de un nombre comercial podrá acudir al juez para impedir tal uso y reclamar indemnización de perjuicios.

"*El proceso se tramitará por el procedimiento abreviado establecido en el Código de Procedimiento Civil*". (Subraya la Corte).

e) La del artículo 612, que dice:

"Artículo 612. Los procesos relativos a la propiedad industrial *que sean de competencia del Consejo de Estado se tramitarán mediante el procedimiento ordinario de lo contencioso administrativo.*

"Si se demandare la nulidad de un acto generador de una situación individual y concreta, se notificará personalmente al titular de aquélla antes de la fijación en lista. Si alguna de las partes lo pide se celebrará audiencia pública". (Subraya la Corte).

f) La del artículo 613 que dice:

"Artículo 613. Cuando corresponda al juez competente fijar el monto de las compensaciones o el valor del precio en caso de preferencia se procederá así:

"De la demanda se dará traslado a la otra parte por el término de tres días, vencido el cual se evaluará por peritos la compensación o la cuota del comunero.

"En firme el dictamen, *el juez decidirá* de plano". (Subraya la Corte).

g) La del artículo 614, que dice:

"Artículo 614. Serán jueces competentes para los efectos de este Título, los Civiles de Circuito de Bogotá, y entre éstos, aquel o aquellos que el Tribunal Superior de Bogotá deberá designar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 16 de 1968".

Cuarta.

1. *Las disposiciones contenidas en los artículos 544, 547, 587, 589, 590, 591, 597, 602 y 616, a los cuales, por lo expuesto, se contrae este fallo, son parte de un procedimiento administrativo, imprescindible para el ordenamiento racional del servicio público. Los actos que de su aplicación surgen, son necesariamente actos administrativos, que no hacen tránsito a cosa juzgada, y cuya legalidad o constitucionalidad se puede cuestionar ante el Consejo de Estado, Organo de lo Contencioso Administrativo y de la Rama Jurisdiccional del Poder.*

Ya la Corte, en sentencia de 27 de septiembre de 1972, en relación con algunas de estas dispo-

siciones, dijo: "Como puede observarse, la disposición objeto de la demanda (artículo 590 del Código de Comercio), *hace parte de un procedimiento administrativo o gubernativo* que comprende los artículos 588 a 591... y dentro del cual cumple determinada actuación la Oficina de Propiedad Industrial".

2. Acorde con esta interpretación, en la exposición de motivos del proyecto de Código, se dice:

"La acción de indemnización por los perjuicios que se causen al titular de un derecho de propiedad industrial podrá intentarse, bien como consecuencia de las acciones de que tratan los artículos 111 a 116, bien como principal y por la vía ordinaria, *ante la justicia común* (artículo 117). (Subraya la Corte).

"El proyecto conserva el derecho a oponerse al registro de una marca, modelo o dibujo, o al reconocimiento de un privilegio de invención, a la persona que se crea con derecho a ello, dentro de los treinta (30) días siguientes a la publicación de la solicitud en el órgano que se prevé en el artículo 128.

"Hoy día las oposiciones suspenden el trámite administrativo correspondiente y determinan el envío del negocio a la justicia común para que ésta decida sobre el particular.

"La comisión, acorde en esto con el criterio de personas expertas en estos menesteres, considera más conveniente que la oposición sea resuelta por la vía administrativa, conforme se dispone en el artículo 120 del proyecto. Contra las decisiones ministeriales cabrá el recurso contencioso-administrativo, conforme al Código de la materia.

"*Pero el opositor a una solicitud de patente no pierde el derecho a la acción reivindicatoria establecida en el artículo 111* (artículo 121)". (Subraya la Corte).

Quinta.

1. *Es así como, por virtud de los preceptos legales acusados, no se opera un traslado de jurisdicción y competencia de los Organos Judiciales a los Administrativos, como lo afirman los demandantes. Todo lo contrario: de su contexto, y armonizados con los demás que rigen la materia, se deduce que la ley ha realizado una técnica separación de funciones en guarda de un mejor servicio público. No de otra manera se puede garantizar el derecho de propiedad industrial, su legítimo ejercicio o sea la explotación lícita de la actividad creativa de los dueños, vinculada a determinados objetos de la industria y el comercio.*

2. *Esta es la interpretación lógica y constitucional del caso. La antagónica de los impugnadores aparece arbitraria; y con base en ella es improcedente proponer un cargo de inexequibilidad llamado a prosperar. No sobra repetirlo: la comprobación y la declaración que hacen los funcionarios o agentes del orden administrativo no comporta* fuerza de verdad legal; *la cual cabe únicamente afirmar respecto de las decisiones de las entidades jurisdiccionales señaladas en los textos insertos.*

Sexta.

1. Las consideraciones que preceden dan firmeza a la decisión de que las normas legales enjuiciadas no quebrantan las garantías y derechos contenidos en los artículos 16, 26, 55, 58, 61, 157, 158 y 164 de la Constitución Política, ni por las razones ampliamente expuestas en la demanda ni por otras que la Corte deba advertir.

2. Se insiste sí, en que los artículos comentados del Código de Comercio son los únicos cuya exequibilidad se debe calificar en este fallo, ya que las demás disposiciones transcritas en el libelo, del mismo Código, del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, como observa y demuestra el Procurador, son complementarias y sirven solo para ilustrar el valor y efectos de las normas realmente sometidas a disputa.

VI.—Conclusión.

Esta no es otra que la de la exequibilidad de los preceptos legales objeto de acusación y estudio, los cuales no infringen los textos constitucionales indicados por los demandantes, ni otro alguno.

VII.—Fallo:

De conformidad con las anteriores consideraciones y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son exequibles los artículos 544, numeral primero; 547, inciso primero; 587; 589; 590; 591, 697; 602 y 616 del Decreto extraordinario número 410 de 1971, correspondiente al Código de Comercio.

Comuníquese a quien corresponda.

Guillermo González Charry, Mario Alario D' Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Hum-

berto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José Gabriel de la Vega, Alberto Ospina Botero, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Las facultades extraordinarias, otorgadas por el Congreso al Ejecutivo, para organizar este Ministerio, incluyen la de organizar la Policía Nacional.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 20 de septiembre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

Aprobado según acta número 31 de septiembre 6 de 1973.

El ciudadano Bernardo Enrique Peralta Ortiz, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declare inexequible el Decreto extraordinario (él lo llama legislativo) número 2347 de 3 de diciembre de 1971, por el cual se reorganiza la Policía Nacional, dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por la Ley 7ª de 1970.

El decreto en cuestión contiene 123 artículos distribuidos en cinco títulos que se refieren, respectivamente, a las siguientes materias: disposiciones generales, subordinación y asistencia militar, vigilancia privada, disposiciones especiales sobre actuación de la Policía, estructura administrativa y jerárquica, funciones generales de las distintas ramas, normas sobre régimen administrativo y fiscal, y disposiciones complementarias. Como el ataque está dirigido contra la integridad del decreto y no en particular contra algunas de sus normas, no es el caso de transcribirlo.

Como disposiciones constitucionales violadas se indican los artículos 76-12, 118-8 y 167 de la Carta en cuanto, según el demandante, el Gobierno reglamentó una materia no incluida dentro de la ley de facultades. Por lo mismo, todo el cargo y el único que se formula es precisamente el de que al haber procedido así, el Gobierno rebasó la precisa esfera de las materias que el Congreso lo autorizó para regular, lo cual basta para que aparezca la ofensa a la Constitución. Agrega la demanda, en prueba de su aserto, que el Gobierno, en ejercicio de las mismas facultades, y de otras precedentes, reguló todo lo concerniente al Ministerio de Defensa, y que, por lo mismo, so pretexto de hacerlo, no podía tocar lo que se refiere a la Policía Nacional, la cual tiene un régimen legal diferente y amparado por el artículo 167 de la Carta. Por su parte, el Procurador General, al emitir el concepto de rigor, estima que la demanda carece de todo fundamento. La Policía Nacional, afirma, es un cuerpo que pertenece legalmente al Ministerio de Defensa Nacional y con él hace parte de la Rama Administrativa del Poder. Así lo era cuando se expidió la ley de facultades y el Congreso no pudo ignorar, por tanto, que cuando autorizaba al Gobierno para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional, daba una facultad que implicaba a la Policía Nacional. Aquella circunstancia aparece —solo cita ejemplos— en los Decretos 2565 de 1968 y 2335 de 1971, este último dictado en ejercicio de las mismas facultades que ahora se consideran excedidas. Por lo mismo, concluye, el decreto es constitucional.

Consideraciones:

La Ley 7ª de 1970, que sirvió de apoyo al decreto cuya legitimidad se discute, es del siguiente tenor:

"LEY 7ª DE 1970
(diciembre 4).

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, *pro témpore,* para reoganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las entidades adscritas o vinculadas a éste, modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y las remuneraciones y prestaciones sociales de dicho personal.

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 1º De conformidad con el artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado desde la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

"a) Reorganizar al Ministerio de Defensa Nacional;

"b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

"c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y

"d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

"Artículo 2º Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

"Artículo 3º Esta Ley rige desde su sanción".

Como puede observarse, de una parte, en el literal a) del artículo 1º la facultad incluye, por modo general, la reorganización del Ministerio de Defensa Nacional; en el b), se extiende a todas las entidades descentralizadas que le están adscritas o vinculadas, o dicho en otros términos, a lo que hoy se denomina legalmente "el Ramo" de la Defensa Nacional, y en el c), se hace referencia, de modo específico, a la modificación de las reglas vigentes sobre la carrera del personal de las Fuerzas de la Policía Nacional. Es evidente, como lo anota el Procurador General, que cuando se expidió la ley de facultades, ya regía una reorganización legal consignada en el Decreto 2565 de 1968, conforme a la cual la Policía Nacional dependía jerárquica y funcionalmente del Ministerio de Defensa, principio que se mantuvo y se mantiene hoy por mérito del Decreto extraordinario número 2335 de 1971. Por lo mismo una reorganización de ese Ministerio podía comprender la de una de las ramas que lo integran, y si lo hizo, no excedió las pertinentes facultades. Además, quien mire cuidadosamente en qué consiste un cuerpo de policía, observará que la organización administrativa, la jerarquización y el establecimiento de la carrera, son elementos esenciales de ella; y si a tal observación se agrega que en el caso presente, a las facultades de orden general, se agregó de modo expreso, la de modificar todo lo concerniente a dicho elemento esencial, esto es, a la carrera de servicio en la Policía, se viene en conclusión de que la facultad para tocar la materia objeto del Decreto 2347 de 1971 es clara, precisa e inobjetable. La circunstancia de que el artículo 167 de la Carta mantenga dentro de la competencia del Congreso y le ordene dictar normas orgánicas de la Policía Nacional, no prueba nada contra la exequibilidad del decreto discutido, pues lo que indica es que, como lo ha reconocido tradicionalmente la Corte, cuando una facultad del Congreso, no es indelegable por precepto o por naturaleza, puede ser válidamente objeto de autorizaciones extraordinarias, y el consiguiente ejercicio de ellas no está manchado por este aspecto de inexequibilidad.

Estas consideraciones bastan para estimar que el decreto objeto de la demanda, en cuanto reguló la materia concerniente a la Policía Nacional, no excedió el límite de las facultades otorgadas al Gobierno, y que, por lo mismo, no quebranta las normas señaladas en la demanda, ni otra alguna de la Constitución. *Mas precisa advertir que esta decisión se refiere a la integridad del acto, como expresión de una facultad constitucional y no en particular a ninguna de sus disposiciones, las cuales, individualmente consideradas, podrían ser susceptibles de un cargo de inexequibilidad.*

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, *declara exequible* el Decreto extraordinario 2347 de 1971.

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

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

IMPUESTO NACIONAL A LOS CIGARRILLOS

La participación de tal impuesto creado por una ley, no está sujeta a lo dispuesto por el artículo 200 de la Constitución Nacional por cuanto allí se habla de rentas departamentales.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 5 de octubre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según acta número 33 de 20 de septiembre de 1973.

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare "la inexequibilidad parcial del artículo 3º de la Ley 30 de 1971 en la parte que extiende la cesión del impuesto departamental al fomento deportivo, creado en el artículo 2º de la misma, a Bogotá, D. E., en la cuantía prevista en el artículo 4º de la misma Ley".

Tenor de la disposición acusada y concordantes.

"LEY 30 DE 1971

"(diciembre 20)

"Por la cual la Nación contribuye a la realización de los primeros juegos deportivos de los Territorios Nacionales y de los X y XI Juegos Deportivos Nacionales, y se dictan medidas relacionadas con el fomento del deporte y la cultura.

"El Congreso de Colombia

Decreta:

" . . . . . .

"Artículo 2º Establécese un impuesto nacional del 10% sobre el valor de cada una de las cajetillas de cigarrillos nacionales que se expendan al público en todo el territorio nacional.

"Artículo 3º Cédese a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y a Bogotá, Distrito Especial, el producto del gravamen de que trata el artículo anterior correspondiéndole a cada uno de ellos en la proporción señalada en el artículo 4º de la presente Ley.

"Artículo 4º El impuesto de que trata el artículo 2º de la presente Ley será recaudado por los tesoreros o recaudadores de las entidades territoriales citadas y entregado mensualmente a la respectiva Junta Administradora de Deportes que en cada una de ellas se haya creado en desarrollo de la Ley 47 de 1968. Estas juntas aplicarán a la realización de sus objetivos el 70% de los recaudos así obtenidos, y girarán mensualmente el 30% restante al Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, COLDEPORTES, para que esta entidad auxilie a su vez a las regiones de menores ingresos y pueda desarrollar más amplia y armónicamente sus programas.

"Parágrafo 1º. . . . . .

" . . . . . .

("Diario Oficial" número 33502, enero 26 de 1972").

Razones de la violación.

Dice el demandante:

"En síntesis: la norma acusada es inconstitucional parcialmente en la parte en que hace cesión de una renta departamental a Bogotá, D. E., porque el legislador no puede ceder a Bogotá, D. E., ninguna renta departamental sino respetándole a Cundinamarca su propiedad sobre aquellas que se causen en su capital que también es Bogotá, pues todas las rentas departamentales a ese Departamento le pertenecen. El legislador lo que debe hacer cuando legisla sobre esa materia para ambas entidades públicas, como ocurre con la ley acusada parcialmente, es determinar

la participación que le corresponde a la capital de la República, en esas rentas conforme al artículo 200 de la Constitución Nacional''.

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público estima que el precepto acusado parcialmente es exequible por cuadrar con el artículo 200 de la Carta, aplicable a rentas departamentales y no a las de la Nación, y porque si se tratase de un tributo departamental, tampoco habría quebranto sino, al contrario, aplicación del mismo artículo 200.

Consideraciones.

El artículo 2º de la Ley 30 del 71 estableció un impuesto adicional sobre el valor de ''cada una de las cajetillas de cigarrillos nacionales que se expendan al público en todo el territorio nacional''. El tributo así creado es nacional, por definición, pues recae sobre materia imponible que se dé en todo el territorio del país y tiene su fuente en una ley. (V. art. 76-13 C. N.).

Y el artículo 3º cede a Departamentos, Intendencias, Comisarías y al Distrito Especial de Bogotá una porción del recaudo que se cause en esas entidades por el sistema que describe el artículo 4º. La cesión de un 70% (art. 4º).

El artículo 2º no ha sido acusado por inconstitucional, sino el 3º, parcialmente, en cuanto traspasa una parte de la renta respectiva al Distrito Especial de Bogotá, lo que un texto legal puede ordenar siempre que se dicte o reforme a iniciativa del Gobierno (inciso 2º, art. 79 C. N.), requisito cumplido en el caso que se estudia. (V. ''Anales del Congreso'', número 69 de 1971, p. 1232).

El actor arguye que el artículo 3º, en la parte que decreta una cesión a favor del Distrito Especial de Bogotá, pugna con el artículo 200 de la Carta, a cuyo tenor la ley determinará la participación que a la capital de la República corresponda en las rentas departamentales. *Visto que el gravamen referido es nacional, resulta impertinente la cita que se comenta. Esta improcedencia destaca más si se tiene presente que aun en la hipótesis de considerarse la renta adicional de cigarrillos como tributo departamental, también sería exequible la asignación reconocida a Bogotá, porque el mismo texto constitucional invocado en el libelo manda que tal participación la determine la ley, que es lo hecho por el precepto acusado. No hay discordancia con el artículo 200 y sí ajuste a las normas 76-13 y 79, inciso 2, del estatuto fundamental.*

Resolución.

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

Resuelve:

Es exequible el ''artículo 3º de la Ley 30 de 1971 en la parte que extiende la cesión del impuesto departamental de fomento deportivo creado en el artículo 2º de la misma, a Bogotá, D. E., en la cuantía prevista en el artículo 4º de la misma ley''.

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

REVISION CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Suspensión de la Carrera del Magisterio.

Corte Suprema de Justica.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 5 de octubre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

Aprobada según acta número 33 de 20 de septiembre de 1973.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, el Gobierno ha enviado para su juzgamiento de constitucionalidad el Decreto legislativo número 1805 del 7 de septiembre de 1973, cuyo texto dice:

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

Decreta:

"Artículo 1º El Gobierno Nacional, constituido para estos efectos por el Presidente de la República y el Ministro de Educación Nacional, podrá ordenar, por el tiempo que considere conveniente, la suspensión de las tareas docentes y académicas de los centros de educación media o elemental, de nivel nacional, departamental o municipal.

"Artículo 2º Habrá lugar a la suspensión de tareas aquí ordenada cuando los profesores o maestros de dichos centros promuevan o realicen, en los recintos de éstos o en lugares públicos, actos que atenten contra el orden público o dificulten su restablecimiento, tales como paros temporales o indefinidos o asambleas que impidan la vida académica normal de colegios o escuelas; actividades extra-académicas que conduzcan a los mismos resultados; o incitación o participación en manifestaciones y otros actos lesivos del orden público, especialmente los prohibidos por la legislación de emergencia.

"Artículo 3º Para los efectos contemplados e el presente Decreto, suspéndense las normas v gentes sobre estabilidad y demás garantías de terminadas en el escalafón de primaria y secun daria de maestros y profesores.

"Artículo 4º Igualmente, el Gobierno podr ordenar la cancelación de todos o algunos de lo contratos de trabajo vigentes entre dichos centro y sus servidores, así como la de las demás relacio nes de carácter laboral existentes entre los col gios con sus funcionarios cuando se trate de en tidades públicas.

"Artículo 5º Constituye causal de terminació de los contratos de trabajo, de destitución de lo funcionarios públicos y de cancelación de la ma trícula de los estudiantes, la participación e cualquiera de los actos a que se refiere el pr sente Decreto.

"Artículo 6º La suspensión que aquí se aut riza será dispuesta por la autoridad nominador bien sea nacional, departamental o municipa mediante resolución que se expedirá de plano que tendrá vigencia inmediata. Esta se expedi con base en la información que las autoridad educativas de supervisión o los funcionarios q determine el Gobierno, suministren a la respe tiva autoridad nominadora sobre el hecho de e contrarse el profesor o maestro en uno de los c sos previstos en el artículo 1º del presente D creto.

"Artículo 7º El Gobierno queda facultado p ra suspender la personería jurídica de las as ciaciones y de los organismos sindicales compr metidos en los hechos a que se contrae el prese Decreto.

"Artículo 8º Delégase en los gobernadores, i tendentes, comisarios, Alcalde del Distrito Es cial de Bogotá y alcaldes municipales, la apli ción de las normas del presente Decreto.

"Artículo 9º El presente Decreto rige a par de la fecha de su expedición y suspende las n mas que le sean contrarias".

El Decreto transcrito suspende, como puede verse, algunas garantías relacionadas con la carrera del magisterio, suspensión que debe entenderse limitada a la duración del estado de sitio, pues así lo impone la Constitución. De otro lado, las restricciones que implican están ordenadas a que los actos contemplados en el artículo 2º no sean un coadyuvante del desorden, habida cuenta de que el país se encuentra en estado de sitio, según declaración hecha por el Decreto legislativo número 250 de 1971, y por lo tanto, la medida es conducente al restablecimiento de la legalidad normal, y cabe, por lo mismo, dentro de las facultades que el artículo 121 de la Carta confiere al Gobierno en estos casos. Tiene, además, un antecedente constituido por el Decreto legislativo número 580 de 1971, que fue declarado exequible por la Corte en sentencia de 27 de mayo del mismo año.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es exequible el Decreto legislativo número 1805 de 7 de septiembre de 1973, "por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público".

Comuníquese al Gobierno Nacional y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

El salvamento de voto en relación con la anterior decisión mayoritaria de la Corte que declara constitucional el Decreto legislativo número 1805 de 7 de septiembre de 1973, se fundamenta, en síntesis, en estas consideraciones:

Primera. Las disposiciones del Decreto en examen no guardan entre sí la debida armonía, la cual dificultará su aplicación correcta. Ellas, además, son desde el punto de vista legal, imprecisas, vagas y algunas incomprensibles. El artículo 6º, por ejemplo, hace referencia al 1º, que no contempla falta sancionable alguna, y, sin embargo, habla de la conducta de "el profesor o maestro", como sujetos de una sanción.

Segunda. El mismo artículo 6º dispone la aplicación de sanciones "de plano", es decir, sin procedimiento previo alguno; con lo cual se infringen claros preceptos constitucionales como son los contenidos en los artículos 23 y 26 de la Carta. Ni siquiera en caso de guerra exterior, en pleno campo de operaciones, es permitido a la autoridad militar sancionar a los infractores bajo su mando, sin antes enterarlos del cargo y oírlos en defensa, por breve que ésta sea.

Tercera. No está clara la "conducencia" de las medidas excepcionales con el restablecimiento o conservación del orden público. El transcurso del tiempo así lo confirma.

Bogotá, primero de octubre de mil novecientos setenta y tres.

Luis Carlos Pérez, Eustorgio Sarria.

LA INICIATIVA DEL GASTO PUBLICO

Jurisprudencia reiterada. Inconstitucionalidad de un proyecto de ley originado sin la iniciativa del Gobierno.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Penal.—Bogotá, D. E., octubre 10 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada acta número 34 de 4 de octubre de 1973.

Con oficio número 64 de 26 de septiembre del año en curso, el Presidente del honorable Senado de la República ha remitido a la Corte Suprema de Justicia el expediente del proyecto de ley número 5 de 1971 (Cámara número 110 de 1971), "por la cual se conceden facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para hacer justicia a meritorios servidores de la Patria", a fin de que se dé cumplimiento al artículo 90 de la Constitución, en cuanto hace referencia a las objeciones de inconstitucionalidad propuestas por el Presidente de la República.

Texto del proyecto mencionado.

"LEY NUMERO... DE 1971

"Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para hacer justicia a meritorios servidores de la Patria".

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 1º Los veteranos combatientes regulares y voluntarios de guerras internacionales y los combatientes lisiados, inválidos o muertos en la defensa del orden público y las instituciones democráticas de la República, se declaran ciudadanos meritorios y su patriotismo se pone de ejemplo digno de ser imitado por los colombianos.

"Artículo 2º Confiérese por el término de tres meses facultades extraordinarias al señor Presidente de la República para que haga justicia a esos meritorios servidores de la Patria, estableciendo o mejorando su régimen de prestaciones sociales y grados militares, así como la correspondiente organización para el reconocimiento y pago de sus derechos.

"Artículo 3º Esta ley regirá desde su sanción y se faculta, igualmente, al Gobierno para hacer los traslados, créditos y demás diligencias indispensables para su inmediato cumplimiento.

"Dada en Bogotá, el 1º de diciembre de 1971.

"El Presidente del honorable Senado, (Fdo.), *Eduardo Abuchaibe Ochoa.*

"El Presidente de la honorable Cámara de Representantes (Fdo.), *David Aljure Ramírez.*

"El Secretario General del honorable Senado (Fdo.), *Amaury Guerrero*".

El Gobierno Nacional objetó, por inconstitucionalidad los artículos 2º y 3º de este proyecto, con la siguiente única consideración:

"Como el proyecto ordena la creación o el reajuste de pensiones (sic) sociales a favor de unos servidores públicos, todo lo cual se haría a cargo de la Nación, y como no fue dictado a iniciativa del Gobierno, aparece inconstitucional a la luz de lo preceptuado en el artículo 79 de la Carta Fundamental".

Por tratarse de objeciones parciales, el proyecto regresó a las Comisiones respectivas del Senado y de la Cámara de Representantes, habiendo sido rechazadas en las dos corporaciones, con base en los informes respectivos.

La Comisión en el honorable Senado dijo:

"En lo referente a las objeciones sobre inconstitucionalidad es obvia la carencia de razones, supuesto que la esencia del proyecto son unas

facultades otorgadas al Gobierno para hacer justicia a personas que se hicieron acreedoras al calificativo de 'meritorias' por haber salvaguardiado las fronteras patrias y las facultades son opcionales, es decir, no obligan al Ejecutivo; bien puede hacer uso de ellas o no, dejarlas o aprehenderlas. Vale decir, nada tienen que ver con la Carta Fundamental. No son, en síntesis, valederas tales objeciones''.

La Comisión de la honorable Cámara dice al respecto:

''Estamos seguros de que razón jurídica no hay para declarar inconvenientes o inconstitucionales dos artículos de este proyecto de ley. El Congreso como legislador solo autoriza al Ejecutivo para que por medio de facultades extraordinarias, es decir, legalmente, estudie, este caso de todo punto de vista justo y autorice los reajustes correspondientes en pensiones según las leyes vigentes''.

La Constitución Política, dentro de la separación de las Ramas del Poder Público, asigna al Congreso la función de hacer las leyes; pero esta separación no es absoluta, puesto que en determinados casos la competencia legislativa puede ser trasladada al Ejecutivo, en los términos de las precisas facultades que el legislador le confiera. Para trasladar esta competencia es preciso que el Congreso tenga la plena facultad de dictar las leyes que han de ser expedidas por medio de las facultades extraordinarias, pues sería ilógico que se pudiese trasladar una competencia de que se carece.

Si el constituyente consagra excepciones a la libre facultad del Congreso para expedir las leyes, restringiendo la iniciativa parlamentaria, el Congreso no puede cumplir su función pretermitiendo dicha iniciativa, pues se vulnera la Constitución. De lo anterior se deduce que el trámite indirecto de legislar por medio de facultades extraordinarias cuando para hacerlo se requiere la iniciativa del Gobierno, y esta falta no encaja dentro de las normaciones constitucionales.

El proyecto objetado parcialmente, faculta al Gobierno para establecer o mejorar un régimen de prestaciones sociales a favor de determinados ciudadanos, combatientes regulares o voluntarios, en guerra internacional o en defensa del orden público y de las instituciones democráticas de la República.

Si se trata de los primeros, combatientes regulares, sus servicios debieron quedar incorporados dentro del Ministerio de Defensa y, por tanto, el régimen de sus prestaciones sociales solo puede ser fijado por el Congreso a iniciativa del Gobierno, al tenor del artículo 79 relacionado con el 76-9 de la Constitución.

En cuanto a los segundos, defensores voluntarios del orden público y de las instituciones democráticas, se crea un nuevo servicio a cargo de la Nación para lo cual se requiere, igualmente, la iniciativa del Gobierno. Sin esta iniciativa el legislador ordinario no puede expedir normaciones, menos puede atribuir al Gobierno una competencia de que carece.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Son inexequibles los artículos 2º y 3º del proyecto de ley número 5 de 1971 del Senado (Cámara 110-71), ''por la cual se conceden facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para hacer justicia a meritorios servidores de la Patria''.

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

Devuélvase el expediente.

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

PRESUNCION DE DERECHO EN CUANTO A LA CREACION DE ALGUNOS MUNICIPIOS

"Juzgar, resolver con fuerza obligatoria, si se cumplieron o no los requisitos legales para la creación de un municipio determinado, estimar esos hechos, y en consecuencia decidir si ciertas ordenanzas creadoras de municipios son o no obligatorias, no es potestativo, según lo visto, del legislador sino de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por mandato muy terminante del artículo 192 de la Constitución. El Congreso, al resolver, por medio de ley, una cuestión comprendida en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, viola directamente el citado artículo 192, y de contera, el 78, ordinal 2º de la compilación constitucional, que prohibe al Congreso 'inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes' ".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 31 de octubre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobado según acta número 36 de 8 de octubre de 1973.

El ciudadano Luis Eduardo Contreras Beltrán, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare inexequible la Ley 41 de 1971, "por la cual se establece una presunción de derecho en cuanto a la creación de algunos municipios".

Texto del acto acusado.

"LEY 41 DE 1971

"(diciembre 31)

"Por medio de la cual se establece una presunción de derecho en cuanto a la creación de algunos municipios.

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 1º Presúmese de derecho que en las creaciones de municipios hechas por las diferentes asambleas del país hasta el 31 de diciembre de 1970 y que actualmente tengan existencia jurídica, se cumplieron plenamente los requisitos exigidos por la ley para tal efecto.

"Artículo 2º Esta Ley rige desde su sanción"

Infracciones invocadas.

El demandante invoca, en apoyo de su pretensión los artículos 5º, 55, 61, 76 (numerales 1 5 y 7); 78-2º, 80, 141-3º, 198 y 187-4, que reputa violados por el acto que acusa. La parte motiva de esta sentencia tomará en consideración esos cargos.

Concepto del Procurador.

El Jefe del Ministerio Público estima que la ley acusada es exequible, con los siguientes argumentos:

"Primero. Por mandato de la Constitución, corresponde al Congreso, mediante ley, 'fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios' (artículo 76-5) y a las asambleas por medio de ordenanzas crear tales entidades territoriales, 'llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley' (artículo 187-4).

"Segundo. El legislador se halla así ampliamente facultado para apreciar la necesidad o conveniencia de hacer más fácil o menos fácil la creación de municipios, y por lo tanto para exigir menores o mayores requisitos y condiciones al establecer las bases sobre las cuales han de obrar las asambleas en cada caso concreto; lo cual implica, además, la facultad legislativa de refo

mar las regulaciones vigentes, en cualquier momento y en uno u otro sentido, con oportunidad dejada también a su libre apreciación, que habrá de suponerse inspirada siempre en el bien común.

"Se conforma así un poder político atribuido al legislador por la propia Constitución y que, en consecuencia, solo ésta misma puede condicionar o restringir.

"Tercero. También las Asambleas gozan a este respecto de un poder político de origen constitucional, en cuanto a ellas corresponde apreciar la conveniencia y la oportunidad de conceder o no entidad municipal a determinada porción del territorio departamental, desde luego sobre la base de que ésta sí cumple las condiciones mínimas exigidas por el legislador y de que en el proceso de creación se han satisfecho los demás requisitos y formalidades previstos en los ordenamientos legales.

"Cuarto. Sin importar la fórmula que hubiera adoptado para realizarlo, al expedir la Ley 41 de 1971 el legislador se limitó, en el fondo, a ejercer el poder político a que se aludió, en relación con las creaciones de municipios cumplidas hasta determinada fecha, para las cuales consideró que eran suficientes las bases de población y renta y los demás requisitos que las asambleas hubieran tenido en cuenta, cuya fijación, se repite, es potestad legislativa, según el artículo 76-5 de la Carta y cuya modificación está autorizada por la norma general del numeral 1º del mismo artículo.

"Por donde se ve que al actuar así el Congreso no salió de la esfera de sus atribuciones delimitada en la propia Constitución, y especialmente, que no invadió la de las corporaciones departamentales en cuanto a la creación concreta de municipios, facultad que les da el numeral 4 del canon 187, pues por la ley acusada no se creó ni suprimió ninguna de tales entidades.

"Y vale anotar que en este caso el Congreso no contrarió la voluntad de las asambleas y antes bien, coincidió con éstas en la conveniencia de que subsistieran los municipios que pudieran hallarse comprendidos en la previsión general de la Ley 41 de 1971.

"En suma, considero que este ordenamiento no infringe los artículos 76, numerales 1 y 5, y 187, numeral 4, de la Constitución, invocados en la demanda.

"Quinto. En la expresión literal de la ley impugnada, ésta consagra una presunción de derecho, con los consiguientes efectos en el campo procesal-probatorio, cuestión que corresponde al legislador, de conformidad con lo previsto en los artículos 26, inciso primero, 76-2 y 141-3 de la Carta.

"Pero el ejercicio de esa función legislativa de origen constitucional, si bien repercute en el de la función jurisdiccional en casos determinados, no significa que el legislador usurpe la jurisdicción que la Constitución le atribuye en abstracto a los órganos jurisdiccionales incluyendo a los contencioso-administrativos, pues éstos continúan tramitando y decidiendo los procesos respectivos, de conformidad con la distribución concreta de competencia hecha por ordenamientos de categoría simplemente legal y en particular por los Códigos de Procedimiento.

"No encuentro infracción en los artículos 61, 141-3, 192 y 193 de la Carta, citados en este aparte de la acusación.

"Sexto. De lo anterior fluye naturalmente la conclusión de que tampoco se han infringido preceptos tales como los artículos 2, 55 y 78-2, en cuanto el Congreso se limitó a ejercer una función constitucional suya mediante el instrumento previsto en la misma Carta y sin invadir o interferir las de los demás órganos del Estado".

Consideraciones.

1. *Los municipios son entidades políticas que integran el territorio y las ordenanzas departamentales instituyen, con arreglo a las bases y condiciones que haya determinado la ley (arts. 5º, 76-5, 187-4 C. N.).*

A las asambleas atañe expedir las ordenanzas por las cuales se erijan distritos municipales y a la ley determinar las exigencias necesarias para ello.

2. *Pero el cometido social que la Constitución asigna a las corporaciones departamentales de elección popular no es ejercitable de modo arbitrario, y por ello el artículo 187-4 aludido no se limita a darles esa potestad sino exige, además, que la usen, "llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley". La corrección de las ordenanzas creadoras de municipios estriba en que se ajusten o no a los mandatos del legislador sobre los hechos que deban tenerse en cuenta para que tal creación gane mérito jurídico. Si surge una controversia sobre la validez de dichos actos departamentales, la cuestión tiene que apreciarse al través de la realidad, con rigor. Así lo predica el Consejo de Estado. Vale recordar un paso de su sentencia del 23 de febrero de 1938: "La facultad de erigir distritos es por excelencia una facultad reglada y no discrecional o arbitraria por parte de las asambleas. No basta afirmar que se han cumplido los requisitos, sino que en el expediente que se forme deben*

existir las pruebas de ello'' (''Anales'' número 209, pág. 155).

3. *Es sabido que todas las ordenanzas, incluso las que confieren la categoría de municipios, pueden anularse si pugnan con la Constitución o las leyes, o, como reza el artículo 192 de la Carta, son obligatorias mientras no sean anuladas o suspendidas.*

Y el mandato que se acaba de citar no reduce su alcance a decir que las ordenanzas son anulables. Establece así mismo una importante precisión, atributiva de competencia general, al estatuir que dicha invalidez debe declararla ''la jurisdicción de lo contencioso-administrativo''.

4. *De esta manera, coordinando los artículos 76-5 y 187-4 con el 192, se completa el cuadro de las competencias que consagra la Constitución en lo que hace a requisitos de creación, actos creadores y jurisdicción relativamente a ordenanzas que erijan municipios: dictar las bases y condiciones que han de respetar las ordenanzas al crear municipios, es propia de la ley (art. 76-5); expedir las ordenanzas que* con sujeción a la ley *de nacimiento a un distrito, es atribución de las asambleas departamentales (art. 187-4) y decidir, en caso de impugnación, si se han observado las bases y condiciones legales para la creación de municipios, pertenece a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (art. 192).*

5. *El artículo 1º de la Ley 41 de 1971 establece una presunción de derecho y, por tanto, irrebatible en justicia, conforme a la cual ''en las creaciones de municipios hechas por las diferentes asambleas del país hasta el 31 de diciembre de 1970 y que actualmente tengan existencia jurídica, se cumplieron plenamente los requisitos exigidos por la ley para tal efecto''.*

6. *Juzgar, resolver con fuerza obligatoria, si se cumplieron o no los requisitos legales para la creación de un municipio determinado, estimar esos hechos, y en consecuencia, decidir si ciertas ordenanzas creadoras de municipios son o no obligatorias, no es potestativo, según lo visto, del legislador sino de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, por mandato muy terminante del artículo 192 de la Constitución. El Congreso, al resolver, por medio de ley, una cuestión comprendida en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, viola directamente el citado artículo 192, y de contera, el 78, ordinal 2º, de la compilación constitucional, que prohibe al Congreso ''inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros Poderes''.*

7. *Y al infringirse la prohibición mencionada aparece así mismo desconocimiento del artículo 55 del estatuto constitucional, que, al proclamar la distribución coordinada de las Ramas de Poder, enseña que ''el Congreso, el Gobierno y los jueces tienen funciones separadas'', y del artículo 61, a cuyo tenor ''ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar''.*

8. *Siendo propio y exclusivo de la capacidad jurisdiccional resolver si una ordenanza se ciñe a los preceptos y circunstancias legales sobre creación de municipios, no se ve cómo una ley —es el caso de la acusada— pueda, sin transgredir la Constitución, resolver por sí, de un tajo, que toda una serie de ordenanzas, las expedidas hasta el 31 de diciembre de 1970 y que todavía rijan, sí cumplieron esas prescripciones expedidas por el mismo legislador para ser respetadas por las asambleas. La disposición acusada quebranta, en fin, los artículos 58, 141-3 y 154 del ordenamiento superior, conforme a los cuales la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito, los Tribunales Administrativos Departamentales y demás Tribunales y Juzgados administran justicia, con arreglo a la ley. Esos organismos forman un cuerpo cuya misión consiste en decidir controversias derivadas de conflictos entre particulares con motivo de sus intereses privados, de la represión penal de hechos ilícitos o de la apreciación de la regularidad jurídica de actos del Estado, u otras hipótesis que describe el derecho escrito, atribuyendo competencia para resolverlas con carácter obligatorio. El cuerpo jurisdiccional está organizado sobre fundamentos de independencia, estabilidad y sometimiento a trámites previos, que garantizan rectitud (V. arts. 26, 160, 162, 163 C. N.). Al órgano Legislativo del Poder no es dable prescindir de una estructura tan imbricada o ineludible, consagrada en el estatuto fundamental, ni menos arrogarse funciones que a ella son inherentes. La sanción de inconstitucionalidad lo impide.*

Resolución.

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

Decide:

Es inconstitucional la Ley 41 de 1971, ''por medio de la cual se establece una presunción de

derecho en cuanto a la creación de algunos municipios".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Gobierno, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Consideraciones.

1ª La Constitución Política de Colombia divide el territorio de la República en departamentos, intendencias y comisarías y municipios o distritos que hacen parte de aquéllos o éstas (art. 5º).

La misma Constitución regula la creación de departamentos, intendencias y comisarías y atribuye al legislador "fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios"; a su vez asigna a las asambleas departamentales la facultal de "crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley" (art. 187-4).

En síntesis, el constituyente hace la división territorial y regula por sí mismo la creación de las entidades de mayor importancia, deja al legislador fijar las bases y condiciones para la creación de municipios y atribuye a las asambleas departamentales la facultad de crearlos.

2ª El legislador desarrolló el artículo 187-4 por medio de las Leyes 49 de 1931 y 38 de 1942, que son las bases y condiciones para la creación de municipios, a saber: determinado número de habitantes, capacidad fiscal, edificios o locales para servicios esenciales y extensión territorial adecuada en relación al municipio del cual se segrega, etc.

Las asambleas deben, al tenor de la Constitución, ceñirse estrictamente a estas normaciones para crear los municipios.

Pero la misma ley que fija las bases y condiciones puede, en señalados casos, variarlas o prescindir de algunas de ellas, porque el legislador no se ata irrevocablemente a sus normaciones, mucho menos cuando la conveniencia pública o social exige modificarlas; y al hacerlo, solamente ejerce su más preciada facultad constitucional de hacer las leyes y reformarlas (76-1).

Con tal atribución expidió la

"LEY 41 DE 1971

"(diciembre 31)

"Por medio de la cual se establece una presunción de derecho en cuanto a la creación de algunos municipios.

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 1º Presúmese de derecho que en las creaciones de municipios hechas por las diferentes asambleas del país hasta el 31 de diciembre de 1970 y que actualmente tengan existencia jurídica, se cumplieron plenamente los requistos exigidos por la ley para tal efecto.

"Artículo 2º Esta Ley rige desde su sanción".

3ª La Ley transcrita es de carácter general para todo el territorio, no modifica la legislación preexistente, pues solamente, como enuncia su título "establece una presunción de derecho en cuanto a la creación de algunos municipios" para determinadas situaciones, a saber:

1º Que los municipios tengan actualmente existencia jurídica.

2º Que hayan sido creados con anterioridad al 31 de diciembre de 1970.

Lo primero requiere que la entidad municipal haya sido creada por ordenanza, con las formalidades inherentes a tales actos y su posterior sanción por el gobernador. Además, la existencia jurídica actual, es decir, en la fecha en que entró a regir la Ley 41 de 1971, implica que la ordenanza correspondiente no hubiere sido anulada o suspendida por la jurisdicción competente, con anterioridad a la vigencia de dicha ley.

Lo segundo no admite comentario.

4ª Si el legislador puede variar o modificar las bases y condiciones para la creación de municipios, haciendo más rigurosos determinados requisitos o prescindiendo total o parcialmente de algunos de ellos, con mayor razón puede de-

cidir que si hipotéticamente los cuerpos administrativos departamentales han cometido algún error al crear entidades municipales sin el lleno de las exigencias legales para tales casos, se tengan como cumplidas a satisfacción en las circunstancias anotadas.

No hay violación de los artículos 76-5 de la Carta.

5ª Ninguna influencia tiene el legislador sobre la autonomía de las asambleas para crear los municipios, porque la ley en cuestión se refiere precisamente a ordenanzas expedidas con anterioridad al 31 de diciembre de 1970; las expedidas con posterioridad no quedan protegidas por la presunción de derecho que establece la ley. No puede, en manera alguna, sospecharse, que el legislador de 1971 haya interferido con sus normaciones la creación de municipios que obtuvieron existencia jurídica con anterioridad a 1970.

No hay violación del artículo 187-4.

6ª Tampoco influye el legislador, hipótesis que sería absurda, en las decisiones de la Rama Jurisdiccional tomadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 41 de 1971; tales decisiones, si fueron adversas a la creación de determinados municipios, son plenamente respetadas.

7ª La ley acusada consagra una presunción de derecho.

Desde dos puntos de vista puede analizarse este acto del legislador:

a) Como medio de prueba y en este caso el Congreso tiene la facultad de fijar competencias, regular los procedimientos en general, dar el valor a cada una de las pruebas, etc. (arts. 26 y 76-2); es atribución discrecional del legislador establecer presunciones de derecho.

El ejercicio de una atribución del legislador no puede considerarse como una intromisión en la Rama Jurisdiccional; mucho menos significa que le arrebate el conocimiento de los negocios que le competen; solo regula la forma de apreciar una prueba, si ésta ya ha sido practicada o la rechaza en los procesos aún no iniciados.

Sobre la ley en cuestión el Consejo de Estado dice:

"En primer lugar es indiscutible que solo al legislador compete consagrar presunciones de derecho. En segundo lugar, cuando tal cosa hace el legislador también es incuestionable que limita los poderes del juez en cuanto a la admisibilidad y a la apreciación de la prueba, y no es menos cierto que ello no equivale a privarlo de competencia para conocer de los asuntos en los cuales esté implicada una presunción de derecho. La prueba inequívoca de ello es que, ahora y por medio de esta sentencia, el Consejo de Estado, culmina normalmente, este proceso en el cual entra en juego la presunción de derecho consagrada en la Ley 41 de 1971". (Sentencia de mayo 15 de 1973).

b) O puede también considerarse esta presunción como una ratificación de actos realizados por las asambleas departamentales o una convalidación de las ordenanzas respectivas.

Esta interpretación en manera alguna permite pensar que el legislador se ha inmiscuido en los actos de las asambleas departamentales, porque, como se vio antes, se trata de ordenanzas anteriores a 1970.

Tampoco significa una intervención en la Rama Jurisdiccional porque el legislador puede convalidar, por vía general e impersonal los actos jurídicos que adolezcan de alguna irregularidad que no pugnen con el derecho público de la Nación especialmente en el orden administrativo.

Al respecto el Consejo de Estado dice:

"El raciocinio es, pues, muy simple. Si a un órgano, para el caso el encargado de dictar las leyes, se le atribuye la facultad de señalar condiciones, requisitos, formalidades, etc., por vía general, es porque dispone de un poder para hacer el juicio político, sobre la conveniencia y oportunidad de sus propias regulaciones; de este poder político deriva naturalmente la facultad de derogar o modificar las disposiciones anteriores, de consagrar excepciones generales a las mismas, y de convalidar, también por vía general, los actos irregulares, por violación de sus propias regulaciones.

. . . . . .

"Entendida la Ley 41 de 1971 como un acto de convalidación general, parece indiscutible que el Congreso tenía plena competencia para dictarla, pues si la Constitución le atribuyó la facultad de "fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios" (artículo 76-5º) fue porque entendió que ese era el órgano competente para hacer todas las evaluaciones políticas en la materia, y dentro de ellas, la de apreciar si en determinado momento pudiera ser más conveniente a los intereses públicos la regularización de municipios nacidos a la vida jurídica, por actos que adolecieren de algún vicio de ilegalidad.

"Ha de entenderse que este poder legal de convalidación general no podría extenderse a los vicios de inconstitucionalidad, como sería el de los actos de creación de municipios por un órgano distinto de las asambleas departamentales, pues en este evento la convalidación estaría reservada al poder constituyente.

"El razonamiento anterior le permite concluir a la Sala que, por el aspecto analizado, la Ley 41 de 1971 no solamente no es inconstitucional, sino que, al contrario, se dictó en ejercicio de una facultad otorgada por la propia Carta". (Sentencia del Consejo de Estado, citada anteriormente).

8ª A lo anterior no sobra agregar que la Constitución permite al legislador establecer diversas categorías de municipios, de acuerdo con la población, recursos fiscales e importancia económica (art. 98), lo cual le da una mayor autonomía no solo para la creación sino para la ratificación o saneamiento de los vicios que algunos distritos hubiesen tenido en su origen.

No hay violación de los artículos 55, 78-2 ni de ninguno otro de la Constitución.

Por estas consideraciones encuentro exequible la Ley 41 de 1971.

Luis Sarmiento Buitrago,
Magistrado.

Fecha, ut supra.

PRESUNCION DE DERECHO EN CUANTO A LA CREACION DE ALGUNOS MUNICIPIOS

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 31 de octubre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según acta número 36, 8 de octubre de 1973.

El ciudadano Adolfo Vélez Echeverry pide que se declare inexequible la Ley 41 de 1971, cuyo tenor es el siguiente:

"LEY 41 DE 1971

"(diciembre 31)

"Por medio de la cual se establece una presunción de derecho en cuanto a la creación de algunos municipios.

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 1º Presúmese de derecho que en las creaciones de municipios hechas por las diferentes asambleas del país hasta el 31 de diciembre de 1970 y que actualmente tengan existencia jurídica, se cumplieron plenamente los requisitos exigidos por la ley para tal efecto.

"Artículo 2º Esta Ley rige desde su sanción".

"Dada en Bogotá, D. E., a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y uno".

La Corte, en sentencia de fecha 31 de octubre de 1973 declaró inexequible la ley que se deja copiada y es objeto del presente fallo.

Como la sentencia del 31 de octubre de 1973 tiene fuerza de cosa juzgada, a ella hay que atenerse.

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

Resuelve:

Estese a lo resuelto en la sentencia de 31 de octubre de 1973, por la cual se declaró inexequible la Ley 41 de 1971.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Gobierno, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario

EXPROPIACION SIN INDEMNIZACION EN EL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES

"La Corte considera que es competencia suya juzgar las razones de equidad por las cuales el Congreso autorice una expropiación sin indemnización cuando la norma es acusada de inconstitucionalidad".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 27 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Alfonso Peláez Ocampo).

(Aprobado Acta número 37 de octubre 30 de 1973).

Los ciudadanos Rafael Montoya Mejía y Gilberto Moreno T., en uso de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución, piden a la Corte declarar inexequible el artículo 36 de la Ley 1ª de 1972, cuyo texto es:

"LEY 1ª DE 1972
(febrero 18)

"por la cual se dicta un estatuto especial para el archipiélago de San Andrés y Providencia.

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"... ... ...

"Artículo 36. Por razones de soberanía nacional, declárase de utilidad pública las tierras o zonas costeras (sic) del archipiélago de San Andrés y Providencia.

"Las propiedades adquiridas con violación del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, podrán ser expropiadas, por razones de equidad, sin indemnización previa, de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional".

En la misma demanda acusan nuevamente, sin transcribirlos, los artículos 5º del Decreto 1415 de 1940; 26 de la Ley 1ª de 1973 y el Decreto 255 de 1973. Sobre estas normas ya hay pronunciamiento definitivo de la Corte, siendo, por tanto, innecesario considerarlas en este fallo.

Los actores afirman que el artículo 36, acusado, viola los siguientes preceptos de la Carta:

El 2º, porque la soberanía reside "esencial y exclusivamente en la Nación"; luego sólo la Nación puede hablar de razones de soberanía; y que "no existe en la Constitución nada que permita al Congreso expedir leyes sobre cualquier materia por motivos de soberanía y en consecuencia es inexequible el artículo 36 acusado".

El 30, porque "no cumple tampoco el inciso 2º del artículo 36 acusando las exigencias del artículo 30 de la Constitución o sea su aprobación 'mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara'. La aprobación así no se presume, por ser una votación cualificada, de excepción, ni de ella se habló en ninguno de los debates. Se cita el artículo para su aplicación, pero no se cumple para su validez".

El 34, con esta afirmación "que se considere la violación de una ley como razón de equidad para expropiar sin indemnización, es una pena de confiscación que no se atreve a confesar su nombre. Dejarla subsistir es un peligro incalculable".

Finalmente, los artículos 79 y 81, con estas consideraciones:

"Se trata de un proyecto que requiere la iniciativa del Gobierno de acuerdo con el artículo 79 de la Constitución, el cual permite se le introduzcan modificaciones, pero no artículos nuevos en nada relacionados con las materias de que trata el proyecto.

"Esta reserva es obvia frente a las exigencias de la Constitución, artículo 81, para que un proyecto sea ley: 'haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva'. Es más enfático: 'Ningún proyecto será ley sin esa publicación'. Si es posible introducirle un artículo nuevo, también sustituirlo todo. El soberano debe estar enterado previamente de lo que va a discutirse.

"Aquí no estuvo previamente enterado, pero ni siquiera después. El artículo nuevo es fruto de una sesión secreta. No existía conflicto entre la soberanía y el dominio privado en el archipiélago. Fue el artículo nuevo el que lo creó, sin que los interesados hubieran podido intervenir oportunamente para evitarlo o al menos

para conocer las razones secretas, que no de equidad".

El Procurador General rebate los argumentos de los demandantes y concluye pidiendo la declaratoria de exequibilidad.

Consideraciones de la Corte.

Toda expropiación ha de hacerse por motivos de utilidad pública o de interés social, previamente definidos por el legislador y mediante sentencia judicial. Por regla general, la expropiación así ordenada comporta indemnización previa. Pero, cuando existen motivos de equidad, puede el Congreso determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, siempre que esta decisión sea tomada con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Tal el alcance de los incisos 3º y 4º del artículo 30 de la Carta.

Ahora bien: el artículo acusado trae dos partes claramente diferentes e inspiradas en razones distintas y cuyos efectos son del mismo modo diversos, lo que obliga a estudiarlos separadamente:

Reza el primero: "Por razones de soberanía nacional, decláranse de utilidad pública las tierras o zonas costeras del archipiélago de San Andrés y Providencia".

Esta disposición no tiene tacha de inconstitucionalidad, pues se limita a declarar de utilidad pública los mencionados terrenos, lo que el legislador puede efectuar. Esta declaración la funda en "razones de soberanía nacional", que no es dable juzgar a la Corte. Por virtud de lo dispuesto es esta parte la expropiación a que haya lugar de tales tierras o zonas costeras deberá efectuarse con indemnización previa, conforme al inciso 3º del artículo 30 citado, que es la regla general para expropiar la propiedad privada.

La segunda parte expresa: "Las propiedades adquiridas con violación del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, podrán ser expropiadas por razones de equidad, sin indemnización previa, de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional", que en el inciso que sigue inmediatamente al citado arriba, determina: "Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara".

Esta parte del artículo sub lite *corresponde a la excepción a la regla general de que la expropiación debe hacerse con indemnización previa y es preciso entonces examinar si fue dictada con la mayoría calificada exigida por la Carta y si existen las razones de equidad invocadas por el legislador para que en los casos que allí determina pueda prescindirse de la indemnización. La Corte considera que es competencia suya juzgar las razones de equidad por las cuales el Congreso autorice una expropiación sin indemnización cuando la norma es acusada de inconstitucionalidad.*

La votación calificada aparece cumplida, pues de acuerdo con la copia autenticada expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes del acta de la sesión del miércoles 15 de diciembre de 1971, resulta que fue aprobado el proyecto de ley número 180-C de 1971, y que es el que se convirtió en la ley acusada. Del mismo modo aparece, según certificado del Secretario General del Senado, que en esta corporación en la sesión del viernes 3 de diciembre del mismo año, "mediante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios" fue aprobado el proyecto de ley número 104 de 1971 "por el cual se dicta un estatuto para el archipiélago de San Andrés y Providencia". Estas afirmaciones que constan en las respectivas actas del Congreso y que constituyen documentos públicos, están amparadas por presunción de autenticidad, que debió ser desvirtuada por los demandantes, demostrando que la aprobación impartida a la ley impugnada no lo fue con los votos necesarios para que se llevara a cabo por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El segundo requisito, o sea, los casos en que la expropiación procede, lo señala respecto de "las propiedades adquiridas con violación del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940". Estos casos, según dicho artículo 5º, son:

"a) Los terrenos baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas..... podrán ser en adelante adjudicados..... únicamente a colombianos de nacimiento;

"b) Los terrenos baldíos adquiridos de conformidad con este artículo, no podrán ser traspasados a extranjeros".

En consecuencia, son los terrenos baldíos adjudicados a quienes no son colombianos de nacimiento o los que fueron traspasados a extranjeros, los que pueden ser expropiados sin indemnización, por razones de equidad.

La Corte, sin embargo, no encuentra que existan esas razones de equidad en ninguna de las dos hipótesis indicadas para autorizar la expropiación sin indemnización, por los motivos siguientes:

a) La adjudicación de terrenos baldíos a quienes no eran colombianos de nacimiento fue un acto ilegal del Estado Colombiano, que la efectuó contra la disposición expresa de la primera parte del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, según la cual podían ser adjudicados "únicamente a colombianos de nacimiento". Y no puede constituir razón de equidad para expropiar sin indemnización el acto ilegal del propio Estado, que pretende por ese medio recuperar propiedades que no debió haber adjudicado con violación de un mandato legal imperativo. Nadie, ni el Estado, puede invocar en su favor su propia inobservancia de las leyes.

Cuestión distinta es que esas adjudicaciones ilegales puedan hallarse afectadas de un vicio que pudiera dar lugar a la nulidad del respectivo contrato. Lo que es inadmisible es que la violación de la ley por el mismo Estado que expropia lo que adjudicó ilegalmente, pueda ser razón de equidad para efectuarla sin indemnización.

b) En la segunda hipótesis, o sea, el traspaso a extranjeros de terrenos baldíos adjudicados legalmente a colombianos de nacimiento o contra la ley a quienes no tenían este carácter, tampoco puede considerarse como razón de equidad para autorizar expropiación sin indemnización, porque si el vicio en el título con que se adquiere una propiedad pudiera comportar dicha razón de equidad, podría autorizarse expropiación sin indemnización de toda la propiedad privada cuyo título no esté saneado, contrariando al propio artículo 30 de la Carta, que la garantiza. Para la declaración de nulidad de estos contratos existen las acciones pertinentes en el Código Civil.

La equidad, que viene del latín: equus-equi, significa igualdad o equivalencia, y tratándose de expropiaciones sin indemnización, aquélla existe cuando el perjuicio causado al particular con la expropiación, resulta compensado de alguna manera con el destino del bien expropiado y el inciso que se examina no cumple de ningún modo este principio.

Podría decirse que es al juez que decrete la expropiación al que corresponde decidir si hay lugar a ella, si encuentra probadas las razones de equidad en cada caso. Pero es al legislador al que atribuye la Carta el señalar los casos en que, por razones de equidad, puede haber lugar a expropiación sin indemnización, y entonces lo único que el juez puede hacer es verificar si la expropiación solicitada corresponde a los casos señalados por aquél, a fin de decretarla o negarla.

Así como el juez no puede discutir los motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador para la expropiación con indemnización previa, tampoco le es dado juzgar las razones de equidad por las cuales el mismo legislador "determina los casos" en que haya de procederse a expropiar sin indemnización. La claridad del texto de los dos últimos incisos del artículo 30 de la Constitución no permite una interpretación distinta, el penúltimo reza: "Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador...." *y el último establece: "Con todo,* el legislador, *por razón de equidad, podrá* determinar *los casos en que no haya lugar a indemnización...." (Subraya la Sala).*

Por lo consiguiente, "definidos" por el legislador los motivos de utilidad pública o interés social para expropiar con indemnización previa o "determinados" por el mismo los casos en que pueda hacerla, por razones de equidad, sin dicha indemnización, no compete al juez pronunciarse sobre aquellos motivos, ni sobre estas razones; su atribución se concreta, en el primer evento, a dictar la sentencia expropiatoria y a regular el valor de la indemnización y a hacer la entrega de los bienes, de acuerdo con el procedimiento legal respectivo y, en el segundo, a examinar si la expropiación propuesta se encuentra dentro de los casos "determinados" por la ley, a fin de declarar la expropiación y a entregar la propiedad expropiada.

Por otro lado, el inciso segundo del artículo acusado establece que la expropiación en él autorizada se efectuará, por motivos de equidad "sin indemnización previa" (se subraya). *¿Quiere decir esto, que la expropiación se realizará con indemnización posterior a la expropiación? En este caso, también sería inconstitucional, porque la Carta solo prevé en punto a indemnización lo siguiente:*

a) Con previa indemnización (art. 30, 3º); ..b) Sin indemnización, por razones de equidad (id. 4), y

c) Sin previa indemnización, en caso de guerra (art. 33 ibídem), situación no contemplada en el asunto a estudio. Luego, si el adjetivo "previa", pospuesto a indemnización, significa de acuerdo con su sentido natural y obvio, que con base en el artículo 30 de la Carta, expresamente invocado en dicho inciso, puede el legislador, por razones de equidad, autorizar una expropiación que se indemnizará después de efectuada, contraría el propio texto constitucional en que se funda.

Y la alegación que se hiciera, según la cual, el que puede lo más puede lo menos, serviría a lo sumo para aceptar que el Congreso, por ra-

zones de equidad, así como puede autorizar expropiación sin indemnización alguna, puede fijar una menor que la ordinaria o corriente; pero no para admitir que pueda cambiar la forma de la misma ordenándola cubrir a posteriori, *cuando este modo de indemnizar solo está contemplado por el artículo 33 "en caso de guerra y solo para atender al restablecimiento del orden público" y respecto de bienes muebles.*

La conclusión salta a la vista: el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 1ª de 1972 contraría los artículos 30 y 33 de la Ley Suprema desde cualquier punto de vista desde el cual se mire, por lo que debe declararse inexequible.

Por las razones expresadas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

a) Es constitucional el inciso 1º del artículo 36 de la Ley 1ª de 1972;

b) Es *inexequible* el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 1ª de 1972, que dice: "Las propiedades adquiridas con violación del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, podrán ser expropiadas, por razones de equidad, sin indemnización previa, de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional".

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto
del Magistrado Humberto Murcia Ballén.

Por cuanto considero que el artículo 36 de la Ley 1ª de 1972, en los dos incisos que lo integran, es constitucional, no comparto la resolución contenida en el literal b) de la parte dispositiva de la ponencia acogida por la mayoría de la Sala Plena. Por lo consiguiente, a continuación expongo respetuosamente las razones de mi disentimiento.

Primera.

Según el texto constitucional pertinente, el legislador no está obligado a definir o señalar las "razones de equidad" que afirme tener para prescindir de la indemnización en una expropiación.

1. El artículo 30 de la Constitución Nacional, mediante sus incisos 3º y 4º, establece que "por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa".

"Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara". (Artículo 10 del Acto legislativo número 1 de 1936).

Ciertamente, como lo nota la ponencia, no consagra esta norma dos causas de expropiación, la utilidad pública o el interés social y la equidad, sino una sola: la aquí mencionada primeramente, la que por tanto debe preceder siempre para hacer procedente cualquier expropiación. La noción de equidad referida en el texto no fundamenta un nuevo tipo de expropiación, sino que simplemente afecta la indemnización.

2. Pero si bien la expropiación obedece siempre al mismo motivo, preciso es observar sin embargo que mientras el inciso 3º del artículo 30 del Código Político expresa y claramente exige al legislador definir la causa determinante de ella, *los motivos de utilidad pública o de interés social,* el inciso 4º del mismo artículo no le exige definir *las razones de equidad* para prescindir de la indemnización en todo o en parte, o para determinar que no sea previa a la expropiación misma.

Y mientras el precepto constitucional rija en los términos en que fue concebido desde la reforma de 1936, así debe cumplirse; no correspondería a la Corte evidentemente, so pretexto de dar seguridad a los derechos individuales, enmendar la deficiencia que la norma pueda presentar.

3. Puesto que los "motivos de utilidad pública o de interés social" absolutamente indispensables para la expropiación y las "razones de equidad" para la indemnización, son conceptos sustancialmente disímiles no solo por su naturaleza sino también por su finalidad pro-

pia, no pueden refundirse en uno solo, ni darle al uno el tratamiento jurídico que corresponde al otro. Así como pueden existir causas de interés social suficientes para autorizar una expropiación con indemnización previa por no aparecer razón alguna para prescindir de ésta; así también puede haber razones de equidad, para que una expropiación opere sin indemnización, pero no haber motivo de utilidad pública, evento en el cual no procede la expropiación.

4. Tratándose pues de la expropiación sin indemnización que autoriza el inciso 4º del precitado artículo 30 de la Constitución Nacional, el legislador no está obligado a definir o señalar en el texto mismo de la ley las razones de equidad que haya tenido para decretar la expropiación, como sí está obligado a definir los motivos de utilidad o de interés social que sean su causa determinante.

Por lo consiguiente, la determinación de las razones de equidad, la afirmación de que en ciertos casos existen, es atribución de la exclusiva discreción del legislador: esas razones pueden ser implícitas, es posible que se manifiesten de los antecedentes de la ley, pero no es formalmente necesario que aparezcan expresamente señaladas en el texto de su articulado. El doctor Alfonso López, al comentar en su obra "Introducción al Estudio de la Constitución de Colombia" el inciso 4º del precitado artículo 30, dice: "De esta manera quedó sustraída del control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, la inviolabilidad del derecho de propiedad, en forma que solo la experiencia hará entender debidamente, pues que las razones de equidad quedan al juicio del legislador, en uso de una facultad discrecional, y él puede estimar cuándo hay razones de equidad y sólo puede la Corte desatar el conflicto externo entre la Ley y la Constitución, sin poder calificar la conveniencia o inconveniencia, la equidad o inequidad del acto legislativo" (ob. cit., págs. 207 y 208).

Segunda.

La norma acusada, en los términos en que fue concebida, no descarta la indemnización posterior a la expropiación.

1. El inciso 2º del artículo 36 de la Ley 1ª de 1972, que es el que la ponencia declara inexequible, expresa: "Las propiedades adquiridas con violación del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940, podrán ser expropiadas, por razones de equidad, sin indemnización *previa*, de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional" (subrayo).

En la redacción de la norma, el legislador pospuso pues, a la palabra indemnización el adjetivo "previa", el cual significa, de acuerdo con su sentido natural y obvio, que la indemnización debida vendrá después de efectuada la expropiación. Si el legislador podía constitucionalmente, en las mismas circunstancias, autorizar la expropiación sin ninguna indemnización, el empleo por él del término "previa" claramente significa que no estuvo en su mente descartar la reparación.

2. Si según el inciso 4º del artículo 30 de la Constitución Nacional, y es ésta una de las reformas sustanciales de 1936, el legislador puede decir que en casos determinados "por razones de equidad", procede la expropiación *sin indemnización*, creo que con mucha mayor razón le es dado disponer que la indemnización se pague con modalidades o, como lo expresa la ley enjuiciada, "sin indemnización previa", lo que, por suponer obviamente la reparación posterior, constituye para el expropiado un grado menos grave del extremo previsto por la Carta, o sea ausencia de indemnización.

Cierto es que no se trata en el presente caso de la expropiación que, según el artículo 33 de la Carta Política, procede sin que sea "previa la indemnización"; pero por proyección del principio jurídico de que el que puede lo más puede lo menos, que es aquí de forzosa aplicación, estimo sin embargo que nada impedía al legislador encontrar, como evidentemente asumió en punto de reparación, una posición intermedia, cual es expropiar por razones de equidad "sin indemnización previa", cuando por las mismas circunstancias podía autorizar la expropiación sin reparación alguna.

3. Por lo demás, esta fue la interpretación que en el curso de los debates sobre la reforma constitucional de 1936 se dio al inciso 4º del precitado artículo 30 de la Constitución.

En efecto, en la sesión de la Cámara el 25 de febrero de 1936 el doctor Darío Echandía, al contestar una pregunta de algún Representante sobre si el Ministro consideraba que la facultad que le da al legislador el hoy artículo 30 de la Carta, comprende la posibilidad de que éste diga que la indemnización no sea previa, dijo: "Sí lo creo, lo que me parece un error es pensar que cuando el constituyente autoriza de modo expreso al legislador para decretar la no indemnización, no lo autoriza también para escoger tal indemnización, y creo más, creo que para que el artículo no resulte absurdo, no se puede interpretar de otro modo. Esto es: que siempre que se haga una expropiación que requiera indemnización, ésta sea previa, si el legislador no determina otra cosa; porque si el

legislador no dice nada al respecto, quiere decir que habrá previa indemnización; pero el legislador puede decir que se expropia una cosa y al propio tiempo regular la indemnización que se cause por ese motivo, puesto que el constituyente establece que por motivo de expropiación habrá indemnización, y esta indemnización sea previa y consagra la voluntad del legislador para determinar que no haya indemnización. Es claro que esa facultad incluye implícitamente todas las gamas de facultades intermedias hasta la indemnización previa''. (La expropiación en el Derecho Colombiano, pág. 37).

Por lo brevemente expuesto, estimo que ninguno de los dos incisos que integran el artículo 36 de la Ley 1ª de 1972 pugna con norma alguna de la Constitución Nacional; y que, consiguientemente, así ha debido declararlo la Corte.

Bogotá, D. E., noviembre de 1973.

Humberto Murcia Ballén.

Salvedad de voto.

Con todo respeto nos apartamos de las consideraciones y decisión relativas al segundo inciso del artículo 36 de la Ley demandada, por las razones siguientes:

Primera.

La expropiación, es decir, el sistema de derecho público consistente en forzar el paso de la propiedad privada a la pública, y a que se refieren los artículos 30 y 33 de la Constitución, es uno solo y mismo instituto jurídico que presenta diferentes modalidades. En sí misma, solo puede llevarse a cabo, como lo dice el tercer inciso del artículo 30 ''por motivos de utilidad pública o interés social'', con tres condiciones:

a) Que esos motivos de utilidad pública o interés social sean definidos por el legislador, es decir, señalados o precisados por el mismo;

b) Que entre la ley que hace aquella definición y la entrega del bien expropiado al Estado, medie una sentencia judicial, y

c) Que haya para el expropiado una ''indemnización previa'', esto es, el pago del valor del bien antes de su entrega. Esta indemnización, que no siempre obedece en la práctica a la denominación jurídica, porque la expropiación no en todas las veces causa daño, responde al principio (art. 30), que garantiza la propiedad privada adquirida con justo título. Y puede, además, por razones de compensación de intereses, ser solo parcial. Pero siempre ha de ser previa.

Segunda.

El único caso, previsto por la misma Carta, (art. 33, parte primera), en que la indemnización puede ser posterior y su necesidad decretada por autoridades distintas al poder judicial, es el de guerra, sólo para atender al restablecimiento del orden público y exclusivamente sobre la propiedad mueble.

Tercera.

La expropiación puede producirse sin indemnización, por razones de equidad. Así lo prevé el inciso 4º del artículo 30, el cual exige para el mandato una votación calificada. En esta hipótesis, la equidad no es la causa de la indemnización, sino solo una modalidad de la misma. La causa estará integrada siempre por los ''motivos de utilidad pública e interés social'', definidos por el legislador, porque ese es el principio dominante del sistema. Pero deberá haber sentencia judicial, porque en este caso, como en el del inciso 3º, o sea el que constituye la regla general, no es el texto legal que ordena la expropiación, sino dicho fallo, el acto que desempeña el papel del título traslaticio de dominio. Ahora bien, la equidad, o tratamiento justo de los intereses en juego a través de una expropiación, debe mirarse no sólo a través del expropiado sino también del Estado, representante de la comunidad. En muchas ocasiones la propiedad no ha recibido de la comunidad beneficio alguno o lo ha recibido o va a recibirlo solo parcialmente, y entonces la indemnización previa, total o parcial, tiene amplia justificación. En otras ha recibido de la comunidad beneficio económico de tanta entidad, que obligar al Estado a un pago adicional a título de indemnización, cuando la requiere para sus servicios, resulta inicuo y enteramente contrario a la equidad. Se dan también aquí los casos en que la propiedad que se pretende expropiar ha sido adquirida, usada y explotada, contra los intereses de la comunidad al punto de que resulta excesivo obligar al Estado a un pago adicional por adquirirla, pues en realidad nada hay en este caso que indemnizar.

Dentro de un juicio de legitimidad constitucional, los motivos de utilidad pública o interés social determinantes de la expropiación y señalados por el Congreso, no pueden ser juzgados por la Corte, pues aquél es soberano para apreciarlos. Sí debe serlo, en cambio, el motivo de equidad para que no haya indemnización. No para resolver si en cada uno de los casos particulares a que la ley pueda referirse expresa o implícitamente, hay equidad en que no se pague tal indemnización, pues ello supondría un

proceso y decisión judiciales extraños a la función de la Corte en su tarea de guardar la Constitución. Pero sí para determinar si la situación jurídica general contemplada por la ley de expropiación, consulta un criterio de equidad en los casos de excepción indicados por ella.

En el caso de autos se tiene:

El artículo 36 de la Ley 1ª de 1972 se compone de dos incisos. Por el primero el Congreso declara de "utilidad pública por razones de soberanía nacional", las tierras o zonas costeras del archipiélago de San Andrés y Providencia. No se hace distinción ninguna, y por lo mismo, todas las tierras costeras que integran el archipiélago de San Andrés quedan abiertas para la expropiación, la cual, como regla general, debe llevarse a cabo con arreglo al tercer inciso del artículo 30 de la Carta, es decir, mediante sentencia judicial e indemnización previa. En la afirmación de la ley de que tal expropiación se funda en razones de soberanía nacional, se consagra la definición exigida en la Carta Fundamental acerca de los motivos de utilidad pública, que en este caso concreto, no son otros que el servicio fundamental de la defensa territorial de la Nación. Este inciso se arregla en un todo a lo dispuesto por la Carta y no presenta vicio alguno de inexequibilidad.

En el segundo inciso se señalan, dentro del cuadro descrito, los casos en que la expropiación puede llevarse a cabo sin indemnización por motivos de equidad. Son, como lo dice el propio texto "las propiedades adquiridas con violación del artículo 5º del Decreto 1415 de 1940". Dichas "propiedades" son exclusivamente los terrenos baldíos que fueron adjudicados o traspasados ilegalmente. Los motivos de utilidad pública que la fundan, son los mismos indicados en el primer inciso. Las razones que de modo expreso haya querido dar el Congreso o que resulten del contexto de la ley para que en estos casos la Nación no esté obligada a indemnizar, pueden servir de fundamento a una demanda, como en el caso presente y también a la Corte para cumplir su tarea de decir si existen para ello motivos de equidad, y si, por consecuencia, la medida es constitucional. Aceptados por la Corte dichos motivos, el juez de la expropiación no es competente para calificar la equidad, pues su misión se agota en el cumplimiento estricto de la ley, que ordenó aquella. En el caso de estudio, el segundo inciso comprende unas propiedades que no sólo hacen parte de zonas legalmente adscritas a la defensa nacional, sino cuya adjudicación o traspaso se prohibió desde el año de 1940 para toda persona que no fuera colombiana de nacimiento. El artículo 5º del Decreto 1415 del año citado que así lo dispuso, fue declarado exequible por la Corte en sentencia de agosto 9 de 1973, y lo fue precisamente por razones de defensa nacional vinculadas a la soberanía del país. Con otras palabras, desde 1940, el territorio del archipiélago de San Andrés y Providencia quedó integrado a la defensa territorial y permitida la adquisición de propiedades sólo a colombianos de nacimiento. El inciso que se viene estudiando considera la hipótesis de que, contra lo dispuesto en la ley, haya personas que se hicieron propietarias de tierras en el sitio indicado. Si la hipótesis es correcta, el expediente de la expropiación sin indemnización es perfectamente legítimo, pues se funda en razones de suprema necesidad nacional, ante las cuales cualquiera otro interés es subalterno. No se puede negar a la Nación el derecho primario de recuperar para su defensa territorial lo que fue adquirido contra texto expreso y se rompería el criterio de equidad si por llevar a cabo tal recuperación en la forma ordenada por el inciso 2º del artículo 36 de la Ley que se discute, hubiera que obligarla a pagar indemnizaciones, lo que vale tanto como decir, a comprar lo que es y siempre ha sido suyo. No se trata, como lo presenta la demanda y lo admite el fallo, de castigar con el método indicado un vicio en la titulación. Los simples vicios de titulación, cualquiera que sea su origen, pueden darse respecto de cualquier bien que vaya a ser expropiado, y la expropiación siempre se llevará adelante porque, fundada en razones de utilidad pública o interés social, ordenada que sea por el legislador, deberá cumplirse. Se trata de algo mucho más grave y más profundo, a saber, si entre los intereses de la defensa territorial de la Nación, que son los de toda la comunidad, y los de un grupo de personas que procedieron contra la ley, deben prevalecer aquéllos o éstos. No se ofrece a nosotros ninguna duda sobre el particular, y por lo mismo, consideramos que, estando bien fundados los motivos de expropiación sin indemnización, el inciso 2º del artículo 36 es también constitucional.

Fecha, ut supra.

Guillermo González Charry, Presidente Corte Suprema de Justicia.

José Gabriel de la Vega, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Presidente Sala Constitucional. *Alvaro Luna Gómez, José María Velasco Guerrero, Luis Enrique Romero Soto, José María Esguerra Samper, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez.*

GARANTIAS PROCESALES

La garantía del artículo 26 de la Carta no se limita al campo penal, pero la aplicación del principio de la favorabilidad de la ley se circunscribe sólo a aquél. La garantía procesal se cumple aun en un procedimiento breve y sumario, establecido previamente en la ley.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 27 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada acta número 37 de octubre 30 de 1973.

El ciudadano Enrique Cala Botero, en acción pública de inconstitucionalidad debidamente tramitada, pide se declaren inexequibles las siguientes normas:

"LEY 48 DE 1968
(diciembre 16)

"*por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos....*

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo 1º Adóptanse como legislación permanente los siguientes decretos legislativos dictados a partir del 21 de mayo de 1965:

"... ... ...

"Decreto número 3233 de 10 de noviembre de 1965.

"... ... ...

"Dada en Bogotá, D. E., a 11 de diciembre de 1968.

"... ... ...

"(Diario Oficial 32679 de diciembre 26 de 1968).

"DECRETO LEGISLATIVO NUMERO
3233 de 1965
(diciembre 10)

"*por el cual se establecen medidas de control del mercado extrabancario de dinero, y se dictan otras disposiciones.*

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

Considerando:

Decreta:

"... ... ...

"Artículo 5º ... ...

"Cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente Bancario, autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento, o cualquier norma a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de diez mil pesos ($ 10.000.00) a favor del Tesoro Nacional, a menos que la violación esté expresamente sancionada por la ley bancaria. El Superintendente podrá además exigir la remoción inmediata del infractor y comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas.

"... ... ...".

(Diario Oficial 31830 de 20 de diciembre de 1965).

El actor dice que las normas acusadas violan el artículo 26 de la Constitución y razona así:

"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se impute, ante

tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

"La norma transcrita consagra un principio universal de derecho, conocida con el nombre de garantía del debido proceso y que comúnmente se enuncia así: 'Nadie podrá ser condenado sin haber sido oído y vencido previamente en juicio'.

"2º El principio antes transcrito es aplicable no sólo en materia penal, sino también en la civil, administrativa, etc., en general, en todas las materias".

La Superintendencia Bancaria, por conducto del Jefe de la Oficina Jurídica impugna la acción, y el Procurador igualmente se opone a la declaratoria de inexequibilidad pedida.

Consideraciones:

El artículo 26 de la Carta consagra las llamadas garantías procesales, cuya aplicación no se limita al campo penal, a saber: ley preexistente al acto imputado, tribunal o autoridad competente y observancia de las formas propias de cada juicio; de esta manera se ejerce el derecho de defensa que la Constitución quiere tutelar. La aplicación de la ley favorable, así sea posterior, es pertinente sólo a la materia penal o criminal.

El actor limita su acción a censurar la norma acusada, en cuanto el Decreto 3233 de 1965 no contempla "procedimientos previos a la imposición de las sanciones consagradas", violando así el debido proceso y el derecho de defensa; transcribe el inciso 2º del artículo 5º que determina los actos sancionables, la cuantía de la sanción y la autoridad competente para imponerla, pero omite transcribir el inciso 1º del que es complemento el acusado.

En efecto el inciso 1º dice:

"Cuando el Superintendente Bancario, después de pedir explicaciones a los administradores o a los representantes legales de cualquier establecimiento sometido a su vigilancia, se cerciore de que éste ha violado una norma de su estatuto, de alguna ley o reglamento o cualquiera otra a que deba estar sometido, y cuya trasgresión no tenga señalada otra sanción en la ley bancaria, impondrá al establecimiento, por cada vez, una multa a favor del Tesoro Nacional, no menor de dos mil pesos ni mayor de cincuenta mil, graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores".

Del texto completo del artículo 5º se deduce que esta norma contempla dos situaciones diferentes:

a) La violación de los estatutos, leyes o reglamentos por parte de un establecimiento sujeto a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, y

b) La misma violación cometida por funcionarios o empleados de los tales establecimientos. En el primer caso la responsabilidad es de la entidad y la multa hasta de $ 50.000.00; en el segundo, es personal del funcionario o empleado y la sanción hasta $ 10.000.00; en ambos casos la aplica el Superintendente Bancario "después de pedir explicaciones" a los representantes legales o a los interesados respectivos. El procedimiento explícito para el primer caso, es implícito para el segundo y sería redundante repetirlo.

Como observa el propio demandante, la forma como se aplica una sanción puede ser sumaria y brevísima; basta que el sindicado tenga la oportunidad de presentar sus descargos, formular su defensa y acompañar las pruebas que considere convenientes.

Leído en su integridad el artículo 5º aparece la forma como el inculpado puede ejercer su defensa.

Como observa el Procurador:

"El precepto acusado no expresa que las sanciones en él contempladas se impondrán de plano, sin averiguación que establezca la comisión de la falta y sin oír previamente al presunto infractor; tampoco, que las respectivas providencias no son susceptibles de recurso alguno. "Solo si así fuera resultaría inconstitucional, pues no se trata aquí de ninguno de los casos de excepción previstos en la propia Carta en su artículo 27".

Además de lo anterior, no debe olvidarse que estos actos están sujetos a los recursos propios de la vía gubernativa y aun a la jurisdicción contencioso-administrativa.

No hay violación del artículo 26, ni de ninguno otro de la Constitución.

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

Resuelve:

Es *exequible* el artículo 1º de la Ley 48 de 1968 en cuanto da vigencia permanente al inciso 2º del artículo 5º del Decreto 3233 de 1965, que también es exequible.

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

PRIMA DE ANTIGÜEDAD PARA FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JURISDICCIONAL Y EL MINISTERIO PUBLICO

El artículo 13 del Decreto 283 de 1973 mejora la situación social de los empleados referidos, por lo tanto no viola ninguna disposición del Código Fundamental.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 27 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

Aprobadō Acta número 37 de octubre 30 de 1973.

I. Petición.

El ciudadano Tarcisio Roldán Palacio, en escrito del 16 de julio del año en curso, solicita de la Corte declare inexequible "los artículos 1º, en su integridad y, 2º, en su parte que dice: 'a partir del vencimiento del año de servicios a que se refiere el artículo anterior' ", ... del Decreto número 1231 del 27 de julio de 1973; y, además, ... el artículo 13 del Decreto número 283 del 26 de febrero de 1973 en la parte que manda... "y a partir del 1º de enero de 1973 dicha prima se liquidará tomando en cuenta las asignaciones básicas mensuales determinadas por este Decreto".

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 1231 DE 1973
(junio 27)

"por el cual se dictan normas sobre prima de antigüedad para los servidores de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.

"El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 15 de 1972,

Decreta:

"Artículo 1º La prima de antigüedad a que se refieren los Decretos 903 de 1969 y 283 de 1973 se continuará reconociendo y pagando en los términos y porcentajes que dichas normas establecen hasta cuando los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público cumplan el año de servicio que actualmente vienen prestando".

"Artículo 2º *A partir del vencimiento del año de servicios a que se refiere el artículo anterior,* la prima de antigüedad se reconocerá y pagará conforme a las siguientes reglas:

"1ª Como base de liquidación se tomarán las asignaciones establecidas en el Decreto 283 de 1973 con los incrementos que por prima de antigüedad hayan adquirido los funcionarios y empleados.

"2ª Las sumas señaladas en la regla anterior serán incrementadas, por concepto de prima de antigüedad, con un 10% por cada dos años continuos de servicio en propiedad o en interinidad.

"3ª El porcentaje señalado en el numeral anterior se computará bienalmente sobre la asignación básica más el incremento adquirido a título de prima de antigüedad".

(El actor acusa del artículo 2º únicamente la parte subrayada).

"DECRETO NUMERO 283 DE 1973
(febrero 26)

"por el cual se reajustan las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga la Ley 15 de 1972,

Decreta:

"... ... ...

"Artículo 13. El aumento de las asignaciones contempladas en el presente Decreto, no contraría lo establecido por el inciso final del artículo 4º del Decreto-ley 903 de 1969, y por ende el cómputo de tiempo para el reconocimiento de la prima de antigüedad de los funcionarios y empleados en servicio no se interrumpe, *y a partir del 1º de enero de 1973 dicha prima se liquidará tomando en cuenta las asignaciones básicas mensuales determinadas por este Decreto*".

(El actor se limita a acusar la parte subrayada de la disposición).

2º Como normas complementarias se citan y transcriben las siguientes:

"LEY 15 DE 1972

(diciembre 30)

"por la cual se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo 1º Revístase (sic) al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la sanción de la presente Ley, para:

"a) Reajustar las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, reajuste que puede hacerse bien a título de sueldos o de gastos de representación y procurando atender las diferencias de costo de vida entre las distintas regiones del país;

"b) Reajustar el impuesto de timbre y papel sellado hasta la cuantía necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones a que se refiere el literal anterior;

"c) Establecer y organizar, con base en el subsidio familiar u otros recursos, una caja de compensación o alguna organización similar que tendrá por objeto principal la fundación de cooperativas y de colonias de vacaciones para beneficio de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público y de sus familiares.

"d) Implantar un sistema de administración especial, distinto de los sistemas ordinarios, que agilice y facilite la adquisición y dotación de equipo, útiles y enseres de oficina para el servicio de los despachos judiciales y del Ministerio Público, así como para arrendamiento de locales, con independencia del Instituto Nacional de Provisiones y, procurando, en lo posible, la descentralización regional o por distritos judiciales de tales servicios.

"Artículo 2º Mientras el Consejo Superior de la Administración de Justicia reglamenta, organiza y pone en funcionamiento la carrera judicial para los empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional y de las Fiscalías, éstos solamente podrán ser removidos de sus cargos durante el respectivo período judicial, por las causas y mediante el procedimiento disciplinario consagrado en la ley.

"Artículo 3º Adóptase como Ley de la República el Decreto legislativo número 421 de 1972.

"Artículo 4º Autorízase al Gobierno para abrir los traslados y créditos adicionales al Presupuesto Nacional que son necesarios para la ejecución de esta Ley.

"Artículo 5º Al reajustar el Presidente de la República, en uso de las facultades que le conceden (sic) la presente Ley, las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, los correspondientes reajustes entrarán a regir a partir del primero (1º) de enero del año de 1973.

"Artículo 6º Los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público tendrán derecho a viáticos y gastos de transporte cuando sean llamados a cursos de capacitación fuera de su sede.

"Artículo 7º Facúltase, además, al señor Presidente de la República para crear la Secretaría de la Sala Laboral en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, y con el siguiente personal:

1. Secretario

1 Oficial Mayor, grado 17.

1 Mensajero.

"Artículo 8º La presente Ley rige desde la fecha de su sanción.

"Dada en Bogotá, a 13 de diciembre de 1972".

"DECRETO 903 DE 1969
(mayo 31)

"Artículo 4º Créase una prima de antigüedad para todos los empleados y funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, excepción hecha de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado, Procurador General de la Nación y Fiscales del Consejo de Estado, por valor de un dos por ciento de la asignación mensual básica por cada año continuo de servicios, en propiedad, que completen en sus respectivos cargos, a partir del día 1º de enero de 1970.

"El cómputo del tiempo se interrumpe por discontinuidad en el servicio y por pasar a un cargo de superior remuneración, casos en los cuales la antigüedad comenzará a contarse, con prescindencia del lapso anterior, a partir de la toma de posesión del nuevo empleo".

Código Sustantivo del Trabajo, artículo 127.

"*Elementos integrantes.* Constituye salario no sólo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie que implique retribución de servicios, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, *como las primas*"....

Código Sustantivo del Trabajo, artículo 133.

"Se denomina jornal el salario estipulado por días y *sueldo* (subrayado) el estipulado por períodos mayores".

"*Ley 57 de 1887, artículo 5º*

"Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

"Si en los códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

"a) La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;

"b) Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo código, preferirá la disposición consignada en el artículo posterior...".

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

1º El actor indica como infringidos, por las normas transcritas, los artículos 2º, 17, 32, 55, 76-12, 118-8 y 122-6 de la Constitución. Formula dos cargos: el de extralimitación en ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República, y el de la irreversibilidad de las conquistas laborales, que los preceptos acusados desconocen.

2º Respecto del primer cargo, textualmente dice:

"a) La ley de facultades al Gobierno para reajustar las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, dispuso mediante su artículo 5º que dichos reajustes 'entraran a regir a partir del primero (1º) de enero del año de 1973)';

"b) Y a la sola lectura de la ley de facultades invocada por el 'ejecutivo legislador' para expedir los decretos de los cuales las disposiciones acusadas forman parte, pone en evidencia que no recibió ninguna para modificar sus propias estipulaciones como a ello equivale mandar que rijan a partir de fecha diferente a la prefijada por ella misma, pues, como se ha visto, mientras la ley de facultades dice en su artículo 5º que los reajustes que haga al Gobierno con base en ella entrarán a regir a partir del 1º de enero de este año, las disposiciones acusadas mandan que el de la prima de antigüedad va a tener vigencia uno o año y medio después;

"c) El exceso es claro.

"Y más clara no puede ser la violación de los artículos 118-8, 55, 76-12 y 2º de la Carta, porque sin facultades el Gobierno dispuso contra lo mandado en ley, invadiendo la órbita propia del Congreso al que ordinariamente corresponde hacerlas según lo prevenido".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1º El Jefe del Ministerio Público, en concepto número 126 de 27 de agosto del presente año, como conclusión expone a la Corte la siguiente:

"En consideración de los razonamientos presentados, con fundamento en lo estipulado en el artículo 214 de la Constitución, solicito respetuosamente a la honorable Corte Suprema de Justicia que declare inexequibles el artículo 1º del Decreto 1231 de 1973 y el artículo 2º del mismo ordenamiento en la parte que dice: 'A partir del vencimiento del año de servicios a que se refiere el artículo anterior...'.

"Y que declara exequible el artículo 13 del Decreto 283 de 1973 en la parte que dice: '...y a partir del 1º de enero de 1973 dicha prima se

liquidará tomando en cuenta las asignaciones básicas mensuales determinadas por este Decreto'''.

2º Sirven de respaldo a esta conclusión, entre otras consideraciones, las siguientes:

''No cabe duda, a mi juicio, que los artículos 1º, en su integridad, y 2º, en la parte acusada, del Decreto extraordinario 1231 de 1973, extravasaron las limitaciones precisadas y determinadas en cuanto a la materia y al tiempo en el artículo 5º de la Ley 15 de 1972.

''El artículo 1º de la citada Ley de facultades revistió extraordinariamente al Presidente de la República para que, según el literal a) de tal disposición, reajustara las asignaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, de la Justica Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, reajuste que podía hacerse bien a título de sueldos o de gastos de representación.

''En armonía con esta disposición el artículo 5º de la misma Ley estableció lo siguiente: 'Al reajustar el Presidente de la República, en uso de las facultades que le concede la presente Ley, las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, *los correspondientes reajustes entrarán a regir a partir del primero (1º) de enero de 1973*'' (subrayas mías).

''Del anterior contexto normativo destaco dos aspectos fundamentales: el de que todo reajuste, cualquiera que fuere, entraría a regir por virtud de la ley de facultades, y sin posibilidad para el legislador extraordinario de modificar su vigencia, únicamente a partir del primero de enero de 1973, y no antes ni después, a riesgo de extralimitarse, y el de que la prima de antigüedad es un reajuste efectuado como asignación que forma parte del sueldo.

''Demanda igualmente el actor la declaratoria de inexequibilidad de la última parte del artículo 13 del Decreto 283 de 1973, expedido en ejercicio de la misma ley de facultades, en cuanto dispone que 'a partir del 1º de enero de 1973 dicha prima (la de antigüedad) se liquidará tomando en cuenta las asignaciones básicas mensuales determinadas por este Decreto'.

''Desde el punto de mira estrictamente constitucional no aparece con respecto a dicho precepto acusado ninguna causal de inexequibilidad, pues el legislador extraordinario ordena como base de liquidación de los reajustes de las asignaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, la de los nuevos sueldos asignados por el Decreto 283, a partir del 1º de enero de 1973, esto es, ciñéndose estrictamente a los mandatos de la Ley 15 de 1972.

''Además, habida consideración de que los nuevos sueldos ordenados por el Decreto 283, cuya vigencia comenzó a partir del 1º de enero de este año, son superiores a los preexistentes, en vez de desmejorar se plasmó un evidente mejoramiento jurídico de la situación laboral de aquellos funcionarios y empleados''.

V. Consideraciones:

Primera.

El artículo 1º del Decreto 1231 de 1973 mantiene la prima de antigüedad creada por los Decretos 903 de 1969 y 283 de 1973, ''en los términos y porcentajes que dichas normas establecen hasta cuando los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público cumplan el año de servicio que actualmente vienen prestando''.

Segunda.

El inciso 1º del artículo 4º del citado Decreto 903, crea la prima de antigüedad ''por valor de un dos por ciento de la asignación mensual básica por cada año continuo de servicios, en propiedad, que completen (los funcionarios) en sus respectivos cargos, a partir del día 1º de enero de 1973''. Y dispone además que dicho cómputo de tiempo, por anualidades, se interrumpe por discontinuidad en el servicio y por pasar a un cargo de superior remuneración, casos en los cuales la antigüedad comenzará a contarse, con prescindencia del lapso anterior a partir de la toma de posesión del nuevo empleo.

Tercera.

No puede hablarse de antigüedad, si esta no existe. Tal la razón para que el Decreto 903 la hubiera establecido en un año que se iría completando a partir del primero de enero de 1970. Si el nuevo Decreto, el 1231 de 1973, mantiene la prima como de antigüedad y la base de computación anual, no se le puede hacerle decir, so pretexto de defender la Carta, que los aumentos de ella se comiencen a pagar indiscriminadamente el 1º de enero de 1973, inclusive a quienes no tienen ninguna antigüedad en el servicio.

Cuarta

Se tiene, entonces, que el cómputo del tiempo, por anualidades que se completen a partir del

1º de enero de 1970, como fundamento del reconocimiento de la prima, no es creación del Decreto 1231 de 1973, sino que éste, en su artículo 1º lo recoge y mantiene tal como había sido creado por el Decreto 903. Y por lo mismo, al disponer en su artículo 2º que a partir del vencimiento del año de servicios que venía en curso al ser expedido, entre a regir el aumento de dichas primas en un 10% por cada 2 años continuos de servicio en propiedad o interinidad, respetó en un todo la situación establecida por el Decreto anterior, sin que hubiera quebrantado en nada el artículo 5º de la ley de facultades, según el cual los reajustes de las asignaciones entrarían a regir el 1º de enero de 1973. Quiere ello decir, y no otro es el espíritu del artículo 2º del Decreto que quienes vayan completando su año de servicios en curso, a partir del 1º de enero de 1973, y en cualquier fecha que ello ocurra, tienen derecho a los aumentos por concepto de prima. Estas disposiciones guardan concordancia con las del Decreto 283 de 1973, que reajustó los sueldos de parte de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público a partir del 1º de enero de 1973 y son concordantes con la orden contenida en la ley de facultades extraordinarias.

Respecto del artículo 13 del Decreto con fuerza de ley número 283 de 1973, dictado también en ejercicio de las facultades extraordinarias de la Ley 15 de 1972, se observa:

Tal disposición, en la parte impugnada, dice: "y a partir del primero (1º) de enero de 1973 dicha prima se liquidará tomando en cuenta las asignaciones básicas mensuales determinadas por este Decreto".

La Corte comparte el criterio del Ministerio Público sobre el particular, o sea que desde el punto de vista estrictamente constitucional tal norma no muestra causal alguna de inexequibilidad, y por el contrario, se ciñe a los mandatos de la Ley 15 de 1972.

Lo que sucede, como lo advierte el Procurador, es que entre la parte acusada del artículo 13 del Decreto 283 y la regla 2ª del artículo 2º del Decreto 1231 de 1973 existe una diferencia, puesto que mientras que la primera norma determina como base de liquidación de la prima de antigüedad la nueva asignación básica del mismo Decreto 283, en la segunda se toma como base de cómputo, además de esa asignación básica, el incremento del 10% sobre ésta. Así, la diferencia se traduce en que la norma nueva aumenta la base de liquidación prevista en la antigua, y por lo mismo la modifica en el sentido de mejorar la situación social de los funcionarios y empleados referidos.

No se ve por tanto, que el Gobierno al expedir el Decreto 1231 de 1973 hubiera excedido el límite de las facultades al haber dispuesto que el aumento de las primas de antigüedad entrará a regir en la fecha en que cada funcionario o empleado cumpliera su año de servicio, base de la antigüedad.

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:

Son exequibles los artículos 1º, 2º en la parte primera del inciso 1º, del Decreto extraordinario número 1231 de 1973; y 13 del Decreto extraordinario número 283 de 1973, en la parte que dice: "y a partir del primero (1º) de enero de 1973 dicha prima se liquidará tomando en cuenta las asignaciones básicas mensuales determinadas por este Decreto".

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Salvamos el voto en relación con la anterior sentencia de la honorable Corte. Sus fundamentos son los mismos expuestos ante la honorable Sala Constitucional en la parte considerativa, y cuyo texto es el siguiente:

1º En relación con la pretendida irreversibilidad de las prestaciones sociales a que se refiere

el actor, en el segundo cargo que formula a las disposiciones enjuiciadas, se observa: se mantiene el criterio expuesto por la Corte en el fallo de 23 de marzo del año en curso; en el cual, entre otros conceptos emitió los siguientes:

a) La Constitución en sus artículos 16 y 17 específicamente consagra un sistema o modo legal de enfocar y resolver los problemas sociales. Mas ello debe cumplirse considerando a gobernantes y gobernados como un conjunto integrado, con una aspiración común: el desarrollo y progreso de toda la colectividad;

b) De lo contrario, en un Estado policlasista como el colombiano, surgiría una situación excepcional que no tolera los imprescindibles reajustes legislativos en busca de la equidad y el equilibrio sociales.

2º Nada corresponde ahora agregar a lo anterior, o modificar.

3º La Ley 15 de 1972 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la sanción de la misma ley, para "a) Reajustar las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, reajuste que puede hacerse bien a título de sueldos o de gastos de representación y procurando atender las diferencias de costo de vida entre las distintas regiones del país". Así parece en el artículo 1º, y en el artículo 5º, de modo expreso dijo: "Artículo 5º Al reajustar el Presidente de la República, en uso de las facultades que le concede la presente Ley, las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados de las Direcciones de Instrucción Criminal, *los correspondientes reajustes entrarán a regir a partir del primero (1º) de enero del año de 1973*". (Se subraya).

4º En virtud del mandato del artículo 5º de la citada Ley 15 de 1972, los *reajustes correspondientes* debían entrar a regir desde el primero (1º) de enero del presente año sin que fuera dable al Gobierno establecer discriminación alguna, pues el mandato es claro, abarca la totalidad de todo aquello que la doctrina, la ley y la jurisprudencia consideran como asignación, salario o sueldo.

5º No lo hizo así y en consecuencia, al prescribir en el artículo 2º del Decreto con fuerza de Ley Nº 1231 de 27 de junio de este año, dictado en desarrollo de las facultades de la mencionada Ley 15 de 1972, que sólo "a partir del vencimiento del año de servicios a que se refiere el artículo anterior" se reconocerá y pagará la prima de antigüedad con el reajuste acordado, prima a la cual hace relación el Decreto número 903 de 1969, se extralimitó en el ejercicio de las autorizaciones. Lo mismo cabe afirmar respecto a lo dispuesto en el artículo 1º del citado Decreto 1231, al disponer que dicha prima de antigüedad "se continuará reconociendo y pagando en los términos y porcentajes que dichas normas establecen (Decreto 903 de 1969, entre otros) *hasta cuando los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público cumplan el año de servicio que actualmente vienen prestando*". (Se subraya).

6º Esta extralimitación, exceso o desviación en ejercicio de las facultades extraordinarias significa, directamente, violación de lo preceptuado en el artículo 118-8 de la Constitución, e indirectamente, de lo previsto en los artículos 2º, 55 y 76-12 de la misma.

7º Respecto del artículo 13 del Decreto con fuerza de Ley número 283 de 1973, dictado también en ejercicio de las facultades extraordinarias de la Ley 15 de 1972, se observa: estamos de acuerdo con las consideraciones del fallo.

Conclusión.

1º El artículo 1º del Decreto con fuerza de Ley número 1231 de 1973 es inexequible; y lo es también la parte inicial del artículo 2º del mismo Decreto que dice: "A partir del vencimiento del año de servicios a que se refiere el artículo anterior".

2º Es exequible el artículo 13 del Decreto con fuerza de Ley número 283 de 1973, en la parte final que dice: "y a partir del primero (1º) de enero de 1973 dicha prima se liquidará teniendo en cuenta las asignaciones básicas mensuales determinadas por este Decreto".

Eustorgio Sarria, Humberto Barrera Domínguez, Luis Sarmiento Buitrago.

EL DIVORCIO

"El concepto de obligación redimible, relativo a créditos propiamente dichos, derivados de intereses pecuniarios, no tiene cabal recibo en el régimen familiar, cuyas potestades y deberes son por lo común, además de jurídicos, de naturaleza moral. Las mismas relaciones conyugales que el actor invoca en lo tocante a mutua asistencia y socorro, cohabitación, domicilio y recíproca fidelidad demuestran, por la inspiración ética que las anima, que ellas no pueden someterse, en cuanto a duración y estabilidad, a las mismas reglas del derecho patrimonial. No se comprende cómo pudieran desamortizarse semejantes conductas. Ni siquiera la pensión alimenticia que a veces se decreta a favor de esposos separados tiene semejanza con una deuda irredimible".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 27 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobado según Acta número 37 de octubre 30 de 1973.

El ciudadano Alfonso Isaza Moreno, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare inexequible el artículo 153 del Código Civil.

TEXTO DEMANDADO

Código Civil

"Artículo 153. El divorcio no disuelve el matrimonio, pero suspende la vida común de los casados".

Violaciones invocadas.

En primer lugar, sostiene el demandante que el artículo 153 viola el precepto 37 de la Carta, el cual establece que "no habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles", las cuales sin embargo aparecen consignadas en varios pasos de la reglamentación matrimonial, inspirada en el principio de la indisolubilidad del vínculo.

Dice el actor:

"Por tanto, la obligación civil de auxiliarse mutuamente, que se deriva del contrato matrimonial, resulta irredimible supuesto que únicamente la muerte de los cónyuges podrá dar lugar a que se termine.

"De igual modo, el título 9º del Libro 1º del Código Civil, sobre obligaciones y derechos entre los cónyuges, resulta estableciendo una serie de vinculaciones o ligamentos que contrarían la letra y espíritu de la citada norma constitucional, tales como la obligación entre los casados de guardarse fe, de socorrerse y ayudarse mutuamente en todas las circunstancias de la vida, el deber de protección del marido y el de obediencia de la mujer, el derecho que se le asigna al marido de obligar a su mujer a vivir con él y el de ésta a seguirle cuando traslade su residencia y el derecho que tiene la mujer, correlativo de la obligación del marido, de recibirla en su casa, el de suministrarle lo necesario que tiene el marido para con la mujer y que tiene ésta para con el marido, si éste careciere de bienes. Digo que contrarían la letra y espíritu de la norma constitucional citada si se la pone en concordancia con la norma acusada, ya que si esas obligaciones se consideran redimibles en el tiempo, conllevan tan solo el cumplimiento de un deber de solidaridad social, que es obvio entre personas que se han prometido guardarse una mutua fidelidad".

Después se arguye que el artículo 37 es aplicable a la materia matrimonial, por el siguiente motivo:

"... el término de 'obligaciones irredimibles' debe entenderse en su sentido natural y obvio, en un sentido amplio que comprende toda clase

de obligaciones civiles, como las que engendra el llamado contrato matrimonial, que algunos consideran como contrato y otros como un estatuto, sin olvidar que también hay otros, como el autor de esta demanda, que considera el matrimonio como una de las tantas formas de la unión natural entre hombre y mujer, una de las formas de la monogamia establecida por la llamada civilización 'occidental y cristiana' que se opone a la poligamia, otra de las formas aceptadas para la convivencia sexual en otras civilizaciones. En principio, pues, ni la Iglesia ni el Estado, ni ningún grupo de presión, debe estorbar la unión natural entre hombre y mujer, que según la tradición estableció Dios en el paraíso y que hoy se refrena o regula con la llamada planeación familiar, combatida tanto por extremas ideas de izquierda y de derecha, como por quienes creemos que los métodos anticonceptivos preconizados para perturbar el proceso natural y las consecuencias de la unión sexual, pueden determinar a la larga graves enfermedades que trastornan el equilibrio hormonal".

En segundo lugar, el impugnador considera que el artículo 153 del Código Civil, al establecer que el divorcio no disuelve el matrimonio, se opone al numeral 4) del artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, y cuyo tenor, en lo pertinente, dice: "4. Los Estados partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo".

Concepto del Procurador General de la Nación.

Es oportuno trasladar el siguiente trozo de la vista fiscal:

"La indisolubilidad del matrimonio no es objeto de regulación constitucional sino legal. Así lo dispone el artículo 50 de la Carta, según el cual 'las leyes determinarán lo relativo al estado civil de las personas, y los consiguientes derechos y deberes'.

"Al estipular el artículo 153 del C. C. que 'el divorcio no disuelve el matrimonio, pero suspende la vida común de los casados, consagra la indisolubilidad de la institución matrimonial civil, por entender quizás que la familia se encuentra más protegida en su estructura y estabilidad prohibiendo el divorcio vincular que autorizándolo. Puede que a lo mejor en época posterior se autorice el divorcio vincular. Pero en uno y otro caso se trata de medidas de política legislativa que en nada inciden en relación con la normación constitucional, la cual, expresamente deja a criterio del legislador esa política".

Consideraciones:

Primera.

El artículo 37 de la Carta sienta que no son lícitas en Colombia las "obligaciones irredimibles", o sea las que no hay manera jurídica de abolir en ningún momento y duran siempre, sin que el deudor esté en capacidad de evitar su cumplimiento por los medios normales de extinción que prevé el derecho y sin que los bienes raíces que las garanticen dejen de ser inalienables. Libre enajenación de inmuebles y constante posibilidad de pagar las obligaciones constituyen los resultados del precepto que se comenta. Sea cual fuere el origen histórico de esta disposición, ella trata de impedir que la propiedad raíz se estanque y la sujeción personal que toda deuda entraña alcance el carácter de perpetua. Se trata de prevenciones adoptadas por el constituyente en orden a asegurar la libertad de dos aspectos económicos del tráfico jurídico.

Segunda.

El concepto de obligación redimible, relativo a créditos pròpiamente dichos, derivados de intereses pecuniarios, no tiene cabal recibo en el régimen familiar, cuyas potestades y deberes son por lo común, además de jurídicos, de naturaleza moral. Las mismas relaciones conyugales que el actor invoca en lo tocante a mutua asistencia y socorro, cohabitación, domicilio y recíproca fidelidad demuestran, por la inspiración ética que las anima, que ellas no pueden someterse, en cuanto a duración y estabilidad, a las mismas reglas del derecho patrimonial. No se comprende cómo pudieran desamortizarse semejantes conductas. Ni siquiera la pensión alimenticia que a veces se decreta a favor de esposos separados tiene semejanza con una deuda irredimible.

El artículo 37 es ajeno a nexos familiares y la Carta no incluye precepto que riña con el artículo 153 del Código Civil, al cual la Constitución remite en estas materias, por medio del artículo 50, que dice: "Las leyes determinarán lo relativo al estado civil de las personas, y los consiguientes derechos y deberes. Asimismo podrán establecer el patrimonio familiar inalienable e inembargable".

Mirado a la luz de la Constitución, el artículo 153 es exequible.

Tercera.

El actor acusa finalmente el artículo 153 del Código Civil por infringir, según él, una estipulación contenida en el pacto internacional de derechos civiles y políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968. Aunque el texto invocado no parece corresponder a la materia concreta que contempla la disposición demandada, es adecuado recordar, sin otras reflexiones, que las acciones de inexequibilidad fundadas en violación directa de tratados, no son admisibles, por carecer la Corte de jurisdicción para resolverlas. Este cargo debe rechazarse.

Resolución.

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

Resuelve:

Es exequible el artículo 153 del Código Civil.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Justicia, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario

IMPUESTO DE TIMBRE Y PAPEL SELLADO

"Cuando el artículo 58 (de la C. N.) dice que la justicia es un servicio público a cargo de la Nación, no hace sino aplicar a caso singular un principio sentado por el artículo 203 del código fundamental, a cuyos términos son de cargo de la República 'los gastos del servicio público". De atenderse la interpretación del actor, ningún impuesto, derecho o tasa, podría cobrar el Estado, así fuere en mínima cuantía, por razón de los diferentes servicios públicos y a efecto de pagar, siquiera en parte, las erogaciones que causen".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 27 de noviembre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobado según acta número 38, 8 de noviembre de 1973.

El ciudadano Tarcisio Roldán Palacio pide que se declaren inexequibles, total o parcialmente, los artículos 3º del Decreto 284 de 1973, "por el cual se reajustan los impuestos de timbre y papel sellado", 1º, 103 y 104 del Código de Procedimiento Civil, y 7º y 11 del Decreto 712 de 1973, "por el cual se dictan nuevas disposiciones sobre timbre y papel sellado".

Invoca como fundamento de la acción, el artículo 58 de la Carta, que dice infringido, y según el cual "la justicia es un servicio público de cargo de la Nación".

Las disposiciones acusadas.

Se copian los fragmentos y textos demandados, poniéndolos en letras mayúsculas. Dicen así:

Del Decreto 284 de 1973, por el cual se reajustan los impuestos de timbre y papel sellado:

"Artículo 3º SE EXTENDERÁN EN PAPEL SELLADO:

"1. LOS ESCRITOS Y ACTUACIONES QUE SE DIRIJAN O SE SURTAN ANTE LOS FUNCIONARIOS, AUTORIDADES Y ORGANISMOS QUE INTEGRAN O HACEN PARTE DE LAS RAMAS LEGISLATIVA, EJECUTIVA Y JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO, del Ministerio Público, y de las autoridades fiscales, en lo nacional y en todas las entidades territoriales de la República".

Del Código de Procedimiento Civil:

"Artículo 1º *Gratuidad de la justicia civil.* El servicio de la justicia civil que presta el Estado es gratuito, CON EXCEPCIÓN DEL IMPUESTO DE TIMBRE Y PAPEL SELLADO y de las expensas señaladas en el arancel judicial para determinados actos de secretaría.

"Artículo 103. *Papel y copia de las actuaciones.* SALVO DISPOSICIÓN EN CONTRARIO, TODA ACTUACIÓN JUDICIAL DEBERÁ EXTENDERSE EN PAPEL SELLADO.

"Artículo 104. *Revalidación.* SI UNA PARTE NO SUMINISTRA EL PAPEL SELLADO QUE LE CORRESPONDE, EL SECRETARIO LO SUPLIRÁ CON PAPEL COMÚN, SIN QUE SUSPENDA LA ACTUACIÓN; PERO SI REQUERIDA PARA QUE LO REVALIDE NO LO HICIERE EN EL TÉRMINO DE EJECUTORIA, NO SERÁ OÍDA EN EL PROCESO HASTA CUANDO SUMINISTRE ESTAMPILLAS DE TIMBRE NACIONAL POR EL DOBLE DEL VALOR DEL PAPEL DEBIDO, que se adherirán al expediente y se anularán por el secretario, con anotación de la fecha en que fueron suministradas".

Del Decreto legislativo 712 de 1973, por el cual se dictan nuevas disposiciones sobre timbre y papel sellado:

"Artículo 7º El numeral 52 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973, quedará así:

"52. LOS AVALÚOS, CON INTERVENCIÓN DE PERITOS, QUE SE PRESENTEN O SE PRACTIQUEN EN JUICIOS CIVILES O DILIGENCIAS ADMINISTRATIVAS, SOBRE EL JUSTIPRECIO LÍQUIDO QUE EXCEDA DE CINCO MIL PESOS ($ 5.000.00), UN PESO ($ 1.00). POR CADA CIEN PESOS ($ 100.00) O FRACCIÓN Y EN LOS JUICIOS DE SUCESIÓN, DOS PESOS ($ 2.00) POR CADA CIEN PESOS ($ 100.0) O FRACCIÓN, CUANDO POR LA NATURALEZA DEL NEGOCIO EL VALOR SEA INDETERMINADO, DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS ($ 250)"

"Artículo 11. El numeral 71 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973, quedará así:

"71. LAS SENTENCIAS, FACTURAS, VALES, CUENTAS DE COBRO, RECIBOS CONSTITUTIVOS DE OBLIGACIONES Y OTROS DOCUMENTOS ANÁLOGOS, NO GRAVADOS NI EXENTOS ESPECIFICAMENTE EN ESTE DECRETO, CUANDO SE PRESENTEN COMO PRUEBA EN JUICIOS CIVILES O EN DILIGENCIAS ADMINISTRATIVAS, AUN CUANDO LA OBLIGACIÓN QUE CONSTA EN ELLOS HAYA SIDO CANCELADA, TREINTA CENTAVOS ($ 0.30) POR CADA CIEN PESOS ($ 100.00) O FRACCIÓN DE CIEN PESOS DE SU VALOR. SI SON DE VALOR INDETERMINADO, DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS".

"..... "

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público escribe:

"Con referencia al único motivo de inconstitucionalidad alegado por el actor Roldán Palacio y no propuesto en la demanda del ciudadano Arteaga Carvajal —violación del artículo 58 de la Carta en cuanto establece que 'la justicia es un servicio público de cargo de la Nación' y que, de consiguiente, según el actual demandante, no puede ser gravado con impuestos porque deja de ser gratuito— anoto que ese canon no tiene el significado jurídico ni la consecuencia práctica que pretende atribuirle: ese precepto es originario del artículo 47 del Acto legislativo número 1 de 1945 y tiene su explicación en que anteriormente el dicho servicio era costeado en parte por los municipios, entidades que pagaban las asignaciones de los jueces municipales y de sus subalternos y sufragaban los demás gastos del funcionamiento de la justicia a este nivel. Y como el artículo 61 del mismo Acto legislativo 158 de la codificación), dispuso que los jueces municipales fueran designados por los Tribunales Superiores del Distrito Judicial y no por los concejos como lo establecía el artículo 62 del Acto legislativo número 1 de 1910, se consideró lógico, además de conveniente por motivos obvios, que un servicio público tan importante como el de la justicia, regulado por normas de carácter nacional y que se presta en todo el territorio de la República, fuera costeado íntegramente por la Nación y no por otras entidades oficiales regionales o locales, como los municipios. Obsérvese que el precepto comentado no dice que la justicia será de cargo del *Estado* sino *de la Nación*, contraponiendo ésta a los departamentos y a los distritos municipales, como lo hace la misma Carta en otra de sus disposiciones, *verbi gratia* en los artículos 64, 76-16, 110, 120-5, 143 (el Ministerio Público defiende los intereses de otras entidades oficiales solo cuando no son contrarios a los de la Nación), 182 del inciso segundo y 187-3".

Observación.

La totalidad del Decreto 284 de 1973 fue acusada por extralimitación en el ejercicio de facultades extraordinarias y consiguiente violación del artículo 118-8, en concordancia con el 76-12 de la Carta. Esta corporación, en sentencia de fecha 4 de septiembre de 1973, declaró exequible dicho acto, por no haber excedido las autorizaciones extraordinarias que le sirven de sustento, en globo, pero sin estudiar la constitucionalidad de cada uno de los artículos de ese ordenamiento, analizados en concreto, por no haber sido objeto de impugnación específica. Como la presente demanda sí formula censuras constitucionales de naturaleza especial concretándolas a determinadas disposiciones y por otras infracciones, procede estudiarlas de manera particular.

Consideraciones.

1. *La capacidad de establecer impuestos nacionales corresponde a la ley (art. 76-13, 210 C. N.), y por excepción se dan casos de tributos creados por otros actos revestidos de fuerza legal. Dicha potestad es muy extensa, y su ejercicio solo se desvirtúa cuando, en la práctica, conduce a violaciones de la Carta. La cual, por lo demás, fuera de esa hipótesis genérica de incompatibilidad constitucional, apenas la sujeta a contadas restricciones, como son las relativas a precisión de incorporar el tributo que se trate de percibir en el presupuesto de rentas del año respectivo, fecha en que pueden cobrarse determinadas contribuciones o manera especial de variar sus tarifas, etc. (V. arts. 206, 204, 205 C. N.).*

2. *La corrección o irregularidad de los impuestos nacionales —aparte de las raras situaciones de inconstitucionalidad— depende del legislador, al cual incumbe apreciar su conveniencia o eficacia, sea para obtener ingresos destinados al servicio público, o bien por motivos de política económica o social. Establecer, aumentar, disminuir, reajustar o suprimir impuestos son negocios que el estatuto fundamental remite a la decisión del Congreso como representante de la Nación. De ahí es que los reclamos ciudadanos y demás trámites concernientes a la materia tributaria deban, por lo común, adelantarse ante la Rama Legislativa del Poder.*

3. *Las disposiciones acusadas someten al impuesto de timbre y papel sellado, en las circunstancias allí previstas, ciertos escritos y actuacio-*

nes que se tramitan por autoridades judiciales o administrativas. Dado que uno de los fines del impuesto es el de recaudar fondos para atender los servicios públicos, y como éstos, entre ellos el de la justicia, están a cargo del Tesoro Nacional (arts. 203, 58 C. N.), es explicable que el Estado, para sufragar las expensas correspondientes, acuda a la vía impositiva y grave principalmente a quienes necesitan o importa que esas prestaciones oficiales se lleven a efecto, en procesos o en asuntos administrativos. Observación que se formula en orden a comprender la razón y alcance de las medidas que se contemplan; que su fundamento constitucional, exento de consideraciones de conveniencia, solo cabe estimarlo al través de la Carta, ninguna de cuyas prescripciones aparece vulnerada por las normas tachadas de inconstitucionalidad. Se repite que si a juicio de la ciudadanía o de algunos interesados, éstas son injustas o excesivas, al Congreso, y no a la Corte Suprema de Justicia, atañe decidir la cuestión.

4. *El único reparo que el demandante arguye contra los textos censurados es el de contrariar un pretendido carácter gratuito que, a su entender, tiene la justicia, por reconocerle el artículo 58 de la compilación institucional la índole de "un servicio público de cargo de la Nación", precepto que solo indica, como lo demuestra el Procurador en opinión ya transcrita, que sus gastos debe cubrirlos el Tesoro Nacional. Cuando el artículo 58 dice que la justicia es servicio público a cargo de la Nación, no hace sino aplicar a caso singular un principio sentado por el artículo 203 del Código fundamental, a cuyos términos son de cargo de la República "los gastos del servicio público". De atenderse la interpretación del actor, ningún impuesto, derecho o tasa podría cobrar el Estado, así fuese en mínima cuantía, por razón de los diferentes servicios públicos y a efecto de pagar, siquiera en parte, las erogaciones que causen. Sería el desbarajuste de la administración, por extraño entendimiento de un mandato de la Carta. No ha sido vulnerado el artículo 58 ni otro alguno de la Constitución. Las disposiciones materia de la demanda son constitucionales.*

Resolución.

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

Resuelve:

Primero. Es exequible el artículo 103 del Código de Procedimiento Civil.

Segundo. Son exequibles los artículos 7º y 11 del Decreto 712 de 1973, por los cuales se sustituyen los numerales 52 y 71 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973.

Tercero. Es exequible el artículo 3º del Decreto 284 de 1973, en la parte que dice: "Se extenderán en papel sellado: 1. Los escritos y actuaciones que se dirijan o se surtan ante los funcionarios, autoridades y organismos que integran o hacen parte de las Ramas Jurisdiccionales del Poder Público...".

Cuarto. Es exequible el artículo 1º del Código de Procedimiento Civil en la parte que dice: "con excepción del impuesto de timbre y papel sellado...".

Quinto. Es exequible el artículo 104 del Código de Procedimiento Civil, en la parte que dice: "Si una parte no suministra el papel sellado que le corresponde, el secretario lo suplirá con papel común, sin que suspenda la actuación; pero si requerida para que lo revalide no lo hiciere en el término de ejecutoria, no será oído en el proceso hasta cuando suministre estampillas de timbre nacional por el doble del valor del papel debido...".

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Justicia y Hacienda, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA

Rentas departamentales del tabaco. — Antecedentes. — Violación al artículo 200 de la Constitución Nacional, del Decreto 3258 de 1968, en su artículo 3º, al distribuir impuestos departamentales no causados dentro de la ciudad, pero a favor de la misma capital.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 27 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

Aprobado por acta número 37 de octubre 30 de 1973.

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declaren inexequibles parte del artículo 2º y el segundo inciso del artículo 3º del Decreto extraordinario número 3258 de 31 de diciembre de 1968, relativos a la participación del Distrito Especial de Bogotá en la renta de consumo de tabaco en el Departamento de Cundinamarca.

Los textos señalados por la demanda para los efectos de la declaración pedida, dicen así:

"DECRETO NUMERO 3258 DE 1968
"(diciembre 31)

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

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

Decreta:

"..... .....

"Artículo 2º A partir del 1º de enero de 1970 el Departamento de Cundinamarca recaudará a su favor la totalidad del producto de los impuestos departamentales, con excepción de los que gravan el consumo a la cerveza y al tabaco, los cuales se repartirán con el Distrito Especial en los términos indicados en el artículo siguiente.

"Artículo 3º..... .....

"A partir del 1º de enero de 1970 la participación del Distrito Especial en el impuesto departamental que grava el consumo de tabaco será de un 20% sobre el producto bruto que se cause en el territorio del Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Especial de Bogotá".

Como disposiciones violadas se indican los artículos 200, 183, 184 y 30 de la Constitución Nacional, y se puntualizan los conceptos de la violación del siguiente modo:

El artículo 200, porque solo autoriza al legislador para determinar la participación que le corresponde a la capital de la República sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, en tanto que las disposiciones cuestionadas extienden esa distribución, para la renta de tabaco, a la que se produzca fuera de Bogotá y en todo el Departamento de Cundinamarca. Los artículos 183 y 184 porque, en tanto que sus textos dan a los bienes y rentas de las entidades territoriales el carácter de propiedad exclusiva de ellos y las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares, y, además, convirtió en propiedad de los respectivos departamentos los bienes, derechos, valores y acciones que pertenecieran legítimamente a los extinguidos Estados soberanos, las disposiciones acusadas desconocen tal garantía al ordenar que el 20% de la renta de tabaco causada en Cundinamarca pase al Distrito Especial de Bogotá. Y el artículo 3º, ibídem, porque con la participación descrita y en la forma mencionada, se desconoce para el Departamento de Cundinamarca un derecho que era y sigue siendo suyo con arreglo a las leyes vigentes.

El señor Procurador General, al emitir su concepto, opina que no hay vicio alguno de inexe-

quibilidad en las normas objeto de la demanda, porque, como lo ha expresado en ocasiones anteriores el artículo 200 de la Constitución Nacional permite a la ley hacer la distribución de rentas departamentales, entre Bogotá y Cundinamarca, en los términos y proporciones que estime más conveniente, por lo cual, además, se creó una excepción especial a la regla del artículo 183 de la Carta.

Consideraciones:

Es evidente que al ser creado el Distrito Especial de Bogotá (inciso 2, artículo 1º, enmienda constitucional de 1945, hoy 199 de codificación), se tomaron especiales medidas para garantizar su mantenimiento y desarrollo como capital de la República, y de ahí por qué el inciso 3º (hoy artículo 200), dispuso que "sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República". Como lo ha dicho la Corte en ocasiones varias y especialmente en los fallos del 1º de marzo de 1698, y 4 de febrero de 1972, el mandato transcrito constituye una excepción de tipo constitucional al precepto del artículo 183, y por tanto, el legislador es soberano para señalar en cada caso y respecto de cada renta departamental, o de todas en conjunto, la proporción que de ellas deba recibir el Distrito Especial. Pero en el bien entendido de que tales rentas se causen en el mismo Distrito Especial y no fuera de él. La razón de este mandato es fácil de alcanzar si se advierte de un lado, que la capital de la República, por ser tal, exige un especial sistema de mantenimiento y apoyo tributarios debido a su alto volumen de población y a los numerosos y crecientes servicios que debe atender; y de otra, que no obstante estar erigido en Distrito Especial continúa haciendo parte del territorio de Cundinamarca. De ahí por qué, para el caso concreto de dicho Departamento, que se examina ahora, la norma constitucional deje expresamente por fuera de la distribución de las rentas, la parte del territorio no comprendida dentro de los límites del Distrito Especial. Con ello se quiso mantener para el resto del Departamento la integridad de sus rentas, siempre que sean estrictamente de carácter departamental.

Las premisas anteriores permiten ya analizar las disposiciones cuya legitimidad se discute.

La Ley 10 de 1909 dispuso que desde su vigencia "será de propiedad de los Departamentos que quieran establecerla la renta sobre el consumo del tabaco..." y agregó que "dichas entidades organizarán en la forma que estimen más conveniente la percepción del impuesto, pero por ningún caso podrán establecer el sistema de monopolio". Más adelante el Decreto legislativo 1626 de 1951, convertido en norma permanente por la Ley 141 de 1961, estableció que el impuesto de que se viene hablando continuaría haciéndose efectivo por los departamentos, intendencias y comisarías "exclusivamente sobre el tabaco elaborado", y con aplicación de ciertas tarifas. No habiéndose modificado en lo esencial la primera norma, parece evidente que la renta de consumo de tabaco nacional, en los términos y condiciones mencionados, venía siendo de propiedad departamental cuando la Reforma Constitucional de 1910 (A. L. número 3), afirmó la propiedad de estos bienes como departamentales. Al dictarse el Acto legislativo número 1 de 1945, el inciso 3º de su artículo 1º dio competencia al Congreso para determinar por medio de ley la participación que le corresponda a la capital de la República en las rentas departamentales "que se causen en Bogotá". Y en desarrollo de dicha competencia la Ley 33 de 1968, en su artículo 11, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 1968, para: a) Determinar la participación que le corresponda al Distrito Especial en las rentas departamentales que se causen dentro de su jurisdicción, y los servicios cuya prestación corresponda al Departamento de Cundinamarca y al Distrito Especial de Bogotá". En ejercicio de tales facultades se dictó el Decreto extraordinario número 3258 de 31 de diciembre de 1968, cuyo artículo 3º, inciso 2º, dispone que "A partir del 1º de enero de 1970 la participación del Distrito Especial en el impuesto departamental que grava el consumo de tabaco, será de un 20% sobre el producto bruto que se cause en el territorio del Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Especial de Bogotá".

Habida cuenta de lo dicho anteriormente, se viene en conclusión que el artículo 2º de dicho Decreto, en cuanto ordena que el producto del impuesto departamental que grava el consumo al tabaco, se repartirá con el Distrito Especial en los términos del artículo 3º, no quebranta ninguna de las disposiciones constitucionales indicadas por la demanda, ni otra alguna, pues no hace otra cosa que desarrollar, sin concretarla en cuantías, la facultad que el artículo 200 de la Carta dio al Congreso, sobre la materia que se viene tratando. En particular no aparece violación de los artículos 183 y 184, pues como se vio atrás, el citado artículo 200 contiene una excepción al régimen de amparo y privilegios que a las rentas y bienes departamentales deparan aquellos

preceptos. En cambio, el artículo 3º, en su inciso 2º, en cuanto sustrae el 20% del producto bruto de la renta de tabaco que se cause en el territorio del Departamento de Cundinamarca, fuera del Distrito Especial de Bogotá, para destinarlo a esta ciudad, viola ostensiblemente el mismo artículo 200, que como se ha visto, permite a la ley distribuir tales impuestos, siempre que se causen en el territorio del Distrito Especial, y no fuera de él; y de igual modo quebranta el 118-8 ibídem por haber excedido el límite material de las facultades extraordinarias. Por lo mismo, en cuanto la distribución alcanza el impuesto departamental de consumo del tabaco que se cause fuera del territorio del Distrito Especial y en el Departamento de Cundinamarca, excede al ámbito de competencia del legislador, y viola la Carta. Así habrá de declararse. Y así se mantiene la doctrina constitucional de la Corte respecto de este punto, expuesta en la sentencia de 1º de marzo de 1968 cuando declaró inexequible el parágrafo del artículo 7º de la Ley 24 de 1963, en cuanto dispuso que se distribuyeran con el Distrito Especial de Bogotá los recaudos del impuesto departamental de registro que se causaran en todo el territorio del Departamento de Cundinamarca.

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,

Declara:

1º Es exequible el artículo 2º del Decreto extraordinario número 3258 de 31 de diciembre de 1968.

2º Es inexequible el inciso 2º del artículo 3º del mismo Decreto en cuanto dispone que el 20% de los recaudos del impuesto de renta de consumo de tabaco que se causen en la porción del Departamento de Cundinamarca distinta del territorio del Distrito Especial de Bogotá, sea destinado al Distrito Especial.

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

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

CODIGO PENAL

Facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo para legislar sobre la aplicación de las penas en el concurso de delitos.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Constitucional.—Bogotá, D. E., 27 de noviembre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada, acta número 38 de 8 de noviembre de 1973.

El ciudadano Antonio José Uribe Prada pide se declare la inexequibilidad del artículo 1º del Decreto 2525 de 1963, que dice:

"DECRETO NUMERO 2525 DE 1963
"(octubre 21)

"Por el cual se hacen unas reformas al Código Penal.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 27 de 1963, previo estudio de la comisión asesora creada por el artículo 2º de la misma Ley y con la aprobación del Consejo de Ministros,

"Decreta:

"Artículo primero. Los artículos 31 y 33 del Código Penal se aplicarán sin sujeción a los límites máximos de las penas establecidas en el artículo 45 de la misma obra".

Señala el actor como infringidos los artículos 55, 76-12 y 118-8 de la Constitución y expresa su concepto acerca de la violación así:

"En la segunda parte del artículo 1º de la mencionada Ley 27 de 1963 el Congreso facultó al Gobierno para 'regular la aplicación de las penas en el concurso de delitos en concordancia con los artículos 31 y 33 del Código Penal' ".

Del texto transcrito de la ley resulta que la autorización conferida al Gobierno se redujo, en cuanto a los artículos 31 y 33 del Código Penal, a regular la aplicación de las penas en materia de concurso de delitos.

"Con todo, el Presidente de la República en ninguna forma 'reguló la aplicación de las penas en el concurso de delitos, en concordancia con los artículos 31 y 33 del Código Penal', en el Decreto 2525 de 1963, para lo cual había recibido 'pro témpore, precisas facultades extraordinarias' en el aparte segundo del artículo primero de la Ley 27 de 1963.

"Si tal facultad hubiera ejercido, habría disminuido o aumentado las agravaciones de las penas establecidas en los artículos 31 y 33 para los concursos formales y materiales.

"Hubiera podido también establecer que parte o la totalidad de tales sanciones se cumplieran en colonias agrícolas o en determinados lugares de corrección o de reclusión y dentro de condiciones o circunstancias que hubiera podido establecer el Decreto 2525 de 1963.

"Lo que hizo el Presidente de la República, mediante el Decreto 2525 de 1963 (art. 1º), fue modificar normas del Código Penal para cuya reforma carecía de facultades.

. . . . . .

"Al violar el Gobierno el artículo 118 de la Constitución Nacional, en su numeral 8º, ejerciendo facultades que no se le habían dado, y el numeral 12 del artículo 76 de la misma Constitución Nacional, al excederse en el ejercicio de facultades precisas, usurpó funciones propias del Congreso, con quien apenas debe colaborar armónicamente, como lo prevé el artículo 55 de la Constitución sin pretender superarlo ni reemplazarlo en el desarrollo de actividades que le son privativas. De ese modo también aparece como infringida la última norma constitucional citada".

El Procurador General, para oponerse a la declaratoria de inexequibilidad demandada, hace un recuento de la jurisprudencia en relación

a la aplicación del artículo 45 del Código Penal como límite de las sanciones en relación al concurso de delitos, con anterioridad a la Ley 27 de 1963, y concluye que el legislador ordinario, al conceder las facultades extraordinarias, quiso extinguir el límite de las penas señalado por el artículo 45 del dicho Código permitiendo el aumento de las mismas en los casos de los artículos 31 y 33 de tal estatuto.

Al respecto dice:

"Conocidos los antecedentes del ordenamiento, parece indudable que en ese precepto la intención del legislador fue la de que se adoptara y se plasmara en fórmula legal clara y terminante, la tesis doctrinaria de que la norma general del artículo 45 del Código Penal no impedía exceder los límites máximos allí consagrados al regular las figuras especiales del concurso de delitos consagradas en los artículos 31 y 33 de la misma obra, y concretamente al proveer sobre la aplicación de las penas.

. . . . . .

"Volviendo sobre la acusación, si el legislador extraordinario realizó precisamente la que se propuso el ordinario al expedir la ley de facultades, no se ve por dónde se incurrió en extralimitación o desvío en su ejercicio ni, de consiguiente, cómo pudieron infringirse los cánones invocados en la demanda".

Consideraciones:

1ª La ley de facultades dice:

"LEY 27 DE 1963

"(septiembre 18)

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional,

"El Congreso de Colombia

Decreta:

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

. . . . . .

"Segundo. Para regular la aplicación de las penas en el concurso de delitos, en concordancia con los artículos 31 y 33 del Código Penal...".

2º El Decreto 2525 de 1963 (octubre 21), fue expedido dentro del término señalado en la ley.

No hay violación del artículo 118-8 de la Carta, por el aspecto de temporalidad en el ejercicio de las facultades.

3º Como antecedentes de la ley de facultades, además de la incertidumbre de la jurisprudencia nacional sobre las sanciones establecidas por el Código para el concurso ideal o el concurso real o material en la comisión de delitos de que tratan los artículos 31 y 33 en cuanto al límite establecido en el artículo 45 de la misma obra, se tienen los siguientes acerca de su establecimiento:

a) En la presentación del proyecto de autorizaciones al Congreso, el Ministro de Justicia dice:

"No se trata, honorables Senadores, de establecer a través de esto la prisión perpetua, ni cosa parecida, porque, aquí lo que se regula, son las penas en el concurso de delitos. Hay dos interpretaciones en el país alrededor de este punto. La interpretación de la mayoría de los tribunales y la del Tribunal de Antioquia. La mayoría de los tribunales considera que en el concurso de delitos que para mí es el caso de los asesinos, de la violencia, del individuo que asesina hombres, mujeres y niños a mansalva y con sevicia y sobreseguro y con todas las características espantables que conocemos los colombianos, a ese individuo no se le pueden aplicar sino 24 años de presidio, aunque haya asesinado a 500 personas entre hombres, mujeres y niños.

"La interpretación del Tribunal de Antioquia es la de que en ese caso hay que duplicar la pena del delito mayor. O sea que si el individuo comete varios delitos simultáneamente, entre ellos un homicidio (sic), dos o tres homicidios, la pena no es de 24 años sino que la pena máxima debe ser de 48. Ese es el problema que nos parece de una justicia protuberante. Se cree que es inaudito que un individuo de estos no pueda ser condenado a más de 24 años de presidio, ni siquiera a los 48 que el Tribunal de Antioquia considera que es la pena que le corresponde. Yo creo que la gente sana del país tiene que estar de acuerdo con esta tesis. Además, este es solo un problema de interpretación. Por mi parte, creo absurdo que la pena pueda duplicarse si no llega a los 24 años y no pueda duplicarse si llega a ellos. Me parece que esta última interpretación no tiene lógica. Lo digo con mucha timidez, porque yo no soy un penalista, pero es una cuestión de lógica. Pues bien, eso es lo que se trata de hacer con este artículo".

(*La Reforma Judicial*, página XXVI).

b) En la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes se lee:

"Así habida consideración de que el artículo 45 de la ley punitiva ha sido interpretado jurisprudencialmente en el sentido de que la pena máxima correspondiente a uno o varios delitos que deban juzgarse en un mismo proceso es de veinticuatro años, se convino en la necesidad de que al ejercer las facultades de que trata pueda el Gobierno regular las sanciones aplicables al concurso de delitos en armonía con los artículos 31 y 33 del Código Penal. Se busca extirpar por este medio la injusticia consistente en que la misma pena máxima se aplica al responsable de un solo delito, el asesinato, por ejemplo, y a quien ha cometido varios acompañados de incendios, robos, violencias carnales o cualesquiera otros ilícitos".

4ª *De lo anterior se deduce que el legislador ordinario al conceder las facultades referentes a los artículos 31 y 33 del Código Penal se propuso terminar con el límite máximo de las penas señaladas en el artículo 45 en los casos del concurso ideal o real de delitos para extirpar una injusticia en el sistema punitivo. Y no hay duda de que la autorización para lograr ese fin presupone los medios necesarios para ello; en el caso presente el legislador ordinario buscó regular la penalidad en el concurso de delitos, sin sujeción a los límites del artículo 45 del C. P.*

El Congreso puede modificar los códigos en la forma que considere más conveniente a la regulación de la vida social, lo que hace directamente o por medio de facultades extraordinarias; si éstas son temporales y precisas, se ajustan a los preceptos de la Carta. El desarrollo de tales facultades, según el deseo del legislador, se ciñe al art. 118-8 del estatuto fundamental.

No hay exceso en el uso de las facultades y por consiguiente la norma acusada no viola los artículos citados por el actor ni ninguno otro de la Carta.

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

Resuelve:

Es exequible el artículo 1º del Decreto extraordinario 2525 de 1963.

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

IMPUESTO DE TIMBRE Y PAPEL SELLADO

La temporalidad y la precisión como elementos que caracterizan las facultades extraordinarias del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional. — Jurisprudencia reiterada de la Corte.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 6 de diciembre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I.—Petición.

1. El ciudadano Tarcisio Roldán Palacio, en escrito de 23 de julio del año en curso, solicita de la Corte declare inexequibles las siguientes disposiciones legales: el literal b) del artículo 1º de la Ley 15 de 1972; los artículos 2º y 5º, menos los numerales 20, 21, 22, 25, 51, 59, 2º inciso, 71, 2º inciso; 72, 73 y 74 del Decreto extraordinario número 284 de 1973; los artículos 1º, 5º, 7º, 8º, 9º, 11, salvo su inciso final; 12, 14, 16, 17 y 18 del Decreto extraordinario número 712 de 1973; y los artículos 1º,, excepción hecha de su parágrafo; 8º, 9º, 10, 11 y 12 "del Decreto número 1230 de 1973".

2. Por auto de 4 de agosto de 1973, se admitió la demanda, "menos en lo referente a las disposiciones del Decreto número 1230 de 1973, por cuanto no hay constancia de su publicación en el "Diario Oficial", requisito éste último indispensable para su vigencia, según lo dispuesto en el mismo Decreto (art. 14).

II.—Disposiciones acusadas.

1. Por tanto, las disposiciones que se consideran acusadas son únicamente las de los Decretos extraordinarios números 284 y 712 de 1973. Son ellas la materia de este fallo.

2. El texto de éstas es el siguiente:

"LEY 15 DE 1972
"(diciembre 30)

"Por la cual se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º Revístase (sic) al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la sanción de la presente Ley, para:

. . . . . .

b) Reajustar el impuesto de timbre y papel sellado hasta la cuantía que sea necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones a que se refiere el literal anterior.

[Que es así: a) Reajustar las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, reajuste que puede hacerse bien a título de sueldos o de gastos de representación y procurando atender las diferencias de costo de vida entre las distintas regiones del país].

"DECRETO NUMERO 284 DE 1973
"(febrero 26)

"Por medio del cual se reajustan los impuestos de timbre nacional y papel sellado.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 1º, literal b), de la Ley 15 de 1972, y

Considerando:

a) Que se ha expedido el decreto por medio del cual se elevan las remuneraciones de los funcionarios a los cuales se refiere la Ley 15 de 1972, y que en guarda del equilibrio presupuestal es preciso adoptar medidas necesarias para atender las erogaciones correspondientes;

b) Que según los estimativos realizados es preciso reajustar el impuesto de timbre y papel sellado nacionales en sus diversos elementos en forma que produzca hasta la cuantía necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones de la Rama Jurisdiccional y las demás contempladas en la Ley 15 de 1972,

Decreta:

Artículo 2º El valor de cada hoja de papel sellado será de seis pesos ($ 6.00) y el destinado al uso en el exterior será de US$ 2.00 o su equivalente en moneda extranjera por cada hoja.

Artículo 5º Causan impuesto de timbre nacional, de conformidad con la cuantía que se indica para cada caso:

1. Las cartas de naturalización, $ 15.000.00.

2. Los pasaportes ordinarios que se expidan en el país, $ 200.00. Las revalidaciones, $ 50.00 por cada año.

3. Los pasaportes ordinarios que se expidan en el exterior por agentes diplomáticos o consulares colombianos, $ 30.00. Las revalidaciones, $ 5.00.

4. Los pasaportes colectivos que se expidan a grupos constituidos por diez o más personas y con fines docentes, artísticos, turísticos o deportivos para un solo viaje al exterior, $ 100.00 por cada persona.

5. Los pasaportes para estudiantes que viajen al exterior con el fin de realizar estudios cuya conveniencia para el país sea certificada por una entidad de Derecho Público competente, $ 100. Las revalidaciones, $ 40.00.

6. Los documentos de viaje que se expidan a favor de extranjeros, al tenor de lo dispuesto en el Decreto 3270 de 1953, $ 100.00. Las revalidaciones, $ 20.00, por cada año.

7. Toda visa ordinaria de residente para entrar al país, $ 30.00. Se exceptúa a los extranjeros cuyos países hayan firmado convenios especiales con Colombia a base de reciprocidad equivalente. En ningún caso el valor de la visa expedida en el país será inferior de la expedida en el extranjero.

8. Las visas temporales, $ 5.00. El precio se establecerá conforme a lo dispuesto en el numeral anterior.

9. Las visas colectivas que se expidan a favor de agrupaciones de carácter docente, artístico, turístico o deportivo, con una validez máxima de seis meses, $ 10.00 por cada persona. El precio se determinará en la forma estipulada en los numerales anteriores.

10. Las copias, extractos y certificados que expidan los funcionarios oficiales, $ 5.00 cada hoja, se incluyen las copias notariales de toda clase, inclusive la primera copia.

Las copias y certificados que expidan los funcionarios del sector educativo, o con destino a ellos o a planteles de enseñanza, $ 2.00.

11. Los certificados de paz y salvo que expidan las entidades de Derecho Público, por concepto de impuestos o contribuciones, $ 10.00 cada uno. Si el certificado se expide a nombre de varias personas, $ 10.00 por cada persona.

12. Las traducciones oficiales, $ 30.00 por cada hoja.

13. Las diligencias de autenticación de publicaciones oficiales, $ 15.00.

14. La autenticación o reconocimiento de firmas que se efectúen dentro del país o por ante funcionarios de carácter oficial, $ 10.00 por cada persona cuya firma se reconozca o autentique.

La autenticación de los certificados de estudios que expidan los establecimientos de enseñanza, $ 2.00.

15. La autenticación o reconocimiento de firmas por o ante cónsules colombianos, $ 5.00 por cada persona cuya firma se reconozca o autentique.

16. Toda certificación expedida en el exterior por funcionarios diplomáticos o consulares colombianos, $ 5.00.

17. Toda diligencia de presentación personal ante funcionarios oficiales de documentos destinados a personas o entidades de carácter privado, $ 1.00.

18. Cada copia extra de facturas consulares, conocimiento de embarque o guías aéreas, $ 2.00.

19. Las copias, extractos o certificados de las actas eclesiásticas sobre el estado civil de las personas y la certificación sobre el mismo objeto, $ 10.00.

. . . . . .

23. Los permisos para explotar bosques naturales, en terrenos de propiedad privada, $ 8.00 por hectárea.

24. Los permisos para explotar depósitos de arena, gravas, gravilla, piedra de labor o de construcción, $ 600.00.

. . . . . .

26. Los títulos de adjudicación gratuita de terrenos baldíos, $ 3.00 por cada hectárea adjudicada.

27. Los permisos que otorgue el Gobierno para ocupar calles, plazas, vías y demás bienes de uso público, con redes de carácter permanente para uso industrial o doméstico, $ 3.000.00.

28. Las concesiones de fuerza hidráulica, $ 1.500.00. Las renovaciones, $ 750.00.

29. Las concesiones de aguas, $ 2.00 por cada litro por segundo.

30. Las solicitudes de patentes de invención, de registro de marcas, modelos, dibujos industriales, $ 1.000.00.

31. Los títulos o certificados de marcas, etiquetas, modelos, rótulos, nombres, enseñas y dibujos industriales o comerciales, $ 1.000.00. Sus renovaciones, prórrogas, traspaso y modificaciones, $ 600.00.

32. Los títulos de patentes de invención, $ 5.000.00. Sus renovaciones, prórrogas, traspasos y modificaciones, $ 3.000.00.

33. Las patentes de embarcaciones fluviales o marítimas, $ 3.00, por cada tonelada de capacidad transportadora.

34. Las matrículas de naves aéreas, $ 35.00 por cada mil kilogramos de peso bruto máximo de operación al nivel del mar, según la reglamentación que sobre el particular expidan las correspondientes autoridades colombianas.

35. Las licencias para portar armas de fuego, $ 200.00. Las renovaciones, $ 100.00.

36. Las licencias que expida el Gobierno para comerciar en municiones y explosivos, $ 1.500.00. Las renovaciones de dichas licencias, $ 500.00.

37. Las licencias que expidan las entidades de Derecho Público de carácter nacional para lanzar al mercado productos que requieran previa aceptación oficial, $ 600.00.

38. Las providencias oficiales sobre reconocimiento de personería jurídica, $ 500.00.

39. Las actas de posesión de funcionarios oficiales, el 2% sobre el valor del sueldo fijo mensual, si éste no excede de $ 2.000.00 o el 6% si sobrepasa esta cantidad.

Si el sueldo es eventual o pagadero en proporción al desarrollo de determinada actividad, $ 30; si es mixto, o sea que participa del fijo y del eventual, el 2% o el 6% sobre el sueldo fijo, y $ 30.00 más.

40. Las actas de posesión de los funcionarios particulares que deban extenderse ante las entidades de Derecho Público, la misma tarifa establecida en el ordinal anterior.

En este caso, y en los que contempla el numeral anterior, se aplicará igual tarifa para las posesiones de empleados nombrados en interinidad.

41. Las nóminas y cuentas de cobro que se presenten en las oficinas pagadoras de las entidades de Derecho Público, sobre cada salario bruto devengado o sobre el valor de la cuenta, $ 0.20 por cada cien pesos o fracción. Si el sueldo mensual no excede de $ 1.000.00, la mitad de la tarifa.

42. El original de cada factura consular, $ 5.00. Los permisos de navegación, $ 15.00 cada uno.

43. La legalización de facturas consulares, el 1% del valor neto FOB de la mercancía amparada por cada factura.

44. La presentación de facturas comerciales ante las autoridades aduaneras, cuando tal requisito sea necesario, 2% del valor FOB de la mercancía amparada por cada factura. Este impuesto se causará únicamente cuando se presente la factura comercial sola, es decir, no como anexo de la factura consular.

45. La legalización del documento único para el despacho de naves mercantes, barcos hasta de 1.000 toneladas netas, $ 100.00; barcos de 1.001 a 2.000 toneladas netas, $ 200.00; de 2.001 a 3.000 toneladas netas, $ 300.00; barcos de 3.001 a 4.000 toneladas netas, $ 400.00; barcos de 4.001 a 5.000 toneladas netas, $ 500.00; barcos de 5.001 a 7.000 toneladas $ 600.00; barcos de 7.001 a 10.000 toneladas netas, $ 700.00; barcos de 10.001 a 50.000 toneladas netas, $ 800.00; barcos de 50.001 toneladas en adelante, $ 1.000.00.

Este impuesto se causará por una sola vez, aun cuando se modifique el documento una o más veces durante el mismo viaje, y la legalización se efectuará por el cónsul del puerto de partida o, en su defecto, por el funcionario consular colombiano del primer puerto intermedio.

Si examinados todos los documentos sobre pasajeros y carga, aparece que el total de ingresos recibidos por quien explote el barco en cada viaje de un puerto en el exterior a uno en el país, el 90% corresponde a pagos de pasajeros realmente transportados, la legalización se efectuará ante el administrador de aduanas del primer puerto colombiano donde el barco toque y el pago será en pesos. Si el administrador encuentra que los ingresos no corresponden a los porcentajes establecidos, cobrará las tarifas mencionadas arriba, multiplicadas por la tasa de cambio oficial del día de arribo.

46. La legalización del documento único para el despacho de aeronaves, $ 100.00 por una sola vez y sea cual fuere el número de hojas que lo constituyan. Se exime del impuesto a las aeronaves colombianas y por estricta reciprocidad, a las de aquellos países que no exijan gravámenes ni derechos a los aviones colombianos.

47. El original de cada conocimiento de embarque, o guía aérea, $ 10.00.

48. Las cartas de corrección, $ 5.00 cada una.

49. Los manifiestos que se presenten a las oficinas de correos, que amparen bienes sujetos al pago de derechos de importación, $ 10.00 por cada hoja principal.

50. La matriz de las escrituras públicas, $ 100.

. . . . . .

52. Los avalúos con intervención de peritos que se presenten o se practiquen en juicios civiles o diligencias administrativas, sobre el justo precio líquido que exceda de $ 5.000.00, un peso ($ 1.00) por cada cien pesos ($ 100.00) o fracción;

a) En los inventarios sucesorales, $ 0.40 por cada $ 100.00 o fracción;

b) En los demás juicios civiles o diligencias administrativas, $ 0.20 por cada $ 100.00 o fracción;

c) Cuando por naturaleza del negocio el valor sea indeterminado, $ 250.00.

El pago se efectuará en la Administración o Recaudación de Impuestos Nacionales del lugar en que se ventile el juicio o se adelante la actuación correspondiente.

El gravamen se considera causado tan pronto como se produzcan o presenten los respectivos dictámenes periciales, y el pago se efectuará dentro de las 24 horas siguientes a aquella en que se termine la práctica de la correspondiente diligencia, cuando en ella se produzca el dictamen pericial, o se comprobará con el recibo oficial de caja que debe acompañarse a la presentación de los dictámenes. Para liquidar el impuesto se observarán las reglas siguientes:

a) Si los peritos están de acuerdo, el impuesto se causará con base en el avalúo producido por ellos;

b) Si los peritos están en desacuerdo, se tomará como base del gravamen el medio aritmético de los dictámenes;

c) En caso de que prosperen objeciones contra un peritazgo, y cuando se presenten casos de reavalúos, el impuesto será reajustado de acuerdo con los resultados del avalúo definitivo.

53. La inscripción anual de los comerciantes en el Registro Público de Comercio, o su renovación, $ 200.00.

54. Todos los libros que se registren en la Cámara de Comercio o en las oficinas que hagan sus veces, sea o no obligatorio tal registro, $ 0.40 por cada hoja. No es forzoso adherir y anular en cada hoja las respectivas estampillas, sino que podrá serlo en la nota de recibo que se escriba y por el valor total del impuesto.

55. El original de las declaraciones de renta y patrimonio, que se destine para las oficinas de impuestos nacionales, de las personas naturales, sucesiones ilíquidas, asignaciones y donaciones modales, $ 15.00 y $ 100.00 en el de los demás declarantes. Este impuesto se duplicará, cuando la declaración sea extemporánea.

56. Los memoriales que se dirijan a las entidades de derecho público para solicitar condonaciones, exenciones o reducción de derecho, $ 50.

57. Las solicitudes de señalamiento de precios comerciales y de tarifas únicas que se dirijan al Consejo Nacional de Política Aduanera, el 0.5% del valor del sacrificio fiscal que implique la solicitud.

58. Las solicitudes presentadas al Gobierno y que requieran concepto previo del Consejo Nacional de Política Aduanera, $ 1.000.00.

59. Los documentos privados en los que se haga constar la existencia, constitución, modificación o extinción de obligaciones al igual que la prórroga o cesión de los mismos sobre su cuantía, $ 0.30 por cada $ 100.00 o fracción. Los de cuantía indeterminada, $ 250.00.

. . . . . .

Los bonos de prenda están sujetos a este impuesto solo cuando se efectúe su primer endoso. Estos impuestos serán retenidos en la fuente por los almacenes generales de depósito, en el momento de la expedición de los certificados o de la anotación en el talonario respectivo, del primer endoso que se haga del bono de prenda.

60. Los documentos comprendidos en el numeral anterior, cuando hayan sido otorgados en el exterior y pretendan hacerse valer en el país para cualquier efecto judicial, o administrativo, pagarán el impuesto que les habría sido aplicable si se hubiesen otorgado en el país.

61. Los comprobantes de haberse pagado premios de rifas, loterías y formularios de apuestas sobre varias competencias hípicas o deportivas, el 1% del valor del premio.

62. Las cesiones de derechos que se hagan en las escrituras públicas por simple nota de traspaso, $ 0.50 por cada $ 100.00 o fracción de su valor. Si el valor es indeterminado, $ 250.00. En estos casos el impuesto se pagará dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la cesión, aunque ésta no se haya notificado al deudor.

63. El giro o aceptación de letras de cambio, pagarés, libranzas, que se extiendan en el país, y que deban pagarse en Colombia, $ 0.30 por cada $ 100.00 o fracción de su valor.

64. Los instrumentos de que trata el ordinal anterior girados o pagaderos en el exterior, y que pretendan hacerse valer en el país para cualquier efecto jurídico o administrativo, $ 0.30 por cada $ 100.00 o fracción.

65. Los cheques que deban pagarse en Colombia, $ 0.10 por cada uno.

66. Las pólizas de seguros, sus renovaciones, aplicaciones o anexos, sobre el valor de las pri

mas brutas recaudadas por cualquier concepto durante su vigencia, así:

a) En los seguros de vida individual, $ 4.00 por cada $ 100.00;

b) En los seguros colectivos de vida, $ 3.00 por cada $ 100.00;

c) En los seguros generales o comerciales, $ 8 por cada $ 100.00;

d) En los demás seguros no comprendidos anteriormente, $ 6.00 por cada $ 100.00;

e) Los saldos de las cuentas anuales de reaseguros a favor de compañías constituidas en el exterior y no incorporadas al país, $ 3.00 por cada $ 100.00. En este caso la consignación del impuesto deberá hacerse dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año.

Estos gravámenes entiéndense causados no sobre cada prima de seguro aisladamente considerada, sino sobre el valor global de las primas brutas que se recauden durante el mes.

67. Los bonos que se emitan nominativamente, el 1% de su valor nominal. Los que se emiten al portador, el 2% sobre el valor nominal.

68. Los títulos de capitalización o de ahorro, $ 1.20 por cada mil pesos de su valor nominal.

Los premios pagados a los favorecidos en sorteos de títulos de capitalización y ahorro, sobre la diferencia entre el total pagado al beneficiario y lo invertido por éste, el 1% de su valor.

69. La emisión de acciones nominativas de sociedades anónimas o en comandita por acciones, el 5°|00 sobre el valor nominal de los títulos. Cuando las acciones sean al portador, el 2% sobre el valor nominal.

70. Los pasajes aéreos y marítimos de puertos colombianos a puertos extranjeros, expedidos a ciudadanos, el 5% de su valor.

71. Las sentencias, facturas, vales, cuentas de cobro, recibos constitutivos de obligaciones y otros documentos análogos, no gravados ni exentos específicamente en este Decreto, cuando se presenten como prueba en juicios civiles o en diligencias administrativas, aun cuando la obligación que consta en ellos haya sido cancelada, cincuenta centavos ($ 0.50) por cada cien pesos ($ 100.00) o fracción de cien pesos de su valor. Si son de valor indeterminado, doscientos cincuenta pesos ($ 250.00).

. . . . . .

75. Toda baraja, $ 0.05 por cada carta.

76. Los nacionales colombianos y los extranjeros residentes en el país que salgan al exterior, $ 500.00.

77. Sobre las comisiones que reciban los bancos para otorgar garantías, el 4°|00.

78. La cesión, endoso o traspaso de las acciones nominativas no inscritas en bolsa de valores, el 5°|00 sobre el valor que fije la Dirección General de Impuestos Nacionales, con base en los datos que le suministre la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

"DECRETO NUMERO 712 DE 1973
(abril 16)

"Por el cual se dictan nuevas disposiciones sobre timbre y papel sellado.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades conferidas por la Ley 15 de 1972,

Decreta:

Artículo 1º Los numerales 14 y 19 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973 quedará así:

14. La autenticación o reconocimiento de firmas que se efectúen dentro del país por o ante funcionarios de carácter oficial, cinco pesos ($ 5.00) por cada persona cuya firma se reconozca o autentique.

La autenticación de los certificados de estudios que expidan los establecimientos de enseñanza, dos pesos ($ 2.00).

19. Las copias, extractos o certificados de las actas eclesiásticas sobre el estado civil de las personas y las certificaciones sobre el mismo objeto, cinco pesos ($ 5.00).

. . . . . .

Artículo 5º Los numerales 30, 31 y 32 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973, quedarán así:

30. Las solicitudes de patente de invención, de registro de marcas de dibujos y de modelos industriales, de depósito de nombres comerciales o de enseñas, trescientos pesos ($ 300.00).

31. Los títulos o certificados de registro de marcas, dibujos y modelos industriales, depósito de nombres comerciales o de enseñas, mil pesos ($ 1.000.00). Sus renovaciones, prórrogas, traspasos y cambios de nombre, mil cien pesos ($ 1.100.00).

32. Los títulos de patentes de invención, tres mil pesos ($ 3.000.00). Sus prórrogas, cuatro mil pesos ($ 4.000.00). Sus traspasos y cambios de nombre, dos mil pesos ($ 2.000.00).

Artículo 7º El numeral 52 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973, quedará así:

52. Los avalúos, con intervención de peritos, que se presenten o se practiquen en juicios civiles o diligencias administrativas, sobre el justiprecio líquido que exceda de cinco mil pesos ($ 5.000.00), un peso ($ 1.00) por cada cien pesos ($ 100.00) o fracción y en los juicios de sucesión, dos pesos ($ 2.00) por cada cien pesos

($ 100.00) o fracción. Cuando por la naturaleza del negocio el valor sea indeterminado, doscientos cincuenta pesos ($ 250.00).

Artículo 8º El numeral 53 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973, quedará así:

53. La matrícula de las personas naturales o jurídicas, sus sucursales y los establecimientos de comercio en el registro mercantil y su renovación, en la siguiente proporción:

a) Si el activo bruto declarado es de cinco mil pesos ($ 5.000.00) o menos, veinticinco pesos ($ 25.00);

b) Si el activo bruto declarado es de más de cinco mil pesos ($ 5.000.00), sin pasar de cien mil pesos ($ 100.000), veinticinco pesos ($ 25) y de esta suma en adelante, un peso ($ 1.00) por cada mil pesos ($ 1.000.00) o fracción de mil;

c) Si el activo bruto declarado es de más de cien mil pesos ($ 100.000.00) sin pasar de un millón de pesos ($ 1.000.000.00), ciento veinte pesos ($ 120.00) por los primeros cien mil pesos ($ 100.000.00) y de esta suma en adelante, veinticinco centavos ($ 0.25) por cada mil pesos ($ 1.000.00) o fracción de mil. Las fracciones de pesos resultantes se aproximarán a la unidad inmediatamente superior;

d) Si el activo bruto declarado es de más de un millón de pesos ($ 1.000.000.00) sin pasar de diez millones de pesos ($ 10.000.000.00), trescientos cuarenta y cinco pesos ($ 345.00) por el primer millón y de esta suma en adelante cinco pesos ($ 5.00) por cada cien mil pesos ($ 100.000) o fracción de cien mil;

e) Si el activo bruto declarado es de más de diez millones de pesos ($ 10.000.000.00) sin pasar de cien millones de pesos ($ 100.000.000.00) setecientos noventa y cinco pesos ($ 795.00) por los primeros diez millones de pesos ($ 10.000.000) y de esta suma en adelante, diez pesos ($ 10.00) por cada millón de pesos ($ 1.000.000.00) o fracción de millón;

f) Si el activo bruto declarado es de más de cien millones de pesos ($ 100.000.000.00), mil seiscientos noventa y cinco pesos ($ 1.695.00) y de esa suma en adelante, cinco pesos ($ 5.00) por cada millón de pesos ($ 1.000.000.00) o fracción de millón.

Las sucursales o agencias y los establecimientos de comercio pagarán la mitad de lo que la ley autorice cobrar a las Cámaras de Comercio por el mismo concepto.

En las ciudades con población superior a quinientos mil habitantes (500.000) estas tarifas se aumentarán en una cuarta parte. En todo caso las fracciones de peso resultantes se aproximarán a la unidad inmediatamente superior.

Artículo 9º El inciso segundo del numeral 59 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973, quedará así:

Los documentos de promesa de contrato, cien pesos ($ 100.00). La cláusula penal y la de arras que se estipulen en éstos, no causarán impuesto de timbre. (Acuso lo subrayado).

Artículo 11. El numeral 71 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973 quedará así:

71. Las sentencias, facturas, vales, cuentas de cobro, recibos constitutivos de obligaciones y otros documentos análogos, no gravados ni exentos específicamente en este Decreto, cuando se presenten como prueba en juicios civiles o en diligencias administrativas, aun cuando la obligación que consta en ellos haya sido cancelada, treinta centavos ($ 0.30) por cada cien pesos ($ 100.00) o fracción de cien pesos de su valor. Si son de valor indeterminado, doscientos cincuenta pesos ($ 250.00).

Artículo 12. El numeral 77 del artículo 5º del Decreto 284 de 1973, quedará así:

77. *Sobre las comisiones que reciban los bancos para otorgar garantías, el cuatro por mil.* Dichas garantías no serán gravadas con impuesto de timbre por ningún otro concepto.

(La parte subrayada es la acusada).

Artículo 14. Están exentos del impuesto de papel sellado, las declaraciones tributarias, sus correcciones, adiciones y respuestas o requerimientos que deben presentar los contribuyentes, y los comprobantes que deben acompañar a ellas, o que se presenten con ocasión de reclamaciones, recursos o juicios de revisión de impuestos de menor cuantía determinada según el artículo 19 del Código de Procedimiento Civil; las demás actuaciones se harán en papel sellado.

Artículo 16. La derogatoria del Decreto 1592 de 1966 a que se refiere el artículo 45 del Decreto 284 de 1973 comprende únicamente los artículos 1º y 3º de ese Decreto, y no su artículo 2º.

Artículo 17. Deróganse todas las disposiciones del Decreto 435 de 1971, relacionadas con el impuesto de timbre y papel sellado.

Artículo 18. Las copias o certificados que expidan los notarios y registradores de instrumentos públicos y privados podrán ser en papel común, pero a cada uno se debe adherir estampillas de timbre nacional por valor de $ 6.00, con lo cual se entiende debidamente validado el papel".

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

1. El actor considera infringidos, con las normas acusadas, los artículos 2º, 55, 76-12 y 118-8 de la Constitución.

2. Como razones de la violación, entre otras, expone las que siguen:

"Temporalidad y precisión son los requisitos exigidos por el numeral 12 del artículo 76 constitucional a la ley de facultades extraordinarias.

"La Ley 15 de diciembre del año pasado, sobre facultades extraordinarias al 'Gobierno' para que en el término de seis meses reajustara las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, cumple, indudablemente, con el primero de esos requisitos.

"Pero el literal b) de su artículo 2º no satisface el segundo, esto es, el de la precisión.

"Preciso es, en el uso común del lenguaje, lo exacto, lo puntual, lo fijo, lo determinado y cierto.

"No es cierto y determinado como preciso y exacto, lo que no se puntualiza y fija sobre lo ya existente.

"Si el Congreso no sabía, ni señaló en la ley, cuál iba a ser el monto global del reajuste de las asignaciones 'de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal' para el cual dio facultades extraordinarias al Presidente de la República, mediante la número 15 del año pasado, no podía 'precisar las otras que le concedió para reajustar el impuesto de timbre y papel sellado'. Ello por la potísima razón de que el señalamiento de ese 'monto global', la determinación de la cuantía de los reajustes, por los reajustes mismos, era como fue, obra del propio Ejecutivo facultado. Así lo pone en evidencia la lectura de los considerandos mismos del Decreto número 284 de 1973.

"El Presidente de la República, según he aludido, fue facultado por el literal b) del artículo 1º de la Ley 15 del año pasado para aumentar el impuesto de timbre y papel sellado *'hasta la cuantía que sea necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones* de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal'. Y fue el propio Presidente de la República, ya lo escribí, el que hizo el reajuste y por ende el que señaló, al hacerlo, el monto global del aumento de esas asignaciones.

"Y como el Congreso, sin señalar el monto global del tal reajuste, sin ponerle un tope a las mismas, también había facultado al 'Gobierno' para elevar el impuesto de timbre y papel sellado *'hasta la cuantía' que el cubrimiento de ese monto desconocido exigiera.*

"Resultó,

"En consecuencia,

"Amo y señor del 'hasta'.

"Esto es de la *precisión* que, por mandato constitucional correspondía hacer al legislador ordinario, es decir, al Congreso, en la ley de facultades y no al 'Ejecutivo' en ejercicio de la autorización.

"De esta suerte, el Congreso al hacer la Ley 15 del año pasado, de que forma parte el literal b) de su artículo 1º, impugnado, violó, juntamente con él, los artículos 76-12, 55 y 2º y 118-8 del ordenamiento constitucional, pues en últimas la precisión que debió haber dado a dicha ley quedó en manos del Ejecutivo; fue el 'Gobierno' el que señaló la cuantía del reajuste de las asignaciones y hasta lo necesario para pagarlo dijo aumentar el impuesto de papel sellado y timbre".

IV - Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación, en vista número 128 de 5 de septiembre del año en curso, manifiesta:

"En consecuencia, solicito respetuosamente de la honorable Corte Suprema que declare exequibles el artículo 1º-b) de la Ley 15 de 1972 y los preceptos de los Decretos 284 de 1973 y 712 del mismo año, objeto de la demanda en estudio".

2. Sirven de fundamento a la anterior conclusión del Ministerio Público las siguientes observaciones:

"Primera. Cambiando el orden de las normas acusadas, anoto que el Decreto 284 de 1973 fue íntegramente objeto de la demanda de inexequibilidad formulada por el ciudadano Jaime Arteaga Carvajal y en algunos de sus preceptos de la presentada por el ciudadano Tarsicio Roldán Palacio —en ésta junto con otras del Decreto 712 de 1973 y del Código de Procedimiento Civil— respecto de las cuales conceptué en las vistas números 105 y 125 fechadas el 11 de junio y el 21 de agosto del año en curso, en su orden.

"Como nada tengo que agregar a lo allí expresado y sus consideraciones son aplicables también a las normas del citado Decreto 712 de 1973 que ahora se impugnan, me limito a acompañar copia de tales escritos, dirigidos al Magistrado ponente doctor José Gabriel de la Vega.

"Segunda. Como quedó visto, de la Ley 15 de 1972 en el literal b) de su artículo 1º se predica en la demanda que no cumple el requisito de la precisión exigido por el artículo 76-12 de la Cons-

titución para las facultades extraordinarias que el Congreso puede conferir al Presidente de la República.

"Pero considero que esa facultad para 'reajustar el impuesto de timbre y papel sellado' es indudablemente amplia, pero no por ello es también imprecisa, ya que no puede afirmarse que peque de indeterminación ni vaguedad.

"La relación que la norma establece entre el reajuste del gravamen y el de las asignaciones a que se refiere reduce ciertamente la amplitud de las facultades concedidas, porque según los antecedentes de la Ley 15 el 'reajuste' de que habla en el artículo 1º-a) debe significar un aumento de tales remuneraciones; por lo tanto, el mismo sentido ha de tener el 'reajuste' que menciona en el literal b). De consiguiente, con esas facultades el Gobierno no podía decretar disminuciones en aquellos sueldos, primas, etc., ni expedir normas cuyo resultado previsible fuera disminuir el producto del tributo a que aluden.

"Pero esa disminución en la amplitud de las facultades extraordinarias no afecta su precisión. Podríamos afirmar que antes bien contribuye a determinarlas, porque nada más concreto ni preciso que *aumentar cierto impuesto,* el de timbre y papel sellado. ¿Cómo? Introduciendo las modificaciones de sus diversos elementos que los principios de técnica y justicia tributaria aconsejen como más indicados para que, en su conjunto y como resultado final, pueda esperarse razonablemente un incremento en su producto. Pero la aplicación práctica de esas nociones teóricas y el escogimiento de las medidas exactas tiene que ser labor del legislador extraordinario. Si se pretendiera que ello debe aparecer en la ley de facultades, éstas sobrarían y el Congreso debería expedir por sí mismo el nuevo ordenamiento deseado.

"Todo lo anterior me lleva a concluir que es infundada la acusación contra la norma examinada, pues no infringe el artículo 76-12 de la Constitución.

"Tampoco la encuentro violatoria de ningún otro precepto superior.

"Tercera. En resumen y repitiendo en parte conclusiones ya expuestas en las vistas fiscales mencionadas, conceptúo que las disposiciones acusadas ahora no se hallan afectadas de inconstitucionalidad".

V. - Consideraciones:

Primera.

1, *De acuerdo con el contenido del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, dos elementos caracterizan las facultades:* la temporalidad *y la* precisión. *El primero hace referencia a un lapso* cierto; *el segundo a una materia* determinada. *El Presidente de la República debe obrar dentro de estos límites, siendo entendido que a más de ellos están o existen los que la misma Constitución señala al Congreso. (Consúltense sentencias de la Sala Plena de 8 de mayo y 11 de septiembre de 1969, y posteriores sobre la materia).*

2. *Las facultades conferidas al Presidente de la República por la Ley 15 de 1972, artículo 1º b), objeto de estudio, reúnen estos dos requisitos: la* temporalidad *puesto que se fija un término de seis meses "contados desde la sanción de la presente ley", y la* precisión *puesto que se señala de manera inequívoca la materia sobre la cual debe recaer la actividad legislativa excepcional: "Reajustar el impuesto de timbre y papel sellado hasta la cuantía necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones a que se refiere el literal anterior".*

La amplitud de la materia no se opone a la precisión, ya que "preciso" es lo "determinado con toda claridad".

Segunda.

1. La Corte, por sentencia de 4 de septiembre de 1973, declaró exequible el Decreto 284 de 26 de febrero de 1973, por el cual se reajustan los impuestos de timbre nacional y papel sellado. En consecuencia, respecto de las normas de este estatuto, objeto de la acusación, se presenta el fenómeno procesal de la cosa juzgada, cuenta habida de que los cargos formulados son idénticos en su naturaleza y alcances.

2. Los artículos 7º y 11 del Decreto extraordinario número 712 de 1973 fueron declarados exequibles en sentencia de esta fecha de la Corte, por no violar los textos constitucionales indicados por el actor "ni otro alguno". Por tanto, existe, igualmente, la cosa juzgada.

Tercera.

1. En relación con los demás artículos de este último Decreto número 712 de 1973, proferido en ejercicio de las mismas facultades, se observa que ellos solo modifican preceptos del Decreto extraordinario número 284 del mismo año.

2. En consecuencia, siendo los cargos idénticos, son procedentes las razones y argumentos que llevaron a la Corte a la declaración de exequibilidad del último de los mencionados decretos, a saber:

a) "Reajustar un impuesto para que, en globo, rinda más, es poner en obra procedimientos idóneos a efecto de alcanzar ese resultado; es modificarlo en su conjunto, armónicamente, de suer-

te que cada parte de la reglamentación del respectivo tributo venga justo con las otras, y todas lleven a un producido acrecentado. Cuando se hace un reajuste de impuesto cabe regular lo tocante a los sujetos pasivos, a la materia imponible y sus exenciones, a las tarifas, y sus reducciones o aumentos; en suma, a las condiciones legales que han de llenarse para la determinación cierta del objeto gravado, la liquidación, el recaudo, etc. De otra manera no se concibe esta operación, enfocada en su integridad, y con miras a conseguir mayor rendimiento total; porque éste depende de todos los elementos que estructuran los impuestos y no de algunos de ellos vistos aisladamente;

b) "Es evidente que la Ley 15 traza un límite a la capacidad ejecutiva de reglamentar el impuesto de timbre y papel sellado, en forma que su rendimiento llegue 'hasta la cuantía necesaria' para cubrir el aumento de unas asignaciones que el propio Gobierno decretara. Esas finalidades conexas exigían que se hiciese un cálculo tanto del valor probable de las nuevas remuneraciones y sus resultas en materia de prestaciones sociales, como del posible producido del impuesto, ya vigentes sus enmiendas. Sin tales estimaciones previas no era dable modificar tarifas, materia imponible y demás particulares inherentes a una reglamentación impositiva, según la autorización de la ley citada.

"Los cómputos respectivos debían comprender un año fiscal en lo que mira el pago de asignaciones (V. D. 283 de 1973, art. 17) y diez meses, desde el 1º de marzo al 31 de diciembre de 1973 (v. art. 46 del D. 284, publicado en el "Diario Oficial" 33797 del 28 de febrero del mismo año), por lo que hace al reajuste de los impuestos de timbre y papel sellado;

c) "En verdad, el asunto examinado solo es comprobable después de la ejecución presupuestal en curso, y su apreciación en el estado actual de las cosas, compete al Congreso. Si éste halla que las estimaciones rentísticas referentes al Decreto 284 traspasan las cantidades cuya consideración instigó la expedición de la Ley 15 de 1972, bien podría rebajar los gravámenes allí reajustados, aumentarlos o dejarlos intactos; estas decisiones son del legislador. La Corte no es cuerpo legislativo; a ella no le pertenece la función política de velar por la correcta ejecución presupuestal ni la acción de inconstitucionalidad es un medio para lograrla".

VI - Conclusión.

1. Son exequibles:

a) El literal b) del artículo 1º de la Ley 15 de 1972;

b) Los artículos 1º, 5º, 8º, 9º, 12, 14, 16, 17 y 18 del Decreto extraordinario número 712 de 1973.

No violan las disposiciones constitucionales señaladas por el actor ni otra alguna.

2. Respecto de los artículos del Decreto extraordinario número 284 de 1973, y de los artículos 7º y 11 del Decreto extraordinario número 712 del mismo año, la Corte se halla frente al fenómeno procesal de la cosa juzgada.

VII - Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Son exequibles:

a) El literal b) del artículo 1º de la Ley 15 de 1972;

b) Los artículos 1º, 5º, 8º, 9º, 12, 14, 16, 17 y 18 del Decreto extraordinario número 712 de 1973.

2º Respecto de los artículos 2º, 5º, 71, 72, 73 y 74 del Decreto extraordinario número 284 de 1973, estése a lo resuelto por la Corte, Sala Plena, en sentencia de 4 de septiembre de 1973.

3º Respecto de los artículos 7º y 11 del Decreto extraordinario número 712 de 1973, estése a lo resuelto por la Corte, Sala Plena, en sentencia de esta fecha.

Comuníquese a quien corresponda.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

CODIGO DE COMERCIO

La facultad constitucional que le confiere el artículo 76 de la Constitución Nacional, al Congreso Nacional de "expedir códigos en todas las ramas de la legislación", no está condicionada a ningún criterio, por el cual una materia sea considerada como civil y otra como mercantil.

Corte Suprema de Justicia.--Sala Plena.—Bogotá, D. E., 11 de diciembre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada acta número 44, 29 de noviembre de 1973.

Los ciudadanos Hernán Alberto González Parada y Francisco Otero Largacha piden, en acción pública, se declare inexequible la segunda parte del artículo 121 del Decreto extraordinario 410 de 1971 (Código de Comercio).

Dice así el artículo 121 parcialmente acusado:

"DECRETO 410 de 1971
"(marzo 27)

"Por el cual se expide el Código de Comercio.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido,

"Decreta:

"Artículo 121. Las sociedades en nombre colectivo y las en comandita simple podrán constituirse por documento privado, sin sujeción a las prescripciones de este Código, cuando no se propongan actividades comerciales como objeto principal; *pero el correspondiente documento deberá contener las estipulaciones que trae el artículo 110 y ser inscrito en el registro mercantil, lo mismo que las reformas del contrato social, para que dichas estipulaciones y reformas sean oponibles a terceros.*

Los actores señalan como infringido el artículo 118-8 de la Constitución porque al expedir la normación acusada el Presidente de la República invadió el campo civil cuando las facultades legales solo permitían expedir y poner en vigencia un Código de Comercio.

Al respecto anotan: "Cuando se trata de la constitución de una sociedad civil, la falta de los requisitos del artículo 110 del C. de C. y la inscripción en el registro mercantil, no conllevan inexistencia ni inoponibilidad, pues lo que se exige para tales sociedades es documento privado, ya que tales sociedades se rigen por normas civiles. Ello podría variarse por ley, o por medio de decreto extraordinario, cuando las facultades concedidas cobijen el marco civil, y no cuando, como en el caso de la norma impugnada las facultades se refieran únicamente a la expedición de un código comercial".

Y agregan:

"La segunda parte del artículo 121 impugnado, contraría el artículo 118-8 de la Carta Fundamental, sobre ejercicio de las facultades extraordinarias, pues según el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, el Presidente estaba revestido de facultades extraordinarias por tres años, a partir de la sanción de la ley, para expedir y poner en vigencia, previa una revisión final hecha por una comisión de expertos en la materia, el proyecto de ley sobre Código de Comercio, que se hallaba a consideración del Congreso Nacional, y no para legislar extraordinariamente en materia civil como hace la segunda parte del artículo objetado, al decir que 'el correspondiente documento deberá contener las estipulaciones que trae el artículo 110 y ser inscrito en el Registro Mercantil, lo mismo que las reformas del contrato social, para que dichas estipulaciones y reformas sean oponibles a terceros'. El decreto extraordinario dictado por el Gobierno, sobrepasó las facultades que en virtud del artículo 76-12 de la Carta había concedido el Congreso al Ejecutivo"

Terminan su razonamiento así:

"Parece ser que la segunda parte del artículo impugnado obedece a la tendencia unificadora en materia de reglamentación de sociedades civiles y comerciales, y por qué no, también en materia de códigos, en búsqueda de un estatuto unificado de derecho privado. De todas formas, si se adopta tal solución en nuestra legislación, ella debe hacerse de acuerdo con los trámites constitucionales y legales previstos, sin desbordar las facultades concedidas por el legislador ordinario al que lo es extraordinariamente".

El Procurador General se opone a la petición de los actores y pide se declare exequible la norma acusada para lo cual aduce, entre otras, las siguientes razones:

"1. Según la Constitución corresponde al Congreso, por medio de leyes, 'expedir' directamente (76-2) o por intermedio del Gobierno (76-12), los códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones".

"Tanto el legislador ordinario como el extraordinario pueden, pues, reformar y derogar leyes preexistentes (art. 76, ordinales 1 y 12).

"Una codificación normativa es un cuerpo de preceptos jurídicos, dispuestos según un plan metódico y sistemático, referidos a una misma materia legislativa, mas no en forma exclusiva sino apenas predominante. Un código interfiere necesariamente otros campos de legislación distintos al suyo, tanto más las disciplinas vecinas o afines.

"En nuestra legislación privada, civil y comercial, el régimen de sociedades tiene mucho en común. Lo que las distingue básicamente es su actividad, la cual, sin duda, genera organización y requisitos de constitución diferentes. Pero nada impide que la ley codificada en el campo civil o en el comercial sean mutuamente interferidas en aras de la regulación común.

"2. Por otra parte, la ley modifica, reforma o deroga la ley (art. 76-1 C. N.). Nada le impide al Congreso modificar el Código Civil por medio del de Comercio, pues ambos ocupan igual jerarquía normativa".

Consideraciones:

Primera. La ley de facultades extraordinarias al Presidente de la República dice:

"LEY 16 DE 1968
"(marzo 28)

"Por la cual se restablecen los Juzgados de Circuito, se dictan normas sobre competencia en materia penal, civil y laboral, se dan unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones,

"El Congreso de Colombia

Decreta:

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

"

. . . . . .

"15. Para que previa una revisión final hecha por una comisión de expertos en la materia, expida y ponga en vigencia, el proyecto de ley sobre Código de Comercio que se halla a la consideración del Congreso Nacional".

Confrontadas las fechas de la ley y del decreto extraordinario número 410 de 1971 (marzo 27), éste queda amparado por el término de los tres años fijados por el legislador; no hay extemporaneidad en su expedición.

Segunda. Cuando el artículo 76 de la Constitución fija como función permanente del Congreso la de "expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones", no hace un deslinde entre las materias propias de cada uno de los códigos; tampoco ha determinado cuál es la materia civil, propia del Código Civil, y cuál es la materia comercial, propia del Código de Comercio. Por consiguiente, el legislador, sea que obre directamente o que traspase esa facultad al Presidente de la República, puede adoptar los criterios y los recursos técnicos que considere más adecuados para que se cumpla en la vida práctica la función reguladora que corresponde a las leyes, no solo con la idea de facilitar la actividad de los particulares; sino también con la de proteger adecuadamente a los terceros.

La facultad concedida en la Ley 16 de 1968 (art. 20, numeral 15) para revisar el proyecto de ley sobre Código de Comercio, expedirlo y ponerlo en vigencia no podía limitarse a enmendar, modificar o aclarar la legislación preexistente, porque, en caso afirmativo, el propio legislador hubiera señalado las normas que pretendía modificar; no habiéndolo hecho, debe tomarse la facultad para revisar no solo en el sentido filológico, sino en el más amplio de comprender todas las materias afines a las nuevas modalidades e instituciones comerciales.

Tercera. En armonía con tal criterio, el nuevo Código de Comercio —siguiendo la orientación del proyecto de 1958— previó una ampliación de la materia mercantil, que se echa de ver desde su artículo 20, en el cual se incluyen, entre los actos de comercio, operaciones que hasta antes habían sido consideradas eminentemente civiles, como ciertas operaciones de especulación con bie-

bienes inmuebles; se introducen en los negocios mercantiles modificaciones importantes en relación con la capacidad de las personas para obligarse; y en la materia concreta de las sociedades se hacen también reformas al régimen de las nulidades absolutas y relativas.

Cuarta. Igualmente se previó en el artículo 121 del Código que las sociedades colectivas, y las en comandita simples, cuando no se propongan actividades comerciales como objetivo principal, aunque pueden constituirse por documento privado, como se infiere de las disposiciones del Código Civil, deben tipificarse en dicho documento con expresión de las diversas estipulaciones indicadas en el artículo 110 del mismo Código, documento que, a su vez, tiene que ser inscrito en el Registro Público de Comercio. Es decir, se establecieron dos requisitos especiales para estas sociedades: que en el documento privado correspondiente se diga qué tipo de sociedad se constituye, quiénes son sus socios, cuál es su objeto social o actividad principal, el domicilio, el capital, cómo se administran los negocios, etc., o sea que se regulen en el contrato las relaciones creadas en virtud del mismo, tanto en beneficio de los socios como también de terceros, y que dicho documento sea, además, inscrito en el Registro Público de Comercio para que las estipulaciones sean oponibles a terceros, los cuales tienen necesidad de conocer el contrato social, para su propia seguridad, por algún medio de publicidad seguro, que en el nuevo Código de Comercio es el Registro Público llevado en la Cámara de Comercio del domicilio de las sociedades, tanto más cuanto que en el Registro de Instrumentos Públicos fue suspendida la inscripción de las sociedades.

Al proveer lo anterior el citado artículo 121 del Código de Comercio no modifica el Código Civil, como lo pretende el demandante, pues lo que regula no son actividades exclusivamente civiles, sino que comprende también algunas de tipo comercial.

Quinta. Como anota el Procurador, no puede decirse que el Presidente de la República haya rebasado las facultades, ni siquiera en la forma literal en que fueron conferidas por la ley transcrita; porque el proyecto que se hallaba al estudio del Congreso tenía previsto en su artículo 337 que en el documento constitutivo de las sociedades colectivas y en comandita simple de carácter civil se expresaran las estipulaciones exigidas en el artículo 325 del mismo proyecto, correspondiente al 110 del Código.

Si al artículo 337 del proyecto que se hallaba al estudio del Congreso se agregó que el documento constitutivo de estas dos clases de sociedades civiles fuese inscrito en el Registro Público de Comercio para que las estipulaciones o cláusulas del contrato social sean oponibles a terceros, tampoco se rebasó con eso el ejercicio de las facultades extraordinarias, porque éstas fueron conferidas no para que el Presidente adoptara, sin modificaciones, el proyecto mencionado, sino para que esa adopción fuera precedida de una "revisión" integral del proyecto, que podía ser formal y material, no limitada al simple aspecto técnico o de forma del articulado del proyecto, sino para que se hiciera un código a tono con las tendencias del Derecho Comercial moderno y con los apremios de la vida económica.

Conclusión.

De lo anterior se deduce que el legislador ordinario por sí mismo o por medio de facultades extraordinarias al Presidente de la República, puede reglamentar y señalar requisitos para la constitución y comprobación de la existencia de toda clase de sociedades, incluyendo tal reglamentación en el Código de Comercio, y exigir la publicidad que considere conveniente en beneficio de los socios y de los particulares sin que haya violación de la Constitución.

Resolución

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

Resuelve:

Es exequible la segunda parte del artículo 121 del Decreto extraordinario número 410 de 1971 (Código de Comercio).

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA

Su Junta Directiva. — Un fallo de inexequibilidad produce efectos inmediatos, por ello no puede fundamentarse en acontecimientos futuros o premisas inexistentes.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., diciembre 11 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

Aprobado según Acta número 44 de noviembre 29 de 1973.

El ciudadano César Castro Perdomo en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional ha solicitado que se declare inexequible parcialmente el artículo 8º de la Ley 135 de 1961 reformado por los artículos 1º y 5º de la Ley 1ª de 1968 "en la parte en que disponen la escogencia paritaria política de los miembros de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) en forma indefinida en el tiempo y en la que ordena la elección paritaria de los Senadores y Representantes en la misma Junta Directiva".

Los artículos demandados dicen textualmente:

"Artículo 1º *Introdúcense al texto de la Ley 135 de 1961, las adiciones y reformas de que tratan los artículos siguientes:*

"... ... ...

"Artículo 5º *El artículo 8º quedará así:*

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria será dirigido y administrado por una Junta Directiva, un Gerente General, y los restantes funcionarios que determinen los estatutos.

"La junta directiva *será de composición política paritaria,* y estará integrada por los siguientes miembros:

"El Ministro de Agricultura, quien la presidirá.

"Sendos representantes de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, del Instituto Nacional de Abastecimientos, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de las Cooperativas Agrícolas, de la Sociedad de Agricultores de Colombia, y de la Federación Colombiana de Ganaderos, escogidos por el Presidente de la República, *de listas paritarias que le pasarán las entidades respectivas.*

"El Director General del Instituto Colombiano Agropecuario.

"Un representante de las Organizaciones de Acción Social Católica, designado por la Conferencia Episcopal, *cuya presencia en la junta no se tomará en cuenta para la aplicación de la paridad política,* y dos de los trabajadores rurales, escogidos por el Presidente de la República, de listas que se formarán de la manera que determine el Gobierno.

"Un miembro del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República, *y cuya presencia en la junta no se tomará en cuenta para la aplicación de la paridad política.*

"Dos Senadores y dos Representantes elegidos por las Cámaras respectivas, *con observancia de la regla de la paridad política.*

"Estos cuatro miembros del Congreso Nacional serán escogidos en forma tal que las distintas regiones del país queden representadas por ellos.

"El período de los miembros de la Junta Directiva será de dos años, a partir del día en que el Instituto comience a funcionar.

"La Junta Directiva del Instituto podrá crear, con las formalidades que prescriban sus estatutos, comités de su seno y delegar en ellos el estudio y la resolución de materias comprendidas en el radio de sus atribuciones.

"Los miembros de la Junta que no formen parte de ella por razón del cargo que ocupan, tendrán suplentes personales.

"El Gerente General del Instituto será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y su filiación política será dife-

rente a la del Gerente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

"El Gobierno reglamentará esta disposición en lo tocante a la manera como deben elaborarse las listas de candidatos, y señalará las cuatro zonas geográficas que deben estar representadas por los miembros del Congreso, de conformidad con lo arriba prescrito".

Como disposiciones violadas se indica el parágrafo del artículo 120 de la Constitución que dice:

"Parágrafo. Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978.

"Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

"Si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente".

"Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública.

"La reforma de lo establecido en este parágrafo requerirá los dos tercios de los votos de los asistentes de una y otra Cámara".

Igualmente se indica como violado el artículo 172 cuyo texto es como sigue:

"Artículo 172. El artículo 172 de la Constitución Nacional quedará así:

A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, *cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cuociente electoral.* El cuociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer.

"Si se tratare de la elección de solo dos individuos, el cuociente será la cifra que resultare de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno.

"La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos.

"Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente.

"Parágrafo transitorio. En las elecciones para Senado y Cámara que se realicen en el año de 1970, y en las que estas corporaciones efectúen hasta el 19 de julio de 1974, si hubiere dos o más listas de un mismo partido y los puestos que a éste correspondieren fueren dos o más, se aplicará para adjudicarlos el sistema de cuociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido.

"En las elecciones para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales que se verifiquen a partir del 1º de enero de 1970, *y en las de Senado y Cámara de Representantes, a partir del 1º de enero de 1974,* dejará de regir la regla transitoria sobre composición paritaria de dichas corporaciones y, *en consecuencia, se aplicará en toda su plenitud el sistema del cuociente electoral* para asegurar la representación proporcional de los partidos políticos".

El concepto de la violación de la primera disposición constitucional mencionada por los incisos 2º, 4º, 5º, 6º y 7º de la norma legal, se hace consistir en que mientras el texto constitucional ordena que la integración de la Rama Ejecutiva se haga mediante el sistema de la paridad política solo hasta el año de 1978, y además, en forma no excluyente, es decir dando representación a partidos distintos del liberal y el conservador, los textos legales disponen que la integración de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria se haga también paritariamente pero solo entre representantes de los partidos liberal y conservador, y en forma indefinida, es decir, llevándola más allá del año de 1978, puesto que la ley no señala término alguno a su vigencia. En esta forma, dice la demanda, se presenta una ostensible contradicción entre la Carta Fundamental y la ley, pues ésta lleva sus efectos hasta un límite mayor del señalado por la Constitución e impide el ingreso a la Junta del Instituto a personas que pertenezcan a partidos distintos del conservador y el liberal. Y en el que se refiere a la violación del artículo 172, se hace consistir en que mientras el inciso 7) del artículo 5º de la ley dispone que harán parte de la Junta dos Senadores y dos Representantes elegidos por las Cámaras respectivas, con observación de la regla de la paridad política, el artículo constitucional "estableció un sistema electoral diferente, como es el del cuociente electoral obligatorio no solo en las elecciones populares sino en las elecciones de cualquier corporación pública

cuando se trate de elegir dos o más individuos''. Agrega la demanda que ''el inciso 7) demandado del artículo 8º de la Ley 135 de 1961 por estar involucrado en la Ley de la Reforma Agraria, establece actualmente una regla de conducta general obligatoria para las Cámaras mientras conserve su vigencia y a su ordenamiento podría también cualquier ciudadano acudir ante el Consejo de Estado en demanda electoral cuando las dos Cámaras no verifiquen las elecciones de sus voceros a la Junta Directiva del INCORA en la forma prevista en la Ley de la Reforma Agraria. De ahí que en mi concepto tenga importancia que esa honorable corporación despeje de una vez por todas cualquier duda sobre la materia y ese es el sentido de esta demanda''.

El señor Procurador General de la Nación considera que la demanda es infundada y apoya esta consideración en dos argumentos que pueden sintetizarse así:

a) El artículo demandado es simplemente un desarrollo del 120 de la Constitución Nacional, bien sea que la paridad en él establecida sea ''excluyente'' es decir, realizable solo entre liberales y conservadores, o ''no excluyente'', o factible de adelantarse con partidos distintos de los mencionados. Como la ley no califica la paridad y solo la desarrolla, el sentido que se le dé a la norma constitucional es el de la ley;

b) La demanda plantea una hipotética violación constitucional de futuro pero no actual, y por lo mismo esta consideración es improcedente.

Consideraciones:

Observa la Corte que la demanda en estudio funda los cargos de inconstitucionalidad en la circunstancia de que como la Ley 1ª de 1968, reformatoria de la 135 de 1961, en lo pertinente, no establece el límite temporal a la forma paritaria de integración de la Junta Directiva del INCORA, *resulta en contradicción con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 120 de la Constitución. En otras palabras, se invita a la Corte a pronunciar una declaración de inexequibilidad sobre un supuesto de futuro y no sobre un hecho actual. La realidad jurídica del momento en que debe tomarse esta decisión, y que es el único que debe tener en cuenta la Corte para un pronunciamiento de este género es que el artículo 5º de la Ley demandada, reformatorio del 8º de la Ley 135 de 1961, se arregla en un todo a lo dispuesto por el primer inciso del parágrafo del artículo 120 de la Constitución, según cuyas voces ''los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, las alcaldías* y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978'' *(subraya la Corte). Si de acuerdo con este precepto rige la paridad hasta 1978 entre liberales y conservadores en los sectores administrativos que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, y si la ley, en el artículo demandado dispone que la integración de la Junta del* INCORA *sea paritaria, hay conformidad entre las dos normas.*

Por otra parte no existe ninguna razón técnica ni jurídica para que la Corte admita como criterio de inexequibilidad el que se funda en la hipótesis de que habrá de llegar un día en que el ordenamiento legal discrepe del constitucional. Una declaratoria de inexequibilidad o de exequibilidad de la ley no puede hacerse para que rija dentro de uno, dos o cuatro años, contrariando los preceptos legales conforme a los cuales ella surte efectos desde que tome el carácter de sentencia por la firma de los Magistrados de la Corte. Y no existe razón, como se dijo, para que hoy, al tomarla, se pronuncie por la inexequibilidad.

Consideraciones similares deben hacerse respecto a la violación del artículo 172 de la Carta. El inciso 7º del artículo 5º de la Ley no contiene ninguna disposición contraria al artículo 172 de la Carta. Se limita a disponer que en la Junta Directiva del INCORA *habrá dos Representantes y dos Senadores elegidos por las respectivas Cámaras con observancia de la paridad política. Si dicha junta es un cuerpo administrativo — y así lo admite la demanda—, y como tal debe ser paritaria con arreglo al parágrafo del artículo 120 de la Constitución, no hay ningún vicio porque así lo disponga la Ley; y, como se dijo en la consideración anterior, él no puede extraer de la circunstancia de que la ley se prolongue en su vigencia más allá del 7 de agosto de 1978 fecha hasta la cual se mantiene la paridad en la administración entre liberales y conservadores. Y tampoco constituye violación constitucional la secuela lógica de lo anterior, a saber, que el Senado y la Cámara al designar sus representantes en la junta, den cumplimiento a los preceptos, constitucional el uno y legal el otro, sobre paridad.*

La conveniencia de un pronunciamiento de la Corte, que plantea la demanda, y las eventuales consecuencias de acciones que puedan proponerse ante el Consejo de Estado por particulares sobre la materia reglamentada por la norma cues-

tionada, no son en modo alguno consideraciones valederas para inducir una decisión fundada en premisas inexistentes.

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, *declara* que son exequibles los incisos 2º, 4º, 5º, 6º y 7º del artículo 5º de la Ley 1ª de 1968 que reformó el 8º de la Ley 135 de 1961.

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

INSTITUCIONES DE UTILIDAD COMUN

"Visto el contenido de las disposiciones que consagra la Ley 93 de 1938, precisa inquirir su constitucionalidad; estudio que por lo común abarca dos aspectos: uno, que radica en verificar si las materias reguladas son propias del legislador; y otro, consistente en establecer si los puntos tratados en la ley, aunque fueren de su competencia, se pliegan, por su fondo y sustancia, a los mandatos de la Carta. En el negocio de autos conviene seguir el orden que acaba de anotarse". — Por medio de los reglamentos autónomos o constitucionales el Presidente de la República ejerce inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, sin que el Congreso pueda entrometerse, de conformidad con el artículo 120 numeral 19 de la Constitución Nacional.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., diciembre 14 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según Acta número 45 de diciembre 6 de 1973.

El ciudadano Alfonso Meluk pide que se declaren inexequibles la Ley 93 de 1938 sobre vigilancia de instituciones de utilidad común y el artículo 1º del Decreto 260 de 1957, por el cual se dio una interpretación del artículo 5º de la mencionada Ley 93 de 1938.

Tenor de los actos acusados.

"LEY 93 DE 1938.
"(junio 11)

"Sobre vigilancia de instituciones de utilidad común.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"Artículo 1º El derecho de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común que el ordinal 19) del artículo 120 de la Constitución Nacional confiere al Presidente de la República, consiste en la facultad de examinar libros, cuentas y demás documentos de las instituciones y aprobar o improbar los actos o contratos de valor mayor de $ 500.00 que celebren sus representantes sobre la aplicación de rentas, inversión de capitales o destinación de bienes para que tales actos o contratos se acomoden al fin perseguido por la institución según sus estatutos. En consecuencia, este requisito será necesario para la validez de los referidos actos o contratos.

"Para los efectos del presente artículo se entiende por instituciones de utilidad común todas aquellas entidades que destinan un patrimonio determinado a una determinada finalidad social, sin ánimo de lucro.

"Artículo 2º La aprobación o autorización que solicite una institución para aplicación de rentas, inversión de capitales, destinación de bienes, adquisición de bienes y enajenación de finca raíz o de bienes muebles de valor mayor de $ 500.00, corresponde darla al Ministerio de Gobierno, quien solicitará el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Higiene o del Ministerio de Educación o del Departamento del Trabajo, según fuere el caso.

"Artículo 3º Todas las instituciones de utilidad común que hayan tenido origen en un acto de voluntad de los particulares estarán sujetas a la inspección y vigilancia del Gobierno, en orden al cumplimiento del propósito de sus fundadores, aunque no reciban auxilio del Tesoro Público y, en consecuencia, quedan sometidas a las disposiciones de la presente Ley.

"Artículo 4º Las comunidades o asociaciones de carácter religioso que tengan origen en un decreto canónico, no quedan sujetas a las disposiciones de la presente Ley, a menos que reciban auxilios del Tesoro Público.

"Artículo 5º Las instituciones de utilidad común organizadas en virtud de un acto administrativo del Poder Público (ley, ordenanza, acuerdo o decreto de autoridad), y que reciban auxilios del Tesoro Nacional, estarán sujetas a la vigilancia e inspección del Gobierno, para el efecto de que tales auxilios se inviertan efectivamente en los fines para que fueron decretados. En consecuencia, tales instituciones rendirán la cuenta de inversión de dichos auxilios a la Auditoría de Instituciones de Utilidad Común

"Artículo 6º Las Juntas de Beneficencia o de Lotería, Cruz Roja y demás entidades que encaminen actividades a la consecución y administración de fondos para aplicarlos a la asistencia social, estarán bajo la inspección y vigilancia del Gobierno, en la forma que se establezca en los decretos reglamentarios de la presente Ley.

"Artículo 7º En las juntas directivas de todos los establecimientos de asistencia pública, de beneficencia o higiene, oficiales y particulares, habrá un representante del Departamento Nacional de Higiene, bien sea designado directamente por tal dependencia, o por intermedio de las autoridades seccionales de higiene.

"Artículo 8º En las juntas de beneficencia departamentales o municipales habrá un delegado del Departamento Nacional de Higiene con voz y voto.

"Artículo 9º La Contraloría General de la República hará levantar un inventario completo de todos los bienes de las instituciones de utilidad común, y estudiará el origen de los que se hallen en poder de particulares y que hayan pertenecido antes a dichas instituciones. Copia de este inventario se enviará al Ministerio o Departamento Administrativo que tenga a su cuidado la inspección y vigilancia de las instituciones de que se trata.

"Artículo 10. Ninguna institución de utilidad común podrá hacer con sus dineros préstamos sin garantía de hipoteca. El préstamo hipotecario no se podrá realizar sin la previa autorización del Ministerio de Gobierno.

"Artículo 11. La inversión de las rentas públicas departamentales o municipales que en virtud de las leyes que autoricen su establecimiento, tengan destinación especial para las instituciones de utilidad común, queda sujeta al control del Gobierno Nacional a fin de evitar que los productos de tales rentas sean aplicados a objetos distintos a los autorizados en las leyes respectivas. En tal virtud, las Asambleas Departamentales y los Concejos destinarán en sus presupuestos generales las rentas de que se trata, única y exclusivamente para los fines previstos en la ley.

"Ni las asambleas y concejos, ni los gobernadores y alcaldes podrán verificar traslados en los presupuestos, para aplicar los fondos públicos a objetos distintos de los señalados en las leyes especiales que hayan determinado su inversión.

"Para los efectos indicados en este artículo los gobernadores y los alcaldes pasarán a la Auditoría de Instituciones de Utilidad Común, copia de la liquidación de los presupuestos respectivos, así como de las ordenanzas, acuerdos o decretos en que se hagan traslados de los fondos de que se trata.

"Artículo 12. Para la mayor efectividad de lo dispuesto en el artículo anterior, los gobernadores y los alcaldes objetarán los presupuestos respectivos que no se ajusten a lo que en tal disposición se prescribe. El Gobierno podrá acusar, por conducto de los Fiscales de los Tribunales Administrativos Seccionales, las ordenanzas, acuerdos y decretos que contravengan o violen lo dispuesto en la misma disposición.

"Artículo 13. Los fondos provenientes de las loterías de beneficencia deberán manejarse en cuenta especial y no entrarán en ningún caso a formar parte del acervo común de la entidad que las hayas organizado.

"Artículo 14. Cuando una institución de utilidad común, que estando obligada a hacerlo, dejare de rendir sus cuentas a la Auditoría, o de suministrar los datos o informes que se le soliciten, o invierta sus bienes sin obtener la correspondiente autorización o aprobación del Gobierno, quedará privada de todo auxilio del Tesoro Público. En la misma sanción incurrirá la institución que impida o dificulte la práctica de las visitas ordenadas por cualesquiera de los Ministerios o Departamentos Administrativos que tengan a su cargo, en todo o en parte, el control de tales instituciones.

"Artículo 15. El Gobierno y la Contraloría General de la República podrán delegar, transitoria o permanentemente, en las Contralorías o Contadurías Departamentales o en los funcionarios que estimen convenientes, toda o parte de las funciones de inspección y vigilancia de que trata la presente ley.

"Artículo 16. Cuando se compruebe que el representante o representantes de alguna institución de utilidad común han violado sus estatutos o reglamentos, o las leyes, ordenanzas, acuerdos o decretos relacionados con la institución, o que hayan efectuado actos con fines distintos de aquellos para los cuales fue creada, el Go-

bierno podrá decretar o pedir su separación, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar conforme a la ley.

"Artículo 17. En los primeros diez días del mes de diciembre de cada año, el representante de la institución presentará al Gobierno un balance completo y detallado de la situación financiera de ella, acompañado de un inventario del activo y del pasivo de la misma. También presentará en la misma época el presupuesto de rentas y gastos para el año siguiente, el cual deberá ser revisado por el Gobierno, quien lo aprobará si lo encuentra debidamente formulado y, en caso contrario, lo devolverá con las observaciones que estime pertinentes, a más tardar el 20 del mismo mes. Si en esta fecha no hubiere sido devuelto se considerará aprobado.

"Artículo 18. Si del resultado de la inspección que ejerza el Gobierno de conformidad con lo establecido en esta ley, se encontrare que se han cometido hechos delictuosos, o que es necesario intentar acciones civiles contra el representante de la respectiva institución, se pasará copia de la diligencia o documentos pertinentes al Procurador General de la Nación para que promueva u ordene promover las acciones a que haya lugar.

"Artículo 19. Autorízase al Gobierno para crear la Sección de Asistencia Social, dependiente del Departamento Nacional de Higiene, así como para determinar su personal y señalarle funciones y remuneración.

"Artículo 20. Toda persona natural o jurídica, que se proponga la recaudación de fondos con destino a la beneficencia o para la construcción de cualquiera obra, ya sea de utilidad pública, de ornato o destinada a fines espirituales o morales, y cuyo valor estimado inicialmente sea mayor de quinientos pesos ($ 500.00), quedará sometida a las prescripciones que sobre el particular establezca el Gobierno en los decretos reglamentarios de la presente Ley.

"Artículo 21. La renuncia que hagan las instituciones de utilidad común a que se refiere el artículo 3º de esta Ley, al derecho de cobrar los auxilios decretados por leyes, ordenanzas o acuerdos, no impide el derecho de inspección y vigilancia que corresponde al Gobierno sobre tales instituciones, ni exime a éstas del cumplimiento de las obligaciones que les impongan las leyes o decretos que regulan el ejercicio de ese mismo derecho.

"Artículo 22. Con el objeto de darles la mayor unidad posible a la inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común, el Gobierno procurará que las distintas dependencias de ese ramo, que actualmente funcionan separadamente, formen un mismo departamento o sección, bajo la dirección de un solo despacho ejecutivo.

"Artículo 23. El Gobierno queda autorizado para expedir los decretos reglamentarios de la presente ley.

"Artículo 24. Esta Ley regirá desde su promulgación".

(Diario Oficial número 23803, de 15 de junio de 1938).

"DECRETO NUMERO 260 DE 1957
"(octubre 22)

"Artículo 1º Se interpreta con autoridad el artículo 5º de la Ley 93 de 1938, en el sentido de que la inspección y vigilancia por parte del Gobierno Nacional, de las instituciones de utilidad común que tienen o tengan origen en un acto administrativo del Poder Público (ley, ordenanza, acuerdo o decreto de autoridad), y que reciban auxilios del Tesoro Nacional, que se contrae únicamente a verificar que el producto de tales auxilios ingrese a ellas, y sea aplicado efectivamente a los fines para los cuales fueron creadas".

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público manifiesta que la acción incoada aparece viable en lo tocante a la Ley 93 de 1938, por reunir la demanda adecuados requisitos constitucionales y legales; pero estima que la acción no procede contra el Decreto 260 de 1957 por ser éste un decreto legislativo adoptado como ley por la 141 de 1961, de manera que no es dable apreciar su valor constitucional si no media, al mismo tiempo, demanda contra este último ordenamiento.

Importa advertir de una vez que el reparo propuesto es pertinente y, que solo se estudiará la exequibilidad de la Ley 93.

La vista fiscal analiza la Ley acusada, concluye que algunos de sus artículos son constitucionales al paso que otros adolecen de inexequibilidad, y desarrolla, en apoyo de sus puntos de vista, interesantes consideraciones, las cuales se tendrán presentes en la parte motiva de esta decisión.

Violaciones invocadas por el actor.

Como cargo central, el demandante sostiene que todas las prescripciones de la Ley 93 son constitutivas de un reglamento autónomo

que solo compete al Gobierno dictar en virtud del artículo 120-19 de la Carta. Sus reflexiones se tomarán en cuenta.

Contenido de la Ley 93.

Las disposiciones de la Ley 93 de 1938 tratan de materias diversas, relativas a inspección y vigilancia en instituciones de utilidad común, manera de ejercerlas y actos que comprenden, de estas mismas entidades pero sin contemplar las labores del Gobierno en cuanto a inspección y vigilancia; o, en fin, sobre asuntos distintos de los indicados, como se pasa a ver.

Normas sobre inspección y vigilancia de instituciones de utilidad común.

Los artículos 1º, 2º, 3º y su concordante el 21, 4º, 10, 11 (inciso primero), 14, 16, 17, 21 y 22 traen reglas sobre los siguientes puntos: comprensión del derecho de inspección y vigilancia a instituciones de utilidad común dado al Presidente de la República por la Constitución y su ejercicio respecto de rentas departamentales y municipales; contratos sobre rentas y capitales de dichas entidades sometidos a aprobación del Gobierno; trámite de solicitudes; ejercicio de las facultades de inspección cuando las instituciones de utilidad común reciben o renuncian a auxilios del Tesoro Público; garantía hipotecaria que cumple otorgar al facilitarse préstamos de dinero perteneciente a una institución de utilidad común y licencia para celebrarlos; pérdida de auxilios del Tesoro Público por incumplimiento de requisitos sobre inspección y vigilancia; posibilidad de aplicar sanciones en casos de que representantes de instituciones de utilidad común violen estatutos o leyes, ordenanzas, acuerdos o decretos relacionados con ellas; otros requisitos sobre vigilancia relativamente a balances y presupuestos de dichas entidades, deberes del Gobierno y sus efectos; y manera de ejercer con unidad la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común.

Normas relativas a instituciones de utilidad común, que no contemplan las atribuciones de inspección y vigilancia.

Los artículos 9º, 11, en sus incisos segundo y tercero, y el 12 establecen que la Contraloría General de la República levantará un inventario de bienes de las instituciones de utilidad común; que las rentas departamentales o municipales destinadas por la ley a dichos organismos deben incluirse por asambleas y concejos en sus presupuestos, sin que esos cuerpos o gobernadores y alcaldes puedan trasladarlas para atención de otros cometidos; y obligación de expedir copias de los presupuestos respectivos; se manda a los jefes de las administraciones departamentales y municipales que objeten los presupuestos que no se ajusten a las prescripciones referidas y, por último, se autoriza al Gobierno para acusar ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo las ordenanzas, acuerdos o decretos que contravengan los preceptos mencionados.

Materias diferentes.

Otros artículos de la Ley 93 (5º, 6º, 7º, 8º, 13, 15, 18) estatuyen que las entidades de utilidad común "organizadas en virtud de un acto administrativo del Poder Público" y que reciban auxilios del Tesoro Nacional estarán sometidas a vigilancia del Gobierno para que tales auxilios se inviertan en la forma decretada; que las juntas de beneficencia o de lotería, Cruz Roja y demás entidades de beneficencia estarán bajo inspección del Gobierno en la forma que establezcan los decretos reglamentarios de la ley; que habrá representación del Departamento Nacional de Higiene en todos los establecimientos de asistencia pública; que se nombrará delegado del Departamento Nacional de Higiene en las juntas de beneficencia departamentales o municipales; que los fondos provenientes de loterías de beneficencia se manejarán en cuenta especial; que el Gobierno y la Contraloría de la República podrán delegar el ejercicio de las funciones que les da "la presente ley"; en caso de hechos delictuosos o de necesidad de intentar acciones civiles se instruirá al Procurador General de la Nación para que promueva u ordene promover las gestiones pertinentes. En virtud de los artículos 19 y 20 se autoriza al Gobierno para crear una sección de asistencia social, determinar su personal y señalarle funciones y retribución; y se somete a las prescripciones que dicte el Gobierno por medio de decretos reglamentarios toda persona que se proponga recaudar fondos para la beneficencia o construcción de obras de utilidad pública, de ornato o destinadas a fines espirituales o morales cuyo valor supere $ 500.00. Por el artículo 23 se faculta al Gobierno para expedir decretos reglamentarios, y el 24 dice que la ley "regirá desde su promulgación".

Consideraciones.

"Visto el contenido de las disposiciones que consagra la Ley 93 de 1938, precisa inquirir su

constitucionalidad; estudio que por lo común abarca dos aspectos: uno, que radica en verificar si las materias reguladas son propias del legislador; y otro, consistente en establecer si los puntos tratados en la ley, aunque fueren de su competencia, se pliegan, por su fondo y sustancia, a los mandatos de la Carta. En el negocio de autos conviene seguir el orden que acaba de anotarse".

A. Competencia para regular la inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común.

El Congreso, en derecho colombiano, permite, manda o prohibe cuanto juzga propenso al bien colectivo. Su poderío rector "de hacer las leyes" domina el conjunto de las actividades. El artículo 76 y otros de la Constitución, al señalar ciertos cometidos a la ley, apenas traducen, en situaciones circunscritas, esa idea directriz y no son limitativos. Pero la Carta, al propio tiempo, reserva restrictivamente al constituyente y a otras autoridades, en circunstancias específicas, fuera del círculo legislativo, el conocimiento y resolución de algunos negocios públicos.

Con esta mira de limitar una supremacía el numeral 19 del artículo 120 de la Constitución estatuye que al Presidente de la República corresponde, entre diversas funciones, "ejercer inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores".

La atribución descrita se confiere directamente al Jefe del Estado y no está sometida a presupuestos ni condiciones previas. Es un deber que al Gobierno incumbe, de manera independiente y bajo su responsabilidad, en la cual incurre si omite desempeñarlo (arts. 20, 130 C. N.). Si se confía una tarea, es forzoso reconocer a su titular facultades suficientes a llevarla a término. Ante esa necesidad, que no se subordina a la ejecución de una ley, el Presidente ha de poner los medios adecuados para satisfacerla, dentro de los términos del ordinal 19.

Al Presidente no se da una misión que pudiera realizarse de cualquier modo discrecional, sino al través de providencias por él promulgadas y dirigidas a alcanzar los únicos objetivos de cuidar la aplicación de las rentas y cumplir la voluntad de los fundadores de las instituciones de utilidad común, esto es, de las entidades de derecho privado cuyo patrimonio se destina a finalidades de interés social, sin ánimo de lucro.

Si el Gobierno careciera de esa facultad de tomar medidas que le permitan, a su juicio, ejercer la inspección que le confía el ordinal 19) del artículo 120, éste se convertiría en mandato inane. Como lo ha dicho esta corporación en sentencia de 13 de noviembre de 1928:

1º Todos los poderes del Estado que tienen atribuciones constitucionales para ejercer una función y, la obligación de ponerla por obra, tienen también, de acuerdo con los dictados de la razón, la facultad de escoger los medios necesarios y adecuados a esos fines, siempre que no estén prohibidos y sean coherentes con la letra y el espíritu de la disposición constitucional a que acceden.

2º En consecuencia, una facultad se considerará implícita en la Constitución siempre que sea necesaria para dar efecto a una atribución conferida expresamente por ella misma". (G. J. to. XXXVI, p. 198).

De no existir el ordinal 19) del artículo 120, tal aptitud reguladora, indispensable al desempeño de la inspección de que habla la misma norma, sería ejercitable por el legislador, a quien atañe en general expedir reglas de derecho y, como consecuencia, regir los diversos aspectos de la Administración Pública (V. art. 76-9-10). Pero al establecer el numeral 19), como atribución constitucional propia del Presidente, la de inspeccionar las instituciones de utilidad común con fines precisos y por los canales jurídicos que considere necesarios, introdujo una excepción a la suficiencia legislativa que, en principio y con carácter universal, la Carta confiere al Congreso. Se instituyó así una distribución de competencias, en materia muy determinada, quedando ésta adscrita al órgano ejecutivo. A título excepcional el Gobierno es capaz de adoptar las medidas que él repute idóneas en orden a que se manejen e inviertan correctamente las rentas de las instituciones de utilidad común y se lleve a efecto la voluntad de sus fundadores; y es también capaz de prescribir cómo debe ejercerse la inspección necesaria para que esas finalidades se cumplan.

En caso de conflicto con la ley, prevalecen las providencias del Gobierno en los puntos que el ordinal 19) reserva a su decisión, porque el legislador no puede entrometerse en lo que solo pertenece a la reglamentación ejecutiva, que en el caso presente es autónoma y de fuente constitucional. De allí que los actos que el Ejecutivo adopte en desarrollo de la potestad comentada formen parte de los llamados reglamentos autónomos o reglamentos constitucionales, cuyos ras-

gos distintivos se deducen de la evolución de la jurisprudencia colombiana.

De las anteriores explicaciones se infiere que el numeral 19) del artículo 120 de la Carta atribuye al Jefe del Estado una función especial consistente en ejercer inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común; que dicho control debe referirse únicamente a las rentas de dichas entidades y a la manera de adquirirlas, administrarlas e invertirlas para que se conserven y sean debidamente aplicadas, o bien a cuidar que se respete la voluntad de sus fundadores; y en fin, que el Gobierno está habilitado para determinar de forma autónoma cómo deben desarrollarse sus actividades de inspección y vigilancia y realizarse los fines enumerados en el ordinal 19).

Según se vio los artículos 1º, 2º, 3º y su concordante el 21, 4º, 10, 11, en su inciso primero, 14, 16, 17, 21 y 22 se refieren conjunta o alternadamente a dos clases de actividades relacionadas con las instituciones de utilidad común, sea para prescribir cuáles son los organismos sometidos a la inspección atribuida por la Carta al Gobierno y manera de ejercerla, o bien para exigir el cumplimiento de requisitos encaminados a garantizar la inversión de sus rentas. Como estas materias, por ministerio del numeral 19) del artículo 120 de la Constitución, quedaron reservadas a la regulación autónoma del Ejecutivo, sin que la ley goce de potestad para reglamentarlas, es fuerza concluir que las disposiciones que aquí se enumeran son inconstitucionales, por infracción del mismo numeral 19), en armonía con el artículo 78-2 del código institucional.

Así se decidirá en la parte resolutiva de este fallo.

Los demás artículos de la Ley 93, en cambio, sí fueron dictados con la debida competencia del Congreso.

B. Cotejo de ciertas disposiciones de la Ley 93 con la Constitución.

Habida cuenta de que se ha llegado a la conclusión de que algunas disposiciones de la Ley 93 de 38 no podían ser objeto de decisión del legislador por carencia de capacidad para decretarlas, falta ver si los restantes artículos del mismo ordenamiento, regulares en cuanto a su expedición, casan en sí mismos con las prescripciones de la Carta.

El artículo 5º versa sobre "instituciones de utilidad común organizadas en virtud de un acto administrativo del Poder Público", organismos fuera de la aptitud que da al Ejecutivo el numeral 19) del artículo 120 de la Carta, el cual solo concierne a entes de derecho privado. Por tanto la ley, al disponer sobre materia administrativa no invade ninguna competencia del Jefe del Estado. Y al ordenar que los auxilios de que trata "se inviertan efectivamente en los fines para que fueron creados" en nada se opone a la Carta.

El artículo 6º se refiere a las juntas de beneficencia, de lotería, Cruz Roja y demás entidades que colecten fondos para la asistencia social, con lo cual no hace sino reglamentar una función del Estado, como lo atestigua el artículo 19 de la Carta.

El artículo 7º dispone que en las juntas directivas de los establecimientos de asistencia pública, de beneficencia o higiene, oficiales o particulares, habrá un representante del Departamento Nacional de Higiene. Se regula un aspecto de los servicios públicos, lo que es constitucional (art. 76-10 C. N.).

Parecida reflexión cabe respecto del artículo 8º, asimismo exequible.

El artículo 9º impone una obligación al Contralor General de la República, sin interferir en la potestad del Gobierno para regir asuntos concernientes a la inspección de instituciones de utilidad común, y se ajusta al inciso 1º del artículo 59 de la Constitución, a cuyo tenor las labores de vigilancia de la Contraloría General se ejercen "conforme a la ley", es decir, en la forma que ella prevenga.

El artículo 11, en sus incisos segundo y tercero, consagra normas sobre presupuestos departamentales y municipales, y traza pautas sobre tales materias a las asambleas, los concejos y los alcaldes, con arreglo a los artículos 187-7, 197 (inciso 1º y numerales 5º y 8º), 194-10, 197-8 y 201 del código fundamental.

El artículo 12 se limita a dar efectividad al 11, en su parte exequible, y es constitucional.

Los artículos 13, 15, 18, 19 y 20, en lo cardinal, reglamentan aspectos del servicio público y de la administración; lo que se amolda a la índole rectora de la ley, y particularmente al artículo 76-10 de la Carta. Ningún texto constitucional se halla en pugna con ellos, y antes bien ciertas disposiciones superiores, en situaciones aisladas, los respaldan. Son exequibles.

El artículo 23 reitera el 120-3 de la Constitución sobre potestad reglamentaria del Presidente, y el 24 al disponer que la Ley 93 regirá desde su promulgación, encaja en el 85 del mismo estatuto fundamental.

Todos son correctos.

Resolución.

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

Resuelve:

Primero. Son inexequibles los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 10, 14, 16, 17, 21 y 22 de la Ley 93 de 1938, sobre vigilancia de instituciones de utilidad común.

Segundo. Es inexequible el inciso primero del artículo 11 de la Ley 93 de 1938, cuyo tenor es el siguiente: "La inversión de las rentas públicas departamentales o municipales que en virtud de las leyes que autoricen su establecimiento, tengan destinación especial para las instituciones de utilidad común queda sujeta al control del Gobierno Nacional a fin de evitar que los productos de tales rentas sean aplicados a objetos distintos de los autorizados en las leyes respectivas. En tal virtud, las Asambleas Departamentales y los Concejos destinarán en sus presupuestos generales las rentas de que se trata, única y exclusivamente para los fines previstos en la ley".

Tercero. Son exequibles los artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 23 y 24 de la misma Ley 93 de 1938 sobre vigilancia de instituciones de utilidad común.

Cuarto. Son exequibles los incisos segundo y tercero del artículo 11 de la Ley 93 de 1938, cuyo tenor dice así:

"Ni las asambleas y concejos, ni los gobernadores y alcaldes podrán verificar traslados en los presupuestos, para aplicar los fondos públicos a objetos distintos de los señalados en las leyes especiales que hayan determinado su inversión.

"Para los efectos indicados en este artículo los gobernadores y los alcaldes pasarán a la Auditoría de Instituciones de Utilidad Común, copia de la liquidación de los presupuestos respectivos, así como de las ordenanzas, acuerdos o decretos en que se hagan traslados de los fondos de que se trata".

Quinto. No procede dictar decisión de fondo sobre el Decreto 260 de 1957.

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Gobierno y de Salud Pública, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario.

JUNTA MONETARIA Y BANCO DE LA REPUBLICA

"La soberanía monetaria"; su vinculación al orden público, en sus aspectos: político, económico y social. La emisión de moneda como servicio público fundamental, en la que no cabe ni la concesión, ni la delegación, ni la coparticipación. — Antecedentes legislativos de la Junta Monetaria y del Banco de la República. — El Presidente de la República tiene facultad constitucional (Art. 120) para intervenir en las mencionadas instituciones por medio de reglamentos constitucionales, y en este campo le está vedado al Congreso ejercer su función legislativa.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., diciembre 14 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

Aprobado Acta número.... de.... de.... de 1973.

I. Petición.

1º Los ciudadanos Darío López Ochoa y Raúl Vásquez Vélez, en escrito de 19 de junio del año en curso, invocando el artículo 214 de la Constitución, demandan de la Corte declaración de inexequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 excepto los apartes b) y c) de la Ley 7ª de 1973 "por la cual se regula sobre la emisión, se dan unas autorizaciones al Gobierno para celebrar un contrato, se adicionan las facultades de la Junta Monetaria y se dictan otras disposiciones".

2º La demanda fue admitida y se dispuso correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, para concepto. (Auto de 25 de junio de 1973).

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"LEY 7ª DE 1973
"(abril 13)

"*por la cual se regula sobre la emisión, se dan unas autorizaciones al Gobierno para celebrar un contrato, se adicionan las facultades de la Junta Monetaria y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"Artículo 1º A partir del 20 de julio de 1973, el atributo estatal de la emisión será indelegable en los términos de esta Ley, y lo ejercerá el Estado por medio del Banco de la República.

"Artículo 2º Todos los bancos legalmente establecidos en Colombia tendrán acceso a los servicios y liquidez que la banca central otorga al sistema bancario.

"Artículo 3º Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar con el Banco de la República un contrato por medio del cual se modifique el que rige en la actualidad y se convenga la prórroga, por el término de 99 años, de la duración del banco y del ejercicio de la facultad de emisión de billetes, conforme a las bases que sobre la materia se señalan en esta Ley.

"Artículo 4º El Gobierno adquirirá antes del 20 de julio de 1973, las acciones de las clases "B", "C" y "E" salvo en estas últimas las del Fondo de Estabilización, que en exceso de una (1) por cada establecimiento bancario posean actualmente los bancos accionistas del Banco de la República.

"Tales acciones se convertirán a la clase "A".

"Artículo 5º El Gobierno adquirirá antes del 20 de julio de 1973 las acciones de la clase "D", salvo las del Fondo de Estabilización. Tales acciones se convertirán a la clase "A".

"Parágrafo. Declárase de utilidad pública la adquisición por el Estado de las acciones a que se refiere el anterior inciso.

"Artículo 6º El capital autorizado del banco se mantendrá al nivel que tenía en 31 de diciembre de 1972.

"Artículo 7º El precio de las acciones para su adquisición, de que hablan los artículo 4º y 5º, será el valor en libros en la fecha de la vigencia de esta Ley y se determinará sobre las mismas bases que se señalan en el numeral 11) del artículo 2º de la Ley 82 de 1931.

"Artículo 8º *Forma de pago*. Las acciones de la clase "D", de propiedad de particulares, se pagarán en efectivo en el término de 90 días a partir de su negociación, con recursos del Gobierno en el Banco de la República. Para el pago de las acciones de las clases "B", "C", "D" y "E", se autoriza al Gobierno para establecer el sistema de solución, bien mediante recursos suyos en el Banco de la República provenientes de dividendos, regalías, impuestos de emisión, etc., o mediante la emisión de bonos de deuda interna por valor igual al monto de la negociación a que se refiere el artículo 4º de esta Ley. Tales bonos se emitirán con vencimiento de 10 años y el pago de un interés del 8% anual, amortizable por décimas partes mediante sorteos anuales.

"El Gobierno convendrá con el Banco de la República el fideicomiso de estos bonos.

"Artículo 9º A partir del 20 de julio de 1973, el capital del Banco de la República está representado por acciones nominativas de valor de cien pesos ($ 100.00) cada una, divididas en dos clases, que se clasificarán así:

"Clase "A". Acciones pertenecientes al Gobierno Nacional, las cuales no podrán ser cedidas, vendidas o traspasadas a ninguna otra persona o entidad ni dadas en prenda o garantía.

"Clase "B". Acciones pertenecientes al Fondo de Estabilización y a los bancos comerciales privados y oficiales legalmente establecidos en Colombia, a razón para estos últimos, de una por cada establecimiento bancario.

"Parágrafo. Las acciones de los bancos comerciales privados y oficiales, en cuantía de una por cada banco, serán retenidas por éstos hasta su liquidación o disolución y no podrán ser transferidas ni enajenadas a ninguna otra persona o entidad distinta del Gobierno Nacional, el cual al adquirirlas pagará el precio señalado en el artículo 7º de esta Ley.

"Artículo 10. Las acciones de la clase "B" de que trata esta Ley no concederán beneficio alguno al accionista, ni darán derecho a voto o dividendo, o participación en los bienes o haberes sociales en caso de disolución o liquidación del banco. En este último evento tales accionistas solo tendrán derecho a percibir el valor en libros de su respectiva acción.

"Artículo 11. Las acciones de la clase "B" en poder de los bancos deberán ser cedidas al Gobierno Nacional a título gratuito, sin pago ni indemnización alguna en caso de disolución del banco tenedor.

"Las acciones del Fondo de Estabilización solo podrán ser adquiridas por el Gobierno Nacional, y en este evento se convertirán en acciones de la clase "A".

"Artículo 12. *Junta Directiva*. La Junta Directiva del Banco de la República se compondrá de 10 miembros así:

"a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá;

"b) Dos directores designados por el Gobierno Nacional;

"c) Un director originario del sector de los consumidores, escogido por el Presidente de la República, de dos listas de cinco (5) nombres que elaboren por separado las centrales obreras del país y las entidades cooperativas de segundo grado acreditadas ante la Superintendencia de Cooperativas;

"d) Un director originario de los sectores de la producción y distribución, escogido por el Presidente de la República, de listas de cinco (5) nombres que elaboren por separado las asociaciones de carácter nacional de productores y distribuidores;

"e) Un director originario del sector exportador, distinto a la Federación Nacional de Cafeteros, escogido por el Presidente de la República, de listas de cinco (5) nombres de carácter nacional que exporten toda o parte de la producción del gremio o sector que representan.

"f) El gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, y

"g) Tres directores originarios del sector bancario, elegidos por los bancos nacionales afiliados a la Asociación Bancária, y sin que dicha elección pueda recaer en representantes o entidades extranjeras. Uno de estos tres directores, al menos, con su respectivo suplente, deberá ser originario de la banca oficial.

"Parágrafo 1º El Gobierno reglamentará la manera de elegir los candidatos de las listas a que se refieren los literales c), d) y e). Para escoger los candidatos a que se refieren los literales c) y d), y su respectivo suplente, el Presidente de la República rotará la representación entre los sindicatos y las entidades cooperativas

de segundo grado, de un lado, y los productores y distribuidores del otro.

"La reglamentación a que alude este parágrafo deberá formar parte del contrato a que se refiere el artículo 3º.

"Parágrafo 2º *Suplentes*. Los directores a que se refieren los literales b), c), d), e), y g) tendrán suplentes personales, designados o elegidos en la misma forma que los principales y por igual período.

"Artículo 13. Los directores del Banco de la República a que se refieren los literales c), d), e) y g), del artículo anterior, tendrán un período de dos años. No obstante el vencimiento del período, cada director continuará ejerciendo su cargo hasta que sea elegido o designado su sucesor.

"Parágrafo. La primera junta directiva conformada en la forma prevista en esta Ley se integrará durante los primeros 20 días del mes de julio del presente año, en la fecha o fechas que señale el Gobierno Nacional y empezará a actuar a partir del 20 de julio de 1973.

"Artículo 14. Para ser miembro de la Junta Directiva del Banco de la República se requiere ser colombiano de nacimiento, en ejercicio de la ciudadanía, mayor de 30 años, residir en el país y tener título universitario.

"Artículo 15. El control del Banco de la República estará en manos de la junta directiva.

"Artículo 16. Las juntas directivas de las sucursales del banco estarán integradas conforme a lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 25 de 1923.

"Artículo 17. Las utilidades líquidas del Banco de la República, se distribuirán del modo siguiente:

"a) 20% para el fondo de Reserva. Cuando la Junta Directiva del Banco, con aprobación del Ministro de Hacienda, lo acuerde, no se destinará parte alguna de las utilidades del banco al Fondo de Reserva. El Fondo de Reserva no será inferior a un 50% del capital del banco.

"b) Cinco por ciento (5%) para recompensas y fondo de jubilación de los empleados, de acuerdo con la reglamentación de la junta directiva.

"c) El remanente, incluyendo el ingreso, por concepto de la emisión, ingresará a los fondos generales del Tesoro Nacional, como ingresos corrientes o, a juicio del Gobierno, se destinará a la conformación de un fondo de estabilización.

"Parágrafo. El Banco de la República no emitirá acciones de dividendo

"Parágrafo 2º Queda vigente el artículo 1º base tercera, de la Ley 82 de 1931 en cuanto busca recoger billetes nacionales.

"Artículo 18. El Banco de la República continuará funcionando de acuerdo con las normas vigentes no modificadas por la presente Ley, y en consecuencia no le serán aplicables las disposiciones de los Decretos 1050 de 1968 (julio 5) y 3130 de diciembre 26 de 1968, sin perjuicio de las funciones adscritas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a la Superintendencia Bancaria en el Decreto 2870 de 1968 (noviembre 23).

"Artículo 19. El régimen jurídico de los trabajadores y pensionados del Banco de la República no se podrá desmejorar por virtud de aplicación de la presente Ley y los derechos sociales de los mismos serán los determinados en los estatutos de la entidad, en su reglamento de trabajo y en las convenciones que se celebren con sus trabajadores.

"Artículo 20. El Banco de la República adelantará las labores de fomento cultural e investigación que acuerde la junta directiva con el voto favorable del Ministro de Hacienda.

"Artículo 21. Autorízase al Gobierno para realizar las operaciones presupuestales que fueren necesarias con el fin de dar cumplimiento a esta Ley.

"Artículo 22. El Gobierno dará cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias de la cumplida ejecución de las disposiciones anteriores.

"Artículo 23. Adiciónase las facultades encomendadas a la Junta Monetaria con las siguientes:

"a) Fijar, variar y reglamentar el encaje legal de los bancos, cajas de ahorro, corporaciones financieras y, en general, de todas las entidades que reciban depósitos a la vista o a término de establecer encajes diferenciales de acuerdo con las clases de activos que se quiera fomentar o desalentar; señalar los sistemas de cómputo para liquidar los encajes y establecer y definir las infracciones a las normas sobre encaje, así como establecer las sanciones por el incumplimiento de las mismas.

"Las sanciones correspondientes a las infracciones sobre las disposiciones de encaje, deberán aplicarse por la Superintendencia Bancaria.

"En los anteriores términos modifícase el ordinal g) del artículo 3º del Decreto 2206 de 1963 y el artículo 11 del Decreto 756 de 1951. Quedan en todo caso vigentes los artículos 32 de la Ley 45 de 1923 y 3º de la Ley 17 de 1925.

"b) Establecer y reglamentar los requisitos y condiciones que deban reunir los documentos

presentados al redescuento así como las demás normas aplicables a la mecánica del mismo;

"c) El ordinal k) del artículo 6º del Decreto-ley 2206 de 1963 quedará así:

"Ordenar la acuñación de moneda, de conformidad con las aleaciones que se establezcan por resolución del Ministerio de Hacienda cuando hubiere escasez de moneda metálica y hasta concurrencia del monto necesario para satisfacer adecuadamente su demanda.

"d) Determinar el porcentaje de crédito que los bancos deban destinar a operaciones que la Junta considere conveniente para estimular el desarrollo de la economía, de acuerdo con los objetivos monetarios. Con base en esta facultad la Junta podrá establecer que tales operaciones se realicen directamente por los bancos o que cumplan estas obligaciones con la suscripción de acciones, bonos o valores de institutos especializados, públicos o privados;

"e) Ordenar la constitución de depósitos del Banco de la República en las instituciones bancarias hasta por un monto que no exceda el volumen de los depósitos oficiales en el Banco de la República, y convenir con dichas instituciones sobre la inversión de tales depósitos, en las oportunidades en que a su juicio ello sea apropiado para cumplir los objetivos fijados en los presupuestos monetarios. La asignación de los referidos depósitos deberá efectuarse con base exclusivamente en la participación que cada institución bancaria quiera tomar en el desarrollo de tales objetivos;

"f) Disponer, cuando así lo exijan las circunstancias monetarias, que la totalidad o parte de los depósitos de los establecimientos y empresas públicas del orden nacional y del Fondo Nacional del Café se hagan en el Banco de la República o en otras entidades determinadas.

"Artículo 24. Además de las funciones señaladas a la Junta Monetaria por el Decreto 2206 de 1963 y 1734 de 1964 y demás normas legales, y las que esta Ley establece, serán privativas de ella las siguientes:

"a) Elaborar para vigencias anuales, revisables periódicamente, los presupuestos monetarios, de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país y en base a los reglamentos que para tal efecto dicte la misma Junta.

"... ... ...

"d) Fijar, mediante normas de carácter general, la relación porcentual que debe existir entre el capital pagado y fondo de reserva legal de un banco, y el total de sus obligaciones para con el público".

2º Como se observa, la demanda no comprende los literales b) y c) del artículo 24, ni el 26, cuyo texto es el siguiente; y debe tenerse en cuenta para los efectos de este fallo:

"b) Dar concepto al Gobierno y a la Comisión Interparlamentaria del Crédito Público sobre los efectos monetarios de los empréstitos externos que proyecte contraer el Gobierno Nacional y todas las entidades de derecho público, y en general, sobre los contratos en moneda extranjera que comprometan a la Nación directamente o como garante.

"c) Dar concepto al Gobierno sobre las operaciones de crédito interno para cuya obtención se solicite autorización al Congreso.

"Artículo 26. La presente Ley regirá desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias".

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

1º Los actores señalan como infringidos los artículos 30, 31, 41, 49, 55, 59, 60-2-3-4-5, 76-3-11 y 13, 78-2 y 5, 120-5-14-20 y 21, 206, 207, 208 y 210 de la Constitución.

2º Dividen la demanda en dos partes. En la primera hacen referencia a la violación del artículo 120-14, que es, según ellos, el precepto constitucional fundamental infringido, y que cobija a todas las disposiciones acusadas de la Ley 7ª de 1973. En la segunda parte exponen las razones específicas invocadas respecto de cada una de las disposiciones de dicha ley.

3º La violación del artículo 120-14 la hacen consistir en que, conforme a tal norma, corresponde al Presidente de la República ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el banco de emisión. Y en abono de esta posición invocan la sentencia de la Corte recaída sobre algunas de las disposiciones de la Ley 33 de 1971. En efecto dicen:

"Justamente sobre el particular se pronunció ya la honorable Corte Suprema de Justicia, en trascendental fallo de que fue ponente el doctor Guillermo González Charry, de fecha agosto 18 de 1972, mediante el cual se decidió definitivamente respecto a la Ley 33 de 1971, sobre inversiones de la Caja Agraria, al declarar inconstitucionales varios artículos por invadir la atribución constitucional propia del Gobierno, a la luz del artículo 120-14, coincidiendo con ello el concepto del Ministerio Público, como consta en la sentencia antes citada.

"Realmente la impecable juridicidad de dicho fallo y su innegable relación inmediata y lógica con el caso de autos, nos relevarían de

mayores comentarios sobre el particular, máxime si tal sentencia fue respaldada con los testimonios excepcionales de las intervenciones senatoriales de Darío Echandía y Alfonso López Michelsen, durante los debates en que se discutió la reforma, que fueron presididos por uno de nosotros en el Senado''.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1º El Jefe del Ministerio Público, en vista número 120 de 30 de julio del año en curso, hace a la Corte la siguiente manifestación:

''A mérito de lo expuesto, con fundamento en las razones anotadas, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución, este Despacho solicita a la honorable Corte que declare inexequibles los preceptos demandados de la Ley 7ª de 1973, a saber, sus artículos 1º a 23 inclusive, y el 24 en su inciso primero y en sus literales a) y d), por ser señaladamente contrarios a los artículos 55, 78-2 y 120-14 de la Constitución''.

2º Hacen parte de este concepto las siguientes consideraciones:

''No cabe duda que todas y cada una de las disposiciones acusadas de la Ley 7ª de 1973 constituyen un conjunto normativo que dificulta su examen aislado en relación con el postulado constitucional del artículo 120-14 que preceptúa en lo pertinente que corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa nacional 'ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión...'.

''La principal tacha de inconstitucionalidad alegada contra la ley que se acusa pretende transgresión del artículo 120-14 de la Carta. De esta violación se hacen derivar otras consiguientes, también del orden genérico respecto de todos los preceptos impugnados, como son las relativas a los artículos 55 y 78-2 del estatuto fundamental. Las demás inconstitucionalidades invocadas se refieren, en cambio, en forma particular a algunas de las normas acusadas.

''Por lo tanto se procederá a examinar todo el conjunto proposicional acusado en un solo bloque en relación con las alegaciones de inexequibilidad respecto de los artículos 120-14, 55 y 78-12 de la Constitución. Luego se atenderán los cargos específicos restantes.

''Cuandoquiera que el legislador ordinario se inmiscuya por medio de la ley en asuntos que según el artículo 120-14 de la Carta son de la privativa competencia del Presidente de la República, se violan, además de esta norma, los artículos 55 y 78-2 del mismo estatuto, el primero por cuanto establece por principio que las ramas del poder tienen funciones separadas y el segundo porque prohibe su interferencia mutua.

''Por lo tanto resultan inexequibles las disposiciones acusadas de la Ley 7ª de 1973 en cuanto, en una u otra forma, aunque por razones y circunstancias específicas, pero todas convergentes por el aspecto que se examina, y por el mero hecho de ser parte formal de una ley, acto del Congreso, violan de manera directa lo dispuesto en el artículo 120-14 de la Constitución y riñen con lo estipulado en los artículos 55 y 78-2 de ese estatuto. El fundamento de la inexequibilidad encontrada estriba únicamente en razones de carácter estrictamente técnico-jurídico y no en principios axiológicos de orden filosófico o político.

''Así las cosas, en atención a que todos los preceptos acusados de la citada ley se refieren al Banco Emisor, tanto a su estructura como a su funcionamiento, y habida consideración de que la intervención necesaria en tal tipo de entidad está prohibida al Congreso y solo es permitida para el Ejecutivo, es incuestionable su inexequibilidad''.

V. Consideraciones:

Primera.

1. *La demanda, en su conjunto, formula y desarrolla un cargo* común *a las disposiciones de la Ley 7ª de 1943, que en particular se relacionan con la organización, funciones, patrimonio y dirección del Banco de la República, como banco de emisión: quebrantamiento del artículo 120-14, primera parte, de la Constitución, directamente; e indirectamente del 55 y del 78-2.*

2. *De acuerdo con este planteamiento, se debe estudiar de modo preferente tal cargo, que de prosperar, haría inoficioso el análisis de cada una de esas disposiciones frente a otros preceptos de la Carta.*

3. *Mas ello no sin antes definir qué es en el campo jurídico el poder público monetario, tal como lo han reputado la doctrina, el derecho positivo y la jurisprudencia nacionales.*

Segunda.

1. *Constitucionalmente, corresponde al Congreso ''fijar la ley, tipo y denominación de la moneda''. (Art. 76-15); o sea el ejercicio de la ''soberanía monetaria''.*

El Capítulo I, Título II, Libro Segundo, del Código Fiscal, con el epígrafe ''Del Régimen Monetario'' adopta disposiciones sobre el parti-

cular; el artículo 129 declara: "La acuñación de la moneda es privativa del Estado" *(subraya la Corte).*

2. *El poder público monetario, en primer lugar, se ejerce y manifiesta en la adopción y dirección de la política monetaria del país; luego, en la emisión de los signos monetarios.*

Nada que atañe más a los mandatarios que el control de la moneda, comoquiera que ella está estrechamente vinculada al orden público en todos sus aspectos: político, económico y social. Al margen de su proyección e influyencia en la vida de la colectividad, no es posible adelantar y cumplir una tarea racional de gobierno, ni menos sentar las bases de un desarrollo armónico o integrado.

Estas razones elementales explican y justifican la potestad excluyente del Estado para acordar, de modo unilateral y soberano, los principios que deben regir la múltiple actividad del complejo crematístico.

3. *La* emisión de moneda *juega papel importante dentro de este complejo, y será decisivo en la medida en que ella se ciña e interprete la política de los órganos oficiales superiores.*

La emisión de moneda *es un servicio público por cuanto es actividad que reúne elementos que la caracterizan como tal, diferenciándola de una actividad meramente privada. En efecto, está encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público. (V. Sentencia S. P. 12 de junio de 1969).*

Mas, es de aquellos servicios públicos fundamentales, que solo el Estado, por medio o a través de órganos propios debe prestar. Respecto de él, no cabe ni la concesión, ni la delegación, ni la cooparticipación, ni acto alguno que implique transferencia de poder. Sucede con este servicio lo mismo que con otros de igual estirpe, como el de justicia, encomendado a jueces y magistrados y el de defensa a cargo de un ejército permanente (C artículo 58 y 166).

4. *La jurisprudencia de la Corte ha seguido, sin mutación, estas pautas doctrinarias. En los fallos de 7 de julio de 1930 y de 25 de febrero de 1936, definió con lógica y equidad el problema. Dio razones y expuso argumentos que mantienen su mérito de convicción, y que por ello no cabe sustituir en busca de una conclusión diferente u opuesta.*

5. Los publicistas colombianos al examinar el ordinal 15 del artículo 76, mantienen un criterio similar, sin excepción conocida.

"a) Si solamente al soberano corresponde esta facultad, sólo al Congreso, como representante de la soberanía nacional, ha de corresponder la atribución de hacer por medio de leyes, la fijación y el arreglo de que trata el inciso 15, precisamente con el fin de dar seguridad en sus transacciones a todos los asociados" (Samper - Derecho Público Interno. T. 2-p. 163, Bogotá 1951).

"b) La moneda es considerada hoy en todos los países como un servicio público. Los artículos 127 y siguientes del Código Fiscal reglamentan el régimen monetario nacional, señalando la unidad monetaria, su peso, ley, tipo y denominación. La acuñación de moneda es privativa del Estado" (Tascón-Derecho Constitucional Colombiano, págs. 153 y 154, Bogotá, 1939).

"c) En aquella norma (Constitución, art. 76-15) descansa el concepto de soberanía monetaria, la naturaleza de orden público de los preceptos que la desarrollan, la facultad consecuente de determinar la unidad monetaria como medida de valor, su circulación, la obligatoriedad de sus signos, la exclusión de los extranjeros, la emisión, desmonetización, convertibilidad y otros asuntos afines. (Toro Agudelo-Examen general del artículo 120, numeral 14 de la Constitución-págs. 25 y 26, Medellín, agosto de 1973).

"d) El sistema monetario y su reglamentación es un atributo de la soberanía del Estado. Por lo mismo debe quedar a juicio del legislador toda variación en una materia que afecta, en ocasiones de manera definitiva, los intereses no de una sino de muchas generaciones" (Pérez-Derecho Constitucional Colombiano, t. 2. pág. 57 Bogotá 1952).

6. *Dinero y moneda dirigen, quiérase o no, las relaciones humanas en grado superlativo. Su compenetración está latente en el conjunto de actos y hechos de Gobierno. Y como lo intuyen los economistas, la aparición del papel moneda deriva de la función del dinero como medio de circulación. Tamaña importancia social engendra poder o soberanía, que, para obstar abusos y cumplir fines morales, se deben ejercer dentro del marco jurídico del Estado, directamente por quienes tienen su representación.*

Tercera.

1. El control y la ejecución de la política monetaria, se cumplen a través de dos organismos administrativos, cuyos orígenes y funciones es útil explicar: Junta Monetaria y Banco de la República.

2. El Congreso, en sus sesiones ordinarias de 1963, aprobó la Ley 21, que en su artículo 5º dispuso:

"Artículo 5º Créase una Junta Monetaria encargada de:

"a) Estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de Crédito que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República, y

"b) Ejercer las demás funciones complementarias que se adscriban por el Gobierno Nacional, y en el futuro por mandato de la ley.

"Autorízase al Gobierno Nacional, hasta el 31 de diciembre de 1963, para proceder a su organización; determinar los miembros que hayan de integrarla, quienes tendrán las mismas incompatibilidades del Superintendente Bancario a excepción de los Ministros del Despacho, el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y del Gerente del Banco de la República, quienes tendrán sólo las incompatibilidades que el Gobierno determine, y para convenir con el Banco de la República las modificaciones a los contratos que con esta entidad tiene celebrados, a fin de poner en vigencia el mandato de este artículo".

En uso de las facultades extraordinarias, el Presidente de la República expidió el Decreto número 2206 de 20 de septiembre de 1963 "por el cual se organiza la Junta Monetaria", cuyo contenido, en síntesis, es el siguiente:

a) Determinar la composición de la Junta con los Ministros de Hacienda, Fomento y Agricultura; el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, y el Gerente del Banco de la República. La Junta tendrá dos expertos asesores, de carácter permanente;

b) Ratifica la competencia de la Junta en cuanto al estudio y adopción de la política monetaria, cambiaria y de crédito del país, sustituyendo en estas materias a la Junta Directiva del Banco de la República.

c) En desarrollo de esta competencia, entre otras funciones ejerce la de señalar: las pautas sobre el encaje legal de las instituciones bancarias; el volumen total de préstamos e inversiones de las instituciones de crédito y las tasas máximas de interés o descuento de las mismas.

Por su origen y efectos jurídicos el Decreto 2206 tiene fuerza de ley, y en consecuencia, solo el Congreso tiene aptitud constitucional para derogarlo o modificarlo, o el mismo Presidente de la República en ejercicio de nuevas facultades extraordinarias. La Corte, Sala Plena, por sentencia de 12 de junio de 1969, declaró exequibles el literal b) del artículo 5º de la Ley 21 de 1963 y los literales a), b), c), d) e i) del artículo 6º del Decreto orgánico comentado (G. J. T. CXXXVII p. 133).

En materia de cambios internacionales y de comercio exterior, la Junta Monetaria desempeña un papel de dirección y control, que también es parte de la política monetaria del país, tal como se comprueba con las disposiciones del Decreto-ley número 444 de 1967, artículos, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 21, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 43, 44, 55, 56, 57, 64, 89, 91, 94, 95, 96, 127, 129, 154, 190, 204, 212, 237, 246, 247, 265 y 266.

De acuerdo con este régimen legal, es forzoso concluir que la adopción y dirección de la política monetaria del Estado, sin reserva, está encomendada a la Junta Monetaria, por decisión soberana y privativa del Congreso, y como una expresión democrática de la voluntad popular; lo cual se refuerza con el hecho probado de que de la misma Ley impugnada, 7ª de 1973, hacen parte los artículos 23 y 24 que amplían tal competencia.

Cuarta.

1. *El Banco de la República tuvo origen en la Ley 25 de 1923, artículo 1º: "Autorízase al Gobierno para promover y realizar la fundación de un banco de emisión, giro, depósito y descuento. Las bases orgánicas del banco serán las que se fijen en sus estatutos, con sujeción a la presente Ley y a las demás que le sean aplicables. Dichos estatutos y reformas que se le introduzcan en lo futuro, necesitan, para ser puestos en ejecución, de la aprobación del Poder Ejecutivo.*

Leyes posteriores, como la 82 de 1931, artículo 2º, inciso 4), afirman "el carácter cuasi público del banco", *manera de ser que fundamenta la intervención directiva en él de la Rama Ejecutiva del Poder.*

No cabe, entonces, dubitación acerca de que el Banco de la República presta un servicio público: el de la emisión de la moneda, por mandato de la ley. Con este criterio lo propuso la Misión Kemmererer: "El Banco Central es, comoquiera que se le mire, una institución cuasi pública. Un banco que tenga exclusivamente el privilegio de emitir billetes.... es más que una institución privada y más que un banco de banqueros. Es un depositario de la confianza pública, con una gran responsabilidad ante el país, y debe, por lo tanto, administrarse teniendo en mira, en primer término, no la utilidad, sino el servicio público" *(se subraya). (Motivación del proyecto).*

2. *Así, el Banco de la República es institución oficial única, que por razón de sus funciones requiere organización legal propia, diferente de la común aplicable a las demás "entidades descentralizadas".*

3. Nada que precise mejor su actividad pública de emisión, el papel que desempeña en el engranaje administrativo del poder, que lo expresado por sus directivos y asesores:

"Ejecución de la facultad de emisión.

"Como se dejó establecido en la exposición de motivos del proyecto de ley que se convirtiera en orgánica del Banco de la República, la autoridad monetaria está compuesta por dos organismos con funciones complementarias, como lo son *la Junta Monetaria encargada de regular todo lo atinente a la política monetaria, crediticia y cambiaria del país* (se subraya) y el Banco de la República *como instrumento ejecutor* (se subraya) de las políticas que en esta materia señale la Junta.

"Así, pues, la iniciativa en la emisión de moneda corresponde a la Junta Monetaria y el Banco de la República solo puede ejercer en nombre del Estado el atributo de emitir moneda en los casos en que explícitamente señale la Junta.

"Esta afirmación se sustenta después de hacer un análisis de los casos en que el Banco de la República puede emitir moneda, relacionándolos con las atribuciones que competen a la Junta Monetaria, en cada una de las circunstancias en que se presenta la emisión primaria de moneda.

"De conformidad con el artículo 16 de la Ley orgánica del Banco de la República y disposiciones concordantes posteriores, el Banco emite billetes en los siguientes casos:

"a) Para la compra de oro;

"b) Para la compra de divisas;

"c) Para la cancelación de créditos con cargo a los cupos que se asignan a los bancos y demás instituciones citadas atrás,

"d) Para las operaciones de crédito al Gobierno Nacional.

"En cada uno de estos casos la Junta Monetaria establece las condiciones y requisitos indispensables para que se produzca la emisión y el Banco de la República obra dentro de los límites que la Junta le señale. De esta manera, la Junta Monetaria determina la forma como el banco compra el oro producido en el país, reglamenta los sistemas de compra y venta de los títulos representativos de divisas conocidos como 'certificados de cambio' y autoriza al Banco para efectuar otras operaciones distintas de compra de divisas y de financiación de las reservas internacionales del país.

"Es la Junta Monetaria la entidad encargada de definir las condiciones que deben reunir los documentos de crédito para tener acceso al redescuento y es ella también la que establece la cuantía máxima de los cupos de crédito en el Banco de la República para los establecimientos bancarios y las demás entidades financieras que pueden acudir al redescuento.

"Finalmente, a la Junta Monetaria corresponde señalar periódicamente los presupuestos monetarios a los cuales se debe ajustar el Banco de la República en el ejercicio de la facultad de emisión".

(Fundamentos legales, funciones y distribución del capital del Banco de la República-Bogotá, 1973 p. p. 11 y 12-Documento editado por el Banco de la República).

Lacónicamente lo había expresado el Gerente de la entidad en su informe a la Junta Directiva, año de 1971: ".... el Banco de la República emite únicamente por mandato de la Junta citada (monetaria)".

Quinta.

1. Por excepción, la competencia legislativa que ordinariamente radica en el Congreso, se traslada al Presidente de la República. Tales los casos contemplados en los ordinales 7), 12), 14) y 19) del artículo 120 de la Constitución.

El ordinal 14) dispone: "Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el banco de emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado".

Ni en éste, ni en los otros casos mencionados, los actos jurídicos que expida el Presidente están subordinados a ley previa; ellos "suponen la facultad directa de dictar preceptos sobre la materia respectiva", ha dicho la Corte en sentencia de 18 de agosto de 1972. Y explica su naturaleza y efectos en estos términos:

"Por razones, cuya carga de historia y de doctrina es especial en cada caso, el constituyente quiso que aquellas funciones se cumplieran directamente por el Presidente, o más técnicamente hablando, por el Gobierno, por medio de actos que son los propios de su naturaleza, pero con la fuerza y sustancia que corresponden a la ley. No se trata en esos casos de una delegación sino de una asignación de funciones mediante las cuales el Gobierno dicta decretos que se salen de la esfera ordinaria de la administración para compartir la categoría de los actos que emanan ordinariamente del Congreso al tenor del mandato del artículo 76. Son los decretos que la doctrina y la jurisprudencia han convenido en llamar 'autónomos' o 'reglamentos

constitucionales'. Se ejerce con ellos una función primaria y no subordinada y su orientación y límite se hallan en los solos textos constitucionales y no en la ley.

"A la luz de las instituciones nacionales se les pueden ver las siguientes características:

"a) Su fuente es la Constitución, de modo exclusivo y directo. No buscan ejecutar ninguna ley, porque ellos mismos son la ley;

"b) Mientras la norma constitucional que confiere la facultad de dictarlos, esté vigente, el Gobierno puede ejercerla para modificar o derogar normas sobre la materia, a la manera como el Congreso ejerce igual potestad respecto de las materias de su competencia;

"c) El Gobierno puede ejercer sobre ellos la potestad reglamentaria, como lo hace respecto de las leyes expedidas por el Congreso, porque aunque provenientes de fuente distinta, tienen idéntica materialidad y sustancia y exigen una cumplida ejecución".

A lo anterior nada cabe agregar, quitar o modificar ahora. El calificativo de "decretos autónomos" o "decretos constitucionales" se aviene con su contenido jurídico y explica con acierto su origen.

2. *El ordinal 14 del artículo 120 de la Carta, prevé la "intervención necesaria" del Presidente de la República, como "atribución constitucional propia", en dos campos claramente delimitados: el del Banco de Emisión o sea el Banco de la República, y el de las actividades de personas, naturales o jurídicas "que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado".*

3. *En relación con el Banco de Emisión que hoy, por disposición de la ley acusada, es el Banco de la República, en términos generales, la "intervención necesaria" del Presidente de que habla el texto constitucional, no puede ser otra que la adecuada al ejercicio de la función de emisión que le ha encomendado el Congreso, y al consecuente desarrollo por este medio de una correcta política monetaria, sobre las bases señaladas para ello por el legislador. En consecuencia, corresponde al Presidente de la República, de modo privativo, dictar reglas tales como las concernientes a su naturaleza jurídica peculiar, su organización, sus funciones, sus directivas, su patrimonio y el régimen legal de sus funcionarios. En estos aspectos no procede el ejercicio de la función legislativa por el Congreso; cualquier intromisión de éste, quebranta el precepto constitucional y hace inexequible el acto.*

Sexta.

1. Las disposiciones acusadas de la Ley 7ª de 1973, regulan, en lo esencial, dos materias diferentes, y por lo mismo, se pueden clasificar, para los efectos de este fallo, en dos grupos: el primero lo integran las de los artículos 4º, 5º, inciso 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20; y el segundo comprende las de los artículos 1º, 2º, 3º, 5º. Parágrafo 21, 22, 23 y 24, literales a) y d).

2. Las disposiciones del primer grupo, reglan las siguientes materias:

a) Integración del patrimonio del Banco mediante la adquisición de acciones de distintas clases, valor de ellas y formas de pago; régimen de su traspaso; utilidades o beneficios y disposición de los mismos (artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 y 11);

b) Junta Directiva del Banco: sus miembros, formas de nombramiento, período, calidades e incompatibilidades. (Artículos 12, 13 y 14);

c) Control del Banco (artículo 15);

d) Juntas directivas de las sucursales del Banco (artículo 16);

e) Distribución de utilidades del Banco. (Artículo 17);

f) Régimen jurídico del Banco (artículo 18);

g) Régimen jurídico de los trabajadores y pensionados del Banco (artículo 19);

h) Labores de fomento cultural del Banco (artículo 20).

Respecto de estas disposiciones, por lo expuesto, y en especial lo dicho en los párrafos 2 y 3 de la consideración 5ª, el Congreso carece de competencia para dictarlas, y si lo hizo, infringió directamente el citado precepto, e indirectamente los artículos 55 y 78-2 de la Constitución.

Mas, respecto al parágrafo del artículo 5º, se observa:

a) Dicho precepto reza: "Declárase de utilidad pública la adquisición por el Estado de las acciones a que se refiere el anterior inciso", es decir, las acciones de la clase "D", salvo las del Fondo de Estabilización;

b) Conforme al inciso 3) del artículo 30 de la Carta, los motivos de utilidad pública o de interés social deben ser "definidos por el legislador", y por ello tal previsión escapa a la competencia excepcional que el Presidente de la República tiene como derivada de la "intervención necesaria" en el Banco de Emisión. Así, esta norma, expedida por el Congreso, es exequible.

3. En relación con las normas del segundo grupo se tiene:

a) El artículo 1º ordena: "A partir del 20 de julio de 1973, el atributo estatal de la emisión será indelegable *en los términos de esta ley* (se subraya) y lo ejercerá el Estado por medio del Banco de la República". El precepto es exequible, menos la expresión subrayada "en los términos de esta ley", que no lo es por cuanto subordina esta disposición a normas que como se ha visto, son inexequibles por incompetencia del Congreso para dictarlas. Además, la parte inicial "a partir del 20 de julio de 1973, el atributo estatal de la emisión será indelegable", no significa que antes de esa fecha lo fuera;

b) El artículo 2º contiene un precepto de carácter general y una garantía para todas las entidades bancarias respecto de los servicios de la banca central. Es exequible, por cuanto compete al Congreso, por medio de ley y de modo privativo, expedirlo;

c) El artículo 3º contiene una autorización específica al Gobierno para celebrar un nuevo contrato de emisión de moneda con el Banco de la República, autorización que encuentra respaldo en el artículo 76, ordinales 11) y 16) de la Constitución. No interfiere las funciones propias del Banco ni menoscaba la atribución del Presidente de la República. Mas, la frase final, "conforme a las bases que sobre la materia se señalan en esta Ley", sí resulta inexequible, por la misma razón dada respecto del artículo 1º, parte final;

d) El artículo 21 contiene una autorización para realizar las operaciones presupuestales necesarias al cumplimiento de las ordenaciones legislativas viables. En este sentido debe entenderse, y así resulta exequible, pues está dentro de la competencia del Congreso concederla;

e) El artículo 22 armoniza con lo previsto en el artículo 118, ordinal 4) de la Carta, y por tanto, es exequible. Se trata del cumplimiento de un deber constitucional;

f) Los artículos 23 y 24, inciso 1), literales a) y d), se relacionan con las funciones propias de la Junta Monetaria, y por consiguiente, de acuerdo con los razonamientos hechos, es de la competencia excluyente del Congreso expedirlos por medio de ley. La constitucionalidad no ofrece duda o reparo, y así habrá de afirmarse.

Séptima.

1. Violando las disposiciones del primer grupo los artículos 120, ordinal 14), 55 y 78, ordinal 2) de la Constitución, como queda demostrado, es innecesario adelantar su confrontación con otros preceptos de la misma.

2. En cuanto a los artículos que integran el grupo 2º, por lo dicho, se consideran constitucionales. No quebrantan ellos los preceptos superiores indicados por los actores, ni otro alguno.

VI. Conclusión.

1º Las normas acusadas, que hacen parte del primer grupo indicado, son inexequibles.

2º Las normas del segundo grupo, son exequibles.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Son inexequibles los artículos 4º, 5º, inciso, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley 7ª de 1973.

2º Es exequible el artículo 1º de la Ley 7ª de 1973, menos en la parte que dice: "en los términos de esta ley", que se declara inexequible.

3º Es exequible el artículo 2º de la Ley 7ª de 1973.

4º Es exequible el artículo 3º de la Ley 7ª de 1973, menos en la parte final que dice: "conforme a las bases que sobre la materia se señalan en esta ley", que se declara inexequible.

5º Es exequible el parágrafo del artículo 5º de la Ley 7ª de 1973.

6º Son exequibles los artículos 21, 22 y 23 de la Ley 7ª de 1973.

7º Es exequible el artículo 24, inciso primero, literal a) y d), de la Ley 7ª de 1973.

Comuníquese a quien corresponda.

Guillermo González Charry, Mario Alario D' Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos

Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago y José María Velasco Guerrero.

Gerardo Cabrera Moreno,
Conjuez.

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Las razones de nuestro disentimiento con la sentencia anterior las sintetizamos así:

Primera. No discutimos que el ejercicio de la facultad otorgada al Presidente de la República por el numeral 14 del artículo 120 de la Carta, conlleve el poder de dictar normas objetivas de derecho, como lo expuso esta corporación en sentencia de 1928 (Gaceta Judicial, tomo XXXVI *pág. 198) con base en la teoría de las facultades incidentales o implícitas, y que posteriormente ha desarrollado con la doctrina de los "decretos autónomos" o "reglamentos constitucionales", "cuyo rasgo fundamental consiste en ser la expresión de un poder subordinante, propio, autónomo, igual al de la ley no compartible con el Congreso", según lo expresó en fallo de 18 de agosto de 1972.*

Segunda. Pero de que tales decretos tengan las mencionadas características, no puede deducirse, que al ejercer el Gobierno la facultad de "intervención" en el aludido numeral previsto, pueda llegar hasta modificar la estructura del ente intervenido, arrogándose prerrogativas señaladas por modo expreso en la Carta al Congreso. Consideramos que en este punto se confunden dos situaciones muy distintas: el carácter de los reglamentos constitucionales, que no son subordinados a la ley y, por tanto, autónomos; cuya fuente inmediata es la Constitución y que tienen la misma objetividad de aquélla, con la materia que puede ser objeto de reglamentación por los mismos.

Esta es simpre limitada por el texto constitucional de donde se derivan, y cuando se faculta para ejercer "intervención" sobre una determinada entidad es obvio que se supone la de su existencia debidamente estructurada por el legislador, que es a quien la Constitución atribuye el poder de crearla y organizarla.

En efecto, el artículo 76, ordinal 10, señala como prerrogativa expresa del Congreso: "...expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales y comerciales del Estado...", y el Banco de la República es sin lugar a duda un establecimiento público.

La doctrina de la Corte, según sentencia de Sala Plena de 31 de septiembre de 1973, sobre constitucionalidad del literal b) del artículo 26 del Decreto 1050 de 1968, sostiene al respecto:

"La Corte en recientes fallos ha fijado el alcance de los numerales 9 y 10 del artículo 76 de la Carta en relación con ciertos acuerdos y decisiones que pueden adoptar las juntas directivas de las entidades descentralizadas de la administración. (V. sentencias de 13 de diciembre de 1972 y 27 de agosto de 1973).

"De acuerdo con esa jurisprudencia, corresponde a la ley crear los establecimientos públicos y expedir los estatutos básicos que rijan sus actividades esenciales. Por acto creador de un establecimiento público se entiende la manifestación de voluntad, en forma o con fuerza de ley, que le da vida. Y se entiende por estatuto básico de los mismos y de las empresas comerciales e industriales del Estado, el conjunto de reglas que determinan su denominación, su sede, las actividades que han de desarrollar, el patrimonio inicial y demás haberes presentes o futuros, los órganos al través de los cuales tienen que actuar, la manera de constituirlos y sus atribuciones respecto de terceros, los representantes legales, manera de designarlos, los poderes que pueden ejercer, las formalidades y requisitos a que esté sometida la validez de sus actos, etc. Naturalmente es indicado hacer esta descripción en el mismo acto legal que los crea, para certeza de quienes traten con esos entes jurídicos. Las normas básicas son inherentes a la constitución de las personas administrativas.

"A estas normas que de manera primordial gobiernan actuaciones frente a terceros, ha de sujetarse también, indudablemente, la reglamentación del funcionamiento interno de las entidades descentralizadas, esto es, la nomenclatura de sus funcionarios y empleados, grado de dependencia de unos con otros, distribución de labores y demás disposiciones atinentes al manejo de sus oficinas y dependencias. Tales reglamentaciones suelen llamarse, con poca propiedad, 'estatutos', expresión que así empleada resulta equívoca, susceptible de originar confusiones. Mejor sería llamar a esos documentos 'reglamentos internos' o, como concesión al uso referido, 'estatutos internos', o de 'organización interna', los cuales pueden adoptarse por la junta directiva u otros ór-

ganos o funcionarios, con arreglo a la ley o a los 'estatutos básicos', cuando éstos no las consignen. Pero debe recalcarse que esos estatutos meramente internos, en ningún caso han de contener reglas de creación, capacidad, representación, formación del patrimonio y atribuciones esenciales de ciertas entidades, que la Constitución tiene atribuidas a la ley con el nombre varias veces mencionado de 'estatutos básicos' ''. (Artículo 76-10).

Ahora bien. Las disposiciones de la Ley 7ª de 1973, que la sentencia que no compartimos sitúa en el ''primer grupo'' y que son las declaradas inexequibles, según su propio texto, ''regulan las siguientes materias:

''a) Integración del patrimonio del Banco mediante la adquisición de acciones de distintas clases, valor de ellas y formas de pago; régimen de su traspaso; utilidades o beneficios y disposición de los mismos (arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 y 11);

''b) Junta Directiva del Banco: sus miembros, formas de nombramiento, período, calidades e incompatibilidades (arts. 12, 13 y 14);

''c) Control del Banco (art. 15);

''d) Juntas Directivas de las sucursales del Banco (art. 16);

''e) Distribución de utilidades del Banco (art. 17);

''f) Régimen jurídico del Banco (art. 18);

''g) Régimen jurídico de los trabajadores y pensionados del Banco (art. 19);

''h) Labores de fomento cultural del Banco (art. 20)''.

Compárese el contenido de esas disposiciones con lo que la propia Corte ha señalado como la materia de los ''estatutos básicos'' de los establecimientos públicos y se verá que coinciden en su fondo, por lo cual fueron expedidas por el Congreso con plena capacidad constitucional.

De lo expuesto resulta, que por razones de simple lógica jurídica es inadmisible que la potestad de ''intervención'' del Gobierno en una entidad se extienda hasta cambiar la estructura del ente intervenido y que de acuerdo con sentencias anteriores de la Corte es al Congreso y no al Gobierno a quien corresponde ''crear los establecimientos públicos y expedir los estatutos básicos que rijan sus actividades esenciales'', por imperio del artículo 76, numeral 10 de la ley de leyes.

La sentencia de que discrepamos, sin embargo, desplaza esta competencia clara y expresa del legislador hacia el Gobierno, que queda investido de la facultad de modificar cuando lo tenga a bien ''los estatutos básicos'' del Banco de la República.

Esta decisión contraría otro principio fundamental de derecho, cual es el de que toda norma exceptiva es de interpretación estricta y la sentencia en comento admite que ''por excepción, la competencia legislativa que ordinariamente compete al Congreso, se traslada al Presidente de la República''. Por lo tanto, frente a la atribución de éste de ''ejercer la intervención necesaria en el Banco de Emisión'' y la del Congreso de ''expedir los estatutos básicos... de los establecimientos públicos'', no es correcto ampliar aquélla con detrimento de ésta, mediante una interpretación amplísima que conceda al concepto de ''intervención'' alcance de tal naturaleza que deje sin efecto la competencia expresa señalada al legislador.

De otra parte, es también principio jurídico universal el que las competencias las fija taxativamente la ley y no pueden atribuirse por extensión o analogía. En consecuencia, fijada la del Congreso ''para expedir los estatutos básicos... de los establecimientos públicos'', es antijurídico traspasarla al Presidente de la República en virtud de una facultad distinta, como es la de ''ejercer... la intervención necesaria en el Banco de Emisión''.

Tercera. El numeral 9º del artículo 76 de la Constitución otorga también de modo expreso al legislador competencia para ''determinar la estructura de la Administración Nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales''. Por consiguiente, tampoco compete al Gobierno, como facultad implícita en la de intervención sobre el Banco Emisor, el proveer respecto del ''régimen jurídico de los trabajadores y pensionados del Banco de la República'', previsto en el artículo 19 de la Ley 7ª de 1973, que fue, igualmente, declarado inexequible por la sentencia que no compartimos, y cuyo sustento constitucional es claro respecto de capacidad del Congreso para dictarlo, sin que sobre advertir, para efectos del inciso 2º del artículo 79 de la Constitución, que la ley mencionada fue expedida a iniciativa del Gobierno, por conducto de su Ministro de Hacienda y Crédito Público.

En suma: cuando la Carta atribuye al Presidente de la República una facultad no subordinada a la ley, es decir, autónoma, le concede también implícitamente la potestad de dictar normas objetivas de derecho, que le permitan el ejercicio pleno de aquella potestad. Pero esos poderes implícitos no pueden exceder la de materia precisa

sobre la que se otorga tal facultad, ni pueden ejercerse respecto de asuntos para los que la Constitución señala competencia expresa del Congreso.

Ante una facultad implícita del Presidente para dictar reglamentos autónomos, deducida de una atribución constitucional que le es propia, y una competencia expresa señalada al legislador por la Ley Suprema sobre un punto determinado, aquél no puede comprender este punto en su reglamento, sin excederse en el ejercicio de su facultad excepcional.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta.

JUNTA MONETARIA

La cosa juzgada en materia de constitucional.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., diciembre 15 de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

Aprobado según acta número 43 de 22 de noviembre de 1973.

1. El ciudadano Jaime Rafael Pedraza, en escrito de 11 de junio del año en curso, solicita de la Corte declare inexequibles los artículos 1º, 3º y 22 de la Ley 7ª de 1973, "por la cual se regula sobre la emisión, se dan unas autorizaciones al Gobierno para celebrar un contrato, se adicionan las facultades de la Junta Monetaria, y se dictan otras disposiciones".

2. El actor hace la transcripción literal de los preceptos objeto de impugnación.

3. Señala como violado el artículo 120-14, de la Constitución.

4. El cargo de violación lo deriva el actor de que, de acuerdo con la citada norma constitucional, corresponde al Presidente de la República "ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión...".

5. La Corte, al decidir la demanda de inconstitucionalidad propuesta por los ciudadanos Darío López Ochoa y Raúl Vásquez Vélez contra la Ley 7ª de 1973, artículos 1º a 24, en sentencia de esta fecha declaró exequibles los artículos 1º, en parte; 3º, en parte, y 22 de la misma.

6. En estas condiciones, la entidad se halla frente a un caso de cosa juzgada y, por ello, debe estarse a lo ya resuelto.

7. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Estese a lo decidido por la Corte, en sentencia de esta fecha, recaída en la demanda de inexequibilidad propuesta por los ciudadanos Darío López Ochoa y Raúl Vásquez Vélez, contra la Ley 7ª de 1973, artículos 1º a 24, inclusive, "por la cual se regula sobre la emisión, se dan unas autorizaciones al Gobierno para celebrar un contrato, se adicionan las facultades de la Junta Monetaria y se dictan otras disposiciones".

Comuníquese a quien corresponda.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

JUNTA MONETARIA

La iniciativa gubernamental para ciertas materias legislativas.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 15 de diciembre de 1973.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada según acta número 43 de 22 de noviembre de 1973.

El ciudadano Gonzalo Consuegra Quintero pide, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución, se declare inexequible la Ley 7ª de 1973, en su totalidad.

Contra esta misma Ley fue presentada demanda por los ciudadanos Darío López Ochoa y Raúl Vásquez Vélez, también en general, exceptuando solamente los artículo 24, literales b) y c), 25 y 26; a estas normas ha de referirse exclusivamente esta sentencia, pues las restantes ya han sido objeto de decisión definitiva.

Texto de las disposiciones acusadas.

"LEY 7ª DE 1973
"(abril 13)

"Por la cual se regula sobre la emisión, se dan unas autorizaciones al Gobierno para celebrar un contrato, se adicionan las facultades de la Junta Monetaria y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"...

"Artículo 24.

"a) ...

"b) Dar concepto al Gobierno y a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público sobre los efectos monetarios de los empréstitos externos que proyecte contraer el Gobierno Nacional y todas las entidades de derecho público, y en general sobre los contratos en moneda extranjera que comprometan a la Nación directamente o como garante;

"c) Dar concepto al Gobierno sobre las operaciones de crédito interno para cuya obtención se solicite autorización al Congreso;

"d) ...

"Artículo 25. Autorízase al Gobierno Nacional para invertir en la Corporación Financiera Popular dineros provenientes de empréstitos o de recursos presupuestales ordinarios, destinados al otorgamiento de crédito para planes de desarrollo y fomento de la pequeña y mediana industria del país. La inversión de los recursos estatales podrá hacerse como aporte de capital o como contrato de administración fiduciaria.

"Artículo 26. La presente Ley regirá desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

"Dada en Bogotá, D. E., a 14 de marzo de 1973".

El Procurador General considera que estas normas no violan la Constitución y que se deben declarar exequibles; contrasta la inconstitucionalidad del resto de la Ley 7ª, por intervención del legislador en asunto que no son de su competencia, con las normas de objeto de este estudio, pues éstas no son intervención del legislador en el Banco de Emisión.

Consideraciones.

El actor hace contra la Ley 7ª de 1973 una objeción genérica de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

"...

"La Ley 7ª de 1973, finalmente, adolece de inconstitucionalidad, ya que su formación se debió a la iniciativa de un miembro del Congreso Nacional y no la del Gobierno como está ordenado para esta clase de leyes por las disposiciones constitucionales transcritas en este capítulo".

A solicitud de la Sala Constitucional, en el término probatorio, el Secretario de la Cámara de Representantes informa:

"La Ley 7ª de 1973 (abril 13), "por la cual se regula la emisión, se dan autorizaciones al Gobierno para celebrar un contrato, se adicionan las facultades de la Junta Monetaria y se dictan otras disposiciones", fue de iniciativa del Gobierno, proyecto concretamente presentado por el señor Ministro de Hacienda, doctor Rodrigo Llorente y radicado bajo el número 2 de 1973".

Este informe hace innecesario cualquier comentario sobre la falta de iniciativa del Gobierno como causal de violación del artículo 79 de la Carta.

Tampoco violan las normas objeto de este estudio ningún otro precepto de la Constitución.

Por la consideración anterior la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena —previo estudio de la Sala Constitucional— y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Son constitucionales los artículos 24, literales b) y c), 25 y 26 de la Ley 7ª de 1973.

2º En cuanto a las otras disposiciones de la Ley 7ª de 1973, estese a lo resuelto en sentencia de esta misma fecha.

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

PROPOSICIONES ADOPTADAS POR LA SALA PLENA DURANTE EL AÑO DE 1974

Moción de Sala Plena, de fecha 24 de enero de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia registra conmovida en su sesión plenaria de esta fecha la muerte del doctor Aníbal Cardoso Gaitán, paradigma de Magistrados, varón justo y sereno, cuya sabiduría, virtudes y talentos señalaron rumbos a la jurisprudencia nacional, honraron la cátedra universitaria, enaltecieron el Parlamento colombiano y conformaron una vida impoluta al servicio del Derecho y de la Patria.

Transcríbase en nota de estilo a la familia del extinto e insértese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena, de fecha 31 de enero de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, se complace en dejar testimonio de reconocimiento y beneplácito a los doctores Guillermo González Charry y Mario Alario D'Filippo, por el decoro, dedicación y desvelo ejemplares de que dieron muestras en el desempeño de las funciones como Presidente y Vicepresidente de la corporación, en el período de 1973 a 1974.

Transcríbase en nota de estilo a los doctores Guillermo González Charry y Mario Alario D' Filippo e insértese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena, de fecha 27 de marzo de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión extraordinaria de la fecha, rinde tributo de sincera admiración a la memoria del doctor Ricardo Hinestrosa Daza, con motivo de cumplirse el primer centenario de su nacimiento, y exalta sus acrisoladas virtudes humanas, su versación en la ciencia jurídica —de la que dejó testimonio irrecusable en el probo ejercicio de su profesión, y en la cátedra y como Magistrado de esta Corte durante tres lustros— su profundo conocimiento humanístico y su dedicación a la formación de la juventud, especialmente como Rector eminentísimo de la Universidad Externado de Colombia.

Transcríbase en nota de estilo a los familiares del doctor Hinestrosa, al Externado de Colombia, a la Asociación Colombiana de Universidades, cuyo Presidente fue, e insértese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena, de fecha 27 de mayo de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión plena y extraordinaria de la fecha, deja constancia de su hondo sentimiento de pesar por el fallecimiento del señor doctor Eduardo Fernández Botero, ex Presidente de la corporación, notable jurista, catedrático y profesional, cuyas capacidades y virtudes lo destacaron en la administración de justicia, el Foro, la Universidad, el Parlamento y la Administración Pública durante un largo trayecto de la historia nacional. La Corte exalta el nombre del doctor Fernández Botero como ejemplo para todos los hombres de estudio y como guía para las nuevas generaciones.

Trancríbase esta proposición a la señora Ligia Arcila de Fernández Botero, a sus hijos y a la Universidad de Medellín, cuya rectoría ejercía con singulares eficacia y decoro al tiempo de su muerte. Insértese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena, de fecha 18 de julio de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, hace llegar su atento saludo al señor doctor Alfonso López Michelsen, a quien la Corte Electoral acaba de declarar Presidente de Colombia para el período constitucional de 1974 a 1978. La corporación expresa sus deseos porque la obra del próximo Gobierno, inspirada en conocidos designios patrióticos, se desarrolle normalmente en beneficio de la paz, la democracia y la justicia, como corresponde a la elevación intelectual y moral del ciudadano llamado a dirigirla. Al

mismo tiempo, se permite ofrecer su colaboración dentro de las funciones que la Carta asigna a esta entidad, a fin de mantener la necesaria armonía entre los dos Organos del Poder Soberano.

Transcríbase al señor doctor López Michelsen e insértese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena, de fecha 25 de julio de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia deja constancia en el acta de la sesión de hoy de su profundo pesar por la muerte del doctor Flavio Cabrera Dussán, quien honró la corporación como integrante de la Sala de Casación Civil, por su versación jurídica y el estricto cumplimiento de sus deberes de Magistrado y cuya sencillez, afabilidad y discreción le granjearon el afecto de todos sus compañeros de trabajo.

Transcríbase en nota de estilo a los hermanos del extinto, al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, de donde era oriundo, y publíquese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena, de fecha 1º de agosto de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión de la fecha, expresa su complacencia por la distinción que el Gobierno de Boyacá ha hecho al eminente miembro de la corporación, doctor Luis Sarmiento Buitrago, al otorgarle la condecoración Orden de la Libertad, en categoría de Gran Cruz, como reconocimiento a los valiosos servicios prestados al Departamento, y deja constancia de su solidaridad con el ilustre colega en el señalado honor que cobija también a la Corte Suprema.

Transcríbase al honorable Magistrado Luis Sarmiento Buitrago, y publíquese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena, de fecha 8 de agosto de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia expresa su congratulación al señor doctor Alberto Santofimio Botero por su nombramiento para Ministro de Justicia y le ofrece toda la colaboración que le sea dable prestarle para el éxito de sus gestiones ministeriales, que redundarán en provecho de una recta y eficaz administración de justicia.

Transcríbase al doctor Santofimio Botero e insértese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena, de fecha 12 de septiembre de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión de esta fecha, registra con sincero pesar el reciente fallecimiento del señor doctor Luis A. Flórez Páez, Magistrado que de ella fue, exalta el brillo de sus virtudes ciudadanas y deja testimonio de la sabiduría y probidad que inspiraron sus actos.

Transcríbase en nota de estilo a su señora viuda doña Blanca Arzayús de Flórez, a sus hijos, e insértese en la *Gaceta Judicial*".

Sesión celebrada con carácter extraordinario el día 8 de octubre de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, de la fecha, deplora la muerte del doctor Eudoro González Gómez, consagrado jurista y venerable maestro de juventudes, quien, a lo largo de su meritoria existencia, iluminó con sus luces la magistratura y la cátedra, dio siempre ejemplo de recio carácter y fue ejemplo de dignidad personal.

Comuníquese así, en nota de estilo, a sus familiares, a las Universidades de Antioquia y Pontificia Bolivariana y al honorable Tribunal Superior de Medellín, y publíquese en la *Gaceta Judicial*".

"La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, de la fecha, al conocer el deceso del doctor José Urbano Múnera, ocurrido en esta ciudad capital, expresa su más hondo pesar por tal insuceso, ya que fue varón virtuoso, jurista connotado y Magistrado ejemplar.

Transcríbase, en nota de estilo, a la viuda y demás familiares del extinto, al honorable Consejo de Estado y al honorable Tribunal Superior de Medellín".

"La Corte Suprema de Justicia deplora muy de veras el retiro de la corporación del honorable Magistrado, doctor Luis Carlos Pérez, quien la honró con la rectitud y honestidad de su conducta y le dio lustre con su inmensa versación jurídica. Al mismo tiempo, formula sinceros votos por el resultado feliz de sus gestiones al frente de la Rectoría de la Universidad Nacional.

Transcríbase al doctor Pérez, e insértese en la *Gaceta Judicial*".

Sesión celebrada con carácter extraordinario, el día 15 de octubre de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia deja testimonio en el acta de la sesión de hoy de su profundo pesar por la muerte del doctor Carlos Arango Vélez, quien sirvió al país como parlamentario insigne, diplomático avezado y prudente, hábil y prestigioso conductor político y como Magistra-

do de esta corporación, a la que honró con la honestidad de su vida y su profunda versación jurídica.

Transcríbase a los deudos del extinto e insértese en la *Gaceta Judicial*".

"La Corte Suprema de Justicia deja constancia en el acta de la sesión de la fecha de que ha aceptado la renuncia presentada por el honorable Magistrado doctor Luis Eduardo Mesa Velásquez en vista de su insistencia en ella para asumir el cargo de Rector de la Universidad de Antioquia, a la que aportará, como lo ha hecho en la Corte, su discreción y prudencia, la afabilidad de su trato, la honestidad de su conducta, y su vasto dominio de la ciencia del Derecho.

La Corte hace votos por el éxito de la fundamental labor encomendada al doctor Mesa Velásquez en la dirección de ese importante centro universitario.

Transcríbase al doctor Mesa Velásquez, e insértese en la *Gaceta Judicial*".

"La Corte Suprema de Justicia hace llegar al honorable Magistrado, doctor Eustorgio Sarria, a su señora y a sus hijos, su voz del más sentido pesar por la muerte de la señorita María Sarria, quien honró la sociedad de Popayán, con la nobleza de sus virtudes cristianas.

Transcríbase al honorable Magistrado, doctor Sarria, a los demás deudos de la extinta, e insértese en la *Gaceta Judicial*".

Proposición de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, celebrada el día 12 de diciembre de 1974.

"La Corte Suprema de Justicia, en la sesión plenaria de la fecha, expresa su protesta y extrañeza por la afirmación irrespetuosa contenida en la sección 'Día a Día' de la página editorial de 'El Espectador', del 7 de los corrientes, según la cual la elección del doctor Jesús Bernal Pinzón como Magistrado de ella, fue resultado de un acuerdo en cuya virtud el Procurador General y la Corte faltaron a su deber en cuanto a la aplicación de las normas vigentes sobre presunto retiro forzoso de algunos de los miembros de la corporación.

La designación del doctor Bernal Pinzón fue fruto exclusivo de los merecimientos intelectuales y morales que lo han llevado a ocupar otras eminentes posiciones de servicio al país. Además, la Corte Suprema de Justicia exige ser tratada por toda autoridad, entidad o persona con el absoluto respeto que le corresponde como cabeza de una de las Ramas del Poder Público.

Transcríbase a 'El Espectador' y a la prensa hablada y escrita e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Dada en Bogotá, a los 12 días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro.

El Presidente (firmado),

José Enrique Arboleda Valencia".

PRESTACIONES SOCIALES DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES

Las diferencias jerárquicas se traducen en diversos regímenes de trato, remuneración y prestaciones sociales. — Exequibilidad de los artículos 116 y 119 parágrafos 1º y 2º del Decreto extraordinario 2337 de 1971.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 25 de enero de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición.

1. Invocando el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano José A. Pedraza Picón, en escrito de 31 de agosto del año en curso, solicita de la Corte declaración de inexequibilidad parcial, de los artículos 116 y 119, parágrafo 1º y parágrafo 2º, del Decreto extraordinario número 2337 de 3 de diciembre de 1971.

2. La tacha de inconstitucionalidad se contrae a las partes de estas normas que señalan el reconocimiento de prestaciones sociales al personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, a partir de la vigencia del expresado Decreto.

3. La demanda fue admitida por auto de 8 de septiembre de 1973 y se ordenó correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, por el término legal.

II. Disposiciones acusadas.

1. Para mejor comprensión del alcance de la demanda y de la decisión que acerca de ella se ha de tomar, se hace la transcripción de todo el texto de los citados artículos 116 y 119:

"DECRETO NUMERO 2337 DE 1971

"(diciembre 3)

"Por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970,

Decreta:

"...

TITULO QUINTO

De las prestaciones.

"...

"CAPITULO II

"*Prestaciones por retiro.*

"Artículo 116. *A partir de la vigencia del presente Decreto,* al personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares *que se retire o sea retirado bajo la vigencia del mismo,* se le liquidarán las prestaciones sociales sobre las siguientes partidas, así:

"a) Cesantía y demás prestaciones unitarias: Sueldo básico, prima de antigüedad, subsidio familiar, una prima de actividad del quince por ciento (15%) del sueldo básico correspondiente a su grado, doceava parte de la prima de Navidad, prima de vuelo en las condiciones establecidas en este Decreto, gastos de representación para Oficiales Generales o de Insignia y prima de Estado Mayor en las condiciones indicadas en este estatuto;

"b) Asignaciones de retiro y pensiones sobre: sueldo básico, prima de antigüedad, un subsidio familiar para el personal de Oficiales y Suboficiales casados o viudos con hijos legítimos, del treinta por ciento (30%) de su sueldo básico por su estado de casado o viudo con hijos legítimos, un cinco por ciento (5%) por el primer hijo y un cuatro por ciento (4%) por cada uno de los demás, sin que el total sobrepase del cuarenta y siete por ciento (47%) del sueldo básico, una prima de actividad del quince por ciento (15%)

del sueldo básico correspondiente a su grado, doceava parte de la prima de Navidad, prima de vuelo en las condiciones establecidas en este Decreto, gastos de representación para Oficiales Generales o de Insignia y prima de Estado Mayor en las condiciones indicadas en este Decreto.

"Artículo 117...

" .....

"Artículo 119. *Asignación de retiro.* A partir de la vigencia del presente Decreto, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que sean retirados del servicio activo después de quince (15) años, por llamamiento a calificar servicios o por voluntad del Gobierno o de los Comandos de Fuerza, según el caso, por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, por incapacidad relativa y permanente, por incapacidad profesional o por conducta deficiente, o a solicitud propia después de los veinte (20) años, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 116 de este estatuto por los quince (15) primeros años de servicio y un cuatro por ciento (4%) más, por cada año que exceda de los quince (15) sin que el total sobrepase del ochenta y cinco por ciento (85%) de los haberes de actividad.

"Parágrafo 1º *A partir de la vigencia de este Decreto,* cuando el Oficial o Suboficial *se retire* con treinta (30) o más años de servicio, la asignación de retiro será del noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas fijadas en el artículo 116 y liquidada en la forma prevista en este Decreto.

"Parágrafo 2º *A partir de la vigencia del presente Decreto,* el personal de Oficiales y Suboficiales *retirados con anterioridad* al 17 de diciembre de 1968, con treinta (30) o más años de servicio, se les reajustará su asignación de retiro al noventa y cinco por ciento (95%) tomando como base las partidas que se incluyen en cada caso para la respectiva asignación.

"Parágrafo 3º...".

("Diario Oficial" número 33506 de enero de 1972).

2. El Decreto número 2337 de 3 de diciembre de 1971 fue dictado por el Presidente de la República "en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970. Por tanto, para la misma finalidad, se transcribe su texto:

"LEY 7ª DE 1970

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, pro témpore, para organizar el Ministerio de Defensa Nacional y las entidades adscritas o vinculadas a éste, modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y las remuneraciones y prestaciones de dicho personal".

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado desde la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

"a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

"b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

"c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y

"d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

"Artículo 2º Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

"Artículo 3º Esta Ley rige desde su sanción.

"Dada en Bogotá, a 25 de noviembre de 1970.

"República de Colombia, Gobierno Nacional, Bogotá, D. E., a 4 de diciembre de 1970.

"MISAEL PASTRANA BORRERO

"Publíquese y ejecútese.

"El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Alfonso Patiño Roselli.* El Ministro de Defensa Nacional, Mayor General *Hernando Currea Cubides*".

Esta Ley fue publicada en el "Diario Oficial" número 33213.

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

1. El actor señala como infringidos los artículos 16, 17, 20, 22, 23, 25, 26, 30, 39, 45, 46, 76-1, 76-9, 76-10, 76-12, 118-8, 166 y 169 de la Constitución.

2. El cargo principal, fundamento de la demanda, es el que de que la cuantía de determinadas prestaciones sociales para los militares retirados entraña una disminución respecto de las prestaciones sociales que corresponden a los militares en servicio; con lo cual se establece una desigualdad que comporta violación de los textos constitucionales. Además, esa misma desigualdad se presenta entre los militares que se retiraron o fueron retirados antes de la vigencia del Decreto número 2337 de 1971 y los que pasaron a la misma situación a partir de esa fecha, perjudicando a los primeros.

3. De este modo se infringen, de una parte, los artículos 116, 76-12 y 118-8, y de otra, las demás disposiciones constitucionales citadas, que consagran, en conjunto, el principio de la igualdad ante la ley.

4. Textualmente dice:

"Bajo el principio contenido en el artículo 166 de la Constitución, la Nación tiene para su defensa *"un Ejército permanente"*, y es la ley la que *determinará el sistema de reemplazos del Ejército, así como los ascensos, derechos y obligaciones de los militares"*. De este modo, si es *uno* el Ejército, es uno el sistema de reemplazos, el régimen de ascensos, derechos y obligaciones. Es decir, que no puede haber varios ejércitos o varios sistemas o regímenes de ascensos militares y de obligaciones y derechos.

"Por el artículo 169, ib., se constitucionaliza la prohibición de que dentro de ese régimen unitario militar de carrera, de ascensos, obligaciones y derechos militares, puedan ser éstos privados de sus grados, honores y pensiones sino en los casos y del modo que determine la ley. Es decir, eleva a principio constitucional la prohibición de que los militares sean privados de sus grados, honores y pensiones sin la tipicidad de cada situación en que el legislador determine la sustantividad típica y singular que los haga acreedor a tal sanción y por un procedimiento también escogido y propio a las castrenses.

"Dentro del régimen unitario de prestaciones sociales, el Presidente de la República legisló extraordinariamente en el artículo 116 del decreto acusado parcialmente, literal b) sobre *'Asignaciones de retiro y pensiones'*. Y fijó, entre otras prestaciones, *"un subsidio familiar', para el personal de Oficiales y Suboficiales casados o viudos con hijos legítimos, del treinta por ciento (30%), por su estado de casado o viudo con hijos legítimos,* un 5% por el primer hijo y un 4% por cada uno de los demás, sin que el total sobrepase del cuarentisiete por ciento (47%), una 'prima de actividad' del quince por ciento (15%) del sueldo básico, correspondiente a su grado, una doceava parte de la prima de Navidad, prima de vuelo en las condiciones establecidas en ese Decreto, gastos de representación para los Oficiales Generales o de Insignia, y *'prima de Estado Mayor'*, en las condiciones indicadas en ese estatuto, *pero solo para los Oficiales y Suboficiales que se retiren o sean retirados bajo su vigencia. No para los retirados antes.*

"Del mismo modo, en su artículo 119 y versando sobre la materia de prestaciones sociales de retiro, fijó los porcentajes pensionales por razón del tiempo de servicios mínimos así como el porcentaje máximo pensional. Con el parágrafo 1º, ib., dispuso que, "cuando el Oficial *se retire* con *treinta o más años de servicio"*, la asignación de retiro será del 95%.

"Por el parágrafo 2º del artículo 119, ib., extendió dicho porcentaje pensional máximo del 95% que incrementa el quantum pensional militar, desde la vigencia de tal estatuto, para los Oficiales y Suboficiales retirados con anterioridad al 17 de diciembre de 1968".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación, en vista número 133 de 11 de octubre del año en curso, solicita que se declaren exequibles los preceptos "objeto de la demanda, incluidos en el artículo 116 y en los parágrafos 1 y 2 del artículo 119 del Decreto 2337 de 1971".

2. Hacen parte de ese documento las siguientes consideraciones:

"El Ejército que prevé el artículo 166 de la Carta para la defensa de la Nación son las Fuerzas Militares a que se refiere, entre otros ordenamientos, el Decreto 2337 de 1971, parcialmente acusado, a saber: el Ejército propiamente dicho que es la fuerza terrestre, la Armada o fuerza marítima y fluvial y la Fuerza Aérea, y que se definen como 'las organizaciones instruidas y disciplinadas conforme a la técnica militar y constitucionalmente destinadas a la defensa de la soberanía nacional y de las instituciones patrias" (artículos 1º del mismo Decreto 2337 y 3º del Decreto 2335 de 1971).

"Como es obvio, los cuadros de las Fuerzas Militares necesitan renovarse permanentemente y así se va produciendo para Oficiales y Subofi-

ciales la situación de retiro, en que ellos, sin perder su grado militar, cesan en la obligación de prestar servicio en actividad (art. 93, D. 2337 citado).

"La sola enunciación de las dos situaciones, en actividad y en retiro, con todas las obvias implicaciones de la primera, hace inútil todo esfuerzo que se realice para demostrar que "si es uno el Ejército" (es decir, las Fuerzas Militares), no puede haber en éstas varios regímenes de obligaciones y derechos y, concretamente, diversos sistemas de remuneraciones y prestaciones sociales para el personal en servicio y el retirado, como lo pretende el demandante.

"No es cierto que los supuestos fácticos sean iguales en una y otra situación, pues no pueden compararse siquiera las obligaciones actuales de quienes se hallan prestando el servicio, con la meramente potencial de quienes —si su retiro es temporal con pase a la reserva— pueden volver a la actividad en casos excepcionales de reincorporación, llamamiento especial o movilización. De ahí por qué es diferente el régimen disciplinario para unos y otros (art. 94, ibid.), y por qué también los retirados se hallan en posibilidad legal de ingresar al servicio civil o de dedicarse a actividades particulares, sin ninguna clase de incompatibilidades por doble remuneración (art. 1º, Decreto 1713 de 1960, en relación con el artículo 64 de la Constitución).

"Las diferencias de hecho se hacen más ostensibles si el retiro es absoluto, y si es temporal cuando el Oficial o Suboficial llegare a la edad máxima señalada [art. 95-b), Decreto 2337 cit.].

"El artículo 169, que se cita también como infringido, no prohibe que los militares sean privados de sus grados, honores y pensiones, dispone sí que esa privación solo puede realizarse "en los casos y del modo que determine la ley". Pero aún así, por las normas legales acusadas no se degrada a ningún Oficial o Suboficial, ni se le suprime o disminuye ninguna prestación social que ya le hubiera sido reconocida de conformidad con disposiciones vigentes.

"Las normas de carácter general y objetivo que establezcan o aumenten una prestación social pueden regular todas sus modalidades, las condiciones o situaciones de hecho que causen la prestación o el aumento, la fecha en que esas situaciones se empiecen a tomar en cuenta para su efectividad, etc.

"Ningún precepto de categoría constitucional obliga al legislador a disponer que la nueva prestación o el aumento tengan efectividad desde determinada época, anterior o posterior a la expedición o vigencia del propio ordenamiento que la crea o aumenta. Así, el señalamiento de una u otra fecha queda librado a la simple conveniencia, a las posibilidades fiscales, etc. Esto rige también para el legislador extraordinario cuando la ley de facultades no fija ninguna fecha para aquella efectividad.

"Deseo anotar, finalmente, que el señor Ministro de Defensa presentó al Congreso un proyecto de la ley, en lo que a esta demanda se refiere, extiende a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares retirados con anterioridad al 1º de enero de 1972, los beneficios consagrados en el literal b) del artículo 116 del Decreto acusado, con efectividad a partir del 1º de enero de 1974, explicando que si esto no se hizo durante la vigencia de la ley de facultades extraordinarias número 7 de 1970, 'se debió a la considerable erogación que el Estado tuvo que hacer para reajustar los sueldos de los miembros de las Fuerzas Armadas y del personal civil a partir del 1º de enero de 1971, así como las asignaciones de retiro y pensiones militares' ".

("Anales del Congreso", agosto 21-1973).

V. Consideraciones.

Primera.

1. *El Título* XVI *de la Constitución contiene las normas que regulan la "fuerza pública". Entre ellas está la del artículo 166 que ordena: "La Nación tendrá para su defensa un Ejército permanente". O sea que instituye a éste como elemento esencial de la organización y prestación de uno de los servicios fundamentales del Estado: el de la conservación y restablecimiento del orden público, en sus aspectos externo e interno. En el primero, mediante la protección de la integridad territorial; y en el segundo, cooperando con los demás cuerpos armados para asegurar la tranquilidad social.*

2. *La unidad del Ejército es obvia: sin ella no se concebiría como un cuerpo dotado de disciplina y capacidad para cumplir sus fines; mas tal cosa no significa que dentro de su composición interna no existan diferencias jerárquicas que, necesariamente, se traducen en diferentes regímenes de trato, remuneración y prestaciones sociales. Y si esto se predica de los militares en actividad, con mayor razón cabe afirmarlo respecto del personal en retiro, que no tiene iguales o semejantes responsabilidades inmediatas.*

3. *Por ello, el mismo precepto deja a la ley fijar el sistema de reemplazos, ascensos,* derechos *(se subraya) y obligaciones de los militares.*

Segunda.

1. Los preceptos acusados son parte del estatuto "por el cual se reorganiza la carrera de

Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares", están incorporados en el Título V que regula "las prestaciones en actividad, en retiro por separación, por incapacidad e invalidez, por muerte, por desaparición y cautiverio".

2. En armonía con lo expuesto, el legislador, ordinario o extraordinario, tiene capacidad constitucional para dictarlas atendiendo solo a las necesidades y conveniencias públicas. Y en la apreciación de éstas obra con autonomía.

3. Siguiendo este criterio, el estatuto prevé la situación legal de retiro, sus consecuencias y sus causales, poniendo de relieve las anotadas diferencias:

"Artículo 93. *Retiro.* Retiro de las Fuerzas Militares es la situación en que por disposición del Gobierno para Oficiales o del Comando de la respectiva Fuerza para Suboficiales, unos y otros cesan, sin perder su grado militar, en la obligación de prestar servicio en actividad, salvo en los casos de reincorporación, llamamiento especial al servicio o movilización.

"Artículo 94. *Régimen disciplinario aplicable a Oficiales y Suboficiales en uso de retiro.* Los Oficiales y Suboficiales en uso de retiro, solo estarán sujetos al régimen disciplinario de las Fuerzas Militares en los casos y forma establecidos en el reglamento de régimen disciplinario.

"Artículo 95. *Causales de retiro.* El retiro del servicio activo para personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares se clasifica según su forma y causales como se indica a continuación:

a) Retiro temporal con pase a la reserva:

1. Por solicitud propia.

2. Por llamamiento a calificar servicios.

3. Por voluntad del Gobierno para Oficiales o del Comando de la respectiva Fuerza para Suboficiales.

4. Por sobrepasar la edad correspondiente al grado.

5. Por incapacidad relativa y permanente.

6. Por incapacidad profesional.

7. Por conducta deficiente.

b) *Retiro absoluto:*

1. Por incapacidad absoluta y permanente o por gran invalidez.

2. Por haber cumplido 65 años de edad los Oficiales y 55 los Suboficiales.

4. *La situación jurídica que contemplan los artículos 116 y 119 del Decreto número 2337 de 1971, o sea la aplicación de estos preceptos a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, que se retiren o sean retiradas bajo o a partir de su vigencia, no entraña violación del artículo 166 de la Constitución. En nada compromete la unidad e integridad del Ejército Nacional y como queda dicho, ella encaja dentro del ejercicio normal de la atribución que tiene el Congreso de regular el servicio público y de dictar las normas sobre la carrera militar y el régimen de prestaciones sociales (C. N., art. 76, 9-10).*

Tercera.

1. El artículo 169 de la Carta dispone que los militares no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley. Las normas impugnadas no contravienen esta prohibición.

2. La garantía constitucional no es absoluta y por ende, la pérdida de uno o de todos esos elementos que conforman el patrimonio de los miembros del Ejército, puede acaecer "en los casos y del modo que determine la ley", a título de sanción.

Cuarta.

1. El Presidente de la República, al dictar el Decreto número 2337 de 1971, y por lo mismo, las normas acusadas, se ciñó al texto y al espíritu de la ley de facultades extraordinarias número 7 de 1970. Demostrada la inanidad del cargo principal de la demanda, no aparece, en forma alguna, que exista exceso o desviación en el ejercicio de ellas.

2. *Facultado el Gobierno para modificar el régimen de las prestaciones sociales "del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional", lógicamente lo estaba para hacerlo en relación con el personal, que por las causas o motivos previamente determinados, se retira del servicio activo.*

Quinta.

1. El cargo específico de violación del artículo 30 de la Constitución se basa, en relación con el subsidio familiar, en que la parte acusada del artículo 116 del Decreto número 2337 de 1971, "afecta para quienes se retiraron antes de la vigencia del estatuto o fueron retirados con anterioridad, su estado civil y afecta el estado civil de los hijos legítimos".

2. *Observa el Procurador General que "el aumento o la disminución de la cuantía unitaria del subsidio familiar y su reconocimiento por un número mayor o menor de hijos, ninguna relación tiene con el estado civil mismo, ni siquiera indirecta en forma que pueda llegar a afectarlo".*

Y esto es así, por cuanto el estado civil *de una persona es su situación jurídica en la familia y la sociedad, que determina su capacidad para*

ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones. (D. Ext. número 260 de 1970, art. 1). Situación que en nada se modifica por factores de orden aritmético.

3. *De otra parte, la garantía del artículo 30 es para los derechos constituidos con justo título, y no, para las meras expectativas de derecho, las cuales el legislador puede extinguir cuando a bien lo tenga, en armonía con la protección general que corresponde al interés de toda la comunidad.*

Sexta.

1. Partiendo el actor de la consideración de que los preceptos acusados conceden a los militares en retiro un régimen de prestaciones sociales diferente al de los que se encuentran en actividad, que es el cargo fundamental de la demanda, y suponiendo que por ese mismo hecho hubo exceso en el ejercicio de las facultades otorgadas al Gobierno por la Ley 7ª de 1970, concluye en la violación de los artículos 16, 17, 20, 22, 23, 25, 26, 39, 45 y 46, que consagran el principio de la igualdad ante la ley.

2. *En verdad, como lo ha sostenido la Corte en varios fallos, las normas constitucionales mencionadas están inspiradas en el principio de la igualdad ante la ley, y cuando él se desconoce, se quebrantan. Mas esta igualdad demanda, necesariamente, una igualdad fáctica, real y no aparente. En el caso controvertido aquélla no existe, puesto que se deriva de la situación de retiro de los militares en actividad en épocas distintas, signadas por factores económicos y sociales no semejantes.*

Conclusión.

Esta no es otra que la exequibilidad de las normas acusadas, las cuales no infringen los preceptos constitucionales indicados por el demandante, ni otro alguno.

Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Es exequible el artículo 116 del Decreto extraordinario número 2337 de 1971, en la parte que dice: "a partir de la vigencia del presente Decreto, al personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que se retiren o sean retirados bajo la vigencia del mismo".

2º Es exequible el parágrafo 1º del artículo 119 del Decreto extraordinario número 2337 de 1971, en la parte que dice: "a partir de la vigencia de este Decreto... se retire...".

3º Es exequible el parágrafo 2º del artículo 119 del Decreto extraordinario número 2337 de 1971 en la parte que dice: "a partir de la vigencia del presente Decreto... retirados con anterioridad al 17 de diciembre de 1968".

Comuníquese a quien corresponda.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

INEPTA DEMANDA

La Corte se abstiene de dictar decisión de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 70, 112 y 115 del Decreto 3071 de 1968, por el cual se reorganiza la carrera de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares. — La vigencia de los mandatos acusados es presupuesto de toda acción de inconstitucionalidad. — Son ineptas las acciones de inexequibilidad contra disposiciones derogadas, por cuanto no existe materia que pueda compararse con textos de la Carta que se pretendan infringidos.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., enero 23 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano José A. Pedraza Picón pide que se declaren parcialmente inexequibles los artículos 70, 112 y 115 del Decreto 3071 de 1968, "por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares".

La totalidad del decreto últimamente citado, y, por ende, los artículos fragmentariamente tachados de inconstitucionalidad, fue derogada expresamente por el artículo 193 del Decreto 2337 de 1971, cuyo título también reza: "por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares".

Como dato adicional cabe recordar que el Decreto 2337 que derogó las disposiciones ahora acusadas, también había sido demandado, en algunas de sus disposiciones, por el mismo ciudadano Pedraza Picón, y que la Corte declaró exequibles los preceptos así acusados, en sentencia de esta misma fecha.

En suma, la demanda que corresponde hoy resolver se refiere a mandatos abrogados, que carecen de vigencia, la cual es presupuesto de toda acción de inconstitucionalidad. Si una disposición acusada ha cesado de regir, no existe materia sobre la cual pueda producirse el fallo y ser objeto de comparación con textos de la Carta que se pretendan infringidos. De esta manera, la Corte reitera su constante jurisprudencia sobre ineptitud de las acciones de inexequibilidad contra disposiciones derogadas.

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

Resuelve:

No es el caso de dictar decisión de fondo en el presente negocio.

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS

Su reglamentación compete al legislador ordinario o extraordinario en su caso. — Exequibilidad de los artículos 2º y 3º del Decreto extraordinario número 1250 de 27 de julio de 1970.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., enero 23 de 1974.

(Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria).

1. El ciudadano Diógenes Arrieta Arrieta, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución, en demanda recibida en la Secretaría General el día 30 de agosto de 1973, solicita de la Corte se declaren inexequibles los *artículos 2º y 3º del Decreto extraordinario número 1250 de 27 de julio de 1970,* normas éstas que integran el Capítulo II del estatuto de Registro de Instrumentos Públicos.

2. La demanda fue admitida por providencia de 22 de septiembre del mismo año, una vez que el actor dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto número 432 de 1969. En esta misma providencia se ordenó correr traslado al Procurador de la Nación, por el término y para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 1250 DE 1970
"(julio 27)

. . . . . .

"CAPÍTULO *II*

Títulos, actos y documentos sujetos a registro.

Artículo 2º Están sujetos a registro:

1. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario.

2. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres, salvo la cesión del crédito prendario.

3. Los contratos de prenda agraria o industrial.

4. Los actos, contratos y providencias que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones.

Artículo 3º El registro de los documentos referentes a inmuebles se verificará en la oficina de su ubicación; el de los automotores, en la de su matrícula. Los contratos de prenda agraria o industrial se inscribirán con referencia al inmueble a que están destinados o en que se hallen radicados los bienes objeto del gravamen".

2. Hacen parte del expresado Decreto las siguientes disposiciones, cuyo contenido y alcances precisa tener en cuenta para los efectos de la decisión a tomar:

"Artículo 30. Con las anotaciones en la forma indicada en el presente capítulo se considera realizado para todos los efectos legales el registro, inscripción o anotación de instrumentos.

. . . . . .

"Artículo 90. Este ordenamiento deroga el Título 43 del Libro Cuarto del Código Civil, el artículo 38 de la Ley 57 de 1887, el artículo 1º de la Ley 39 de 1890, los artículos 38 y 39 de la Ley 95 de 1890, el artículo 7º de la Ley 52 de 1920, la Ley 40 de 1932 y las demás disposiciones relacionadas con el registro de instrumentos públicos".

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

1. El demandante señala como violados los artículos 30-1, 76-13, 182, 183 y 184 de la Constitución.

2. El concepto de la violación lo resume en estos términos:

"En cuanto las disposiciones acusadas concedieron exenciones del impuesto de registro en el otorgamiento de los instrumentos públicos sobre los siguientes actos notariales: poderes; protocolizaciones; constitución, reformación, liquidación de sociedades cuando no se aportan inmuebles; venta de derechos herenciales; venta de gananciales; promesas de venta; contratos de arrendamiento; mejoras y otros actos que las leyes anteriores sobre la materia habían gravado con el impuesto de registro y que los actos acusados no gravan.

"En cada ejercicio fiscal la omisión del impuesto representa varios millones de pesos para los departamentos afectados.

"Esta demanda se apoya en cuatro actos jurídicos fundamentales a saber:

"1º La cesión a favor de los departamentos que de la renta de registro y anotación hizo la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa por medio de la Ley 8ª de 1909 para que ellos la organicen, recauden, manejen e inviertan, sin reserva ni limitación alguna, según estatuye el artículo 3º de la ley.

"2º El derecho de propiedad que tienen los departamentos sobre los bienes, derechos, valores y acciones que pertenecieron a los extinguidos Estados Soberanos por cualquier título que la Nación se los adjudicó y por eso son propiedad exclusiva de dichos departamentos por una tradición constitucional que arranca desde el artículo 188 de la Constitución de 1886, pasa a varias enmiendas constitucionales y se incorpora últimamente en el artículo 184 de la Carta de 1968.

"3º La exención del impuesto o renta de registro que hicieron los actos acusados en el otorgamiento de varios contratos notariales, exención que expresamente le estaba prohibida al Gobierno Nacional por el artículo 183 de la misma Carta Fundamental.

"4º La intromisión del legislador en la organización de la renta de registro al señalar las tasas que deben pagar los usuarios del servicio y que ha regulado por medio de leyes y decretos extraordinarios que han coartado a los departamentos el derecho que tienen a la independencia para la administración de sus asuntos seccionales que les reconocieron el artículo 48 del Acto legislativo número 3 de 1910 y todas las reformas constitucionales posteriores, lo cual no pasa con las rentas de licores nacionales y degüello de ganado mayor, igualmente cedidas a los departamentos por la Ley 8ª de 1909 y que ellos continuaron administrando independientemente".

3. Conviene aclarar en relación con el ordinal 2 del artículo 2º del Decreto extraordinario 1250 de 27 de julio de 1970, lo siguiente:

a) Por medio del Decreto extraordinario número 1255 de los mismos día, mes y año, y en ejercicio también de las facultades conferidas al Presidente de la República por la Ley 8ª de 1969, se reglo todo lo referente a la "constitución, adquisición y registro de derechos reales y medidas judiciales de traba sobre vehículos automotores";

b) En esta forma se ratificó lo dispuesto en el mencionado ordinal 2 del artículo 2º del Decreto 1250;

c) Mas, por virtud de lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto extraordinario número 2157 de 9 de noviembre de 1970 se derogó expresamente el citado Decreto 1255, y en consecuencia tácitamente lo previsto en el ordinal 2 del artículo 2º del Decreto 1250.

Esta aclaración se hace para fijar el alcance de la parte resolutiva de este fallo.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación, en vista número 036 del presente año, llega a la conclusión de que las normas acusadas son exequibles, y solicita de la Corte pronunciamiento en tal sentido.

2. Al respecto se expresa así:

"Según nuestro ordenamiento constitucional, los Departamentos son entidades administrativas territoriales descentralizadas (art. 5º), tienen "independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución" (art. 182-1), sus bienes y rentas "son de su propiedad exclusiva" y "el Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades" (art. 183). Sin embargo, hay que entender que la Constitución otorga autonomía patrimonial a los Departamentos únicamente sobre los "bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o por decretos del Gobierno Nacional, o por cualquiera otro título, pertenecieron a los extinguidos Estados soberanos" a excepción de los inmuebles de que trata el artículo 202 del estatuto (art. 184);

b) "Dispone, además, en lo pertinente el artículo 188 de la Carta que 'compete a la *ley* la creación y supresión de círculos de... registro y la organización y reglamentación del servicio público que prestan los... Registradores'. O sea que no solo es nacional el servicio público de registro, sino que, además, su reglamentación es de

competencia del legislador ordinario, o del extraordinario en su caso.

"En armonía con este precepto constitucional, los ordinales 7 y 10 del artículo 76 del mismo ordenamiento otorgan al Congreso la potestad de conferir atribuciones a las Asambleas Departamentales y la de regular todos los aspectos del servicio público no previstos en otras normas constitucionales;

c) "Colígese entonces, con fundamento en lo dispuesto en los literales b) y c) del artículo 1º y en el artículo 2º de la Ley 8ª de 1969, que fue la que confirió facultades extraordinarias al Gobierno para dictar el estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, correspondiente al Decreto 1250 de 1970 y que es objeto de acusación en su Capítulo II, que esta parte del Decreto se aviene íntegramente a la Constitución. Ella es producto de un complejo normativo legal que, por virtud de lo establecido en los artículos 76, ordinales 1, 7, 10 y 13; 184 y 188 de la Constitución, preceptúa en sus artículos 2º y 3º con plena competencia constitucional, cuáles son los títulos, actos y documentos que quedan sujetos a registro y regula la manera de verificación e inscripción de algunos de ellos. Quedando entendido, de conformidad con el artículo 90 del estatuto referido, que han sido derogadas en forma expresa o implícita todas "las demás disposiciones relacionadas con el registro de instrumentos públicos";

d) "Por consiguiente, dado lo hasta aquí expuesto, el Capítulo II del Decreto 1250 de 1970, al eximir de registro algunos actos sujetos antes a ese requisito y por lo tanto al impuesto respectivo, no se inmiscuye en los bienes y rentas de las entidades territoriales, ya que, además de que no fueron cedidos a los Estados Soberanos con antelación a la vigencia de la Constitución de 1886 —lo cual indica a las claras que no se trata de rentas departamentales sino nacionales— la misma Constitución expresamente ordena al legislador la reglamentación del servicio público de registro. Por este aspecto el legislador extraordinario no solo no viola los artículos 30 y 183 de la Constitución, pues ambos se refieren a los bienes departamentales y no a los nacionales, sino que, además, cumple con la función constitucional explícitamente asignada en el artículo 188".

V. Consideraciones.

Primera.

1. *El órgano primordial de la Rama Legislativa del Poder Público es el Congreso, cuya atribución esencial consiste en regular el servicio público, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución. (Arts. 55-56-76).*

2. *Este servicio público comprende la actividad regular de los diferentes órganos del Estado, como una garantía del mantenimiento del orden y de la seguridad sociales. Frente a él, a sus necesidades y demandas, el ejercicio de aquella potestad se trasmuta en un deber.*

3. *El Congreso, al respecto, hace las leyes; que recaen, entre otras materias, en las indicadas en el artículo 76 de la Carta.*

Segunda.

1. *El registro de instrumentos públicos es un servicio público nacional que presta el Estado por medio de sus funcionarios, en la forma, para los fines y con los efectos que la ley consagra. En consecuencia, el legislador, ordinario o extraordinario, tiene aptitud constitucional suficiente para regularlo, en todos sus aspectos, y entre ellos el de los actos y documentos sujetos a tal requisito, el de las tasas e impuestos que los interesados deban sufragar, en armonía con las conveniencias del mismo servicio y de sus usuarios.*

2. *De no ser así, el proceso de mejoramiento o modernización de la Administración Pública estaría descartado, y las autoridades (término genérico), no podrían realizar los fines inicialmente señalados en la Constitución (art. 16).*

Tercera.

1. *De conformidad con este planteamiento, nada exorbitante se cumple cuando se adopta un nuevo estatuto del registro de instrumentos públicos, del cual son parte las normas impugnadas; ni menos cuando en su Capítulo II se limita el número y clase de títulos, actos y documentos sujetos a registro.*

2. El legislador, con plena autonomía para ello, consideró que no debía subsistir, acerca de este servicio público, la reglamentación del Título 43 del Libro Cuarto del Código Civil y leyes complementarias, y la sustituyó por la del Decreto extraordinario número 1250 de 27 de julio de 1970. No corresponde a la Corte enjuiciar tal conducta.

3. Por consiguiente, no hay exoneración de derechos o impuestos de las entidades territoriales.

Cuarta.

1. *Es verdad que la Nación, por medio de la Ley 8ª de 1909, cedió a los departamentos las rentas de licores nacionales, degüello de ganado mayor, registro y anotación. Mas tal acto no com-*

porta enajenación de la potestad legislativa para extinguir o modificar esas rentas.

2. *La cesión solo comprende el producto de la renta cedida, la capacidad legal para recaudarlo e invertirlo en los servicios de cargo de los departamentos. Ese producto, percibido o no percibido, pero causado, sí es patrimonio exclusivo de la entidad territorial, que goza de la garantía establecida a su favor por el artículo 183 de la Constitución.*

3. *La renta proveniente del "registro y anotación", es por su origen y naturaleza una renta nacional; y como tal, sujeta en su vigencia y cuantía a los eventos propios del proceso legislativo del caso.* Esta ha sido la doctrina de la Corte:

"Pero es indudable, de otro lado, que la circunstancia de que el legislador ceda en todo o en parte a las entidades territoriales el producto de una contribución nacional, no implica que el Congreso pierda el poder impositivo que le atribuye la Constitución, y que concretamente se refleja en los ordinales 1, 13 y 14 del artículo 76. Si así no fuera, quería decir que cuantas veces se decretara una participación territorial en una contribución nacional, el Congreso jamás podría volver a ocuparse de dicha materia para no violar el artículo 183". (S. C. P. 26 de febrero de 1973).

4. De otra parte, la independencia de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales, de que trata el artículo 182, debe ajustar con las normas de la misma Constitución y con los términos "que las leyes señalen".

Quinta.

1. Distinta es la situación jurídica que se presenta frente al mandato del artículo 184: "los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o por decretos del Gobierno Nacional, o por cualquier otro título, *pertenecieron a los extinguidos Estados Soberanos* (subraya la Corte), continuarán siendo propiedad de los respectivos departamentos"; con excepción de los inmuebles que indica el artículo 202 de la Constitución.

2. No hay aquí cesión alguna por parte de la Nación, dentro del régimen unitario de la Carta de 1886. Es solo el reconocimiento de un derecho que se constituyó dentro del régimen federal de la Constitución de 1863, que, en lo fiscal, delimitó el patrimonio de la Unión y el de los Estados Soberanos.

Sexta.

1. *A lo anterior cabe agregar lo siguiente: de modo específico la Constitución confía a la ley "la organización y reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores". (Art. 188).*

2. *Y es obvio que lo atinente a los "títulos, actos y documentos sujetos a registro", es parte esencial y necesaria de este atributo legislativo.*

VI. Conclusión.

Esta es la de la exequibilidad de las normas acusadas. No violan ellas los preceptos constitucionales indicados por el actor, ni otro alguno.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son exequibles los artículos 2º y 3º del Decreto extraordinario número 1250 de 27 de julio de 1970, normas que integran el Capítulo II del estatuto de registro de instrumentos públicos.

Comuníquese a quien corresponda.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

ZONA FRANCA DE PALMASECA

Su ámbito puede no coincidir con una determinada jurisdicción política. — Exequibilidad del artículo 1º del Decreto 1095 de 1970.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., enero 23 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Fabio Restrepo Arteaga pide se declare inexequible el artículo 1º del Decreto número 1095 de 1970, "en cuanto hace relación a la creación de la Zona Franca Industrial y Comercial de Palmaseca".

Texto de las normas:

"DECRETO NUMERO 1095 DE 1970

"(julio 7)

"Por el cual se establecen las Zonas Francas Industriales y Comerciales de Buenaventura y Palmaseca.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales, en especial de las que le confiere la Ley 105 de 1958, y

Considerando:

"Que la Ley 105 de 1958 autoriza al Gobierno para que, una vez realizados los estudios previos necesarios y a solicitud de los Concejos Municipales respectivos, establezca zonas francas que en su organización y funcionamiento se acojan a los principios adoptados en dicha Ley";

"Que los Concejos Municipales de las ciudades de Buenaventura y de Palmira han solicitado al Gobierno Nacional el establecimiento de zonas francas dentro de sus territorios;

"Que los estudios adelantados por las entidades competentes, señalan la conveniencia de crear Zonas Francas en las ciudades de Buenaventura y de Palmira,

Decreta:

"CAPITULO I

"Creación de las zonas.

"Artículo 1º Créanse las Zonas Francas Industriales y Comerciales de Buenaventura y de Palmaseca, las cuales funcionarán como establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y con domicilio en los Municipios de Buenaventura y de Palmira, en terrenos aledaños o contiguos al terminal marítimo de Buenaventura y al aeropuerto de Palmaseca, respectivamente".

Cita el actor como infringidos los artículos 76-11, 118-8, 76-9 y 55 de la Constitución.

Sus argumentaciones se reducen a que los establecimientos públicos, en este caso las zonas francas, son de creación legal directamente (art. 76-9), o por facultades extraordinarias al Presidente de la República (76-12), y su organización por medio de facultades especiales (76-11); que la Ley 105 de 1958 creó, en interpretación de la Corte, las Zonas Francas de Barranquilla, Cali o Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta, habiendo señalado los estatutos básicos de todas ellas y facultado al Gobierno para organizarlas; pero que "por un procedimiento curioso que bien pudiera llamarse de 'alquimia jurídica' en lugar de organizar la Zona Franca de Cali, creó la de Palmaseca, jurisdición municipal de Palmira", y agrega: "El hecho de que el aeropuerto de Cali se encuentre ubicado dentro de la comprensión territorial de Palmira, no es razón seria para que el Gobierno Nacional haya procedido en la forma ligera y alegre como lo hizo en este caso".

El Procurador considera que la facultad conferida al Gobierno por la Ley 105 de 1958 "lo autoriza para crear zonas francas en cualquier ciudad o puerto nacional", simplemente con su-

jeción a los estatutos básicos señalados en la misma Ley; en esta forma se podía crear una zona franca en Palmira (Palmaseca), sin exceso en el ejercicio de las facultades; pero que si la enumeración de ciudades, que la ley de facultades hace, significa prelación en su orden, tampoco hay uso indebido de las facultades al establecerla en Palmira porque "sin duda, el legislador ordinario vislumbraba el establecimiento de una zona franca adscrita al Municipio de Cali, cuya sede fuese contigua al aeropuerto municipal respectivo".

Consideraciones:

1ª *El concepto que el legislador da a la expresión "zona franca", en sentir de la Corte, es el de que es una institución aduanera que permite importar mercancías libres de derechos arancelarios, con el fin de almacenarlas o de procesarlas para consumo interno o para exportación. En el caso de que se limite la operación al depósito y almacenamiento de mercancías, ésta se denomina* franca comercial; *si tales mercancías se someten a un proceso de transformación se denomina* franca industrial. *Por lo general, estas dos modalidades se cobijan con el nombre de* zona franca. *(Sentencia de 20 de septiembre de 1973).*

2ª *Este concepto del legislador no se ciñe, por tanto, a una extensión política determinada por linderos municipales, sino que comprende un ámbito geográfico de relaciones socio-económicas, cuyo centro de operaciones esté ubicado dentro de la zona de influencia económica que se establece; la importación y exportación de mercancías requiere preferencialmente una destacada facilidad de transportes hacia el recinto aduanero que es la zona franca, para movilizar todos los elementos comerciales de provechosa transformación o necesario consumo.*

3ª La ciudad de Cali tiene como medio de comunicación y transporte principal el aeropuerto de "Palmaseca", construido en la jurisdición político-municipal de Palmira, que le presta eficientemente los servicios de abastecimiento internacional de las mercancías necesarias para su creciente desarrollo industrial y comercial y que conlleva las facilidades de control aduanero, inherentes a la institución de las zonas francas, con el criterio que el legislador se propone al crearlas; no es, por consiguiente, ilógico que el legislador extraordinario haya aprovechado esta circunstancia para organizar la zona de tal naturaleza que la Ley 105 de 1958 creó para incrementar el desarrollo comercial de Cali, así su ubicación no se encuentre política, pero sí geográficamente, en su perímetro municipal.

4ª *Lo anterior tiene un amplio respaldo en el criterio del constituyente sobre que las divisiones relativas a la planificación y al desarrollo económico y social pueden no coincidir con las divisiones territoriales generales (art. 7º C. N.); y es, al mismo tiempo, un anticipo de organización de las áreas metropolitanas para la mejor administración o prestación de servicios públicos en dos o más municipios dentro de un mismo departamento, como lo prevé el artículo 198 de la Carta.*

No hay violación de los preceptos citados por el actor, ni de ninguno otro de la Constitución.

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

Resuelve:

Es exequible el artículo 1º del Decreto 1095 de 1970, "en cuanto hace relación a la creación de la Zona Franca Industrial y Comercial de Palmaseca".

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

Guillermo González Charry, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

IMPUESTO SOBRE CONSUMO DE CERVEZAS DE PRODUCCION NACIONAL

Su extinción, modificación o reglamentación es competencia del legislador ordinario o extraordinario. — Exequibilidad de los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto extraordinario número 190 de febrero de 1969, dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 2º de la Ley 48 de 1968.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 14 de febrero de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición.

1. El ciudadano Carlos de la Espriella, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución, en escrito de 2 de noviembre de 1973, solicita de la Corte se declaren inexequibles los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto número 190 de 13 de febrero de 1969, "dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 2º de la Ley 48 de 1968".

2. La demanda anterior fue admitida por auto de 10 de los mismos mes y año, y en ella, además, se dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación por el término y para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 190 DE 1969
"(febrero 13)

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

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

Decreta:

. . . . . .

"Artículo 10. Los funcionarios de impuestos nacionales verificarán las liquidaciones hechas por los responsables del pago de este impuesto y, cuando las hallaren inexactas, practicarán liquidaciones de corrección a fin de establecer el verdadero gravamen e imponer las sanciones a que hubiere lugar, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la relación correspondiente.

"Copias de estas liquidaciones se enviarán a la dirección de los responsables y se entenderán notificadas en la fecha de su introducción al correo.

"Artículo 11. Dentro de los dos años siguientes a la fecha de presentación de la relación, el Director General de Impuestos Nacionales o sus delegados podrán revisar oficiosamente por una sola vez las liquidaciones del impuesto a que se refiere el artículo anterior.

"Artículo 12. El Director General de Impuestos Nacionales practicará liquidaciones de aforo del gravamen cuando los responsables del impuesto no hubieren hecho la relación de ventas exigida. Esta facultad puede ejercitarse dentro del término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en la cual se causó el impuesto.

"Artículo 13. Con el exclusivo objeto de dar aplicación a lo dispuesto en los tres artículos anteriores los funcionarios competentes podrán solicitar los libros de contabilidad, registros y facturas de ventas de los contribuyentes y de terceros.

"Artículo 14. En los casos de aforo, liquidación de corrección o de revisión, las oficinas de impuestos nacionales no podrán tomar o aceptar como base gravable, para la determinación del impuesto, un valor inferior al que se determine conforme al artículo 4º del presente Decreto.

"Artículo 15. Las liquidaciones de revisión y de aforo se notificarán personalmente o por edicto a los responsables del pago del impuesto.

"Artículo 16. La inexactitud en las relaciones de entregas de las empresas productoras de cervezas, acarrea una sanción equivalente al ciento por ciento (100%) del valor del impuesto aludido con la inexactitud.

"Cuando proceda la liquidación de aforo la sanción será del doscientos por ciento (200%).

"Artículo 17. La mora en el pago del impuesto causará una sanción equivalente al dos y medio por ciento (2½%) por cada mes o fracción de mes.

"Artículo 18. Contra las liquidaciones de corrección proceden los recursos de reclamación ante las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas y de apelación ante la Dirección General de Impuestos Nacionales.

"Artículo 19. Los recursos de reclamación y reposición de que trata el artículo anterior deberán interponerse por escrito dentro del mes siguiente a la notificación del acto recurrido.

"El recurso de apelación podrá interponerse como subsidiario al de reclamación, verbalmente al momento de la notificación de la providencia, o por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación.

"Artículo 20. Para la procedencia de los recursos de que tratan los artículos anteriores, con excepción de los que se interpongan contra las liquidaciones de aforo, deberá acreditarse el pago oportuno del impuesto correspondiente a las relaciones de entregas.

. . . . . .

2. El artículo 2º de la Ley 48 de 1968, norma invocada por el Gobierno como fundamento de su competencia legislativa para expedir el Decreto 190 de 1969, dice así:

"Artículo 2º El impuesto sobre el consumo de cervezas de producción nacional, establecido por el Decreto legislativo 1665 de 30 de junio de 1966, se continuará liquidando y pagando en la forma que lo determine el Gobierno Nacional, tomando en cuenta los siguientes criterios:

a) Una base impositiva clara, que dé completa certeza para la liquidación del impuesto e impida la evasión fiscal;

b) Tarifas que concilien la capacidad tributaria de las empresas con el mejoramiento de la situación fiscal de los departamentos;

c) Tarifas razonables, de tal manera que el precio de las cervezas no estimule el consumo de bebidas alcohólicas nocivas para la salud, y

ch) Un producido que no sea, en ningún caso, inferior al que realmente se recaude en el país durante el año de 1968.

"De acuerdo con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución y para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta los sesenta días siguientes a la sanción de esta Ley, con el fin de establecer: la base imponible; las tarifas del impuesto y la forma de pago; la fecha de cobro del impuesto; la participación del Distrito Especial de Bogotá; la destinación del producto del impuesto, según lo estipulado por los artículos 3º y 4º del Decreto legislativo 166 de 1966, y la cesión a los Departamentos, al Distrito Especial de Bogotá y a las Intendencias y Comisarías, en proporción al consumo de cada lugar, de la participación del ocho por ciento (8%) que tiene actualmente la Nación.

"Parágrafo. El Gobierno queda facultado para que, en caso de que las revisiones efectuadas por la División de Impuestos Nacionales sobre liquidaciones del impuesto a las cervezas, anteriores a la presente Ley, arrojen a favor del fisco una suma cuyo cobro inmediato pueda afectar sensiblemente la posición financiera de las empresas, conceda a éstas el beneficio de cubrir la diferencia que resulte a su cargo por cuotas anuales, dentro de un plazo razonable.

"Parágrafo. Extiéndense las facultades de que se reviste al Presidente de la República por este artículo a la determinación de una base impositiva clara del impuesto sobre el consumo de tabaco de que trata el Decreto legislativo 1626 de 1951".

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

1. El demandante indica como violados los artículos 76-12, 118-8, 120-21, 132, 181, 182, 183, 187-5, 190 y 194-2 y 9.

2. El concepto de la violación lo resume en estos términos:

"Finalmente, los cargos concretos de esta demanda pueden resumirse así:

"Primera observación.

Los artículos demandados interfieren la libre administración de una renta de propiedad de las entidades territoriales, a quienes les fue cedida legalmente, por lo cual se quebrantaron los artículos 181, 182, 183, 187 (número 5), 190 y 194 (números 2 y 9) de la Constitución.

"Segunda observación.

Las normas acusadas excedieron los límites de las facultades extraordinarias conferidas por el

legislador, conformándose así la infracción a los artículos 76 (número 12) y 118 (número 8) de la Carta, y

"Tercera observación.

El Decreto extraordinario 190 de 1969 señaló las funciones especiales de ciertos empleados nacionales, atribución que le corresponde al Presidente de la República, de donde se deduce la violación de los mandatos contenidos en los artículos 120 (numeral 21) y 132 de la Constitución Nacional".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación, en vista número DP-140 de 11 de enero de 1974, suscrita por el encargado de ese Despacho, solicita de la Corte lo siguiente:

"Con fundamento en las consideraciones presentadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución, solicito a la honorable Corte Suprema de Justicia que declare inexequibles los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto 190 de 1969, disposiciones acusadas, por ser contrarias a la Constitución".

2. Considera el Agente del Ministerio Público que el Presidente de la República, como legislador extraordinario en este caso, desconoció la autonomía administrativa y fiscal de las secciones, y, además, se excedió en el ejercicio de las facultades que le confirió el Congreso por medio del artículo 2º de la Ley 48 de 1968. Al respecto dice:

"Tal es, precisamente, el punto que se debate: En virtud de la Ley 48 de 1968, que fue la que sirvió de base al decreto extraordinario parcialmente incriminado, terminaron por cederse totalmente, aunque no definitivamente, por la Nación a los Departamentos, al Distrito Especial de Bogotá, a las Intendencias y a las Comisarías, las rentas del impuesto al consumo de cervezas. Así las circunstancias, por obvia consecuencia, ha de entenderse que el Congreso cedió también en aquellas entidades la administración, la fiscalización y el recaudo del impuesto.

"Así tenía que haberlo entendido el Gobierno al expedir el Decreto 190 de 1969, no solo porque según el artículo 2º de la citada Ley de facultades no estaba expresamente autorizado para reasumir la vigilancia, ni la administración, ni el recaudo del impuesto cedido, lo cual hubiera significado un contrasentido inexplicable del legislador ordinario al establecer en la misma ley una cosa y ordenarle lo contrario al Gobierno, sino porque, en consecuencia, dada la naturaleza de la cesión efectuada, toda disposición del decreto que desconociera la mentada cesión comportaría para el legislador la atribución indebida de facultades radicadas en las autoridades seccionales correspondientes, violando de contera todo el sistema de autonomía administrativa constitucional señalado por el actor. Y como esto último fue lo que el Gobierno hizo al expedir los artículos 10 a 20 del decreto incriminado, tales preceptos están viciados de inconstitucionalidad.

"El 10 por cuanto autoriza a funcionarios nacionales, siendo, según la ley, solo competentes los seccionales, para verificar la liquidación del impuesto. Los artículos 11, 12 y 13, dado que facultan a la misma categoría de funcionarios para revisarlo y para practicar las liquidaciones de aforo, así como la inspección de libros de contabilidad, registro y facturas de ventas de los contribuyentes. El 14 en cuanto ordena que las oficinas nacionales, y no las descentralizadas, actúen para los mismos efectos.

"Y, finalmente, también los artículos 15, 16, 17, 18, 19 y 20 por disponer un trámite administrativo radicado en funcionarios del orden nacional sobre asuntos atribuidos por la ley a autoridades seccionales, tales como el régimen de notificaciones, sanción moratoria, recursos, procedencia de los mismos, etc.".

V. Consideraciones.

Primera.

1. *El impuesto de consumo de cervezas es un impuesto* nacional, *cedido progresivamente, por medio de leyes a los Departamentos, Municipios y Distrito Especial de Bogotá. Así lo declaró la Corte en sentencia de 3 de abril de 1973 recaída en la demanda de inexequibilidad propuesta por el mismo actor De la Espriella contra el artículo 23 del Decreto extraordinario 190 de 1969, estatuto que comprende las disposiciones legales que ahora se enjuician.*

2. *En consecuencia, tratándose de un impuesto nacional, cedido a entidades territoriales, el legislador ordinario o extraordinario mantiene el poder suficiente para extinguir, modificar o reglamentar ese tributo, en la forma que lo considere más conveniente a los intereses de la colectividad.*

3. *Tanto en el fallo anteriormente citado como en el reciente de 23 de enero del año en curso, se ha precisado el alcance de esta cesión, frente a la autonomía o independencia administrativa y fiscal de las entidades territoriales denominadas departamentos; solo comprende el producto de la*

renta cedida, la capacidad legal para recibirlo e invertirlo en los servicios de su cargo; ese producto, percibido o no percibido, pero causado, sí es patrimonio exclusivo de la entidad territorial, que goza de la garantía establecida a su favor en el artículo 183 de la Constitución. Además, la independencia de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales, de que trata el artículo 182, debe ajustar con las normas de la misma Constitución y con los términos "que las leyes señalen".

Segunda.

1. *El artículo 190 de la Constitución ordena que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos corresponde a las Contralorías Departamentales. Lógicamente, se entiende que esta función de control se relaciona con actividades y bienes que integran el patrimonio de tales entidades territoriales.*

2. *Mas en el caso de las normas acusadas, como está visto, se trata del ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde al legislador nacional, sin que pueda, por tanto, afirmarse un menoscabo de los poderes legales de que gozan las Contralorías Departamentales. Dicho impuesto es nacional y no departamental.*

Tercera.

1. El artículo 2º de la Ley 48 de 1968 establece que el impuesto de consumo de cervezas de producción nacional, se continuará liquidando y pagando "en la forma que lo determine el Gobierno Nacional".

2. Las facultades extraordinarias previstas en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución le fueron conferidas al Presidente de la República "para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo", y de modo especial para establecer "la forma de pago" del impuesto.

3. En conjunto, el artículo 2º mencionado, facultó al Jefe del Estado para que, como legislador extraordinario, acordara normas y procedimientos legales como los contenidos en el Decreto número 190 de 1969, y de modo específico, los de los artículos 10 a 20, inclusive, que son objeto de impugnación. De no ser así, no podría entenderse el mandato de que el tributo se continuara *liquidando* y *pagando* en la forma "que determine el Gobierno Nacional".

4. *Además, lejos de menoscabar o interferir la autonomía administrativa y patrimonial de los departamentos, como lo afirma el demandante, la Nación coopera, sin gravamen para éstos, al pago de un impuesto cuyo producto les pertenece por mandato de la ley; conservando, a la vez, la unidad de sistemas y criterios sobre la materia, que es lo aconsejable según la técnica fiscal.*

5. De modo, pues, que las disposiciones tachadas de inexequibles, se ciñen a las autorizaciones extraordinarias, sin que exista un desbordamiento o exceso en su ejercicio.

Quinta.

1. El artículo 120, ordinal 21, consagra como facultad del Presidente de la República la de crear los empleos que demanda el servicio de los Ministerios y señalar sus funciones "especiales". Es decir, aquellas que derivan de las funciones generales que comprende la actividad o servicio propio del ministerio.

2. Son funciones generales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público las relacionadas con la liquidación, percepción o recaudo de los impuestos nacionales, y, consecuencialmente, adelantar todas las operaciones y trámites administrativos necesarios para esta finalidad.

3. De acuerdo con lo expuesto, las normas impugnadas no señalan una función especial, sino una general.

4. Y el artículo 132 define como atribución privativa del Presidente de la República la distribución de los negocios, según sus afinidades, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos. Es obvio que esta norma nada tiene que ver con lo previsto en los artículos 10 a 20, inclusive, del Decreto extraordinario número 190 de 1969.

VI. Conclusión.

Esta es la de la exequibilidad de las normas acusadas, las cuales no violan los textos indicados por el actor ni otro alguno.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son exequibles los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto extraordinario número 190 de 13 de febrero de 1969, "dic-

tado por el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 2º de la Ley 48 de 1968''.

Comuníquese a quien corresponda.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

MENSAJE PRESIDENCIAL DE URGENCIA

Su efecto sobre la tarea legislativa. — Se declara fundada la objeción de forma hecha por el Gobierno al proyecto de ley Nº 78 de 1972 (correspondiente al Nº 109 de la Cámara) "por la cual se aclara la cuantía de una prestación social" y se dispone que sea archivado.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 14 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El señor Presidente del Congreso ha enviado a la Corte, para su definición de constitucionalidad, el proyecto de ley número 78 de 1972 (correspondiente al número 109 de la Cámara), "por la cual se aclara la cuantía de una prestación social". El proyecto en cuestión, una vez obtenida la aprobación de las dos Cámaras del Congreso, fue enviado al Presidente de la República para la sanción ejecutiva. Dicho funcionario lo devolvió con objeciones totales de inconstitucionalidad, por lo cual pasó nuevamente al estudio de la Cámara y del Senado, corporaciones que declararon infundadas dichas objeciones. Cumplida esta etapa y en obedecimiento a lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución, fue enviado a la Corte para que resuelva, y a ello se procede.

"PROYECTO DE LEY NUMERO 78 DE 1972

"Por la cual se aclara la cuantía de una prestación social".

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"Artículo primero. Aclárase que la cuantía de la pensión de jubilación de los congresistas será siempre del setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual (dietas, gastos de representación y primas), y que su transmisión se rige por el artículo 8º de la Ley 48 de 1972.

"Artículo segundo. Todo texto legal cuya interpretación sea contrario a la presente ley queda derogado.

"Artículo tercero. Esta ley rige desde su sanción".

Tres objeciones presentó el Gobierno, dos de fondo y una de forma. Se estudiará ésta en primer lugar, en razón de su naturaleza y efectos.

Dice el Gobierno en su mensaje:

"3ª Además, debe anotarse que como el Gobierno envió a la honorable Cámara de Representantes dos mensajes de urgencia relacionados con el proyecto de ley sobre modificaciones a la legislación agraria, esta corporación estaba obligada a discutir dicho proyecto, con prelación y con exclusión de cualquier otro asunto, desde el día en que el proyecto agrario fue aprobado por la Comisión Tercera. Sin embargo, después de esta fecha la Cámara discutió y aprobó el proyecto que ahora nos ocupa, razón por la cual el Gobierno considera viciado de inconstitucionalidad su tramitación.

"Es así como, en cumplimiento de sus altos deberes, el Gobierno Nacional objeta, en la forma anotada, el proyecto de ley "por la cual se aclara la cuantía de una prestación social".

Consideración.

Dice el artículo 91 de la Constitución:

"El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de cualquier proyecto de ley, y en tal caso la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este plazo la manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto, y si el Presidente insistiera en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él.

"Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una

Comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra Cámara para dar primer debate al proyecto (artículo 21 del Acto legislativo número 1 de 1968)".

Es indudable que la disposición transcrita contiene una modalidad especial de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, al dar al primero la facultad de instar al último para la expedición de determinado proyecto de ley, y al disponer que, consecuentemente, el Congreso se ocupe inmediatamente de él. *Normalmente el Congreso, a través de los organismos y procedimientos que le son propios, debe cumplir la tarea legislativa; y también, por regla general, dispone del tiempo que estime necesario para hacerle, pudiéndose afirmar, que son su propio impulso y juicio sobre las circunstancias y conveniencias los que determinan la expedición de una ley. Pero la Constitución transfiere en determinadas circunstancias tal apreciación al Presidente de la República, quien, por razones de política general, puede estimar que para su tarea de Gobierno se hace necesario en un momento dado un cierto estatuto. En tal caso el Presidente puede "hacer presente" al Congreso la urgencia del proyecto, mediante mensaje especial que conlleva la prerrogativa de obligar al Congreso a ocuparse especialmente de él. Producido un primer mensaje de esta clase, la respectiva Cámara "deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de 30 días". Obsérvese que se trata de un imperativo de futuro que por su propio sentido supone una actuación inmediata del Congreso, pero que, sin embargo, hasta este momento no ofrece consecuencias especiales en la hipótesis de que no se atienda el mensaje de urgencia. Si tal ocurre, y el efecto no se produce dentro de los 30 días previsto por la norma, el Presidente puede insistir en la urgencia, repitiendo el mensaje. En este caso el efecto legal del acto presidencial está previsto en la parte final del primer inciso del artículo 91, cuando dice que el proyecto sobre el cual versa el mensaje tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él. Es decir, que de inmediato es obligatorio para el Congreso, entendiendo por tal la Cámara en decisión plenaria, o la Comisión respectiva, suspender el trámite de los demás asuntos que tenga a consideración para decidir sobre el proyecto que el Presidente considera de expedición urgente. El otro efecto consecuencial y obvio, es que los asuntos que deben quedar suspendidos por tal causa, solo recobran su impulso parlamentario cuando la Comisión o la Cámara, en su caso, hayan decidido sobre el proyecto especialmente recomendado.*

El 2º inciso del artículo contempla la posibilidad de que el proyecto que es objeto del mensaje de urgencia se encuentre al estudio de una Comisión permanente para recibir apenas primer debate. En este caso, y si el Gobierno así lo solicita, dicha Comisión debe deliberar conjuntamente con la Comisión correspondiente de la otra Cámara para que de consuno se dé primer debate al proyecto. En esta hipótesis, se aplica, igualmente, la regla inhibitoria prevista en la parte final del primer inciso, lo que significa que las dos Comisiones que van a dar primer debate al proyecto recomendado como urgente, tienen la obligación de dar prelación al proyecto en el orden del día "excluyendo la consideración de cualquier asunto" hasta que se decida sobre él.

Desde luego, este especialísimo mecanismo constitucional debe tener efectos legales y lógicos tanto sobre el proyecto recomendado como urgente como sobre los demás asuntos que se encuentren a la consideración de la Cámara plena o de la Comisión respectiva, cuando el mensaje es recibido. Sobre el primero, no puede ser otro que actuar sobre él hasta decidirlo en cualquier sentido, es decir, hasta cuando se defina por el Congreso si hay coincidencia con el Presidente en la necesidad y conveniencia de expedir la ley, lo cual queda expresado con la aprobación del proyecto o con su negativa. Y sobre los segundos, en el sentido de que si cualquiera otro asunto, trátese o no de proyectos de ley, continúan su curso parlamentario sea en la misma Comisión o en la respectiva Cámara, según el caso, sin haber sido despachado el proyecto que tiene prelación, queda afectado de un vicio formal por haber recibido impulso parlamentario en momento en que el procedimiento respectivo estaba suspendido. Lo que vale tanto como decir, que si un proyecto de ley es aprobado en la misma Comisión o en la Cámara respectiva sin reparar en la prelación del que mereció el mensaje presidencial de urgencia, debe tenerse por expedido contra el procedimiento legal, pues en este caso es la propia Constitución la que paraliza dichos procedimientos respecto de tales asuntos, estableciendo así una excepción de tipo procedimental a los reglamentos del Congreso. Un vicio de esta naturaleza puede fundar razonablemente una objeción presidencial a los proyectos que así sean expedidos, y si ella prospera, el proyecto objetado debe archivarse (art. 90 C. N.).

En los términos y por las razones aducidas, la Corte rectifica la doctrina que sobre la materia sentó en fallo de 28 de agosto de 1970.

Del examen del expediente que contiene el proyecto de ley objetado, y de los "Anales del Congreso" que reposan en la Biblioteca de la Corte se tiene lo siguiente:

Primero. El primer debate del proyecto por el cual se aclara una prestación social, se dio en el Senado el 22 de noviembre de 1972; el segundo debate tuvo lugar en la sesión plenaria del Senado el 12 de diciembre de 1972; el primer debate se dio en la Comisión respectiva de la Cámara el 13 de diciembre de 1972, y el segundo debate en la sesión plenaria el 14 de diciembre del mismo año.

Segundo. Los mensajes de urgencia fueron enviados al Presidente de la Cámara, el primero, el 24 de octubre de 1972 y el segundo el 8 de noviembre del mismo año.

Lo anterior significa que cuando se recibió el segundo mensaje de urgencia (8 de noviembre), el proyecto de ley objetado no había recibido todavía el primer debate en la Comisión del Senado (noviembre 22).

Tercero. De otro lado, el proyecto de ley número 4 sobre reforma social agraria, que se encontraba en la Comisión Tercera de la Cámara, recibió ponencia para primer debate el 17 de octubre de 1972 después del primer mensaje, y ponencia para segundo debate el 12 de diciembre del mismo año, después del segundo mensaje, habiendo sido aprobado el 1º de febrero de 1973. ("Anales del Congreso" del 24 de octubre de 1972, página 1157).

Se deduce de lo anterior que los dos proyectos, el objetado y el de la Reforma Social Agraria, se tramitaron paralelamente en buena parte, por lo menos a partir del momento en que el proyecto social agrario recibió primer debate en la Comisión respectiva de la Cámara. Dicho trámite simultáneo no es objetable porque los proyectos se estudiaban por Comisiones diferentes la Séptima del Senado y la Tercera de la Cámara, y *el mensaje de urgencia solo produce efectos inhibitorios, como ya se dijo, exclusivamente en la respectiva Comisión o en la Cámara plena correspondiente y no tiene virtualidad, para frenar íntegra la tarea del Congreso.* Mas al llegar a la Cámara para segundo debate, el proyecto de ley social agrario sí ha debido tener prelación sobre todo otro asunto, lo que para el caso en estudio significa que se ha debido despachar antes que el proyecto objetado. Por lo mismo queda claro, también, que el proyecto objetado fue aprobado antes del recomendado, puesto que lo fue el 14 de diciembre de 1972, al paso que el segundo lo fue solo el 1º de febrero de 1973. De suerte, pues, que no solo no se excluyó del orden del día respectivo el proyecto objetado, sino que se avanzó en su tramitación en detrimento del que fue objeto de mensaje de urgencia.

Por consiguiente, debe concluirse que se violó el artículo 91 de la Constitución en el trámite del proyecto que ahora se estudia, y que, por lo mismo, es fundada la objeción del Gobierno, siendo innecesario ocuparse de las restantes objeciones.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia declara fundada la objeción de forma hecha por el Gobierno al proyecto de ley "por la cual se aclara la cuantía de una prestación social" y dispone que sea archivado.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Del Magistrado Luis Enrique Romero Soto.

Con el mayor respeto por las decisiones de la Corte y por la autoridad de los restantes Magistrados que la componen, me permito fundamentar de la siguiente manera mi discrepancia con lo decidido en la presente sentencia:

I. Pese a que, en principio, todas las normas de la Constitución tienen igual jerarquía y es deber de la Corte, en cumplimiento de la misión de guarda de la Carta que le confiere el artículo 214 de la misma, *proveer a su custodia impidiendo que sean violadas, estimo que hay algunas de esas disposiciones que, por referirse a cuestiones adjetivas, tienen que ser interpretadas con menos rigor que las restantes.*

Tal, a mi modo de ver, el artículo 91 en que se establecen modalidades de trámite de los proyectos de ley para permitirle al Ejecutivo que exponga y haga prevalecer sus puntos de vista sobre la importancia y urgencia de algunos de

ellos, pero que no puede decirse hacen parte de la esencia del rito para expedir las leyes, como ocurre con otros, v. gr., el número de debates, la cantidad de votos, la sanción del Presidente de la República, la promulgación de la ley, etc., cuya obligatoriedad garantiza la pureza y libertad del querer legislativo y la colaboración esencial de las dos Ramas del Poder en la función de elaborar las leyes.

La decisión de la Corte al sancionar con la declaración de inexequibilidad el vicio de procedimiento de que adolece el proyecto de ley número 78 de 1972, que fue aprobado por el Congreso antes de serlo uno que el Presidente había recomendado a las Cámaras legislativas y sobre cuya urgencia había insistido, es de trámite y no de esencia y por eso estimo que la declaratoria de inconstitucionalidad resulta excesiva.

Y aun cuando la Corte haya interpretado en la presente sentencia el artículo 91 de la Constitución en el sentido de que la insistencia presidencial solo paraliza el trabajo de la Comisión o de la Cámara del Congreso en que se encuentre el proyecto urgido por el Ejecutivo y no el de todo el Parlamento, no puedo dejar de abrigar temores sobre si, en el futuro, no se prestará esa interpretación a que el Gobierno llegue a supeditar al Congreso, dirigiendo su labor y recortando, por tanto, la libertad de acción que aún conserva, bien poca por cierto, pero que es absolutamente necesaria para el correcto funcionamiento de un régimen democrático.

II. En estas mismas ideas se asentaba la sentencia de la Corte, dictada el 28 de agosto de 1970, cuya doctrina ahora se cambia por medio de la presente decisión.

En mi modesto criterio, tal cosa no debió hacerse, por las razones ya expuestas y porque ella, además, se fundaba, en el querer del legislador, esto es, en la llamada voluntad de la ley, manifestada por el Congreso al rechazar la sugerencia del ponente para la segunda vuelta del proyecto de norma constitucional que luego fue el artículo 91 de la Carta y quien dijo que "podría pensarse, para que el espíritu de dicha norma no pierda eficacia, en establecer, por ejemplo, que las decisiones legislativas que se tomen pretermitiendo la prelación establecida en el artículo, quedan viciadas de nulidad".

El Parlamento, se repite, no aceptó esta idea, lo que muestra, muy a las claras, que *en el pensamiento de los reformadores constitucionales de 1968 estaba el de que no se impusiera tan grave sanción a los proyectos de ley que se aprobaran sin sujeción a las instancias del Ejecutivo sobre su urgencia.*

III. *No hay duda de que pueden presentarse discrepancias entre el pensamiento del Ejecutivo y el Congreso sobre la importancia de determinados proyectos de ley y es muy posible que, en muchos casos, tenga razón este último.*

Una manera de conciliar esos intereses, sin desconocer la preeminencia que, en tal conflicto, dio el artículo 91 de la Carta al Presidente de la República para hacer prevalecer sus puntos de vista, sería la de señalar que los proyectos de ley aprobados en contra de la insistencia del Ejecutivo deberían volver al estado en que se encontraban cuando se produjo el segundo mensaje de éste, de que trata el artículo 91 de la Constitución y al que atribuye la consecuencia de suspender la consideración de cualquier otro asunto hasta que se haya decidido sobre el recomendado.

Esta interpretación de la norma citada podría hacerse con base en la consideración inicial de este salvamento en el sentido de que ella solo establece un trámite y no un requisito de fondo para la expedición de las leyes.

Bogotá, febrero de 1974.

Luis Enrique Romero Soto.

REORGANIZACION DE LA POLICIA NACIONAL

Exequibilidad del artículo 41 del Decreto 2347 de 1971, "por el cual se reorganiza la Policía Nacional". Constitucionalidad del artículo 78 del mismo Decreto.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 21 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Miguel González Rodríguez pide que se declaren inexequibles un fragmento del artículo 41 y la totalidad del artículo 78 del Decreto 2347 de 3 de diciembre de 1971 "por el cual se reorganiza la Policía Nacional".

Los textos acusados.

Dicen como sigue:

"DECRETO 2347 DE 1971
(diciembre 3)

"*por el cual se reorganiza la Policía Nacional.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970,

Decreta:

"... ... ...

"Artículo 41. La Dirección General de la Policía Nacional tendrá para su funcionamiento la siguiente organización:

"1 Despacho del Director General:

"a) Ayudantía General.

"1. ... ...

"2. ... ...

"3. Clubes.

"... ... ...".

"Artículo 78. Los clubes de Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal no uniformado, dependerán de la Dirección General de la Policía Nacional y se regirán por estatutos elaborados y aprobados por resolución de la misma".

(Diario Oficial número 33519, febrero 15 de 1972).

"Disposiciones invocadas y razones.

Escribe el demandante:

"*Disposiciones constitucionales infringidas.*

"Como disposiciones constitucionales que han sido infringidas por el Decreto extraordinario número 2347 de 3 de diciembre de 1971, me permito citar las siguientes: artículos 2º, 55, 30, 34, 44, 76-10 y 12 y 118-8.

Concepto de la violación.

"Primer cargo. Por el artículo 41 del Decreto 2347 de diciembre 3 de 1971, se organiza la Dirección General de la Policía Nacional y se establece como una de sus dependencias: 'clubes'.

"Desarrollando esta norma, el artículo 78 ibídem preceptúa que 'los Clubes de Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal no uniformado, dependerán de la Dirección General de la Policía Nacional y se regirán por estatutos elaborados y aprobados por resolución de la misma'.

"Por el sentido gramatical del sustantivo 'clubes', como por el desarrollo que le da el artículo 78 del Decreto acusado, en el sentido de que los Clubes de Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal no uniformado dependerán de la Dirección de la Policía Nacional, los dos textos legales conforman gramaticalmente una sola idea semántica, comprendiendo en su definición, para efectos de hacerlos depender de la Dirección General de la Policía, y para regularlos por estatutos elaborados y aprobados por resolución de la misma Dirección, no sólo a los Clubes de Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal no uniformado creados como personas jurídicas de

derecho público, sino también a aquellas organizaciones recreativas, sociales y culturales creadas por particulares con igual denominación y por ende, de derecho privado.

"Por ese alcance que le dio a las normas contenidas en los artículos 41 y 78 del Decreto 2347 de 1971, el Gobierno Nacional procedió a someter a su dependencia no solo a los Clubes de Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal no uniformado que existían con anterioridad a la expedición de dicho estatuto, como personas de derecho público, sino también a las organizaciones constituidas por personal integrante de la Policía Nacional, como entidades de derecho privado, como aconteció con la persona jurídica denominada 'Club de Suboficiales de la Policía Nacional', constituida por actos jurídicos de derecho privado y quien obtuvo su correspondiente personería jurídica del Ministerio de Justicia como tal y, además, a modificarle por acto administrativo su particular régimen jurídico.

"Aclarando que esta acción no pretende la solución jurídica de un conflicto de derecho entre Administración Pública y una de las entidades de derecho privado afectadas con los alcances extensivos de la norma acusada, se observa que la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas gira alrededor de los alcances extensivos que se le pueden dar a tales normas, por su generalidad, pues como se ha visto, por su redacción quedan comprendidos todos los clubes, sean de derecho público o derecho privado.

"Por su generalidad, afecta la situación jurídica de las entidades de derecho privado que tengan como denominación la de 'clubes', porque comprende a todos, sin especificación alguna.

"La Ley 7ª de 1970 confirió facultades extraordinarias al señor Presidente de la República para las precisas materias definidas en el artículo 1º, literales a), b), c) y d), sin que ninguna de estas materias comprendieran la facultad para que 'todos los clubes' se organizaran como una dependencia administrativa de la Policía Nacional.

"Como la norma acusada, por la generalidad y por la forma como está redactada comprendiendo todas las organizaciones denominadas 'clubes', excede la materia facultada, quebranta el artículo 76-12 y 118-8 de la Carta.

"Del mismo modo, invade las órbitas constitucionales de la separación de poderes y las formas de su ejercicio, según los artículos 2º y 55 de la Constitución, ya que, si se trataba de someter a la dependencia de la Dirección General de la Policía Nacional todos los 'clubes', es decir, los de derecho público y los de derecho privado, era necesario que el Congreso de la República así lo dispusiera por medio de una ley que fijara los motivos de utilidad pública o de interés social, ya que es facultad constitucional de dicho órgano del Poder Público, según el artículo 30 de la Carta, y no por delegación, pues es una materia indelegable y tampoco por ejercicio de facultades extraordinarias porque el Gobierno carecía de ellas, según el rigor del artículo 1º de la Ley 7ª de 1970.

"Viola, también el Decreto acusado las normas constitucionales de los artículos 30, 34 y 44, en razón de que, por comprender en razón de su generalidad las organizaciones de derecho privado denominadas 'clubes', se desconoce el derecho de propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, el cual únicamente puede ser desconocido por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Igualmente, como por la generalidad de la norma, quedaron comprendidos los clubes de derecho privado creados por personal vinculado a la Policía Nacional, y ello implica de hecho una confiscación, se quebrantó el artículo 34 de la Carta que la prohibe expresamente.

"Por otra parte, tal entendimiento de generalidad en la norma acusada, desconoce la libertad o derecho civil de constituirse las personas naturales o jurídicas en compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal.

"Debe declararse, por tanto, inexequibles las normas acusadas en cuanto puedan afectar por extensión y generalidad a los Clubes de Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal no uniformado constituidos bajo un régimen jurídico de derecho privado, porque excede las facultades delegadas extraordinariamente (arts. 76-12 y 118-8), y porque, de otra parte, quebranta indirectamente los artículos 30, 34 y 44 de la Constitución.

"Segundo cargo. La frase del artículo 78 del Decreto 2347 de 1971 que dice: '.... y se regirán por estatutos elaborados y aprobados por resolución de la misma', es inconstitucional.

"Como lo ha expresado la honorable Corte Suprema de Justicia en diferentes sentencias, no solo los organismos centralizados sino también los descentralizados, deben ser de creación legal y de estructuración de la misma. Por tanto, es atributo de la ley —artículo 76-9 y 10—

determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y complementar su creación con la expedición de sus estatutos básicos, pues carecería de sentido y de lógica su simple creación sin la respectiva ley orgánica que concretamente señalara sus objetivos y modos de alcanzarlos. Tal estatuto es el estatuto básico, el cual, según la Corte, 'no puede ser otro que el que define la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias de la respectiva entidad (sentencia de 13 de diciembre de 1972)'.

"En tales condiciones, los estatutos orgánicos de una entidad pública, centralizada o descentralizada deben ser expedidos por el Congreso o por el Presidente de la República en ejercicio de precisas facultades delegadas por aquél en forma pro témpore.

"Como la locución 'y se regirán por estatutos elaborados y aprobados por resolución de la misma', implica, por una parte, una subdelegación en la Dirección General de la Policía Nacional de la facultad de expedir los estatutos orgánicos o básicos de personas de derecho público, centralizadas o descentralizadas que para el caso no tiene importancia, que no lo podía hacer el Presidente de la República al tenor del artículo 76-12 de la Carta, pues solamente en éste puede el Congreso delegar sus atribuciones constitucionales, y por otra, el dictar estatutos básicos u orgánicos solo compete al rigor del artículo 76-9 y 10, al legislador, y no a la Dirección de la Policía Nacional, hay que concluir indubitablemente que hay exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias de la Ley 7ª de 1970, con quebrantamiento de los artículos 76-12 y 118-8, y una desviación o abuso del poder con detrimento de los artículos 2º y 55 de la Carta.

"En consecuencia, la frase anteriormente transcrita es inexequible por los dos aspectos mencionados:

"a) Por la subdelegación por el Presidente de la República de facultades extraordinarias que le concedió el Congreso, lo que no podía hacer aquél, y

"b) Por invadir zonas u órbitas de competencia del Congreso al otorgarle al Director de la Policía Nacional, la facultad de expedir estatutos a entidades administrativas, centralizadas o descentralizadas".

Consideraciones:

Primera.

El Jefe del Ministerio Público refuta las tesis transcritas con argumentos acertados, así:

"Primero. Por la Ley 7ª de 1970, artículo 1º, se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para los siguientes efectos, entre otros: 'reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional' (literal a) y 'modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza' (literal b).

"Segundo. Acogiendo el concepto del Procurador General, la Corte Suprema en sentencia de 20 de septiembre de 1973 declaró exequible el Decreto 2347 de 1971, pero en su parte motiva expresó: 'Estas consideraciones bastan para estimar que el Decreto objeto de la demanda, en cuanto reguló la materia concerniente a la Policía Nacional, no excedió el límite de las facultades otorgadas al Gobierno —por la citada Ley 7ª de 1970—, y que, por lo mismo no quebranta las normas señaladas en la demanda, ni otra alguna de la Constitución. Mas precisa advertir que esta decisión se refiere a la integridad del acto, como expresión de una facultad constitucional y no en particular a ninguna de sus disposiciones, las cuales, individualmente consideradas, podrían ser susceptibles de un cargo de inexequibilidad'.

"Tercero. Acusados ahora en concreto dos de los preceptos del Decreto 2347 de 1971, cabe examinarlos a la luz de los cargos de inconstitucionalidad que se les formulan.

"Cuarto. El estatuto orgánico de la Policía Nacional anterior al que ahora se acusa parcialmente —Decreto 1667 de 1966, adoptado como ley por la número 48 de 1968—, incluía los Clubes de Oficiales, Suboficiales y Agentes entre los 'organismos especiales' dependientes directamente de la Dirección General (artículo 78, ordinales 5), 6) y 7). La única novedad del Decreto 2347 de 1971 consiste en la inclusión de los clubes del 'personal no uniformado' y en la disposición expresa de que sus estatutos serán aprobados por resolución de la misma Dirección General de la Policía (artículo 78), donde serán elaborados, pues anteriormente esto último se hacía en las juntas directivas o las asambleas de socios.

"Quinto. Si tales organismos están y han estado previstos como simples dependencias directas de la Dirección de la Policía y, a través de ésta, del Ministerio de Defensa, forman parte de la administración centralizada y la facultad para reorganizarlos se encuentra entonces en el literal a) del artículo 1º de la Ley 7ª de 1970, pues, como lo estimó la Corte en la sentencia ya

citada al declarar exequible en su generalidad el Decreto 2347 de 1971, la Policía Nacional es parte integrante de aquel Ministerio.

"Con base en la misma Ley 7ª de 1970, pero ya en el literal b) de su artículo 1º, bien hubieran podido convertirse tales organismos en entidades descentralizadas (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta). Sino que entonces sus estatutos básicos no podrían ser expedidos por la Dirección General sino por el legislador, como tampoco sus reglamentos internos, cuya expedición compete a sus juntas o consejos directivos (Cf. Corte Suprema-Sala Plena, sentencia de diciembre 13 de 1972 y septiembre 20 de 1973).

"De lo cual se infiere que mediante los preceptos acusados se hizo correcto uso de las facultades extraordinarias de la Ley 7ª de 1970 y no se violó el artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Carta; tampoco, de consiguiente, los artículos 2º y 55, porque el Presidente de la República ejerció ese poder en los términos de la propia Constitución y porque no hubo interferencia del atribuido por ésta al legislador ordinario.

"De otra parte, tampoco se infringió el ordinal 10 del citado artículo 76, cargo formulado en especial contra la parte final del artículo 78 del Decreto 2347, porque, ya se dijo, los clubes de que se trata no son entidades descentralizadas y no hay obstáculo de orden constitucional para atribuirle la expedición de sus estatutos —tanto en lo básico como en lo de simple reglamentación interna— a una autoridad administrativa centralizada, como la Dirección General de la Policía.

"Sexto: Como es obvio, los preceptos impugnados que son parte de un estatuto dictado para reorganizar una dependencia administrativa del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, para nada se refieren a sociedades o asociaciones ni, en general, a ninguna clase de personas jurídicas de derecho privado. Así se entienden porque así deben ser entendidos racionalmente, aunque en el propio ordenamiento no se haga ninguna aclaración o salvedad en este sentido, porque esto no era necesario.

"Como lógica consecuencia, no existe siquiera posibilidad de que vulneren la propiedad u otros derechos que esas personas hubieran adquirido conforme a la legislación anterior al Decreto acusado, para que pudiera estimarse fundado el cargo por infracción del artículo 30 de la Carta; ni que impliquen pena de confiscación para nadie y así violaran el artículo 34; ni, en fin, que les desconozcan la libertad que les reconoce el artículo 44 para 'formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal'.

"En resumen, también por estos aspectos encuentro infundada la demanda de inexequibilidad.

"Tampoco encuentro infracción de preceptos superiores distintos de los invocados en el libelo".

Segunda.

Las acusaciones expuestas en la demanda giran todas alrededor de un cargo central de extralimitación por el Gobierno de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 7ª de 1970, al incorporar en la organización de la Policía Nacional Clubes de "Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal no uniformado", y prescribir que tales organismos "dependerán de la Dirección General de la Policía Nacional y se regirán por estatutos elaborados y aprobados por resolución de la misma" (arts. 41 y 78, D. 2347 de 1971). Con esta base el actor invoca violación de los artículos 118-8 y 76-12 de la Carta y, habida cuenta de la materia así regulada, de los preceptos 2º, 55, 34, 44 y 76-10 del estatuto constitucional.

Tercera.

Conviene recordar el texto de las autorizaciones extraordinarias, las cuales, entre diversos puntos, contienen el siguiente:

"Artículo 1º De conformidad con el artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año contado desde la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

"a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

"... ... .

(Ley 7ª del 4 de diciembre de 1970).

Cuarta.

Vista su fecha (diciembre 3 de 1971), el decreto parcialmente impugnado aparece suscrito, ras con ras, dentro del límite de tiempo exigido por el legislador y, bajo tal aspecto, se amolda formalmente al requisito de los artículos 118-8 y 76-12 del Código institucional.

Quinta.

El artículo 6º (no demandado) del Decreto 2347 de 1971, dice:

"La Policía Nacional para efectos de dirección y mando depende del Ministerio de Defensa Nacional".

Sexta.

Es notorio que el artículo 1º de la Ley 7ª de 1970 permite al Ejecutivo reorganizar el Ministerio de Defensa y lo capacita para extender reglas sobre una de sus partes, como es la Policía Nacional. Y, por consiguiente, al decir el Decreto 2347 que los Clubes de Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal retirado de dicha institución se regirán por estatutos aprobados por la Dirección Nacional, no hace sino reglamentar el funcionamiento de organismos no descentralizados integrantes, en primer término, del cuerpo de policía y, a título de tales, del Ministerio de Defensa, cuya reorganización se le encomendó por medio de unas autorizaciones extraordinarias que se ha circunscrito a ejercer cumplidamente. No se halla extralimitación en el uso de esas potestades, ni por ende quebranto de los artículos 118-8 y 76-12 ni de otro alguno de la Constitución. Sobra advertir que los artículos 41 y 78 se refieren exclusivamente a Clubes Oficiales bajo reglamentación de la Policía Nacional, y no a entidades de derecho privado, que les son extrañas, lleven la denominación que llevaren.

Resolución.

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

Resuelve:

Primero. Es exequible el artículo 41 del Decreto 2347 de 1971 "por el cual se reorganiza la Policía Nacional", en la parte que dice:

"Artículo 41. La Dirección General de la Policía Nacional tendrá para su funcionamiento la siguiente organización:

"1 Despacho del Director General.

"a) ... ...

"1. ... ...

"2. ... ...

"3. Clubes".

Segundo. Es constitucional el artículo 78 del mismo Decreto 2347 de 1971 "por el cual se reorganiza la Policía Nacional".

Publíquese, cópiese, comuníquese al señor Ministro de Defensa Nacional y archívese el expediente. Insértese en la *Gaceta Judicial.*

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

SOCIEDADES MERCANTILES

Los preceptos que las regulan son de interés general y por tanto tienen efecto inmediato. — Es exequible la parte final del inciso segundo del artículo 2036 del Código de Comercio.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 21 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Hernán Cancino Bermúdez pide que se declare inexequible la parte final del inciso segundo del artículo 2036 del Decreto-ley 410 del 27 de marzo de 1971 "por el cual se expide el Código de Comercio".

Tenor del acto acusado.

Se copia la totalidad del artículo 2036, subrayando el período final del inciso segundo, al cual se circunscribe la demanda.

"Artículo 2036. Los contratos mercantiles celebrados bajo el imperio de la legislación que se deroga conservarán la validez y los efectos reconocidos en dicha legislación, con arreglo a lo establecido en los artículos 38 a 42 de la Ley 153 de 1887.

"No obstante, se entenderán saneadas las nulidades provenientes de falta de solemnidad o de violación de limitaciones establecidas en la legislación anterior y eliminadas en este Código. *Las sociedades mercantiles gozarán de un plazo de dos años, contados desde el 1º de enero de 1972, para amoldar sus estatutos a las normas de este Código*".

Infracción y razones invocadas.

El actor asevera que la disposición acusada es violatoria del artículo 30 de la Constitución, y arguye:

"Los contratos sobre sociedades mercantiles celebrados bajo el imperio de la legislación anterior al nuevo Código constituyen como todo contrato indiscutibles derechos adquiridos para las personas que los celebraron y no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores, en atención a lo estatuido en la norma antes transcrita de la Constitución Nacional. Su intangibilidad debe mantenerse y respetarse hasta el término contractual de su vigencia.

"Al disponer el aparte copiado del artículo 2036 que las sociedades mercantiles, una vez vencido el plazo allí señalado, amolden sus contratos o estatutos, que son las reglas que para su gobierno se preestablecen en el contrato, a las normas del nuevo Código, está vulnerando los derechos adquiridos por virtud de los contratos celebrados bajo el imperio de la legislación anterior y contrariando, por ende, la norma superior que consagra el artículo 30 de la Constitución Nacional".

Concepto del Procurador General.

El Jefe del Ministerio Público sostiene que el fragmento con fuerza legal impugnado es exequible. Adelante se transcribirá un pasaje de la vista fiscal.

Consideraciones:

El artículo 2036, en la parte acusada, da un plazo a quienes hayan celebrado contratos de sociedad mercantil para amoldarlos a las normas del nuevo Código de Comercio en vigor desde el primero de enero de 1972 (V. art. 2038), normas que debe aplicarse también a los pactos de la misma índole concluidos antes de la fecha expresada.

Vista la acusación del demandante (desconocimiento de derechos adquiridos por retroactividad de un texto legal, con violación del artículo 30 de la Carta), conviene inquirir ante todo, si, desde el punto de vista constitucional, la ley es capaz de suscitar efecto retroactivo.

No existe precepto de la Constitución que prohiba al Congreso establecer el momento preciso en que sus disposiciones legales empiecen a regir. Dado que la ley, en principio y por defini-

ción, es soberana, a ella compete establecer todo lo referente a su aplicación, la cual puede referirse a situaciones jurídicas anteriores o posteriores, salvo el caso de normas que describan conductas penales, según el artículo 26 de la Carta. Como lo normal es que las reglas de derecho no dispongan sino para el futuro, sus eventuales consecuencias respecto de casos pretéritos deben fijarse por modo expreso. El derecho constitucional colombiano admite que la ley, en casos concretos, tenga efecto retroactivo, pero de manera excepcional, determinada por el propio legislador en ejercicio de su autonomía reguladora.

Esa aptitud del órgano legislativo, sin embargo, ha de respetar los derechos adquiridos de conformidad con la ley, los cuales, en virtud del inciso primero del artículo 30 citado, no son vulnerables por leyes posteriores. Estas carecen de mérito en relación con ventajas habidas por personas naturales o jurídicas al cobijo de legislación precedente. Si pugnan intereses particulares, unos amparados por ley anterior, vigente al momento de su constitución, y otros nacidos bajo el imperio de texto legal posterior, privan siempre los primeros. Así ocurre, por obra del artículo 30, con la propiedad privada y demás derechos adquiridos, es decir, con las situaciones jurídicas concretas y ya existentes o causadas a favor de sus titulares.

Pero "cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social", predica la segunda parte del inciso primero del artículo 30. De esta suerte, en los casos de oposición de un derecho privado surgido conforme a legislación anterior con un interés público, el primero deberá ceder al segundo, si tal necesidad imperativa se reconoce en la misma ley, la cual, aunque posterior, se aplica sin abolir resultados ya producidos, a derechos particulares formados antes bajo el imperio de diversa legislación.

Tal es, según la Carta, el mecanismo de aplicación de las leyes cuando entre ellas surgen conflictos relativos al tiempo en que han de regir determinados hechos: las leyes solo tienen efecto retroactivo cuando ellas mismas así lo mandan, de manera excepcional, por motivos de conveniencia pública o necesidad social, los cuales gozan de primacía sobre el interés privado.

Precisa ver ahora si el aparte final del artículo 2036, al disponer que las normas del mismo Código de Comercio sobre constitución de sociedades mercantiles se apliquen a los contratos anteriores de la misma índole, armoniza con las pautas constitucionales que se dejan señaladas.

La exigencia de que la ley nueva ordene su aplicación a hechos precedentes, aparece satisfecha por el temor mismo de la disposición acusada, cuyos términos son imperativos y establecen una excepción a lo previsto en el primer inciso del artículo 2036, el cual inciso, vale recordarlo, reza: "Los contratos mercantiles celebrados bajo el imperio de la legislación que se deroga conservarán la validez y los efectos reconocidos en dicha legislación, con arreglo a lo establecido en los artículos 38 a 42 de la Ley 153 de 1887". Y ello no obstante, el fragmento que se tacha de inconstitucional, expresa: "Las sociedades mercantiles gozarán de un plazo de dos años, contados desde el 1º de enero de 1972, para amoldar sus estatutos a las normas de este Código". Hay, pues, mandato expreso sobre aplicación de nuevas disposiciones a estatutos extendidos anteriormente y de acuerdo con la legislación que el nuevo Código deroga, todo a título de excepción a la regla sobre validez y efectos de los contratos mercantiles en general celebrados bajo el imperio de la legislación anterior, regla consagrada en el primer inciso ya transcrito. Leído el texto impugnado, no cabe dudar que se ciñe a requisitos que acaban de indicarse y prescribe el artículo 30 del Código fundamental.

También aparece nítidamente, en el negocio de autos, que la parte final del artículo 2036 fue "expedida por motivos de utilidad pública o interés social", como dice el canon constitucional tantas veces citado.

En efecto, los estatutos de las sociedades mercantiles revisten naturaleza institucional, con miras a permanencia, y las reglas que los gobiernan no dependen principalmente de la voluntad de los asociados que las acogen sino se imponen a éstos, en gran medida, por ministerio de la ley. De ahí su índole objetiva y general, estatutaria, *que los distingue de las convenciones de puro derecho privado, dependientes por lo común de la voluntad de los contratantes. Los preceptos del Código de Comercio sobre formación, funcionamiento y extinción de las sociedades, es decir sobre sus estatutos, tiran, en cambio, al interés general, y de ahí que, cuando la ley lo especifica claramente, estén dotados de efecto inmediato relativamente a las sociedades constituidas con anterioridad. Tales preceptos son ejemplo de lo dispuesto en el artículo 30 de la Carta, cuando da preferencia a las leyes de utilidad pública, y les permite establecer que sus prescripciones sean aplicables a situaciones*

jurídicas anteriores, aunque con ella se desatiendan intereses privados que de éstas deriven. A la seguridad jurídica importa que las entidades mercantiles estén sometidas en todo tiempo a reglamentaciones uniformes, sin disparidades ocasionadas a confusiones y trastornos de funcionamiento, en cuanto a los asociados y respecto de terceros. Al repararse en este carácter de necesidad social, que notoriamente informa al artículo 2036, y es inherente a la materia que trata, debe reconocerse, finalmente, que la disposición acusada, a ojos vistas, obedece a motivos de utilidad pública que explican el linaje retroactivo que las distingue.

Procede trasladar, acerca de este asunto, la siguiente reflexión formulada por el Procurador General de la Nación:

"Por último, el artículo 2036 que se comenta trae en su parte final que es precisamente la acusada, una norma especial sobre cierta clase también especial de contratos mercantiles, la de aquellos mediante los cuales se constituyen las sociedades de la misma naturaleza. Y es que éstas, más que una simple vinculación contractual entre los asociados, quienes desaparecen jurídicamente en su individualidad para darle paso a una nueva y distinta persona jurídica, implican verdaderas instituciones de enorme importancia y trascendencia en el proceso económico y cuyas actividades deben considerarse por ello como de utilidad pública e interés social".

Conclusión.

El análisis que se deja escrito demuestra que la última parte del artículo 2036 del Código de Comercio actual se ciñe de todo en todo al inciso primero del artículo 30 de la Carta. Esta corporación no encuentra que contraríe otras disposiciones superiores. Es constitucional.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, decide que es exequible la parte final del inciso segundo del artículo 2036 del Código de Comercio actual.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Justicia, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

No compartimos las motivaciones de la sentencia anterior, con cuya parte resolutiva estamos en pleno acuerdo, porque consideramos que al disponer la parte demandada del artículo 2036 del Código de Comercio, que "las sociedades mercantiles gozarán de un plazo de dos años, contados a partir del 1º de enero de 1972, para amoldar sus estatutos a las normas de este Código", en nada afecta los llamados "derechos adquiridos", ni se trata de prevalencia del interés general sobre el particular o privado, ni produce efecto retroactivo alguno.

Esa norma prevé hacia el futuro, pues como lo establece en su primer inciso "los contratos mercantiles celebrados bajo el imperio de la legislación que se deroga conservarán la validez y los efectos reconocidos en dicha legislación"; y como lo determina el 120 del mismo estatuto "las sociedades válidamente constituidas, los derechos adquiridos y las obligaciones contraídas por tales sociedades bajo el imperio de una ley, subsistirán bajo el imperio de otra posterior; pero la administración social y las relaciones derivadas del contrato, tanto entre los socios como respecto de terceros, se sujetarán a la nueva ley (Ley 153 de 1887, 27)".

Establecer el tránsito de una legislación a otra, previniendo el término dentro del cual los contratos celebrados bajo la derogada deban acomodarse a la nueva, es función del legislador acorde con la Carta Política y no contraria a ella, ya que lo que regula son los pactos que continuarán rigiendo al amparo de la nueva ley, a la que obviamente tienen que amoldarse, sin que esto implique desconocer los efectos que produjeron en el pasado tales pactos y que son los que constituyen derechos consumados o adquiridos.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, José Eduardo Gnecco C.

FONDOS GANADEROS

No son departamentales. — Exequibilidad del inciso 2º, parte primera, del artículo 26 de la Ley 5ª de 1973.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., febrero 28 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El ciudadano Guillermo Rojas Viloria, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado que se declare la inexequiiblidad de la primera parte del inciso 2º del artículo 26 de la Ley 5ª de 1973, que dice así:

"Para tener derecho a los beneficios que otorga la presente ley, los fondos ganaderos deberán estar constituidos como sociedades anónimas del orden nacional...".

Según la demanda, el precepto en cuestión es violatorio de los artículos 183, 194, numeral 6º, 182 y 187 de la Constitución, por las siguientes razones:

a) El 183 porque, siendo los fondos ganaderos sociedades de economía mixta de carácter departamental, no puede el legislador atribuirles carácter nacional sin quebrantar la regla del precepto constitucional, conforme a la cual los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. La calidad departamental de los fondos se encuentra consagrada, según la demanda, en la Ley 26 de 1959;

b) Conforme al artículo 194, numeral 6º de la Carta, son atribuciones del gobernador coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental. Al disponer que los fondos ganaderos tengan carácter nacional, se quebranta el texto indicado porque se priva a los gobernadores de las atribuciones que tienen en la gestión y dirección de tales fondos;

c) Se viola también el artículo 182 de la Carta conforme al cual los departamentos gozan de independencia para la administración de los asuntos seccionales con las limitaciones que establece la propia Constitución. En efecto al darse a los fondos el carácter de entidades nacionales aquella independencia queda lesionada porque ya los fondos no quedan, como deben quedar, bajo la dirección de las autoridades departamentales.

Y finalmente la violación del artículo 187 se sostiene con el argumento de que, como corresponde a las asambleas crear a iniciativa del gobernador, entre otras entidades, las sociedades de economía mixta de carácter departamental conforme a las normas que determine la ley, al darse a los fondos ganaderos el carácter de sociedades anónimas del orden nacional, se quebranta aquella prerrogativa.

El señor Procurador General de la Nación, al emitir su concepto, solicita que la Corte se abstenga de tomar una decisión de fondo porque, dice, la demanda es inepta. Funda este criterio en la apreciación de que el artículo demandado por sí solo no resuelve el problema planteado y que para desentrañar su alcance debe relacionarse con otros de la Ley 5ª de 1973. Señala concretamente el artículo 29 y no concreta los otros. Pero afirma que los legisladores, al expedir la Ley 5ª de 1973 "no se percataron de las normas sobre sociedades de economía mixta contenidas en el Acto Legislativo número 1 de 1968 que han quedado trasladadas", y que son los artículos 76-10, 194 y 197 de la Carta, que, en su orden facultan al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos para crear sociedades de economía mixta del orden nacional, departamental y municipal, respectivamente.

Consideraciones:

Por las razones que se expondrán a continuación, la Corte no considera que haya ineptitud en la demanda y, por el contrario, estima que el

solo análisis de la porción demandada del artículo 1º es suficiente para determinar si los fondos ganaderos son o no entidades de carácter nacional.

Toda la argumentación de la demanda se desplaza sobre la afirmación de que los fondos ganaderos son de carácter departamental, según los términos de la Ley 26 de 1959. Empero esa calidad no aparece en dicha ley como pasa a verse.

En efecto, de acuerdo con el artículo 1º se consideran fondos ganaderos "las sociedades organizadas o que se organicen con participaciones del Estado o de los departamentos, municipios o territorios nacionales, para fomentar y mejorar la industria ganadera". El capital de los fondos está representado en dos clases de acciones (art. 3º) las de la clase A, que son las que posean las entidades de derecho público, sin que sean exclusivamente de propiedad de los departamentos, y las de la clase B, que son las suscritas por los particulares. En la junta directiva hay miembros que representan las acciones oficiales, cualquiera sea la entidad de derecho público que las posea, y de los accionistas particulares. La elección de los representantes de las acciones oficiales las hace el Gobierno Nacional y nò el departamental (art. 3º). Se trataba, pues, indudablemente de entidades de economía mixta con capital constituido por aportes oficiales y particulares, pero que además estaban en la obligación de organizarse como sociedades anónimas, sujetas a la supervigilancia de la Superintendencia Bancaria, como condición para beneficiarse de los préstamos autorizados por la ley (arts. 1º y 10). Además, los fondos estaban sometidos a la inspección del Banco de la República para verificar el control de la garantía sobre los préstamos, y existía una junta de vigilancia de ellos, con sede en Bogotá, constituida por el Ministro de Agricultura o sus delegados, dos delegados del Presidente de la República y dos representantes nombrados por los fondos ganaderos (arts. 11 y 16). Aunque la Ley 26 no lo dice con claridad en ninguno de sus textos, todo parece indicar que una de las finalidades de los fondos era la de fomentar y mejorar la industria ganadera en el respectivo sector, ya fuera departamental, intendencial o comisarial, pero de allí no puede deducirse que tuvieran carácter de entidades públicas departamentales como lo afirma la demanda, pues, como se ha visto, ni su capital es departamental, ni los departamentos son las únicas entidades que pueden concurrir legalmente a la formación de su capital mediante la adquisición de acciones de la clase A, pues esta prerrogativa corresponde por igual a la nación, al departamento, a la intendencia, a la comisaría y al municipio. Hay más. El impuesto del 1% que debían pagar los ganaderos de conformidad con el artículo 5º de la misma Ley 26, y que debía ser recaudado por la Nación y apropiados luego por ella a los distintos fondos ganaderos, era y es de carácter nacional y no de carácter departamental, lo que refuerza la afirmación de que la capitalización de los fondos no se hace con dineros departamentales, o al menos, no con ellos de modo exclusivo.

Hecho el anterior reparo, y visto que los fondos ganaderos no son entidades de carácter departamental se viene en conclusión de que cuando el 2º inciso del artículo 26 de la Ley 5ª de 1973, dispuso que deberán estar constituidos como sociedades anónimas del orden nacional, sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no hizo otra cosa que dar a dichas sociedades, en el texto, la denominación que ya correspondía a su naturaleza conforme a la Ley 26 de 1959, artículo 1º. Consecuente con ello la propia Ley 5ª mantiene en lo concerniente a la estructura jurídica de los fondos los mismos lineamientos de la ley anterior. Pues, son sociedades de economía mixta (arts. 26 y 28); desempeñan las mismas actividades (art. 27); mantiene las acciones de la clase A para las entidades oficiales, y de la clase B para particulares; en la junta habrá tres representantes de las acciones oficiales y tres de las particulares, y sus miembros serán elegidos por la asamblea general de la respectiva sociedad; el gerente será elegido por la junta directiva (art. 29). El Gobierno Nacional está autorizado para suscribir acciones de los fondos ganaderos creados a partir del primero de enero de 1959, en determinada proporción, con el fin de capitalizarlos. Los fondos, entre sí, pueden hacer programas conjuntos de inversión para los fines legales y formar compañías de ganado en participación en todo el territorio nacional (arts. 35, 36 y 37). Con más claridad que la ley anterior, en esta última se establecen y permiten actividades que obligan a los fondos ganaderos a adelantar sus gestiones principalmente en el territorio del respectivo departamento. Pero ni de estos preceptos (arts. 35, 36 y 37) ni de ninguno otro se puede deducir que sean sociedades de economía mixta de carácter departamental, ni que se hubiera abandonado la directriz de la Ley 26 de 1959, caracterizada, como ya se dijo, por haberlos erigido en sociedades anónimas de economía mixta, del orden nacional, esto es, que

pueden actuar, si así se determina en sus estatutos, en todo el país.

Claro está que las asambleas y los concejos, a iniciativa del respectivo gobernador o alcalde, pueden crear sociedades de economía mixta, según los artículos 194 y 197 de la Constitución. Pero en este caso la respectiva entidad deberá caracterizarse por tener un patrimonio formado por aportes privados y oficiales debiendo estos últimos estar representados en fondos o bienes de carácter departamental o municipal, según el caso, y arreglar su funcionamiento a lo que disponga la ley, pues así lo ordena la propia Carta. El artículo demandado no se opone al ejercicio de estas atribuciones ni las quebranta, pues se trata de entidades nacionales con una descentralización funcional y territorial para que actúen en determinadas regiones del país, alimentadas especialmente con fondos nacionales, todo lo cual es la expresión de una facultad otorgada al Congreso por el artículo 76-10 de la Carta.

Siendo correcto lo anterior se deduce que no puede haber transgresión alguna de los preceptos indicados por la demanda, pues no hay desconocimiento alguno, en ningún grado, de bienes o rentas de carácter departamental; ni se arrebata ninguna atribución a los gobernadores, ni se desconoce, porque para nada se toca, la independencia de la administración departamental en el manejo de los asuntos seccionales, ni se priva a las asambleas de ninguna de sus atribuciones. Y como, de otra parte, no aparece que exista violación de otro precepto constitucional, deberán negarse las peticiones de la demanda.

Por lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, *declara exequible* el inciso 2), parte primera del artículo 26 de la Ley 5ª de 1973, que dice:

"Para tener derecho a los beneficios que otorga la presente Ley, los fondos ganaderos deberán estar constituidos como sociedades anónimas del orden nacional....".

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

INEPTA DEMANDA

No es el caso de dictar decisión de fondo en el presente negocio. — Los artículos 1º y 2º del Decreto 485 de 1960, fueron derogados expresamente por los artículos 665, 668, 670 y 769 del Decreto 409 de 27 de marzo de 1971. — La vigencia del mandato acusado es presupuesto de toda acción de inexequibilidad. — La Corte reitera su constante jurisprudencia en esta materia, tal como lo hizo en sentencia de fecha 23 de enero de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., abril 4 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano José E. Olarte F. pide que se declaren inexequibles, por exceder autorizaciones en las contempladas en el artículo 76-12 de la Constitución, los artículos 1º y 2º del Decreto 485 de 1960, cuyo texto es como sigue:

"DECRETO NUMERO 0485 DE 1960
(febrero 27)

"*por el cual se determina el régimen de la isla-prisión de Gorgona.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere la Ley 19 de 1958, previo concepto del Consejo de Ministros,

Decreta:

"Artículo 1º La isla-prisión de Gorgona se destina a los reos por el delito de homicidio que determine el Ministerio de Justicia, que hayan sido condenados a pena privativa de la libertad de doce (12) años o más y cuya edad no sea inferior a dieciocho (18) años.

"Cuando la condena se hubiere impuesto por homicidio en concurso con otros delitos, podrá enviarse al reo a la isla-prisión de Gorgona teniendo en cuenta las condiciones establecidas en el inciso anterior.

"Artículo 2º Para el envío de un reo a la isla-prisión de Gorgona es indispensable que la sentencia se halle ejecutoriada".

(V. D. O. 30179 - marzo 10 de 1960).

Como se advierte, las disposiciones acusadas establecen que, previa sentencia ejecutoriada, a la isla-prisión de Gorgona deben remitirse los reos mayores de 18 años que determine el Ministerio de Justicia, condenados por homicidio a pena privativa de libertad durante 12 años o más, siendo posible también el envío a dicho lugar de los condenados en las mismas condiciones por homicidio en concurso con otros delitos.

El régimen descrito sobre envío a Gorgona de condenados judiciales por determinados delitos a ciertas penas y por orden del Ministerio de Justicia, se encuentra hoy sustituido en el Libro IV, Título I, del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 27 de marzo de 1971, en vigencia desde el 1º de junio de dicho año), por los siguientes artículos sobre ejecución de sentencias:

"Artículo 665. *A quién corresponde la ejecución de la sentencia.* La ejecución de la sentencia definitiva y ejecutoriada corresponde al juez que conoció del proceso en primera o única instancia, mediante orden comunicada a los funcionarios administrativos encargados del cumplimiento de la sanción.

"Artículo 668. *Copias a la dirección general de prisiones.* Ejecutoriada la sentencia que imponga una sanción privativa de la libertad, el juez ordenará sacar dos copias de ella, las cuales, autenticadas, enviará al Director General de Prisiones, acompañadas de sendas copias de la cartilla biográfica que figure en el expediente.

"Artículo 670. *Lugar donde debe cumplirse la sanción.* Recibidas las copias de la sentencia y de la cartilla biográfica, el Gobierno, por medio del Director General de Prisiones, señalará el establecimiento donde el condenado debe cumplir la sanción y dará aviso de ello al funcionario sentenciador, quien vigilará el cumpli-

miento de ella o comisionará al juez de la misma categoría del lugar donde se hallare el respectivo establecimiento para el mismo fin".

No cabe dudar que las disposiciones transcritas, por su contenido genérico (comprenden la isla de Gorgona y demás establecimientos penitenciarios así como delitos distintos del homicidio y todas las penas privativas de libertad) y los pormenores de ejecución que traen, (no incumbe al Ministerio de Justicia sino concretamente al Director de Prisiones señalar dónde ha de cumplirse la sanción) derogan por completo los artículos 1º y 2º del Decreto 485 de 1960, que ya no rigen.

Hay más: la derogación que se comenta no es solo indirecta sino también expresa, ya que el artículo 769 del código citado, con el ánimo de unificar disposiciones anteriores a él dispersas en leyes y decretos sobre procedimiento penal, y a efecto de disipar dudas, en pro de la seguridad jurídica, prescribió lo siguiente:

"Artículo 769. *Derogatoria de normas procesales.* El Decreto 1345 del 4 de agosto de 1970 y las normas sobre procedimiento penal ordinario que no se encuentren incluidas en este Código, quedan derogados".

La demanda se refiere, pues, a mandatos abrogados, carentes de vigencia, la cual es presupuesto de toda acción de inexequibilidad. *Cuando preceptos acusados han dejado de regir, no existe materia sobre la cual pueda recaer el fallo y ser objeto de comparación con textos de la Carta que se pretendan infringidos. De esta manera la Corte reitera su constante jurisprudencia sobre ineptitud de las acciones de inexequibilidad contra disposiciones derogadas, tal como lo acaba de repetir en sentencia de fecha 23 de enero de 1974.* En concordancia con la tesis que se invoca se procede a dictar la parte resolutiva del presentte fallo.

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

Resuelve:

No es el caso de dictar decisión de fondo en el presente negocio.

Publíquese, cópiese y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

SOCIEDADES MERCANTILES

Se está a lo resuelto en sentencia del 21 de febrero de 1974, por la cual se declaró exequible la última parte del artículo 2036 del Código de Comercio.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 4 de abril de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada según acta número 9 de 4 de abril de 1974.

El ciudadano Julio H. Fajardo Ocampo pide que se declare inexequible la última parte del artículo 2036 del Decreto-ley 410 del 27 de marzo de 1971, "por el cual se expide el Código de Comercio", fragmento que es del siguiente tenor:

"...las sociedades mercantiles gozarán de un plazo de dos años, contados desde el 1º de enero de 1972, para amoldar sus estatutos a las normas de este Código".

La Corte, en sentencia del 21 de febrero de 1974, declaró exequible la parte transcrita del artículo 2036 del Código de Comercio, que es exactamente la disposición que se deja copiada y debe ser objeto del presente fallo.

Como la sentencia referida y que, como se ha dicho, lleva fecha 21 de febrero de 1974, tiene fuerza de cosa juzgada, a ella es preciso atenerse.

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

Resuelve:

Estese a lo resuelto en sentencia del 21 de febrero de 1974, por la cual se declaró exequible la última parte del artículo 2036 del Código de Comercio, que dice así:

"Las sociedades mercantiles gozarán de un plazo de dos años, contados desde el 1º de enero de 1972, para amoldar sus estatutos a las normas de este Código".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Justicia y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Clases de control sobre ellas. Sujeción de los establecimientos de crédito y las compañías de seguros al control fiscal de la Contraloría. — Inexequibilidad del segundo inciso del artículo 41 del Decreto extraordinario número 3130 de 1968.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 25 de abril de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Fabio Restrepo Arteaga pide se declare inexequible el inciso segundo del artículo 41 del Decreto extraordinario 3130 de 1968.

Transcripción del texto.

"DECRETO NUMERO 3130 DE 1968
"(diciembre 26)

"Por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional.

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

Considerando:

"Que para lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía, es necesario dictar normas generales que guíen su organización y funcionamiento y complementen los principios consignados en el Decreto 1050 de 1968,

Decreta:

"

"Artículo 41. Del control fiscal. La vigilancia de la gestión fiscal de los organismos descentralizados corresponde a la Contraloría General de la República, en los términos establecidos por la Ley 151 de 1959 y demás normas que la adicionan, sin perjuicio de las funciones de vigilancia señaladas por la ley a la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

"La vigilancia y control de los establecimientos de crédito y de las compañías de seguros corresponde a la Superintendencia Bancaria".

Afirma el actor que el inciso acusado viola los artículos 59, inciso 1º; 60, órdinales 2º y 4º; 76, numeral 12, y 118, ordinal 8º, de la Constitución.

Sintetizan su criterio los siguientes apartes:

"De acuerdo a los preceptos transcritos el constituyente colombiano atribuyó a la Contraloría General de la República la competencia total y exclusiva para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración Nacional, tanto respecto de los organismos principales como de las entidades descentralizadas, pues no excluye de tal control ninguno de sus organismos ni de los funcionarios que manejan fondos o bienes de la Nación, ni sustrae de dicho control ninguno de los bienes y recursos ni de los aspectos de su manejo. De modo que, en el orden nacional no puede existir sino un organismo de vigilancia fiscal, que es la Contraloría mencionada, y la ley no puede restringir ni dividir su competencia, no estando limitada, ni condicionada en la Constitución, ya que ésta solo otorga al legislador la facultad de determinar el modo de su ejercicio, mas no los sujetos ni la materia sobre los cuales recae ese control (Consejo de Estado, concepto de 11 de febrero de 1971).

"Consecuente con lo anterior, deducimos, sin lugar a duda, que sobre los organismos descentralizados, bien sean establecimientos de crédito o compañías de seguros, o sociedades comerciales, recaen dos supervigilancias de distintas clases, con finalidades diferentes, fiscal la una y administrativa la otra, no habiendo razón para que la inspección administrativa elimine la fiscal ordenada por la Constitución".

El Procurador General presenta, en su concepto, una alternativa:

Si la norma acusada no excluye la vigilancia de la gestión fiscal que constitucionalmente corresponde al Contralor General, es exequible; si se prescinde de la Contraloría General para entregar el control fiscal de los establecimientos de crédito y compañías de seguros exclusivamente a la Superintendencia Bancaria, es inexequible la expresión "y control" de la disposición cuestionada.

El Superintendente Bancario, en escrito presentado el 24 de noviembre pasado, hace un amplio estudio de varios preceptos de la Carta, en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, que sintetiza en estas

Conclusiones.

"1ª Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta no hacen parte integrante de la Administración Pública y de suyo no cumplen funciones públicas, ni gestión fiscal.

"2ª La vigilancia prevista en el artículo 59 de la Carta es de gestión que cumple la Administración Pública. Por tanto, no cabe esa vigilancia dentro de los organismos que no integran dicha Administración.

"3ª Cuando excepcionalmente la ley les confía alguna gestión fiscal, el legislador es plenamente soberano para indicar a quién le corresponde la vigilancia de esa gestión, la cual, de conformidad con los numerales 11 y 15 del artículo 120 debe asignarse a la Administración.

"4ª El Ejecutivo estaba facultado en la Ley 65 de 1967 para reorganizar la administración fiscal y, consecuencialmente, podía también legislar sobre el control fiscal, pues éste está circunscrito por aquélla".

Consideraciones.

1ª El Decreto 3130 de 1968 (diciembre 26), del que hace parte la norma acusada de inconstitucionalidad contiene "el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional"; sus normaciones excluyen, por definición, las entidades territoriales distintas del Gobierno Central y sus órganos de administración que tienen regulación constitucional y legal diferentes.

2ª *La actividad administrativa del Estado se ejerce directamente por el mismo Estado o por medio de órganos dotados de competencia, autonomía y personalidad propias; sea cual fuere la denominación que se les dé, como institución, corporación, organismos, etc., son "entidades descentralizadas", institucionalizadas por el art. 60 de la Carta.*

3ª *La descentralización administrativa es, pues, la transferencia de una parte de la actividad estatal a una entidad de determinadas características, creada o autorizada por la ley, para cumplir una finalidad de interés general. Hay dos clases de descentralización: la territorial (Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios o Distritos Municipales) y por servicio o funcional (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta). Se presenta también en la Administración Pública una especie de descentralización jerárquica o burocrática, a la que corresponde propiamente el nombre de desconcentración, que carece de los elementos distintivos de las entidades descentralizadas, principalmente de la personería jurídica.*

4ª *Simultáneamente deben concurrir tres elementos esenciales para la existencia de un ente descentralizado:*

a) La personería jurídica de derecho público que lo autorice para cumplir la función específica que le corresponda, con las facultades inherentes para adquirir derechos y contraer obligaciones; b) Patrimonio independiente que le dé autonomía financiera para desarrollar la actividad que se le asigna, constituido total o parcialmente por bienes o fondos públicos, impuestos, tasas o contribuciones especiales o aportes diversos que haga el Estado, y c) Autonomía administrativa que le permita gobernarse a sí mismo, dentro de las facultades que le confieren los estatutos básicos que ordena la Carta.

5ª *Son, pues, las entidades descentralizadas, organismos de creación legal o autorizados por ésta, adscritos o vinculados a la Administración Pública, encaminados a satisfacer intereses de la comunidad, que se comprenden dentro de tres modalidades: a) Establecimientos públicos, si si tienen por finalidad atender funciones administrativas o prestar servicios públicos conforme a las reglas de derecho público, sin ánimo de lucro; b) Empresas industriales o comerciales del Estado, cuando la actividad de tales organismos es de naturaleza industrial o comercial, con patrimonio íntegramente estatal, que se rigen tanto por el derecho público como por el privado, según la modalidad de la función o servicio (arts. 1º y 6º Decreto 1050 de 1968), y c) Sociedades de economía mixta cuando se proponen la explotación de una rama industrial o comercial o la prestación de un servicio público de igual naturaleza, con la intervención de personas de derecho público y privado y patrimonio también estatal y particular.*

6ª *Se precisan las características de estas entidades:*

a) Los establecimientos públicos son, por consiguiente, personas jurídicas de derecho público, de creación legal, directa o indirecta, con autonomía administrativa y patrimonio del Estado en su integridad; sus actos y en especial los contratos deben sujetarse a la jurisdicción contencioso-administrativa y las personas naturales a su servicio son empleados públicos, vinculados por una relación legal o reglamentaria, salvo las personas vinculadas por contrato de trabajo cuando los estatutos así lo determinen. Las funciones de estos organismos implican autoridad, desarrollan actividades del Poder Público y por esta razón tienen todos los privilegios y prerrogativas del Estado; son entidades que forman la estructura de la Administración Nacional (art. 76-9 C. N.).

b) Las empresas industriales y comerciales del Estado, son también personas jurídicas creadas o autorizadas por la ley, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que el acto creador determine, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, pero de origen exclusivamente estatal; su régimen jurídico es, por consiguiente, de naturaleza mixta; los actos o hechos que implican funciones administrativas son de derecho público, y se sujetan al derecho administrativo; sus actividades como empresas se rigen por el derecho privado, especialmente por el derecho comercial (art. 461, C. de Comercio) y las personas adscritas a su servicio son trabajadores oficiales que se rigen por el derecho laboral, salvo las excepciones que los propios estatutos establezcan para actividades de dirección o confianza, y

c) Las sociedades de economía mixta son, igualmente, personas jurídicas como toda sociedad, creadas o autorizadas por la ley, constituidas bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de particulares, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley; caracterizan estas entidades los aportes del Estado y del capital privado. Cuando los aportes estatales en estas sociedades sean el 90% o más del capital social, su régimen será el de las empresas industriales y comerciales del Estado.

7ª *En síntesis, la Admintstración Nacional se estructura constitucionalmente con los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los establecimientos públicos como organismos esencialmente de derecho público y se amplía con las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta, entidades regidas parcialmente por el derecho privado. Este ámbito de la Administración Nacional fue precisado por la Corte Suprema, así:*

"El constituyente de 1968 institucionalizó los establecimientos públicos y agregó nuevos organismos a la Rama Administrativa, como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, atribuyendo funciones separadas al legislador y al Ejecutivo a fin de armonizar la injerencia de cada uno de ellos en los nuevos organismos, así:

"Corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos y expedir los estatutos básicos de estos establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del Estado (art. 76, numerales 9 y 10).

"Y el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y separar libremente los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales; los representantes de la Nación en las juntas directivas de estos establecimientos públicos y organismos descentralizados son agentes del Presidente de la República (art. 120, numerales 1º y 5º)". (Sentencia de 20 de octubre de 1971).

8ª *Empero, la autonomía de todos estos entes descentralizados no es total puesto que llevaría al fraccionamiento de la administración con perjuicio de la economía general y aun de la unidad nacional; esa autonomía tiene límites precisos en la Constitución y en las leyes que los crean y organizan, porque las funciones del ente descentralizado son funciones del Estado que necesitan un desarrollo armónico con la política general del Gobierno.*

Tal límite, como excepción que es de la autonomía de la persona jurídica, tiene que ceñirse estrictamente a la ley; no hay control sin ley que lo establezca y debe acomodarse a la forma y grado que ésta determine.

9ª *Para los entes descentralizados, la Constitución y las leyes establecen varios controles que pueden reducirse a cuatro:*

a) Administrativo: *La Carta atribuye al Presidente de la República la función de "cuidar la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión con arreglo a las leyes" [a) 120-11] y también la de "ejercer la inspección necesaria sobre los establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles, conforme a las leyes" [a) 120-15]; esta*

tutela se cumple directamente por los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos que son los jefes superiores de la Administración [a) 135] o indirectamente por medio de las Superintendencias, todo bajo la vigilancia y responsabilidad del Presidente de la República que es la suprema autoridad administrativa.

Para cumplir estrictamente esta tutela, el Presidente tiene la facultad de nombrar y separar libremente no solo a los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, sino a los directores o gerentes de los establecimientos públicos y a los representantes de la Nación en las juntas directivas de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta, porque estos son sus agentes (art. 120-1 y 5).

Los estatutos básicos que dicta la ley y los estatutos internos que con base en la ley expiden los entes descentralizados con la aprobación del Gobierno, señalan también los actos o decisiones que por su especial importancia requieren la posterior aprobación del Gobierno o de los jefes superiores de la Administración, para su validez.

b) Fiscal. *También la Constitución establece genéricamente una vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, sobre las tres Ramas del Poder Público y le asigna a la Contraloría General de la República esta atribución, entidad que la ejerce conforme a la ley (art. 59). Para el cumplimiento de tal función, la Contraloría debe prescribir los métodos de la contabilidad de la Administración Nacional y de las entidades descentralizadas (art. 60). Este control es, pues, referente a la ejecución presupuestal y tiene un carácter estrictamente técnico, numérico-legal, y no administrativo; debe ceñirse a verificar si el gasto corresponde a la ley que lo ordena, o sea que los dineros del Estado se recauden e inviertan según la ley.*

El Consejo de Estado, al referirse a la triple modalidad del control fiscal señalado por la Contraloría General, dice: "Que sobre los organismos principales de la Administración Nacional, Ministerios y Departamentos Administrativos, hay control fiscal, directo, total y exclusivo, ejercido por la Contraloría General de la República, esto es, previo, perceptivo y posterior"; agrega, que existe el mismo control sobre las empresas industriales y comerciales del Estado, pero "adecuado a la naturaleza de las actividades que desarrollan"; y que "lógicamente, sobre los derechos y títulos de acción y su producido, cabe el control fiscal de la Contraloría... mas no sobre la gestión industrial y comercial de la sociedad". (Concepto de 11 de febrero de 1971. Sala de Consulta y Servicio Civil).

En tratándose de los organismos descentralizados, dice el artículo 41 del Decreto 3130, la vigilancia de la gestión fiscal corresponde a la Contraloría General de la República en los términos establecidos por la Ley 151 de 1959 y demás normas que la adicionan.

Refiriéndose a la duplicidad de control administrativo y fiscal que consagra el artículo 41 citado, para las entidades descentralizas y comentando precisamente tal disposición, dice el Consejo de Estado:

"Con la consecuencia ineludible de que es contrario a la Constitución asignar el control fiscal a entidad distinta a la Contraloría y de que no se puede evitar ese control, porque exista una inspección administrativa ejercida por una superintendencia". (Concepto ya citado).

Dada la multiplicidad de necesidades colectivas que los organismos descentralizados están llamados a satisfacer y la variación de los servicios públicos o funciones estatales que la ley puede atribuirles desde su constitución, el control fiscal tiene que estar acorde con dichas funciones o servicios y con el grado de autonomía que estatutariamente se les conceda, a fin de que no se convierta en obstáculo para el desarrollo de los objetivos buscados.

Tendiente a esto, el artículo 7º de la ley citada (151 de 1959), dispone:

"Para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal a que se refiere la presente ley, la Contraloría General de la República adoptará sistemas apropiados a la naturaleza de los establecimientos, empresas o institución de que se trata, acordes con el género de las actividades a ellas encomendadas. Tales sistemas respetarán la autonomía administrativa de los establecimientos, empresas o instituciones referidos".

De lo anterior surge que el control fiscal tiene que ser adecuado al servicio o función que a la entidad descentralizada corresponda, y la adecuación de los sistemas de control adoptados por la Contraloría, cuando los interesados crean vulneradas las facultades atribuidas por la ley, debe ser decidida por el Consejo de Estado, mediante demanda de parte, en la misma forma que lo son las providencias de los Ministros. (Parágrafo art. 7º, Ley 151/59).

c) Presupuestal. *El Decreto orgánico del Presupuesto Nacional (294/73) exige que al proyecto de presupuesto se adjunten como anexos, los presupuestos de ingresos y egresos de los establecimientos públicos descentralizados; a su vez, las empresas industriales y comerciales del Estado*

están obligadas a presentar presupuestos sujetos a las normas que para dichos organismos establece la ley orgánica del Presupuesto Nacional y se anexarán al proyecto general de presupuesto para estudio y aprobación del Congreso en la oportunidad legal (arts. 31-34-39).

El Consejo de Ministros puede limitar determinados gastos de las entidades descentralizadas y en particular el Ministro de Hacienda tiene la vigilancia administrativa para la ejecución presupuestal en referencia a los aportes del Estado; dicen así las disposiciones pertinentes:

"Artículo 92. Dentro de los límites generales establecidos por el Congreso, el Consejo de Ministros podrá aprobar límites máximos anuales a los gastos de las empresas comerciales o industriales del Estado y de las sociedades de economía mixta, por concepto de servicios personales, viáticos, publicidad, publicaciones y relaciones públicas. La aprobación de límites de gastos por el Congreso y de las cuotas de cada entidad constituye el máximo de las obligaciones que pueden crearse durante el año fiscal por tales conceptos. En consecuencia, las obligaciones que se creen en exceso de esos límites o cuotas no obligan a la empresa del Estado o sociedad de economía mixta, sino a los funcionarios responsables por la creación de obligaciones ilegales, quienes responderán pecuniariamente de los perjuicios que pudieran resultar".

"Artículo 129. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público —Dirección General del Presupuesto— la vigilancia administrativa del uso que se dé a los aportes o préstamos del Presupuesto Nacional por parte de las empresas comerciales o industriales del Estado, por las sociedades de economía mixta, conforme a las orientaciones que le señale el Presidente de la República, sin perjuicio de las actividades que puedan corresponder a la Contraloría General de la República. Esta vigilancia podrá ejercerse por medio de visitas".

Este control corresponde a la idea central de que el Presupuesto Nacional debe reflejar los planes y programas a que debe someterse la economía nacional.

d) Político. *La Ley 17 de 1970 creó un nuevo control especial para las entidades descentralizadas, al establecer que a la Comisión Octava de las Cámaras corresponde vigilar el funcionamiento de los establecimientos públicos, empresas estatales y sociedades de economía mixta, con las siguientes funciones:*

Comisiones Constitucionales Permanentes.

"Artículo 6º. . . . . .

. . . . . .

"Comisión Octava. Compuesta de 8 miembros en el Senado y 14 en la Cámara de Representantes, tendrá las siguientes funciones:

"a) Conocer en primer debate de los proyectos de ley que creen, supriman, reformen u organicen establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta, y de los estatutos básicos a que deben someterse estas entidades y vigilar su funcionamiento;

"b) Preparar los proyectos de ley que sean necesarios para la buena marcha de estas entidades;

"c) Estudiar los presupuestos de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta para su revisión en la Comisión Cuarta".

9ª La Ley 151 de 1959 ordena categóricamente que el control fiscal de las entidades en que se manejen o inviertan fondos públicos, corresponde a la Contraloría General de la República:

"Artículo 2º La vigilancia de la gestión fiscal de las empresas y establecimientos públicos descentralizados y de aquellas instituciones y organismos que reciban, manejen o inviertan fondos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones de carácter especial o cuotas forzosas creadas por la ley, corresponde a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 59 de la Constitución Nacional".

Y lo reitera para las entidades descentralizadas el artículo 41 del Decreto 3130 de 1968, cuyo texto se repite:

"Del control fiscal. La vigilancia de la gestión fiscal de los organismos descentralizados corresponde a la Contraloría General de la República, en los términos establecidos por la Ley 151 de 1959 y demás normas que la adicionan, sin perjuicio de las funciones de vigilancia señaladas por la ley a la Superintendencia de Sociedades Anónimas".

A su vez el artículo 1º del mismo decreto determina cuáles son los organismos descentralizados: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Sobre las entidades descentralizadas pueden coexistir las cuatro modalidades de control, sin que se excluyan u opongan entre sí. Cada uno tiene su reglamentación propia e independiente de la de los demás y se ejerce por órganos diferentes.

9ª *Por lo que hace a las sociedades de economía mixta, cuyo patrimonio se integra con aportes del Estado y de capital privado, es de obser-*

var que el aporte estatal puede consistir no solo en numerario, sino en ventajas financieras o fiscales, garantía de las obligaciones de la sociedad, suscripción de los bonos que la misma emita, concesiones, auxilios especiales, etc. (art. 463 C. de C.); el control fiscal de la Contraloría General no puede limitarse al acto de transferir o entregar el aporte que el Estado u otros entes descentralizados hagan a la sociedad de economía mixta; debe comprender el desarrollo de la función social que el Estado se propone al crearlos, dentro de los términos del contrato de tales sociedades, porque si bien sus actos se rigen por el derecho privado, hacen parte de la administración y están "sujetas a su orientación, coordinación y control en los términos de las leyes y estatutos que las rijan" (D. 1050, art. 1º).

10. *Los establecimientos de crédito y las compañías de seguros, del orden nacional, en cualquier modalidad en que se encuentren, así sean empresas industriales o comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, como entidades descentralizadas de la Administración que son, están sujetas al control fiscal de la Contraloría General de la República, directa o indirectamente, pero bajo la responsabilidad de esa entidad; bien entendido que ese control debe adecuarse al carácter industrial o comercial, a la naturaleza del mismo y, especialmente, a la reserva o secreto con que la ley protege el desarrollo de sus actividades.*

Al establecer el inciso segundo del artículo 41 del Decreto 3130 de 1968, que el control de los establecimientos de crédito y de las compañías de seguros, entidades descentralizadas del orden nacional, corresponde a la Superintendencia Bancaria, se vulneran los arts. 59 y 60-2 de la Constitución Política y por tanto debe declararse su inexequibilidad.

Con esta conclusión es innecesaria la confrontación de la norma acusada con otros preceptos de la Carta.

Finalmente, no sobra recordar que al Presidente asigna la Constitución la inspección o vigilancia de los establecimientos de crédito y de las sociedades comerciales, que puede ejercerse separadamente del control fiscal.

Por las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General,

Resuelve:

Es *inexequible* el inciso segundo del artículo 41 del Decreto extraordinario 3130 de 1968.

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

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvedad de voto.

Nos separamos, con todo respeto, de la decisión anterior, por las siguientes

Consideraciones:

El artículo 41 del Decreto 3130 de 1968, en sus dos incisos, comprende las distintas formas en que puede expresarse la tarea de la administración, independientemente de su sector central, o de su estructura propiamente dicha. El primero se refiere a los organismos descentralizados y el segundo a los establecimientos de crédito y a las compañías de seguros.

En tratándose de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, es perfectamente claro que teniendo como común denominador el de que su patrimonio esté constituido totalmente con bienes o fondos públicos (arts. 5º y 6º D. 1050/68), su gestión, en términos generales, se entiende como fiscal, y por lo mismo el control de ella corresponde a la Contraloría General de la República, de acuerdo con el artículo 59 de la Constitución. Empero, en las empresas propiamente dichas, que de acuerdo con el artículo 6º del Decreto 1050, realizan actividades comerciales y no administrativas, y en algunos establecimientos, el control fiscal debe llevarse a cabo mediante reglamentaciones especiales acordes con su naturaleza y finalidades, precisamente para que éstas puedan realizarse con más expedición (art. 7º, Ley 159 de 1959) y sin perjuicio para las últimas del

control administrativo de la Superintendencia de Sociedades Anónimas (art. 8º).

Tratándose de las sociedades de economía mixta, definidas por el artículo 8º del Decreto 1050 *de 1968, como "organismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial, conforme a las reglas de derecho privado", no se trata de entidades que realicen una gestión fiscal ni administrativa, sino de sociedades comerciales en las que el Estado es accionista. Una vez hechos los aportes, el capital es social y no oficial y su propiedad, de la sociedad y no del Estado. Solo así pueden entregarse a cumplir la tarea que tienen asignada en el mundo industrial y comercial. Ello no significa, sin embargo, que carezcan enteramente de control y vigilancia oficiales. En cuanto al valor de los aportes oficiales se refiere, puede y debe controlarse el hecho de que vayan a su destinación, como lo ha ordenado la ley pertinente, y si de ellos debe provenir una determinada participación de utilidades en favor del Estado aportante, el producido debe y puede verificarse y controlarse. Estos dos únicos actos debe controlarlos la Contraloría General, porque son los únicos de los que podría decirse que implican una gestión fiscal, en cuanto por el primero se entregan y por el segundo se reciben unos dineros o bienes del Estado. Pero fuera de ellos el papel o competencia de la Contraloría General no encuadra dentro de lo prescrito por el artículo 59 de la Constitución, porque se trata, como se ha dicho, de una actividad o gestión puramente comercial o industrial que de acuerdo con las leyes se realiza por los sistemas y reglas del derecho privado.*

A este grupo especial pertenecen las sociedades bancarias y las compañías de seguros en que el Estado es accionista. Sus finalidades no son administrativas sino comerciales y toda su organización y funcionamiento se lleva a cabo mediante la aplicación de leyes especiales, específicamente concebidas para que puedan desenvolverse hacia sus finalidades propias en la vida comercial, aun cuando el legislador, por especiales razones sociales de intervención estatal, les haya señalado una meta dentro del complejo de actividades económicas. Su gran explicación dentro del vasto panorama de la administración y de la economía, radica en la necesidad de permitirles actividades competitivas con instrumentos iguales a los de los particulares, pero manteniéndolas incorporadas al complejo y directrices generales de una política económica y social. De ahí por qué, para su control estatal de todo orden, se disponga, por el segundo inciso del artículo 41 del Decreto extraordinario 3130 de 1968, que se lleve a cabo por la Superintendencia Bancaria, organismo especializado de la Administración Nacional, que tiene por objeto vigilar y controlar en su desempeño y finalidades todas las entidades de este género, que son especiales, a través de mecanismos, procedimientos y sistemas que también son especiales.

Coincidente con los anteriores puntos de vista es el Consejo de Estado, cuya Sala de Consulta, en concepto de 11 de febrero de 1971, se expresó así en lo pertinente:

"Quinta. El caso de la consulta, que es del control de las sociedades de economía mixta, es especial frente a los principios generales sentados en los apartes anteriores.

"Y es especial, entre otras razones, porque según las normas que las rigen, estas sociedades tienen el carácter comercial o industrial y no meramente administrativo; deben ser constituidas, por disposición de la ley o con su autorización, pero mediante el respectivo contrato social, lo que les da una forma y un fundamento de derecho común; se trata de entidades simplemente "vinculadas a la administración" que, por lo mismo, no forman parte de ella; tienen un patrominio mixto, formado con aportes de particulares y de la Nación, dejando los de ésta su calidad de bienes fiscales al confundirse con los demás del fondo social; sus operaciones industriales y comerciales deben ajustarse a las reglas del derecho privado y, finalmente, estar excluidas en el manejo de sus bienes y recursos de las obligaciones que establece el artículo 37 del Decreto 3130 de 1968 para los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, de lo dispuesto por la ley orgánica del presupuesto, los Decretos 1050 de 1968 y 2887 del mismo año.

Circunstancias que conducen a concluir en que, por su naturaleza mixta y el giro comercial e industrial de sus actividades, su gestión no es gestión "fiscal", única razón admisible para excluirlas del control de la Contraloría, como se ve del análisis de ese concepto, distinguiéndolo de la gestión comercial e industrial en que se trabaja con financiación combinada de origen privado y público.

"La expresión 'gestión fiscal' empleada por la Constitución significa administración de fondos y bienes del Estado, entendido como el recaudo o percepción de 'fondos', la adquisición o enajenación de bienes, la ordenación de gastos e inversiones, y, en general, todas las operaciones comprendidas en los conceptos de administra-

ción y disposición de los recursos que integran el patrimonio del Estado. Solo hay, pues, gestión fiscal, en el caso de la administración de los bienes y fondos asignados a las entidades principales de la Administración, Ministerios y Departamentos Administrativos, así como de los desmembrados del dominio de la Nación para conformar el patrimonio independiente, pero no propio, de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, integrados totalmente por bienes y fondos públicos, porque en ambos casos evidentemente se trata de recursos nacionales. Igualmente, hay control fiscal sobre los bienes y recursos fiscales que manejen entidades particulares, como en el caso citado de la Federación de Cafeteros.

"Respecto de las sociedades de economía mixta no se puede afirmar lo anterior. Por ser sociedades y para serlo, es necesario que se constituya un fondo social por aporte de los socios, pues no hay sociedad sin aportes, ni se es socio sin efectuar aporte al fondo social.

"El capital así constituido es del dominio de la sociedad. Los socios le transmiten el dominio sobre lo aportado, a cambio de derechos o créditos representados en las respectivas acciones o títulos. Por tanto, los aportes, hechos por el Estado a una sociedad de economía mixta, dejan de ser bienes nacionales, bienes del fisco, y su manejo no es gestión fiscal.

"El acto mismo de hacer aportes a una sociedad de economía mixta es operación fiscal, sujeta a la supervisión de la Contraloría. Mas, una vez hecho el aporte, la gestión social, de naturaleza comercial o industrial, que se adelante con tales bienes, confundidos como están en un fondo común con los aportes de los accionistas particulares, no pueden ser objeto de control fiscal directo, pero sí de la supervigilancia estatal correspondiente a su naturaleza y a la de las actividades que desarrolle la sociedad de que se trate.

"Sin que, por esto, queden desprotegidos los intereses fiscales del Estado, pues el control administrativo se establece en defensa de los accionistas, uno de los cuales es la Nación, y de la sociedad misma.

"Lógicamente, sobre los derechos y títulos de acción y su producido, cabe el control fiscal de la Contraloría. Advirtiendo que, dicho control, como el de la inversión o aporte nacional a una sociedad de economía mixta, recae sobre la entidad que realiza esta operación y es tenedora de aquéllos, mas no sobre la gestión industrial o comercial de la sociedad.

"Son estas las explicaciones que justifican y dan sentido a lo dispuesto por el artículo 41 del Decreto 3130 de 1968".

Por lo expuesto estimamos que es *exequible* el segundo inciso del artículo 41 del Decreto extraordinario número 3130 de 1968.

Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Alfonso Peláez Ocampo, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Alvaro Luna Gómez.

TRIBUNAL DISCIPLINARIO: ALCANCE DE SU COMPETENCIA

Es inexequible el numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 en aquella parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramiten contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial; es exequible el numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en aquella parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas que cometa el Procurador General de la Nación.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., abril 4 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Carlos Pérez).

I. Petición.

En escrito de 6 de diciembre de 1973, el ciudadano Guillermo Rojas Villoria, fundado en el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte se declare inexequible al numeral 1) del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 "en aquella parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramiten contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito y el Procurador General de la Nación".

La demanda fue admitida por auto de 15 de los mismos mes y año; y en él, se dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación por el término y para los efectos legales del caso.

II. Disposición acusada.

El texto impugnado dice:

"LEY 20 DE 1972
(diciembre 30)

"*por la cual se determinan la composición y el funcionamiento del Tribunal Disciplinario.*

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"... ... ...

"Artículo 7º Son atribuciones del Tribunal Disciplinario:

"1ª Conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y Fiscales del mismo Consejo, el Procurador General de la Nación, los Magistrados de los Tribunales Superior Militar, Superior de Aduanas, Superiores de Distrito Judicial, Seccionales de lo Contencioso Administrativo y sus respectivos Fiscales, lo mismo que de las faltas en que incurran los Magistrados del Tribunal Disciplinario.

La Ley 20 de 1972 rige desde su publicación, hecho cumplido el 7 de febrero de 1973, Diario Oficial número 33782.

III. Normas constitucionales que se dicen violadas y razones de la acusación.

El actor señala como infringidos los artículos 217, 160-2, 151, 102 y 96 de la Carta Política, y alega:

"1º El constituyente de 1968 dispuso:

"El conocimiento de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, corresponde al Tribunal Disciplinario, el cual estará también encargado de dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa. La ley determinará su composición y demás funciones".

Esta norma es muy clara en el sentido de atribuir al Tribunal Disciplinario, exclusivamente, el juzgamiento de las faltas cometidas por los Magistrados de la Corte Suprema y los Consejeros de Estado. Por lo tanto, dicho Tribunal no

puede por mandato de la ley conocer de las faltas de funcionarios distintos, cuando la Carta adscribe tal función a otras entidades.

No es valedero, agrega la demanda, "el argumento de que el constituyente en el precepto estudiado facultó al legislador para atribuirle más funciones al mencionado Tribunal Disciplinario porque es principio elemental de interpretación constitucional, que en un caso como en el que se comenta, el legislador debe hacer uso de tal potestad ajustándose a la Constitución y no puede so tal pretexto derogarla".

2º De los artículos 96 y 102 (numerales 4º y 5º) de la Constitución, cuyo texto transcribe, deduce el actor que "las faltas disciplinarias cometidas por el Procurador General de la Nación en el desempeño de sus funciones, deben ser investigadas y sancionadas por el Senado, previa acusación fundamentada de la Cámara de Representantes". Y si esto es así, "el legislador, al conferirle al Tribunal Disciplinario competencia para juzgar al Procurador General de la Nación por faltas disciplinarias, transgredió los referidos preceptos constitucionales".

3º El artículo 151 de la Constitución, en el numeral 2), atribuye a la Corte Suprema de Justicia "conocer de las causas que por motivo de responsabilidad, por infracción de la Constitución o leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los Jefes de Departamentos Administrativos, el Contralor General de la República, los Agentes Consulares y Diplomáticos de la Nación, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales de Distrito, los Comandantes Generales y los Jefes Superiores de las Oficinas Principales de Hacienda de la Nación"; de donde infiere el actor, "clara e indubitablemente", que "es a la Corte Suprema de Justicia a la que corresponde juzgar y sancionar a los Magistrados de los Tribunales de Distrito cuando cometen faltas en el desempeño de sus funciones", y que al otorgarle tal competencia al Tribunal Disciplinario, la disposición demandada transgredió el texto transcrito.

4º El artículo 160 de la Constitución dispone que "los Magistrados y los Jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución, en la forma que determine la ley....".

"No se necesita de mayor esfuerzo mental para entender, que de acuerdo con este canon de nuestra Carta Fundamental, sólo la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para sancionar por faltas disciplinarias a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito por ser la que los nombra y, por tanto, su respectivo superior.

"Por eso, el legislador al atribuirle competencia en la norma acusada al Tribunal Disciplinario para juzgar y sancionar por tales motivos a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito, quebrantó el precepto constitucional en cuestión".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación en vista número 144 de 11 de febrero del año en curso, manifiesta:

"Con fundamento en lo expuesto y, en virtud de lo previsto en el artículo 214 de la Constitución, solicito a la honorable Corte Suprema de Justicia que declare inexequible el ordinal 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, pero sólo en cuanto otorga al Tribunal Disciplinario competencia para conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra el Procurador General de la Nación, los Magistrados de los Tribunales Superior Militar, Superior de Aduanas, Superiores de Distrito Judicial, Seccionales de lo Contencioso Administrativo y sus respectivos Fiscales, siendo en todo lo demás exequible, por considerar que en aquellos aspectos dicho precepto es contrario a lo previsto en los artículos 96, 102 y 160, inciso 2º de la Carta, o incompatible con lo ordenado por el artículo 142, inciso 3º del mismo ordenamiento".

Como fundamento de la anterior conclusión, el Agente del Ministerio Público, expone:

"La ley no puede ir más allá de lo que la Constitución le permite. Ciertamente, según el artículo 217, *in fine*, de la Carta, el constituyente entregó al legislador la potestad de determinar las demás funciones del Tribunal Disciplinario, tal cosa pretendió hacer la ley mediante el precepto que parcialmente se acusa, pero comoquiera que algunas de las atribuciones así asignadas corresponden a otras entidades según la propia Constitución, se produce una incompatibilidad evidente entre lo dispuesto en la norma legal y algunas constitucionales. Y como según el artículo 215 de la Constitución el conflicto entre normas legales y constitucionales se decide en favor de las últimas, resulta inexequible la legal.

"Es ostensible que el artículo legal parcialmente incriminado resulta inexequible en la medida en que otorga al Tribunal Disciplinario la función de procesar disciplinariamente al Procurador General de la Nación, siendo que, de

conformidad con el artículo 102-4 en relación con el 96 de la Constitución, corresponde al Senado de la República y no al Tribunal Disciplinario, conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra el Procurador General de la Nación, cuando hubiere causas constitucionales o legales.

Asimismo, y con similares razonamientos, se llega a la conclusión de que el mismo precepto en cuestión es contrario a la Constitución por cuanto entrega al Tribunal Disciplinario la atribución de procesar disciplinariamente a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, no obstante que según lo establecido en forma expresa por el artículo 151-2 de la Carta y lo ratificado en el inciso 2) del artículo 160 del mismo estatuto, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, como superior de aquellos Magistrados y no al Tribunal Disciplinario, conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, por infracción de la Constitución o leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra ellos.

"Pero hay más: en opinión de este Despacho y por virtud de lo ordenado en el inciso 2) del artículo 160 de la Constitución la inexequibilidad del presente *sublite* se extiende también a las atribuciones otorgadas al Tribunal Disciplinario para juzgar en materia disciplinaria a los Magistrados de los Tribunales Superior Militar, Superior de Aduanas y Seccionales de lo Contencioso Administrativo, por cuanto según la referida normación constitucional 'los Magistrados y los jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución en la forma que determine la ley'".

V. Considera la Corte:

Primero. El actor, como está visto, limita la impugnación al numeral 1) del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, pero sólo en cuanto atribuye al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas que cometan los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y el Procurador General de la Nación, dejando por fuera toda referencia a funcionarios distintos como serían los Magistrados de los Tribunales Superior Militar, Superior de Aduanas, Seccionales de lo Contencioso Administrativo y sus respectivos Fiscales, a quienes el Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo, considera incluidos en la demanda, al acusar el expreso y reiterado señalamiento de ésta. La Corte concreta su estudio y la decisión correspondiente a la parte acusada.

Segundo. El artículo 72 del Acto Legislativo número 1 de 1968, 217 de la Carta Política, creó el Tribunal Disciplinario para el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Conocer de las faltas cometidas por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia;

b) Conocer de las faltas que cometan los Consejeros de Estado, y

c) "Dirimir los casos de competencia" que se presentaren entre la jurisdicción común y la administrativa.

Esta última atribución correspondía al Tribunal de Conflictos instituido por el artículo 6º del Acto legislativo número 1 de 1945, entidad que no fue organizada legalmente, de modo que no tuvo desarrollo la suprema previsión normativa.

El precepto se completa dejando al legislador dos instrucciones especiales: determinar la composición del Tribunal, y asignarle las "demás funciones" necesarias o adecuadas para cumplir sus fines.

Tercero. La Ley 20 de 1972 obedeció el mandato constitucional de determinar "la composición y el funcionamiento del Tribunal Disciplinario", en dos artículos que se refieren a la integración de ese cuerpo y a sus funciones. De esta Ley hace parte la disposición fraccionariamente acusada y que se ha transcrito.

Cuarto. Trátase de confrontar ahora si dicha fracción demandada como inexequible desarrolla correctamente el mandato superior, o si, por el contrario, está en pugna con él, o se sale de sus términos.

Mejor, si las faltas atribuibles a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y al Procurador General de la Nación pueden ser sancionadas por el Tribunal recientemente creado. A ello se procede en seguida.

— I —

Sanciones disciplinarias a los Magistrados de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial.

Quinto. El inciso 2) del artículo 160 de la Constitución establece así el poder disciplinario o correccional sobre éstos: "Los Magistrados y los Jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución, en la forma que determine la ley".

Se plantea si el artículo 217 de la Carta (73 del Acto Legislativo número 1 de 1968), al instituir el Tribunal Disciplinario, le confirió una

facultad restricta para conocer sólo de las faltas cometidas por los Magistrados de la Corte y los Consejeros de Estado, o si extiende la competencia a otros empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público. La segunda cuestión dice apoyarse en la parte final del citado artículo 217, que ordena al legislador integrar —"componer"— dicho cuerpo y asignarle otros cometidos bajo la comprensión de las "demás funciones".

Sexto. *Para la Corte no hay duda que la ley podía acomodar sus disposiciones a la composición del Tribunal, lo mismo que a estos otros aspectos, para la eficacia del organismo: el período y el sistema de designación, así como las remuneraciones, escogencia de conjueces y organización del trabajo de los Magistrados y de sus subalternos.*

Séptimo. *Tampoco hay duda en lo que concierne a las "demás funciones" una vez compuesto el Tribunal, similares a las anteriores, del mismo nivel, como son las que tocan con el procedimiento, forma de deliberar, e inclusive a la actuación en otros campos no reservados constitucionalmente a competencias distintas, por ejemplo, a las faltas de los abogados en su desempeño profesional. La expresión "demás funciones" es muy relativa y puede validarse hasta el punto en que el legislador invade una materia regulada de manera especial por el constituyente. Así ocurre con el inciso 2) del artículo 160 de la Carta, en cuanto preceptúa que la función correctiva de los Magistrados pertenece al* respectivo superior, *entendiendo por tal a quien lo nombre. Esta norma no quedó sustituida por el artículo 73 del Acto Legislativo número 1 de 1968 (art. 217 de la Constitución) en el entendimiento de que las demás funciones podían elevar el poder disciplinario del Tribunal sobre todos los empleados judiciales y del Ministerio Público. El concepto que surge de relacionar las dos disposiciones constitucionales citadas es el de que el derecho a corregir las faltas de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial corre de cargo de la Corte Suprema y que el Tribunal Disciplinario puede intervenir la conducta irregular de los miembros de la Corte Suprema y de los Consejeros de Estado.*

Octavo. Así había aceptado esta corporación en fallo de inexequibilidad del 9 de febrero de 1967, interpretando el mismo inciso 2) del artículo 160: "Si existe la jerarquía constitucional, si hay una pirámide judicial, cuya base son los jueces municipales y cuya cima es la Corte Suprema de Justicia, si hay una perfecta subordinación entre las diferentes partes de esa pirámide o jerarquía, tiene que aceptarse que cuando la Carta habla del *respectivo superior,* se está refiriendo al superior natural, dentro de la organización por ella establecida, y en manera alguna a cuerpos extraños a la misma, la Corte es el respectivo superior con relación a los Tribunales, y éstos lo son, a su vez, de los jueces. Por consiguiente, de los procesos contra los Magistrados de los Tribunales, conocerá su *respectivo superior,* que es la Corte, constitucionalmente competente para imponer multas, suspensiones o destituciones, y de los procesos contra los jueces conocerán los Tribunales de Distrito que son sus superiores. La imposición de sanciones se hará, desde luego, *en la forma que determine la ley,* esto es, siguiendo el procedimiento que señale el legislador, ya que la Carta no lo indicó, como sí dijo, en cambio, quién podría imponer la multa, suspensión o destitución a magistrados y jueces".

Noveno. *No es difícil ver que el inciso 2) del artículo 160 de la Constitución acoge un principio que contribuye a la independencia de la Rama Jurisdiccional y a la eficacia de su servicio, ya que, por razones de inmediación y de interés en preservar el prestigio del cuerpo, ninguna autoridad se encuentra en condiciones más adecuadas para imponer el orden en sus distintos planos, salvaguardiar la moralidad de sus componentes y luchar porque la justicia se administre lealmente y con prontitud.*

Decimo. *Fuera de los artículos 160 (que señala sanciones de multa, suspensión o destitución para los Magistrados y Jueces responsables de faltas), y 217, que fija la competencia del Tribunal Disciplinario, el derecho correctivo tiene otras dos fuentes constitucionales: el artículo 25, en cuanto distingue los asuntos criminales de los* correccionales *y policivos (contravenciones), y el 27, en cuanto establece arresto y multa para quienes irrespeten a ciertos funcionarios. No está fuera de lugar la precisión de ese poder correctivo, que la Carta institucionaliza y que los artículos 310 y 311 del Código de Régimen Político y Municipal regulan en términos generales, de modo que pueden aplicarse supletoriamente cuando el reglamento especial no contiene norma contraria; poder de características definidas, orientado hacia el porvenir más que hacia el pasado; que, a diferencia del represor, con el cual puede concurrir simultánea o sucesivamente, exige particulares relaciones de autoridad a fin de que el superior mantenga los deberes de subordinación, decoro, respeto y otras que se impongan, y que no exige descrip-*

ciones como en el sistema penal, lo que excluye su legalidad, pues menciona genéricamente los hechos y las sanciones, al estilo de los artículos 27 y 160 de la Carta, procediendo a veces por vía de ejemplo sin que se someta a las consecuencias jurídicas del régimen penal y del contravencional.

Reafírmase así al imperio del inciso 2) del artículo 160 de la Constitución en cuanto señala al "respectivo superior" como titular de la acción disciplinaria.

Por este aspecto, la disposición acusada, en la parte que indica el actor, viola una norma superior de derecho y así habrá de declararlo la Corte.

— II —

Sanciones disciplinarias al Procurador General de la Nación.

Undécimo. *Conforme a los artículos 96 y 102 de la Carta, corresponde al Senado, mediante acusación de la Cámara de Representantes, juzgar al Procurador General de la Nación, "cuando hubiere causas constitucionales o legales para ello". Pero esta competencia y tal procedimiento, según se colige de las normas citadas y del artículo 97, rigen cuando se trata de la comisión de delitos comunes u oficiales o, de indignidad por mala conducta. Sobre los primeros sobra toda consideración porque la materia que aquí se ha propuesto es otra. En cambio, sobre la conducta indigna no existe suficiente claridad y de allí el que pudiera pensarse que los hechos que la constituyen se confunden con las simples faltas disciplinarias.*

Decimosegundo. *La indignidad derivada de mala conducta es una calificación por acto o actos esencialmente graves, que, sin encontrarse descritos como delitos comunes o de responsabilidad (oficiales), afectan la distinción, el decoro y merecimiento del funcionario, cualidades de donde viene el acatamiento y respeto comunes hacia su persona y, consecuentemente, hacia sus decisiones. Por tanto, tales actos no pueden confundirse con otros de menor significación, o sea, las faltas que no alcanzan a demeritar al agente, ni deslustran la administración que dirige o de que forma parte, como serían, por ejemplo, la inasistencia al despacho, la mora en el desempeño de determinada tarea y aun la descortesía en el trato con quienes lo buscan o necesitan. Aquellos actos, es decir, los que generan indignidad por mala conducta, se enjuician ante el Senado, siguiendo la tramitación constitucional establecida. Los otros, de menor entidad, no podrían ventilarse en el mismo recinto, pues debido a su naturaleza están sujetos a medidas correctivas que, como todas las de su índole, buscan normalizar las actividades públicas para la mejor realización de los servicios correspondientes. Aquellos se vinculan al desarrollo de una gestión de repercusiones amplias, al paso que los demás se fijan en un tornadizo ámbito local. La calificación de indignidad tiene penas fijas, como son la destitución del empleo o la pérdida absoluta o privación temporal de los derechos políticos. La calificación de las faltas, según lo visto, no conlleva tan gravosas consecuencias. De allí de que su corrección pueda quedar de cargo del Tribunal Disciplinario, y que la disposición legal que así lo autoriza no rompa ni desobedezca el artículo 217 de la Constitución.*

Fuera de lo expuesto, sería excesiva no sólo la movilización de tan extraordinario mecanismo político para apreciar una falta menor del Procurador sin que al admitir públicamente la acusación este funcionario quedaría "de hecho suspendido del empleo", lo cual destaca que el cargo de indignidad resulta de conductas escandalosas, o de incumplimientos muy notorios, o cuando menos de actos cumplidos en desmedro del decoro oficial y por ello merecedores de sanciones públicas.

Por este segundo aspecto la disposición acusada no es violatoria de la Carta, y por ello procede la declaratoria pertinente.

Decimotercero. En síntesis, el juzgamiento del Procurador General de la Nación corresponde constitucionalmente al Congreso cuando se trata de delitos o de indignidad por mala conducta. Respecto de faltas disciplinarias de menor entidad, que no autorizan para calificarlo de indigno, el código institucional no señala la autoridad competente para ejercer esa función, por lo cual bien pudo la ley atribuirla al Tribunal Disciplinario.

VI. Fallo.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Carta Política, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Es inexequible el numeral 1) del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en aquella parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conoci-

miento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramiten contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial .

2º Es exequible el numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en aquella parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas que cometa el Procurador General de la Nación.

Comuníquese a quien corresponda, publíquese en la *Gaceta Judicial.*

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Aunque la sentencia de la mayoría acepta parcialmente la decisión propuesta por nosotros, lo hace con razones y fundamentos distintos y hasta opuestos. Por ello, tenemos que reproducir en su integridad los argumentos iniciales de la Sala Constitucional, adicionándolos en lo indispensable.

1. Por medio del artículo 73 del Acto Legislativo número 1 de 1968, artículo 217 de la codificación en vigor, se creó el Tribunal Disciplinario. La norma constitucional le señala específicamente dos funciones: conocimiento de las *faltas disciplinarias* (se subraya) de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; dirimiento de "los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción ordinaria y la administrativa". Dejó a la ley "determinar su composición y demás funciones".

La Ley 20 de 1972, de la cual es parte el precepto impugnado, desarrolla el mandato superior. Contempla la integración del Tribunal; las calidades, impedimentos, incompatibilidades y remuneración de sus miembros, las atribuciones, el procedimiento, y el personal subalterno.

Se trata de un tribunal de creación constitucional, con capacidad suficiente para ejercer la función disciplinaria en los términos de la ley. No llenaría plenamente su función, si sólo la pudiera limitar a los Magistrados de la Corte y el Consejo de Estado. No tendría explicación técnica y social, un acto legislativo de tan reducido alcance. Repárese, además, en que la reforma de 1968 abolió el "Tribunal de Conflictos" previsto en la reforma de 1945, y lo sustituyó por este otro, llamado a cumplir una vasta y necesaria labor en la mejor prestación del servicio público de justicia.

2. *La "falta disciplinaria" se diferencia sustancialmente del "delito". Este quebranta un derecho y ofende de inmediato el orden social; aquella, por lo general, solo viola el reglamento del servicio. Hasta el extremo de no poder desvincular el cumplimiento de los deberes propios del funcionario público de las medidas acordadas en dicho reglamento. Por eso se dice que "la vigilancia judicial tiene por objeto velar porque la justicia se administre oportuna y eficazmente y conlleva el examen de la conducta de los funnarios y empleados, y el cuidado del cumplido desempeño de sus deberes". (D. Ext. 250 de 1970. Art. 88).*

De otra parte, la sanción disciplinaria se aplica con independencia de la sanción penal a que haya lugar. (Art. 97 ibídem); y la existencia de un proceso penal no da lugar a suspensión del proceso disciplinario. (Art. 105 ibídem).

(Consúltese: Luis Carlos Pérez. Manual de Derecho Penal. Edición de 1969, p. 41. Luis E. Mesa Velásquez. Lecciones de Derecho Penal. Edición de 1962, p. 175).

Son la naturaleza misma del servicio, la permanente necesidad común de que funcione con regularidad, las determinantes de un régimen disciplinario que opere con prontitud y restablezca, de igual manera, la normalidad administrativa, con autonomía del régimen represivo penal, que se sustenta en otros conceptos.

Se perfila entonces, una evidente diferencia entre el poder disciplinario para los gobernantes y agentes públicos, y el poder represivo penal que comprende a éstos y a los particulares; ya se trate de delitos comunes o de delitos de tipo político u oficial. El primero se ejerce para asegurar de inmediato la regular prestación de los servicios públicos; el segundo para tutelar y proteger a la sociedad en general y de modo singular a la persona humana y sus derechos.

3. *Es verdad que conforme a los artículos 96 y 102 de la Constitución, corresponde al Senado, por acusación de la Cámara, juzgar al Pro-*

curador General de la Nación "cuando hubiere causas constitucionales o legales" para ello. Mas también lo es, y así se colige de aquellos textos y del artículo 97, que tal procedimiento y competencia rigen cuando se trata de la comisión de delitos, comunes o políticos, "o de indignidad por mala conducta", que no de meras faltas disciplinarias. No se concibe, con razón, cumplir un dilatado y solemne proceso para sancionar actos irregulares de gravedad menor, o sin ella, que sólo transitoriamente podrían comprometer la eficacia del servicio, con la grave e inmediata consecuencia de la suspensión del cargo.

El mencionado artículo 97 dice:

"Artículo 97. En los juicios que se sigan ante el Senado se observarán estas reglas:

1ª Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo.

2ª Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3ª Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no, lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4ª El Senado podrá acometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, a lo menos, de los votos de los Senadores que concurran al acto.

La anterior interpretación concuerda con la de los expositores nacionales, a partir de la adopción del estatuto de 1886:

"a) Por dos modos puede conocer el Senado de las acusaciones que la Cámara formula, según que los funcionarios acusados lo son por distintos motivos. Pueden ser acusados por *delitos comunes* (se subraya) que son aquellos que cometen contra el común de los individuos, o contra el orden social, sin que la ejecución atente a los derechos del Estado, o dependan del ejercicio mismo de las funciones públicas; o por *delitos oficiales* (se subraya) o de responsabilidad que se cometan por razón del cargo que se ejerce, ya sea faltando a los deberes impuestos al cargo mismo, ya atentando contra el orden legal o constitucional, esto es, ofendiendo de algún modo al Estado, y no a los particulares". (Derecho Público Interno, T. II, ps. 217-218. Edición de 1951, José María Samper).

b) Distingue la Carta, para los efectos del procesamiento de los altos funcionarios del Estado, *entre la responsabilidad política y la responsabilidad penal.* En aquella incurren por la indignidad que ofrece la mala conducta en el ejercicio de su elevada función oficial y en la penal, por los *delitos comunes* que cometan o por las *infracciones punibles* que realicen en el desempeño del cargo.

De la responsabilidad política se ocupa el Senado de la República. El procesamiento por los delitos *comunes u oficiales* se adelanta por la Corte Suprema de Justicia, previa intervención del Congreso (artículo 97 de la Constitución). (Juzgamiento de Altos Funcionarios del Estado, p. 105 y 106. Edición de 1962. Humberto Barrera Domínguez).

c) En igual sentido se expresan los publicistas Pérez y Tascón en sus comentarios del Derecho Constitucional Colombiano.

El Código de Procedimiento Penal, en el Título V, Juicios y Procedimientos Especiales, Capítulo I, Juicios ante el Senado, considera, y de esa base parte, que se trata de infracciones de la ley penal, verdaderos delitos, o de indignidad por mala conducta de los altos funcionarios del Estado. Obvio es que excluye el juzgamiento de las simples faltas disciplinarias. Desproporcionado sería, por lo menos, que por éstas se provocara tan complejo procedimiento represivo.

Por último, está la jurisprudencia de la Corte. En sentencia de 6 de marzo de 1962, (G. J. t. 71, p. 313 a 316), después de exaltar y defender el principio constitucional de que las personas deben ser juzgadas ante tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio, advierte: "La eficacia de la acción estatal requiere que haya procedimientos breves y sumarios para sancionar hechos que, *si no son considerados por la ley como delitos* (se subraya), sí pueden causar perjuicios de consideración, no por sí solos o aisladamente, sino por su frecuencia, máxime si se tiene en cuenta que el progreso que vive el mundo requiere la oportunidad y rapidez de la actividad del gobierno, que se haría inútil con aquellos trámites dilatados de los juicios comunes".

4. Otro tanto cabe afirmar respecto de los Magistrados de Tribunales de Distrito a la luz de lo establecido en el artículo 151, ordinal 2) de la Constitución, que dice:

Artículo 151. (A. L. 1 de 1945, art. 52). Son atribuciones especiales de la Corte Suprema de Justicia:

1º .....

2º Conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, por infracción de la Constitución o leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se remuevan contra los Jefes de los Departamentos Administrativos, el Contralor General de la República, los Agentes Consulares y Diplomáticos de la Nación, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales de Distrito, los Comandantes Generales y los Jefes Superiores de las Oficinas Principales de Hacienda de la Nación.

Aquí se trata de definir, y si es el caso sancionar, una responsabilidad penal y no simplemente disciplinaria. Así se deduce de lo ordenado en el artículo 160, inciso 1º de la Constitución.

Artículo 160. (A. L. 1 de 1945, art. 65): Los Magistrados y los Jueces no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos sino en los casos y con las formalidades que determine la ley *ni depuestos por causa de infracciones penales* (se subraya), sino en virtud de sentencia judicial proferida por el respectivo superior.

5. En relación con sanciones de orden disciplinario, el inciso 2) del mismo artículo 160 estatuye:

"Los Magistrados y los Jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución en la forma que determine la ley".

En nuestro concepto, el "respectivo superior", de que habla el artículo 160 de la Carta, en este campo, es el Tribunal Disciplinario, entidad que, por ministerio de la misma Constitución, tiene la jurisdicción en la materia, como se desprende de lo dicho en la consideración primera.

No procede invocar la doctrina de la parte contenida en fallo de 9 de febrero de 1967. Por él se declara la inexequibilidad de la ley que creaba el Tribunal Disciplinario y definía su competencia, con el argumento de que una norma de esta clase no podía modificar, sin violarlo, el texto constitucional. Mas, cumplida la reforma constitucional de 1968, y adoptado el artículo 217, que establece el Tribunal Disciplinario, este adquiere la capacidad legal suficiente para cumplir la función disciplinaria en su integridad. Así, el artículo 217, nuevo, modificó, en cuanto se relaciona con "el respectivo superior", el artículo 160.

6. El precepto acusado no compromete la independencia de los órganos jurisdiccionales, o sea de los Magistrados y los Jueces. Si ello fuera así, ya lo estaría por virtud del mencionado artículo 217 de la Constitución, que le confiere al Tribunal Disciplinario, competencia para sancionar, disciplinariamente, a los Magistrados de la Corte y a los Consejeros de Estado, que integran los dos organismos "superiores" de la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

7. Finalmente, observamos: el Tribunal Disciplinario creado por el artículo 217 de la Constitución y organizado por la Ley 20 de 1972, por razón del fallo de la mayoría de la Corte, y de las consecuencias jurídicas que de él se desprenden, queda limitado al máximo en sus funciones, y en lo futuro sólo será un pomposo organismo burocrático; y nada más.

Conclusiones:

Primera.

Corresponde al Tribunal Disciplinario, de que trata el artículo 217 de la Constitución, ejercer la jurisdicción disciplinaria, en la forma que determine la ley, respecto de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional del Poder y del Ministerio Público.

Segunda.

Por tanto, la norma acusada no infringe los textos constitucionales señalados por el actor, ni otro alguno.

José Enrique Arboleda Valencia, José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria.

Bogotá, abril 4 de 1974.

Salvamento de voto.

Estamos de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1) de la parte resolutiva del fallo anterior, porque el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramiten contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, atribuido por el numeral 1) del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, al Tribunal Disciplinario, es claramente inconstitucional.

Disentimos de lo dispuesto en el numeral 2) de la parte resolutiva de la misma sentencia, porque el conocimiento de las faltas que come-

ta el Procurador General de la Nación, atribuido por la misma norma, al Tribunal Disciplinario, también es abiertamente contrario a la Constitución Nacional.

El artículo 102 de la Constitución Nacional consagra como atribuciones especiales de la Cámara de Representantes, la de acusar ante el Senado, cuando hubiese causas constitucionales o legales, al Procurador General de la Nación, y la de conocer de las denuncias y quejas que ante ella presenten los particulares contra el Procurador General de la Nación, y si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado, que es el competente para conocer de las acusaciones según el artículo 96 de la Carta.

De tal manera que cualquier causa que haya para acusar al Procurador, sea ella constitucional o legal, corresponde presentarla a la Cámara de Representantes, lo cual es lógico ya que ella elige al citado funcionario.

Pero obsérvese que no puede haber acusación distinta a la que puede formular la Cámara, pues a ella está atribuida la acusación por las causas legales o constitucionales, sin que se conciba que pueda haber una acusación por causa que no sea legal o constitucional.

La norma de la Carta no permite distinguir entre acusaciones graves o leves, pues se refiere a las que sean constitucionales o legales, luego las comprende todas, ya que es imposible acusar al funcionario por una causa que no sea constitucional o legal.

La distinción que hace la sentencia entre causas graves y simples faltas disciplinarias, no está autorizada por la Constitución, por lo cual no puede hacerse esa diferencia, sin restar a la Cámara y al Senado atribuciones concedidas por la propia Carta.

Además, el mismo artículo 102 se refiere a todas las denuncias o quejas que presenten el Procurador o los particulares, con lo cual se está indicando que no importa que la gravedad de la falta implique una denuncia, o que la levedad de ella permita una simple queja, pues en todos los casos, la Cámara es la que tiene la atribución constitucional de conocer de esas denuncias y quejas y de formular la respectiva acusación ante el Senado.

Si la Constitución no distingue, no puede distinguirse para restarle atribuciones a la Cámara de Representantes y al Senado de la República.

Se alega también que para una falta disciplinaria de poca importancia, sería excesiva la movilización de tan extraordinario mecanismo político y la suspensión del Procurador cuando se admita la acusación.

El que se movilice el mecanismo político está previsto por la propia Constitución para el caso de una simple queja, solo que la Cámara decide si existe mérito para formular acusación; y la suspensión del Procurador no se produce mientras no se acepte públicamente la acusación, lo cual ya implica una acusación formal y pública.

Por último, las dos argumentaciones finales no son fundadas en motivos constitucionales, sino que resulta de mera conveniencia, o sea, que servirían para proponer una reforma constitucional, pero no para declarar la exequibilidad de la norma que contradice textos constitucionales, aunque ellos fueran inconvenientes en determinados casos.

Fecha ut supra.

Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco Correa, Humberto Murcia Ballén.

ESTADO DE SITIO

Decreto de levantamiento. — Competencia de la Corte para su examen. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 2725 de diciembre 29 de 1973, "por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., abril 23 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El Gobierno remitió a la Corte, por medio de comunicación número 18323 de fecha 29 de diciembre de 1973, firmada por el Secretario General de la Presidencia de la República, copia del Decreto legislativo 2725 del 29 de diciembre de 1973, cuyo tenor es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 2725 DE 1973
(diciembre 29)

"por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando:

"Que a juicio del Gobierno ha terminado la conmoción interior que dio lugar a la declaratoria vigente de turbación del orden público y de estado de sitio,

Decreta:

"Artículo 1º Declárase restablecido el orden público y levántase el estado de sitio dispuesto por el Decreto 250 de 1971.

"A partir de la fecha, dejarán de regir los decretos dictados en virtud del artículo 121 de la Constitución Nacional.

"Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 29 de diciembre de 1973".

(Firman el señor Presidente de la República y todos los Ministros).

La vista fiscal se expresa como sigue:

"3. Relacionados con esta materia del orden público y el estado de sitio (artículo 121 citado), pueden expedirsen (sic) tres clases de decretos:

"a) El que declara turbado el orden público y en Estado de sitio toda la República o parte de ella.

"Procede cuando, a juicio del Presidente de la República, exista una situación de guerra exterior o conmoción interior.

"b) Los que, con miras a restablecer el orden perturbado, se expidan en ejercicio de las facultades 'que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones'. 'El Gobierno —dispone también el artículo 121— no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio'.

"c) El que declara restablecido el orden público y levanta el estado de sitio.

"Es procedente cuando, a juicio del Presidente de la República, 'haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior'.

"Su efecto, aunque no lo exprese, es la insubsistencia de los de carácter extraordinario dictados durante el estado de sitio o sean los inclui-

dos en el grupo *b* anterior y la cesación de la facultad de expedirlos.

"4. El control constitucional atribuido a la Corte Suprema de Justicia según los artículos 90, 121, 122 y 214 de la Carta no se ejerce en relación con el decreto mediante el cual se declara turbado el Poder Público (sic) y en estado de sitio todo o parte del territorio nacional, pues la misma Corte en acuerdo con la opinión de algunos tratadistas considera que, siendo el Presidente de la República responsable de la conservación del orden público y de su restablecimiento donde fuere turbado (artículo 120-7 *ibídem*), sólo a él corresponde apreciar la oportunidad y conveniencia de tomar esa medida y el control que ejerciera otro funcionario o entidad sería de tipo político y no jurídico. Este, que es el único de competencia de la Corte Suprema, quedaría reducido a verificar si se pidió y obtuvo el dictamen previo del Consejo de Estado —que según el citado artículo 141-1 no es obligatorio para el Gobierno—, cuando en el texto mismo del decreto no se expresa nada al respecto. Aún así pudiera alegarse la presunción de constitucionalidad del acto, destruible sólo con la prueba de que no se cumplió ese requisito.

"5. Este no se exige para el decreto que declara restablecido el orden público y levanta el estado de sitio. Considero aplicable aquí con mayor razón la conclusión sobre incompetencia de la Corte Suprema para ejercer su control constitucional.

"Y es que, de otra parte, en este caso no obran las razones que el constituyente debió tomar en cuenta para someter al control de la Corte Suprema los decretos que, vigente el estado de sitio, expida el Gobierno en ejercicio de los poderes extraordinarios que adquiere por esta declaración, susceptibles por su propia finalidad de afectar los derechos y garantías individuales y por ello de infringir la Constitución cuando no se mantienen dentro de los límites que la misma establece.

"6. Con base en lo expuesto, solicito respetuosamente de la honorable Corte Suprema de Justicia se declare inhibida para revisar el Decreto número 2725 de 1973 (diciembre 29) 'por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio'.

"Atentamente, honorables Magistrados, (fdo) *Jesús Bernal Pinzón,* Procurador General de la Nación".

Consideraciones:

El funcionamiento del régimen extraordinario del estado de sitio comprende tres clases de decretos, cada uno de los cuales es dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades especiales que le confiere el artículo 121 de la Constitución, "en caso de guerra exterior o de conmoción interior", decisiones cuyo contenido y efectos son los siguientes:

—El Gobierno puede "declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella", por decreto que debe consultarse previamente con el Consejo de Estado (art. 141 C. N.) y llevar la firma del Presidente y de todos los Ministros.

—Mediante tal declaración queda investido el Gobierno de capacidad para dictar decretos con carácter obligatorio, a efecto de restablecer el orden, siempre que dichos actos lleven la firma del Presidente y de todos los Ministros, y solo se limiten a suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio.

—Tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público, "y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado". El decreto de restablecimiento del orden también requiere la firma del Presidente y de todos los Ministros, no solo por deducirse así del contexto del artículo 121 y comportar la derogación de todos los actos anteriores expedidos con tal formalidad sino porque el artículo 57 de la Carta establece, como regla, que "el Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos", salvo la excepción de negocios particulares, "constituyen el Gobierno". Por ende todos ellos deben validar con su firma los decretos sobre asuntos generales, como los referentes al estado de sitio, que les corresponde dictar.

Nótese que el requisito de la audiencia previa del Consejo de Estado no rige sino para el primero de los actos comentados, o sea, para el que declara la perturbación del orden y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

Es, pues, formalidad esencial y común a todos los decretos enumerados, la de ser suscritos por el Gobierno, a la cabeza del cual se halla el Presidente de la República, quien, por ello, y con todos los Ministros, responde de tales actos, en los términos del Código constitucional.

Y el parágrafo del artículo 121 dice, en orden a la validez constitucional de los decretos que se dicten en uso de las facultades que los sustentan y ya se han expresado, lo siguiente:

"El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las fa-

cultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento''.

Y para brindar garantías a los ciudadanos en relación con la atribución de la Corte de decidir definitivamente sobre el mérito constitucional de los actos contemplados en el artículo 121, el artículo 214 ordena:

''En los casos de los artículos 121 y 123 (sic), cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren''.

Los decretos *a que ellos se refieren,* sin limitaciones, han de ser, por imperativo constitucional, todos los comprendidos en los textos que cita el constituyente, relación que reitera el artículo 216, cuando habla de aquellos ''expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, 80, 121 y 122 de la Constitución'', sin distingos ni sustracciones de ningún linaje.

El examen de constitucionalidad asignado a la Corte en relación con todos los decretos de que trata el artículo 121, tiene que referirse, en el caso de autos, esto es de un decreto que declara restablecido el orden público, al requisito esencial de hallarse firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros estatuido por los artículos 121 y 57 de la ley fundamental, lo que se cumplió al expedirse el decreto y por ello es constitucional. *La revisión de la Corte no puede comprender el estudio de los motivos que haya tenido el Gobierno para suspender el estado de sitio, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de modo discrecional.*

Por las razones anteriores la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es exequible el Decreto legislativo número 2725 de diciembre 29 de 1973, ''por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio'', por aparecer cumplidas las formalidades del artículo 121 de la Constitución, de acuerdo con la parte motiva de esta sentencia.

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario.

Salvedad de voto.

Nos apartamos con todo respeto de la decisión anterior.

Estimamos que la Corte no es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto en cuestión, por las siguientes razones:

1ª El Decreto por medio del cual el Gobierno declara restablecido el orden público y levanta el estado de sitio, se funda en que los hechos causantes de la perturbación han dejado de existir y en que el orden se ha restablecido. Es un acto de Gobierno esencialmente político, el examen y apreciación de cuyos fundamentos corresponde exclusivamente al Presidente de la República, y por el cual, junto con sus Ministros, debe responder ante el Congreso. (Inciso 8).

2ª *La institución jurídica del estado de sitio se enmarca en dos actos primordiales: el decreto que declara turbado el orden público en todo o parte del territorio nacional y el decreto que le pone fin. Dentro de estos parámetros, el Gobierno, según las voces del primer inciso del artículo 121 de la Carta, puede ejercer, tres clases de facultades: las legales u ordinarias, es decir, las que puede ejercer en tiempo de paz; las que la Constitución autoriza expresamente para casos de guerra o de perturbación del orden público, y las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones. Estas dos últimas se ejercen por medio de decretos especiales que deben llevar la firma de todos los Ministros como condición de su obligatoriedad, y que la propia Carta (parágrafo) denomina ''legislativos'', porque, como su nombre lo indica, tienen por objeto legislar o dictar normaciones exclusivamente encaminadas al restablecimiento del orden, mediante una substitución o suspensión*

temporal de las leyes normales que sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden.

3ª *El control jurisdiccional encomendado en la materia a la Corte Suprema por los artículos 121 y 214 de la Constitución, se refiere sólo a estos decretos legislativos.* El afán del constituyente por precisar las atribuciones del Presidente dentro del estado de sitio y por someter luego de modo automático al control de la Corte el ejercicio de ellas, radica esencialmente en que es a través del examen de los citados decretos como se puede impedir la comisión de excesos o abusos en el ejercicio de tales facultades. Como por medio de ellos se puede suspender en lo pertinente la legislación ordinaria, tomar medidas represivas, limitar el ejercicio de garantías individuales y afectar otra clase de derechos, es por lo que la Constitución ha querido que la Corte los someta, aun de oficio, a su examen y decisión, para mantener el principio de que las facultades del estado de sitio hacen parte de un régimen jurídico cuyo patrón y medida sigue siendo la Constitución.

4ª Cuando el segundo inciso del artículo 121 habla de "los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente..." se está refiriendo precisamente a los que puede dictar en desarrollo de las facultades contenidas en el primer inciso. Cuando establece en el tercer inciso que el Gobierno "no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos" sino solo suspenderlas, reafirma el mismo criterio, pues, aunque parezca redundante únicamente a través de esos decretos, se puede asumir la función legislativa limitada una vez que el estado de sitio ha sido declarado. Cuando el primer inciso del parágrafo dispone que "el Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad", vuelve a reafirmar el mismo criterio, pues, como ya se dijo, esos son los únicos decretos que emanan de las atribuciones excepcionales contenidas en el primer inciso del artículo 121. Y finalmente, cuando el artículo 214 de la Carta, al señalar la competencia de la Corte en esta materia (inciso 2 de la regla 2ª) dispone que "en los casos de los artículos 121 y 123 cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren", está haciendo una clara e inequívoca referencia a los decretos legislativos, porque son los únicos que ha querido someter al control de la Corte Suprema.

5ª El antecedente inmediato de la reforma de 1968, a que nos venimos refiriendo, fue el Acto Legislativo número 1 de 1960 que, respecto del control constitucional de los decretos dictados dentro del estado de sitio, lo limitó precisamente a los denominados legislativos, y aun no a todos, sino a aquellos que el Congreso considerara necesario enviar a la Corte Suprema. Así resulta del texto del segundo inciso del artículo 1º del acto mencionado que dice así:

"El Congreso, por medio de proposición aprobada por mayoría absoluta de una y otra Cámara, podrá decidir que cualquiera de los decretos que dicte el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis días y si así no lo hiciere, el Decreto quedará suspendido...". En esta forma quedaba desde entonces excluida, por voluntad del constituyente, la posibilidad de un conflicto entre la Corte Suprema y el Gobierno por la extensión de la competencia de la primera respecto del ejercicio de una atribución que corresponde exclusivamente al segundo, y que se refleja tanto en el decreto que declara turbado el orden público como en el que declara que ha cesado la perturbación.

6ª *Ciertamente la Corte es el supremo guardián de la Constitución, pero su competencia no es discrecional sino reglada y por lo mismo debe ejercerla con arreglo a preceptos expresos sobre la materia. El decreto por medio del cual el Gobierno declara restablecido el orden público y levanta el estado de sitio, no es un decreto legislativo porque no modifica transitoriamente ninguna ley ordinaria, ni reprime ningún derecho, ni limita ninguna garantía, sino que, por el contrario, abre plenamente la puerta a la legalidad normal y con su sola expedición, automáticamente dejan de regir los decretos de emergencia. Por lo mismo no está comprendido dentro de la categoría de los decretos sometidos al control constitucional de la Corte, y ésta carece, en consecuencia, de competencia para enjuiciarlo, así sea por el aspecto puramente formal, como lo dice el fallo. Si la Corte, sin norma expresa que se lo permita, asumiera el estudio de la exequibilidad de este decreto que pone fin al estado de sitio, podría determinar con su decisión consecuencias de extrema gravedad en el orden político del país, como sería, para citar un solo ejemplo, la de mantener turbado el orden público y en estado de sitio a la Nación, en el caso de una conclusión adversa al decreto, por discrepancia con el Gobierno sobre las*

razones que lo llevaron a levantarlo y a retornar a la normalidad. Y vendría a asumir, de este modo, la función que la Carta atribuye exclusivamente al Presidente de la República (art. 120-7) en todo tiempo, y de modo especial al Gobierno pleno en los casos del artículo 120-7. Y lo haría sin ninguna responsabilidad jurídica o política, pues, ésta, en concordancia con los preceptos mencionados, debe ser deducida por el Congreso a los funcionarios constitucionalmente responsables de mantener el orden (art. 121-8).

Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Luis Eduardo Mesa Velásquez, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Miguel Angel García y Aurelio Camacho Rueda.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LO NACIONAL

Facultades del Ejecutivo y del Legislativo a la luz de los artículos 120 numeral 21 y 76 numeral 9º — Exequibilidad del núméral 1º del artículo 1º de la Ley 2ª de 1973.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., mayo 9 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El ciudadano Manuel S. Urueta Ayola, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado que se declare la inexequibilidad del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 2ª de 1973, cuyo texto dice:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella podrá:

"1º Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto".

Como disposiciones violadas, la demanda señala los artículos 2º, 55, 78-2 y 76-9 de la Carta. El concepto de la violación puede resumirse en la siguiente forma:

La Constitución Nacional establece una distribución de competencias entre las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público, que se coordinan y entrelazan pero que no pueden confundirse ni ser ejercidas por quien no las tiene. Como desarrollo de este postulado, el artículo 76-9 de la Carta da al Congreso la atribución de fijar la estructura de la administración mediante la creación de los órganos que la integran, y que son los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos, y la de fijar las escalas de remuneración que corresponda a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de prestaciones sociales. Se trata de una modalidad de leyes-cuadros que se limitan por su propia naturaleza a señalar reglas generales, debiendo corresponder su desarrollo a la Rama Ejecutiva, es decir, al Gobierno. Este, en virtud de sus prerrogativas, y concretamente de las señaladas en el artículo 120-21 de la propia Carta, está facultado para desarrollar los pormenores ínsitos en la ley-cuadro, mediante la creación, supresión, fusión, etc., de todas las dependencias y servicios que debe corresponder a los órganos de la estructura, pues se trata de funciones que por su naturaleza corresponden al criterio constitucional de la enmienda de 1968. El Gobierno no puede, sin quebrantar la Carta, crear o suprimir dichos órganos estructurales, y el Congreso tampoco puede, sin incurrir en igual vicio, desarrollar las leyes-cuadros, menos aún, otorgar facultades para que lo haga el Gobierno. En el caso presente, agrega la demanda, el artículo 1º, numeral 1º de la Ley 2ª de 1973, so pretexto de una ley-cuadro, no hace cosa distinta de autorizar al Gobierno para llevar a cabo una tarea que le corresponde como atribución propia por ministerio constitucional y, por lo mismo, ha sobrepasado los límites de su competencia. En tal forma ha violado el artículo 2º de la Carta en concordancia con el 55, pues se está en presencia de una de las Ramas del Poder Público, la Legislativa, ejerciendo un poder que no le corresponde, y de consiguiente, arrogándose atribuciones de la Rama Ejecutiva con quebranto manifiesto para el principio de la separación de las Ramas del Poder. Se ha violado también el artículo 78-2 ibídem que prohibe al Congreso y, a cada una de sus Cámaras, inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes; y por último también lo ha sido el 76-9, puesto que la ley, en su parte demandada, no se

refiere a la estructura de la administración, sino a aspectos administrativos internos de la misma cuya regulación compete al Gobierno.

En su oportunidad el señor Procurador General de la Nación en el concepto de fondo, hace primeramente un brillante análisis de las leyes-cuadros, de las leyes orgánicas y de las leyes de facultades extraordinarias, para concluir que la que ahora se demanda es una simple ley de autorizaciones para que el Gobierno proceda a ocuparse de la estructura de la administración en los términos por ella establecidos, porque en el fondo no hay sino una especie de delegación especial del Congreso al Gobierno de una atribución que corresponde a aquél, según lo dispuesto por el artículo 76-9 de la Constitución.

Consideraciones:

Según las voces del artículo 76-9 de la Carta, corresponde al Congreso determinar, por medio de leyes, la estructura de la Administración Nacional. Dicha tarea se cumple mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, órganos señalados por la Carta como integrantes de aquella estructura. Y le compete también fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, y el régimen de las prestaciones sociales que a ellos corresponde. Como puede observarse se trata de tres atribuciones diferentes y precisas, que tienen un denominador común consistente, en que suponen las reglas básicas para organizar la Administración Pública.

Estableciendo una coordinación lógica con lo preceptuado en el artículo anterior, el 120-21 de la Carta otorga al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa facultad para crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos "con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76". *La ley pues sienta las bases, el Gobierno las desarrolla y adecúa. Primeramente se fija por la ley la estructura de la administración y luego el Gobierno señala los empleos que se requieran para hacerla eficaz y dinámica; en segundo lugar la ley fija las escalas salariales en las distintas categorías de la administración y luego el Gobierno administra y maneja todo el personal administrativo dentro de dichos topes o límites y sin exceder las correspondientes apropiaciones globales. En tercer lugar la ley señala el régimen general de prestaciones sociales de que deban disfrutar los trabajadores oficiales, y el Gobierno, o la administración según el caso, hace los reconocimientos pertinentes según el cargo que desempeñen y la escala salarial en que estén incluidos. Se realiza en esta forma una coordinación y ajuste racional de competencias, de modo que el Congreso se limite a señalarle al Gobierno las bases generales de la administración, y éste a desarrollarlas y ponerlas en funcionamiento mediante actos administrativos propios de su tarea. En tal forma el Congreso mantiene, como es necesario y lógico que sea, el poder soberano para señalar los órganos de mando de la administración, y el Gobierno ejerce la suya para manejarla y administrarla conforme a las cambiantes necesidades de los tiempos, dentro de las bases que le han sido dadas.*

Visto lo anterior, se hace preciso, para resolver el caso concreto, determinar qué es la estructura de la administración, y por lo mismo, hasta dónde va en esta materia la atribución del Congreso. Ya se ha visto que en términos generales, y de acuerdo con el artículo 76-9, tal estructura está compuesta por los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos. Pero la simple creación de uno o varios organismos de esta clase, sin señalar su esquema, finalidad y sus funciones básicas, no solo carecería de sentido, sino que prácticamente sustraería de la competencia del Congreso una actividad que por su naturaleza le corresponde. De consiguiente, determinar aquella estructura es no solo crear los grandes elementos que la integran, sino además, determinar su disposición dentro del órgano de que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea, y señalar de modo general sus funciones. *En esta forma el legislador tiene como atribución crear la parte estática y permanente de la administración, y el Ejecutivo ha de hacerla dinámica mediante el ejercicio de atribuciones administrativas. De ahí que fijada la estructura, o mejor, señalados sus órganos (Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos) compete al Gobierno crear los cargos, distribuir el personal entre las dependencias creadas, asignar funciones específicas a los empleos y señalar su dotación y asignaciones, tal como se vio anteriormente. Se comprende entonces claramente por qué el ejercicio de las funciones que corresponden al Presidente de la República conforme al ordinal 21 del artículo 120 de la Carta esté condicionado a lo que sobre el particular dispongan las leyes básicas o cuadros sobre la materia.*

Respecto de las "Superintendencias", organismos para cuya revisión se extienden las facultades extraordinarias, su naturaleza quedó definida por la Corte en fallo de 22 de enero de 1970, en los términos siguientes:

"Ahora bien, ejercida la facultad de delegar, cuando ello se hace en cabeza de alguno de los Ministros del Despacho, éste puede cumplirla directamente, o por medio de sus dependencias, entre las cuales se encuentran las Superintendencias de que trata el artículo 4º acusado (Decreto extraordinario 105 de 1968) el cual, como se ve, en vez de violar el artículo 135 de la Carta puede, al contrario, contribuir a darle operancia.

"..... por último,..... hay que tener presente que dicha disposición fue dictada oportunamente, en concordancia con precisas facultades extraordinarias conferidas al Presidente por la Ley 65 de 1967, y que es propio de la ley, y por ende de un decreto-ley, 'determinar la estructura de la Administración Nacional' de acuerdo con el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución. Por medio del artículo acusado no se hace sino establecer e indicar un organismo integrante de 'la estructura de la Administración Nacional', con lo cual se atiende estrictamente a la letra y al espíritu de la disposición constitucional citada. El artículo 4º únicamente determina un elemento constitutivo de la estructura de la Administración Nacional, cuya efectiva institución y competencia quedan dependientes de reglamentación ulterior".

Se trata, en conclusión, de organismos dependientes de un Ministerio, cuya creación y supresión corresponde al Congreso de acuerdo con el artículo 76-9 de la Carta, pero que puede realizarse por el Gobierno mediante facultades extraordinarias expedidas con fundamento en el artículo 76-12 ibídem, como ha ocurrido, con plena validez, en el caso presente.

El precepto demandado reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional, y según el texto "en ejercicio de ellas podrá:

1º Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir el gasto público por este concepto". Se trata, por consiguiente, de alterar la distribución general de las partes que las leyes vigentes han establecido en los organismos mencionados y que, como se ha visto, deben ser creadas por la ley al fijar la estructura de la administración, de acuerdo con el alcance de la atribución conferida al Congreso por el artículo 76-9 de la Carta. No podría el Gobierno, motu proprio cambiar aquella organización general, porque sus facultades no se lo permiten. Mas siendo ello atribución específica del Congreso, bien puede autorizar al Gobierno para llevarlo a cabo a través del mecanismo de las facultades extraordinarias previsto en el ordinal 12 del artículo 76. Una vez hecha la redistribución de dependencias en los términos y para los fines señalados en las facultades extraordinarias, es obvio que el Gobierno puede ejercer las suyas creando y suprimiendo empleos, fijando la naturaleza de su vinculación, señalándoles nuevas funciones específicas, estableciendo dotaciones y determinando remuneraciones dentro de las escalas salariales vigentes, no solo porque así le corresponde como atribución propia, sino porque es el desarrollo lógico y consecuencial de las facultades de que dispone para poner a funcionar eficazmente la estructura de la administración.

Por todo lo anterior no se advierte que la Ley 2ª de 1973 en la parte del artículo 1º que ha sido objeto de la demanda haya quebrantado ninguna de las disposiciones constitucionales que se indican en ella, ni otra alguna, y por lo mismo es forzoso deducir su exequibilidad.

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, declara *exequible* el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 2ª de 1973.

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

PENA CAPITAL

Difiere de las penas privativas de la libertad. — Exequibilidad de los artículos 214, 362 y 363 de la Ley 95 de 1936 (Código Penal). En cuanto al Decreto 2300 de 1936, artículo único, estese a lo resuelto en sentencia de fecha 3 de abril de 1973.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., mayo 16 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Mauricio Luna Bisbal pide se declaren inexequibles los artículos 214, 363 y 362 de la Ley 95 de 1936 (Código Penal) y el artículo único del Decreto 2300 de 1936.

Sobre esta última disposición la Corte Suprema se pronunció en sentencia definitiva, lo que hace innecesario un nuevo estudio.

Texto de los artículos acusados.

"DECRETO 2300 DE 1936

(septiembre 14)

"*por el cual se adopta el texto definitivo del Código Penal.*

"El Presidente de la República de Colombia,

Decreta:

"Artículo único. El texto definitivo de la Ley 95 del 24 de abril del presente año (Código Penal)..... será el siguiente:

"LEY 95 DE 1936

(abril 24)

"*sobre Código Penal*

"..... .....

"Artículo 214. Incurrirá en pena de presidio de tres a quince años:

"1. El que fabrique moneda nacional o extranjera que tenga curso legal en la República.

"2. El que altere monedas legítimas que tengan curso legal en Colombia, dándoles apariencia de un mayor valor.

"3. El que, a sabiendas, introduzca al país monedas falsificadas o alteradas que imiten las que tengan curso legal en la República.

"4. El que, a sabiendas, ponga de cualquier modo en circulación monedas falsificadas o alteradas.

"5. El que, a sabiendas, las adquiera o reciba de cualquier modo".

"Artículo 362. El que, con el propósito de matar ocasione la muerte a otro, estará sujeto a la pena de ocho a catorce años de presidio.

"Artículo 363. El homicidio toma la denominación de asesinato y la pena será de quince a veinticuatro años de presidio, si el hecho previsto en el artículo anterior se cometiere:

"1. Contra la persona del ascendiente o descendiente legítimo o natural, del cónyuge, del hermano o la hermana, padre, madre o hijo adoptivo, o afín en línea recta en primer grado.

"2. Con premeditación acompañada de motivos innobles o bajos.

"3. Para preparar, facilitar o consumar otro delito.

"4. Después de haber cometido otro delito, para ocultarlo, asegurar su producto, suprimir las pruebas o procurar la impunidad de los responsables.

"5. Con cualquier circunstancia que ponga a la víctima en condiciones de indefensión o inferioridad, como la insidia, la asechanza, la alevosía, el envenenamiento.

"6. Valiéndose de la actividad de menores, deficientes o enfermos de la mente o abusando de las condiciones de inferioridad personal del ofendido.

"7. Con sevicia.

"8. Por medio de incendio, inundación, siniestro ferroviario u otro de los delitos previstos en el Título XIII de este libro.

"9. Por precio o promesa remuneratoria"

Cita el actor como única norma violada el artículo 29 de la Constitución que dice:

"El legislador no podrá imponer la pena capital en ningún caso".

Y argumenta así:

"1. Cuando el constituyente prescribe la pena capital, se refiere en general a la pena de muerte y no solamente a la pena de muerte por decapitación o pérdida de la cabeza, como pudiera entenderse mediante estrecha y literal interpretación, afortunadamente desconocida para nosotros. Lo tenido en cuenta por el constituyente es la salvaguardia del bien jurídico de la vida, sea cualquiera el método de extinción; decapitación manual o mecánica, hoguera, despeño, arrojo a las bestias, lapidación, ahorcadura, estrangulación, descuartizamiento, agarrotamiento, crucifixión, envenenamiento, fusilamiento, enterramiento de ser vivo, inmersión o electroejecución.

"Si lo tenido en cuenta es el bien jurídico de la vida, cabe ahora una interpretación teleológica y por ende, es menester descifrar el significado de ese bien jurídicamente protegido, al cual llamamos *vida*.

"3. Pero precisar el concepto de *vida*, trasciende el propósito de esta demanda; tan sólo se puede afirmar, por ser verdad inconcusa de tiempo atrás arraigada en todas las civilizaciones, especialmente la cristiana, el estar compuesto el ser humano de dos ingredientes: uno orgánico y otro funcional, siendo síntesis de materia y espíritu y como tal, por ser materia es finito y por ser espíritu es infinito.

"4. El ingrediente espiritual le permite al hombre tener esperanza; luego, cuando atentándose contra la espiritualidad del hombre se le deja sin esperanza, se está atentando contra el bien jurídico de la vida y ésta, *la vida*, compuesta de dos ingredientes, no puede subsistir con uno solo, ni con el material únicamente, ni con el espiritual tampoco, pues el ser humano es una simbiosis de materia y espíritu.

"5. Lo mismo es extinguir la vida atacando la materia o atacando el espíritu; por esto, un gran jurista, Francisco Carnelutti, sostuvo la inconstitucionalidad del ergástulo o cadena perpetua en Italia, equiparándola a la pena de muerte y escribió: "Distinto es el alcance físico, pero es idéntico el contenido lógico de la condena al ergástulo y el de la condena a muerte; una declaración de muerte moral". (Cuestiones sobre el Proceso Penal, E. J. E. A., pág. 435).

"6. ¿Pero, acaso sólo la cadena perpetua extingue la esperanza, desconociendo la espiritualidad del ser humano? ¿sinceramente yo me decido por la negativa, pues toda pena privativa de la libertad por un período superior a la mitad del lapso requerido por la colectividad para adquirir el goce de una pensión de jubilación, o más concretamente, para después de haber consumido lo mejor de las energías poder mirar hacia atrás en el camino de *la vida* y estallar de júbilo y satisfacción por la tarea cumplida, teniendo ya la seguridad de unos próximos días llenos de sosiego, es una pena de muerte.

"7. El artículo 214 del Código Penal, consagra como máxima pena para las conductas allí descritas, la de quince años de presidio, lapso superior a la mitad del requerido para jubilarse.

"8. El artículo 363 del Código Penal consagra como máxima pena por la conducta allí descrita la de veinticuatro años de presidio, suma superior al total del período requerido para jubilarse; como pena mínima establece la de quince años de presidio, suma esta también superior a la mitad del lapso para jubilarse.

"9. Así, el artículo 214 del C. P. tiene un máximo de pena en mi concepto inconstitucional y el 363 ibídem tiene el máximo y el mínimo punitivos, inconstitucionales, según mi entender, por lo cual solicito la declaratoria de su inexequibilidad".

Finalmente, afirma que ha escogido los artículos 214 y 363 para conocer el criterio de la Corte y por tener el más alto índice de incidencia en la delincuencia nacional y reflejar, por tanto, una realidad nacional, pero que hay otras normas con penas inconstitucionales que posteriormente acusará si fuere del caso. Y que incluye en esta acción el artículo 362 para completar una proposición jurídica.

El Procurador General pide que se declaren exequibles las normas objeto de la acusación porque si bien considera interesantes los planteamientos de la demanda por los aspectos filosófico y sociológico, desde el punto de vista estrictamente jurídico no encuentra en ellos inconstitucionalidad alguna.

Consideraciones:

Primera.

Cuando el artículo 29 de la Carta Política, reproduciendo el texto del artículo 3º del Acto legislativo número 3 de 1910, prohibió en forma absoluta al legislador imponer la pena capital, se refirió a la pena de muerte en su sentido natural y obvio, o sea la extinción de la vida humana, pues en la doctrina general que recogieron los redactores de la norma citada se conoce esa sanción con cualquiera de las dos de-

nominaciones: la pena de muerte o pena capital consiste en la supresión de la vida humana por mandamiento de la ley.

Segunda.

Las penas privativas de la libertad, cualquiera que sea su clasificación y extensión, jamás pueden confundirse, como lo hace el actor, con la pena capital. En aquéllas al sujeto declarado reo de un delito, simplemente se les restringen algunos derechos, en ésta se extingue la vida. No se ve cómo pueda confundirse la pena de muerte con la privación de la libertad, o dársele el mismo valor a estas sanciones cuando son de naturaleza completamente distinta.

Tercera.

El constituyente no señaló límite al legislador para establecer las sanciones privativas de la libertad y su extensión; solamente prohibió imponer la pena de muerte, y las normas acusadas no pugnan con el precepto de la Carta ya que, por ningún motivo, la pena privativa de la libertad puede equipararse con la pena de muerte.

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

Resuelve:

1º Son *exequibles* los artículos 214, 362 y 363 de la Ley 95 de 1936 (Código Penal).

2º En cuanto al Decreto 2300 de 1936, artículo único, estese a lo resuelto en sentencia de fecha 3 de abril de 1973.

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LO NACIONAL

Estese a lo resuelto en sentencia de 9 de mayo de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., mayo 22 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El ciudadano Luis Ricardo Paredes Mansfield, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare inexequible el ordinal 1º del artículo 1º de la Ley 2ª de 1973, en cuanto autoriza al Presidente de la República para efectuar la supresión, fusión y creación de dependencias en las Superintendencias.

El texto de la norma demandada dice así:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella podrá:

"1º Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto".

Se estima como infringido el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, porque en sentir del demandante la ley de facultades carece de uno de los requisitos de validez que es la precisión, al punto de que no se sabe si el Presidente quedó facultado para crear o suprimir las Superintendencias, como entidades administrativas, o solamente para crear o suprimir partes, secciones o componentes de las mismas. En su concepto de fondo el señor Procurador General de la Nación se ha limitado a enviar a la Corte copia del concepto que ya había emitido en caso igual dentro de la demanda propuesta por el ciudadano Manuel S. Urueta Ayola.

En efecto, la Corte en sentencia, que decidió sobre la demanda del ciudadano citado por el Procurador, relativa exactamente a la misma norma que ahora se enjuicia, resolvió enteramente el punto cuestionado y señaló los límites de la acción tanto del Congreso como del Presidente en lo que se refiere a la organización y estructura de la Administración Pública. Por lo mismo carece de objeto el tratar nuevamente la cuestión que, por lo demás, se ha decidido con el valor de cosa juzgada.

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, *dispone:* Estese a lo resuelto en sentencia de 9 de mayo de 1974.

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

FACULTADES PRESIDENCIALES

Competencia para crear y fijar la normatividad de los establecimientos públicos. — Inexequibilidad de los literales c), d), e), f), g) y h) del artículo 7º del Decreto 1208 de 1973.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., mayo 22 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano José María Martínez Pereira pide se declare "la inexequibilidad del artículo 7º, apartes c), d), e), f), g) y h), del Decreto número 1208 de 26 de junio de 1973, 'por el cual se dictan normas sobre el régimen de adquisiciones y suministros con destino a la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público y se reorganiza el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia', dictado por el Presidente de la República 'en uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las extraordinarias que le confiere la Ley 15 de 1972'".

Texto de las normas acusadas.

"DECRETO 1208 DE 1973
(junio 26)

"Artículo 7º *Recursos*. A más de los que actualmente tiene por disposición legal, son recursos del Fondo:

"... ... ...

"c) Las sumas de dinero que actualmente se encuentren depositadas a cualquier título y a órdenes de las autoridades judiciales por negocios definitivamente fallados y que no se retiren por sus beneficiarios dentro de los tres meses siguientes a la fecha de vigencia de este Decreto, cualquiera que sea la cuantía;

"d) Las sumas de dinero que actualmente se encuentren depositadas a cualquier título y a órdenes de las autoridades judiciales por negocios no fallados definitivamente y que pudiendo ser retiradas por sus beneficiarios o titulares no lo fueren dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de este Decreto, cualquiera que sea la cuantía;

"e) Las sumas de dinero que a partir de la vigencia del presente Decreto se depositen a cualquier título y a órdenes de las autoridades judiciales y que no fueren retiradas por sus beneficiarios o titulares dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que pudieren hacerlo según la correspondiente decisión judicial, cualquiera que sea su cuantía;

"f) Los depósitos bancarios inferiores a la cuantía que periódicamente señale el Gobierno y que permanecieren inactivos por más de seis (6) meses. Los establecimientos bancarios, tanto extranjeros como nacionales, entregarán al Fondo dichos saldos a través de sus casas principales, agencias o sucursales. La Superintendencia Bancaria vigilará el cumplimiento de la presente disposición;

"g) El valor de las multas que conforme a la ley y en cumplimiento de sus funciones impongan a cualquier persona las autoridades judiciales, del Ministerio Público o carcelarias. Tales valores serán recaudados por las autoridades nacionales que ejerzan jurisdicción coactiva y entregados al Fondo;

"h) Las sumas que por concepto de *garantía de prenda* hayan sido depositadas hasta el momento en los establecimientos carcelarios, los cuales deberán pasar al Fondo, junto con la relación de sus consignaciones dentro de los noventa días siguientes a la fecha de vigencia del presente Decreto. A partir de la misma fecha las sumas que por este concepto se descuenten se girarán al Fondo y éste responderá de ellas, así como de las demás que reciba conforme a lo aquí dispuesto".

Dice el querellante que el citado artículo es violatorio del artículo 30 de la Constitución Nacional porque "vulnera los derechos adquiridos con anterioridad al 26 de junio de este año, fecha en que fue expedido, y entró en vigencia el Decreto acusado".

Y agrega:

"La Caja Nacional de Previsión es titular de todos los derechos a dineros previstos en la Ley 95 de 1946 y Decreto 434 de 1971; por tanto esta situación jurídica subjetiva por ser particular no puede modificarse por ley nueva que tienda a variar, ni mucho menos, a desconocer ni vulnerar los derechos adquiridos por ella, sin que se viole el artículo 30 de la Constitución Nacional".

El Procurador General rechaza el enfoque que el actor da a su demanda pero sugiere otras causales de inconstitucionalidad que se tendrán en cuenta en esta sentencia.

Consideraciones:

Primera.

Al Congreso corresponden las siguientes funciones, en orden a la demanda en estudio:

a) Hacer las leyes, por iniciativa de los parlamentarios o del Gobierno, según la misma Constitución determine;

b) Fijar las rentas nacionales y los gastos de la administración;

c) Crear los establecimientos públicos como parte estructural de la Administración Nacional para la prestación de servicios públicos;

d) Revestir, pro témpore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para que éste dicte normas con fuerza de ley.

Segunda.

Tanto la Caja Nacional de Previsión como el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, son establecimientos públicos cuya creación y fijación de normatividad corresponde al legislador directamente o por medio de precisas facultades concedidas al Presidente de la República (art. 76-9 y 12).

Tercera.

La Ley 15 de 1972 invocada por el Presidente de la República para expedir las disposiciones acusadas le confirió las siguientes autorizaciones:

"a) Reajustar las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal, reajuste que puede hacerse bien a título de sueldos o de gastos de representación y procurando atender las diferencias de costo de vida entre las distintas regiones del país;

"b) Reajustar el impuesto de timbre y papel sellado hasta la cuantía necesaria para cubrir el monto global del reajuste de las asignaciones a que se refiere el literal anterior;

"c) Establecer y organizar, con base en el subsidio familiar u otros recursos, una caja de compensación o alguna organización similar que tendrá como objeto principal la fundación de cooperativas y de colonias de vacaciones para beneficio de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, y de sus familiares;

"d) Implantar un sistema de administración especial, distinto de los sistemas ordinarios, que agilice y facilite la adquisición y dotación de equipo, útiles y enseres de oficina para el servicio de los despachos judiciales y del Ministerio Público, así como para arrendamiento de locales, con independencia del Instituto Nacional de Provisiones, y procurando, en lo posible, la descentralización regional o por distritos judiciales de tales servicios".

Cuarta.

Dentro de las facultades invocadas no se encuentra una atribución que permita al Presidente de la República asignar bienes o caudales públicos o privados a establecimientos públicos, ni traspasar los que el propio legislador había destinado a otras entidades descentralizadas.

Si se analiza detenidamente cada uno de los literales que contienen las facultades transcritas, se encuentra que el primero a) se limita al reajuste de asignaciones de los funcionarios y empleados que expresamente allí se enuncian; el b) señala los fondos con los cuales ha de hacerse tal reajuste de asignaciones; el c) se refiere a la creación de una caja de compensación o entidad similar para beneficio socio-económico de los funcionarios y empleados a que se refieren los literales anteriores, y de sus familiares; finalmente el d) se propone agilizar la adquisición de útiles y enseres necesarios para el servicio de la justicia y del Ministerio Público, como también la provisión de locales para el mismo fin.

En la exposición de motivos del proyecto de ley de facultades, presentado por los Ministros de Justicia y Hacienda, se alude a la necesidad de dotar al Gobierno de los "instrumentos legales necesarios para atender las justas peticiones que han formulado los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público para que sus asignaciones sean aumentadas" y desde luego establecer "los recursos fiscales indispensables para cubrir el valor de los aumentos que se decreten".

Quinta.

En cuanto a los literales c) y d), que podrían quizás originar alguna motivación para la expedición de las normas acusadas por referirse a la adquisición de recursos y a la implantación de un sistema especial para agilizar el suministro de útiles y enseres y provisión de inmuebles en la administración de justicia y del Ministerio Público, expresamente dice el Gobierno en la exposición de motivos:

"Pero no solamente quiere el Gobierno limitarse a efectuar un simple reajuste de salarios, que la experiencia ha demostrado que generalmente es ilusorio, sino que, además, se propone organizar un sistema de cooperativas, colonias de vacaciones y otros beneficios sociales, similares a los que con tan buenos resultados vienen funcionando para los trabajadores del sector privado, a fin de brindarles a estos servidores el acceso a esos beneficios y la oportunidad de adquirir los bienes esenciales a precios más asequibles que los que normalmente rigen en el comercio.

"Por último, procura el proyecto implantar los mecanismos adecuados, para resolver otro motivo de permanente queja de los funcionarios judiciales, cual es la de procurar una más oportuna y ágil dotación de esos despachos para que puedan cumplir sus delicadas funciones en una forma más oportuna y digna".

De lo anterior se deduce que las facultades concedidas al Gobierno no permiten reorganizar establecimientos públicos, concretamente el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y la Caja Nacional de Previsión.

Este hecho de legislar sin facultades pertinentes, conlleva un exceso en el ejercicio del poder con detrimento del artículo 118-8 de la Carta y así debe declararse.

Lo anterior es suficiente para omitir el estudio de la violación presentada por el actor contra el artículo 30 de la Constitución.

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

Resuelve:

Son inexequibles los literales c), d), e), f), g) y h) del artículo 7º del Decreto 1208 de 1973.

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario.

OBLIGACION LEGAL DE ASISTENCIA MORAL Y ALIMENTARIA FAMILIAR

Los preceptos que rigen la familia son de orden público. Exequibilidad de los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 75 de 1968.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., seis (6) de junio de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición.

1. El ciudadano Carlos Patiño Ospina, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución, en escrito de 28 de enero del año en curso, solicita de la Corte declare inexequibles los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 75 de 1968.

2. La demanda fue admitida por auto de 9 de febrero de los mismos mes y año; y en él, además, se dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación por el término y para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

Aunque la acusación únicamente se refiere a tres de los artículos de la Ley 75 de 1968, comoquiera que ellos están íntimamente vinculados con los demás que integran el Capítulo II de la misma ley, es indispensable, para la decisión del negocio, hacer igualmente su transcripción.

2. El texto de tales preceptos es el siguiente:

"LEY 75 DE 1968
(diciembre 30)

"*por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

"El Congreso de Colombia

Decreta:

"... ... ...

CAPITULO II

"De las sanciones penales y de la competencia.

"Artículo 40. Quien se sustraiga, sin justa causa, a las obligaciones legales de asistencia moral o alimentaria debidas a sus ascendientes, hermanos o hijos adoptivos, o al cónyuge, aun el divorciado sin su culpa o que no haya incurrido en adulterio, estará sujeto a la pena de seis meses a dos años de arresto y multa de mil pesos a cincuenta mil pesos.

"Parágrafo. La acción penal sólo recaerá sobre el pariente inmediatamente obligado, cuando no se trate de ascendencia o descendencia legítima.

"Hay falta de asistencia moral cuando se incumpla voluntariamente las obligaciones de auxilio mutuo, educación y cuidado de la prole y especialmente en los casos previstos por los artículos 42 y 43 de la Ley 83 de 1946, si el estado de abandono o peligro proviene de actos u omisiones de la persona obligada.

"Cuando el sujeto pasivo dice ser hijo natural debe demostrar previamente esa calidad.

"Artículo 41. El que malverse o dilapide los bienes que administre, en ejercicio de la patria potestad, tutela o curatela, o los bienes del cónyuge que le hayan sido confiados en cualquier forma para su administración, estará sujeto a la pena de seis meses a dos años de arresto y multa de mil pesos a cincuenta mil pesos.

"Artículo 42. En el caso previsto en el artículo 40 se suspenderá la acción penal a petición del querellante en cualquier estado del proceso, hasta por un lapso equivalente al máximo de la pena allí señalada, si el procesado garantiza bajo caución el cumplimiento de sus obligaciones.

"Si el beneficiado violare el compromiso, durante el período fijado por el juez, la acción penal continuará sin lugar a nueva suspensión y la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

"La libertad provisional solo se concederá bajo las condiciones previstas en el inciso primero de este artículo.

"En caso de incumplimiento durante el período de prueba, de las obligaciones impuestas por el juez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 404 del Código de Procedimiento Penal y la pena se aumentará hasta en una tercera parte, y hasta en la mitad, si el procesado obtuvo y perdió el beneficio a que se refiere el inciso primero de este artículo.

"El cumplimiento por parte del procesado de los deberes de que trata esta norma, pondrá fin al proceso por los trámites del artículo 153 del Código de Procedimiento Penal.

"Artículo 43. Podrá suspenderse la ejecución de la condena hasta por el tiempo que le falte para cumplirla, si el condenado garantiza bajo caución la prestación de las obligaciones cuya violación configuró el delito.

"Si durante el período de prueba violare los deberes que se le hayan impuesto, se le revocará la liberación y se le hará efectivo el resto de la pena.

"En caso contrario, se aplicará lo dispuesto en el artículo 88 del Código Penal.

"Artículo 44. Las disposiciones de los artículos 40 y 41 no serán aplicadas cuando el hecho se hallare previsto como delito más grave, por otra disposición legal.

"Artículo 45. Las figuras delictivas previstas en los artículos 40 y 41, quedan incorporadas al Código Penal como Capítulo V del Título XIV del Libro Segundo bajo la denominación de 'Delitos contra la Asistencia Familiar'.

"Artículo 46. La acción penal del delito, previsto en el artículo 40, solo podrá iniciarse a solicitud de la persona ofendida o de la quien represente legalmente. Si aquella fuere menor y no tuviere representación legal, la querella puede ser presentada por el Defensor de Menores.

"Una vez iniciada la acción penal no hay lugar al desistimiento de que trata el artículo 102 del Código Penal, salvo en el caso previsto en el artículo 42 de la presente Ley.

"Artículo 47. Los delitos de abandono de los deberes familiares y de dilapidación, de que tratan los artículos 40 y 41 de la presente Ley se investigarán y fallarán por los trámites señalados en el Código de Procedimiento Penal, y conocerán de ellos en primera instancia, los Jueces Municipales de la residencia del titular del derecho y, en segunda, los Jueces Penales del Circuito respectivo. Si el procesado fuere menor de dieciséis años la competencia corresponde al Juez de Menores y se aplicarán las medidas de seguridad de que trata el artículo 35 de la Ley 83 de 1946.

"Si el acusado cumpliere la edad de dieciséis años y el proceso no estuviere definido mediante fallo que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pasará el expediente al Juez Penal ordinario de la residencia del titular del derecho.

"Artículo 48. Para todos los efectos legales de orden penal relacionados con menores de edad, ésta queda reducida al máximo de dieciséis años. Quedan así modificados los artículos 30 del Código Penal y 12 y 14 de la Ley 83 de 1946".

3. Cabe observar que el artículo 40 transcrito fue declarado exequible por la Corte en sentencia de 5 de abril de 1973, cuyos fundamentos jurídicos y sociales inciden de manera preponderante, tanto en la parte motiva como en la resolutiva del presente fallo.

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

1. El actor señala como infringidos los artículos 23, inciso 2º y el 26, inciso 2º, de la Constitución.

2. El concepto de la violación, en lo sustancial, lo expone en los siguientes términos:

"a) Ante todo llama la atención de la honorable Sala sobre una frase del legislador que acabo de subrayar, la referente a "las obligaciones cuya violación configuró el delito" (artículo 43, inciso primero).

"De este texto legal se entresaca lo siguiente: a) Que el condenado tiene a su cargo unas obligaciones, que bien sabemos, son señaladas por el juez cuando emite la orden de prestar los alimentos; b) Que existe un delito tipificado, consistente en la violación de tales obligaciones. En otras palabras, que la violación de tales obligaciones es la que configura el delito.

"Ciertamente, tal delito es el que aparece tipificado en el artículo 40 de la Ley en mención, el que junto con el artículo 41 han quedado incorporados al C. Penal, en armonía con el 45 ibídem.

"Ninguna crítica puede hacérsele al legislador por ejercer su pleno derecho de reformar el Código Penal, incorporando en él nuevas figuras delictivas que considere necesarias, y por ello los artículos 40 y 41 no pueden ser acusados.

"Lo que el legislador no puede, sin colocarse en abierta rebeldía contra la Constitución, es supeditar el ejercicio de la libertad personal a la prestación de una caución que garantice el pago de una obligación pecuniaria.

"Aunque la obligación de suministrar alimentos a las personas que la ley señala, constituye un deber moral, la obligación señalada por el juez cuando determina la cantidad de dinero

que el demandado debe suministrar constituye una deuda pecuniaria, que toca, no ya con la persona humana del deudor, sino con sus bienes o patrimonio.

"b) Estos comentarios son válidos también para el artículo 43, al tenor del cual puede *suspenderse* la ejecución de la condena (o sea la privación de la libertad) por la prestación de una fianza civil, y que si durante el período de prueba se produce el incumplimiento de la obligación se le revocará al reo la liberación, o sea que debe volver al cautiverio hasta cumplir el resto de la pena.

"Como acotación al margen quiero hacer resaltar el aspecto inhumano de estas normas, consistente en que los procesados que por su pobreza o falta de amigos solventes no puedan afianzar el pago de la obligación pecuniaria, deben permanecer en cautiverio personal.

"c) Inexequibilidad del artículo 44 de la Ley 75 de 1968.

"Demostración: a) Reza la norma acusada: 'Las disposiciones de los artículos 40 y 41 no serán aplicadas cuando el hecho se hallare previsto como delito más grave, por otra disposición legal'.

"b) Reza el artículo 26 de la Constitución, inciso 2º: 'En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable'.

"Para concluir, sin mayor esfuerzo, que la norma acusada viola expresamente el texto constitucional, nos bastan las siguientes consideraciones:

"1. Ambos, constituyente y legislador, están previendo una dualidad, una coexistencia de dos normas legales que prevén una misma situación en materia criminal.

"2. Forzosamente, cuando tal dualidad se presenta, una de las normas es más permisiva o favorable frente a la otra, restrictiva u odiosa.

"3. El constituyente ordena aplicar *de preferencia* la permisiva o favorable, en cambio de la desfavorable, 'aun cuando sea posterior'.

"4. La expresión aun cuando sea posterior' nos indica sin lugar a dudas que en todos los casos, sin excepción, se debe observar la norma, o sea que al intérprete le está prohibido hacer distinciones, y antes por el contrario, rige para él la regla hermenéutica de que donde cabe lo más cabe también lo menos. O sea que si la norma favorable debe aplicarse de preferencia, aun siendo posterior, con mayor razón debe prevalecer sobre la restrictiva u odiosa cuando es su coetánea o concomitante.

"5. Comoquiera que la norma acusada (art. 44) ordena que la norma más benigna o favorable al procesado debe desecharse, y aplicar en cambio la que tenga previsto el hecho como delito más grave, se coloca en abierta rebeldía contra la norma superior, porque ésta dispone precisamente todo lo contrario: que se aplique la ley permisiva o favorable de preferencia, en todos los casos, aun en aquellos en que sea posterior".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación, en vista número 148 de 15 de marzo del año en curso, solicita declaración de exequibilidad de los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 75 de 1968, "ya que no contravienen ninguna disposición constitucional".

2. Entre las razones que sustentan su concepto está la siguiente:

"Es evidente que el cumplimiento efectivo de muchas de las obligaciones derivadas de la asistencia familiar (las alimentarias y algunas de carácter moral), se concreciona en erogaciones patrimoniales de la persona obligada. Pero no por tal circunstancia puede colegirse de inmediato que tales obligaciones tengan un carácter puramente civil. Sería confundir el fin: protección de la institución familiar y tutela penal a favor de su integridad y estabilidad, con el instrumento: erogación pecuniaria o patrimonial. Quien instituya una famiila, o quien forme parte de ella como ascendiente, descendiente, hermano o hijo adoptivo, queda *ipso jure* ligado por el ordenamiento jurídico a las obligaciones de asistencia moral y alimentaria familiar, las cuales, dada la entidad institucional que se protege, no solo implican obligaciones meramente civiles sino públicas y penales por ser aquélla de orden público.

"No hay, pues, conforme lo pretende el actor, violación del inciso segundo del artículo 23 de la Constitución por parte de los artículos 42 y 43 de la referida ley".

V. Consideraciones:

Primera.

1. *La familia es la institución histórica y jurídica de más hondo arraigo a través de las distintas etapas de la civilización. Constituye uno de los grupos sociales que satisfacen los profundos intereses personales del hombre y de la sociedad en conjunto. Como núcleo natural del desarrollo colectivo, es la base de la solidaridad humana y*

de la ayuda mutua. Por ello juega papel decisivo en el progreso del Estado y en el fortalecimiento de la comunidad. Surge, o como producto del convenio matrimonial, o al margen de éste.

2. *Esta cualidad sociológica exige, en consecuencia, su protección legal, y ella mediante un* estatuto *que determine con precisión los deberes y derechos de sus miembros, con virtualidad para hacer cumplir los unos y respetar los otros. Por tanto, se trata de preceptos de orden público, de vigencia anterior a la creación subjetiva del vínculo familiar; independientes de la voluntad del padre, la madre o el hijo, y cuyos efectos jurídicos no pueden éstos modificar o extinguir.*

Segunda.

1. *Así, las obligaciones de familia son verdaderos* deberes sociales *cuyo cumplimiento incumbe a ascendientes, descendientes y colaterales, según el caso. No tienen el valor de obligaciones "puramente civiles", aunque algunas de ellas se traduzcan en prestaciones pecuniarias..*

2. *La obligación "puramente civil" es la que nace, de modo preferente, por concierto o acuerdo de particulares, quienes gozan de autonomía para definir su naturaleza, cuantía y modos de extinción. Y en algunas casos, muy definidos, se deriva de un acto de poder, como la condenación al pago de perjuicios civiles por responsabilidad penal.*

Tercera.

1. El artículo 16 de la Constitución define la esencia y la finalidad del Poder Público: las autoridades, expresión genérica, están instituidas para proteger a los residentes en el territorio nacional en su honra, vida y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Protección y garantía indispensables para crear la convivencia humana dentro del orden jurídico.

2. Es este precepto, que aparece en la Constitución de 1886 y completa la Reforma de 1936, el que da sustento o base a la normación legal de la familia. A la inicial del Código Civil, y a la posterior de las Leyes 45 de 1936, 83 de 1946 y 75 de 1968.

3. *De una parte, está el* deber social *del Estado, razón de su existencia y organización; y de la otra, el* deber social *del sujeto miembro de familia. Cuando éste omite su cumplimiento e infiere agravio individual o colectivo, aquél deja sentir el peso de la autoridad mediante el ejercicio de la función punitiva.*

Cuarta.

1. *El Código Civil al regular el matrimonio señalando los deberes u obligaciones y derechos de los cónyuges; al definir la filiación legítima y los deberes u obligaciones y derechos de los padres e hijos; e igualmente, al definir la filiación natural y los deberes u obligaciones de los padres naturales y de los hijos naturales y, finalmente, al reglamentar la adopción y señalar los deberes u obligaciones y derechos de los padres adoptantes y de los hijos adoptivos, establece un conjunto de normas que se denominan "obligaciones legales de asistencia moral o alimentaria, debidas a sus ascendientes, descendientes, hermanos e hijos, adoptivos, o al cónyuge, aun el divorciado sin su culpa o que no hayan incurrido en adulterio", según los términos precisos del artículo 40 de la Ley 75 de 1968.*

2. Esta misma norma, que como se anotó fue declarada exequible por la Corte en *fallo de 13 de abril de 1973,* consagra el principio tutelar de la familia consistente en hacer sujeto de las penas de arresto y multa a quien se sustraiga, sin justa causa, de las mencionadas obligaciones de asistencia moral y alimentaria.

3. En relación con lo previsto en el artículo 40 citado, los artículos 42 y 43 se limitan a suspender la acción penal del caso y la ejecución de la condena, cuando el procesado garantiza bajo caución el cumplimiento de sus obligaciones; requisito exigible, también, para otorgarle la libertad provisional. Como se comprende, estas dos disposiciones, objeto de impugnación, se hallan estrechamente vinculadas a la del artículo 40, y permiten al miembro de familia renuente, estar al día en el cumplimiento de sus obligaciones.

4. Mas estas obligaciones no son "deudas u obligaciones puramente civiles", a las cuales se refiere el inciso 2º del artículo 23 de la Constitución, tal como queda demostrado en las consideraciones anteriores. En la sentencia del 13 de abril de 1973, al respecto se dijo:

"Por eso es por lo que considerar esta asistencia alimentaria y la moral y la cultural como una obligación de mero derecho privado, es tener una concepción incompleta de lo que es tal obligación, que, como ya se dijo, es un deber tan social y tan de interés general como la familia misma, 'elemento natural y fundamental de la sociedad', según lo expresado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluido en el Derecho Interno por la Ley 74 de 1968".

Quinta.

1. *El principio de permisibilidad o favorabilidad de la ley consagrado en el artículo 26 de la*

Constitución, inciso 2º, en el artículo 3º del Código Penal y en el artículo 6º del Código de Procedimiento Penal, requiere como supuesto o condición sine qua non, *que haya una sucesión de leyes o cambio de legislación, en que una misma situación de hecho se regule de distintas maneras.*

El mismo constituyente de 1886, en su condición de legislador, así lo entendió al adoptar los artículos 44 y 45 de la Ley 153 de 1887. El primero establece: "En materia penal la ley favorable o permisiva prefiere en los juicios a la odiosa o restrictiva, aun cuando aquélla sea posterior al tiempo que se cometió el delito. Esta regla favorece a los reos condenados que estén sufriendo su condena". Y el 45 agregó: "La precedente disposición tiene las siguientes aplicaciones: La nueva ley que quita explícita o implícitamente el carácter de delito a un hecho que antes lo tenía, envuelve indulto y rehabilitación. Si la nueva ley minora de un modo fijo la pena que antes era también fija, se declarará la correspondiente rebaja de pena. Si la nueva ley reduce el máximo de la pena y aumenta el mínimo, se aplicará de las dos leyes la que invoque el interesado. Si la nueva ley disminuye la pena corporal y aumenta la pecuniaria, prevalecerá sobre la ley antigua. Los casos dudosos se resolverán por interpretación benigna".

Como se ve, la disposición anteriormente transcrita se refiere sistemáticamente a la "nueva ley" o sea al proceso legislativo de leyes sucesivas .

2. La expuesta concuerda en un todo con la doctrina universal sobre la materia, y desde luego con la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte, que en fallo reciente, 5 de abril de 1974, dice:

"La aplicación de la ley penal permisiva o favorable, de naturaleza sustancial o procesal, determinada por los artículos 26, inciso 2º de la Constitución Política, 3º del Código Penal y 6º del Código de Procedimiento Penal, supone necesariamente leyes en conflicto, por tránsito de legislación. Si no existen diversas leyes que regulen una misma materia con distintos alcances, porque no se ha variado la legislación, no puede tener aplicación el principio de favorabilidad a que se refieren aquellas normas, para cuya operancia se requiere que una misma situación fáctica aparezca, en cierto momento, reglada por 'ley permisiva favorable' y por la ley 'restrictiva o desfavorable', expedidas en tiempos diferentes".

3. Mas, el caso del artículo 44 de la Ley 75 de 1968, no está comprendido en el inciso 2º del artículo 26 de la Carta, pues él se refiere a un hecho "previsto como delito más grave", o sea contempla la existencia de una figura jurídica distinta.

VI. Conclusión.

Son exequibles los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 75 de 1968. No violan los preceptos constitucionales invocados por el actor, ni otro alguno.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son exequibles los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 75 de 1968.

Publíquese, comuníquese e insértese en la *Gaceta Judicial.*

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Abel Naranjo Villegas, Conjuez; *Juan Benavides Patrón, Adán Arriaga Andrade,* Conjuez; *Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

CARRERA JUDICIAL

Exequibilidad de los artículos 36, del Decreto extraordinario número 250 de 1970; 1 del Decreto extraordinario número 283 de 1973, "desde el numeral segundo hasta el quinto, inclusive", y 62 del Decreto extraordinario número 409 de 1971. — Estese a lo resuelto en sentencia de 19 de julio de 1972, en relación con los artículos 35 y 37 del Decreto extraordinario número 250 de 1970.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Constitucional.—Bogotá, D. E., 4 de julio de 1974.

(Magistrado Ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición.

1. El ciudadano David Correa Burgos, con fundamento en el artículo 214 de la Constitución, en escrito de 11 de febrero del año en curso, solicita de la Corte declare inexequibles los artículos 35, 36 y 37 del Decreto extraordinario número 250 de 1970; 1º del Decreto extraordinario número 283 de 1973, y 62 del Decreto extraordinario número 409 de 1971. En cuanto al artículo 35 del Decreto 250, limita la acusación "a partir de las categorías tercera a séptima del 'primer orden' ", y, el aparte final de dicho artículo, en lo atinente al "segundo orden"; en cuanto al artículo 37 ibídem, "desde el segundo grado", hasta el "sexto grado", inclusive, y el artículo primero del Decreto 283 de 1973, "desde el numeral segundo, hasta el quinto, inclusive".

2. La demanda fue admitida por auto de 18 de los mismos mes y año; y en él, además, se dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación, por el término y para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 250 DE 1970
"(febrero 18)

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

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

Decreta:

"..... .....

"TITULO VI

"*Categorías de cargos y escalafones.*

"Artículo 35. Las categorías de cargos judiciales y del Ministerio Público son las siguientes:

"*Primer orden:*

"1. Magistratura de la Corte Suprema de Justicia, Magistratura del Consejo de Estado, Magistratura del Tribunal Disciplinario y Procuraduría General de la Nación y Fiscales del Consejo de Estado.

"2. Magistratura y Fiscalía de Tribunal Superior Administrativo y de Aduanas; Secretaría y Relatoría de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; Secretarías del Tribunal Disciplinario y de Fiscalías del Consejo de Estado.

"3. Juzgados Superiores, de Menores, de Circuito y de Instrucción Criminal, y las Fiscalías correspondientes en cabecera de Distrito.

"4. Juzgados Superiores, de Menores y de Circuito, las Fiscalías correspondientes y Juzgados de Instrucción Criminal con sede distinta de cabecera de Distrito.

"5. Juzgados Municipales de cabecera de Distrito Judicial.

"6. Juzgados Municipales de cabecera de Circuito, y

"7. Juzgados Municipales con sede distinta de cabecera de Distrito y de Circuito.

"*Segundo orden:*

"Los empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, conforme a la clasificación que se establezca por reglamento.

"Artículo 36. Corresponde a la Carrera Judicial los cargos de las categorías segunda a séptima del primer orden y todos los de segundo orden del artículo precedente.

"Las asignaciones básicas mantendrán diferenciación en cuantía correspondiente a las categorías y los órdenes.

"Artículo 37. La Carrera Judicial tendrá un escalafón de funcionarios y otro de empleados.

"A. *Escalafón de funcionarios.*

"*Primer grado.* Magistrado de Tribunal Superior de Distrito, de Aduana, Administrativa y los Fiscales de los mismos;

"*Segundo grado.* Jueces Superiores, de Circuito, de Menores y de Instrucción Criminal y los correspondientes Fiscales en cabecera de Distrito;

"*Tercer grado.* Jueces Superiores, de Menores, de Circuito y los Fiscales correspondientes y Jueces de Instrucción Criminal, con sede distinta de cabecera de Distrito;

"*Cuarto grado.* Jueces Municipales con sede distinta de cabecera de Distrito y de Circuito.

"Este escalafón se clasificará por Departamentos y por especialidades, Civil, Penal, Laboral, Administrativa y de funciones heterogéneas o mixtas.

"B. *Escalafón de empleados.*

"Los grados en el escalafón de empleados se determinarán por reglamento, de acuerdo con la clasificación de empleados que se pratica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de este estatuto".

("Diario Oficial" 33023, marzo 21 de 1970).

"DECRETO NUMERO 283 DE 1973
"(febrero 26)

"Por el cual se reajustan las asignaciones de los funcionarios y empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional, de la Justicia Penal Militar y del Ministerio Público y de los empleados subalternos de las Direcciones de Instrucción Criminal y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga la Ley 15 de 1972,

Decreta:

"CAPITULO I

"*Funcionarios Rama Jurisdiccional y Ministerio Público.*

"Artículo 1º Establécense las siguientes asignaciones mensuales básicas para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público:

"1. Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de Aduanas, Administrativos, Directores Seccionales de Instrucción Criminal y Fiscales de Tribunales, cuando ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo, $ 12.000.00.

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

"En cabecera de Distrito Judicial, $ 9.000.00.

"En las demás sedes . . . . . .$ 8.500.00

"3. Jueces de Circuito, de Menores, Laborales y Fiscales que ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo,

"En cabecera de Distrito Judicial, $ 8.500.00.

"En las demás sedes . . . . . 7.850.00.

"4. Jueces Municipales, Territoriales y de Distrito Penal Aduanero, cuando ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo.

"En cabecera de Distrito Judicial, $ 7.100.00.

"En cabecera de Circuito. . . . . 6.450.00.

"En las demás sedes . . . . . 5.750.00.

"5. Jueces de Instrucción Criminal y de Instrucción Penal Aduanera, cuando ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad, o por encargo, $ 8.500.00".

("Diario Oficial" 33810, marzo 20 de 1973).

"DECRETO NUMERO 409 DE 1971
"(marzo 27)

"Por el cual se introducen reformas al Código de Procedimiento Penal y se codifican todas sus normas.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por las Leyes 16 de 1968 y 16 de 1969, y atendiendo el concepto de la Comisión Asesora que la primera prevé,

Decreta:

"Código de Procedimiento Penal.

". . . . . .

"Artículo 62. *Requisitos para ocupar el cargo.* Para ser Juez de Instrucción Criminal se re-

quieren las mismas condiciones exigidas por la Constitución a los Jueces de Circuito. El Juez de Instrucción tiene la misma categoría que el Juez de Circuito y su asignación será la de éste en cabecera de Distrito. En la provisión de tales cargos serán preferidos quienes hubieren aprobado cursos académicos de especialización en ciencias penales y criminológicas por un lapso no menor de un año, o desempeñado con reconocida idoneidad el cargo de Juez de Instrucción, de Fiscal Instructor o de 'funcionario de instrucción' por tiempo no inferior a dos años''.

(''Diario Oficial'' 33303, mayo 3 de 1971).

2. Los artículos 35 y 37 del Decreto 250 de 1970, fueron declarados exequibles por sentencia de la Corte de fecha 19 de julio de 1972.

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

1. El actor señala como infringidos los artículos 17, 39 (inciso 1º), 58 (in fine), 84, 157, 158 y 162 de la Constitución.

2. El concepto de la violación lo expone, de modo principal, en los siguientes términos:

a) ''En los artículos 157 y 158 aparecen las *dos categorías verdaderas* de Jueces de la República y, la abierta posibilidad futurista de que existan jueces de rango superior a los Superiores, de Circuito, de Menores, especializados y de Instrucción Criminal (éstos integran la *primera categoría)* y, así mismo, de igual entidad (art. 157, C. N.). Huelga afirmar que la *segunda categoría* es conformada por los Jueces Municipales (art. 158 ibídem).

''Dan las normas citadas tratamiento rasero a quienes aspiren a cualquiera de esas categorías y en parte alguna dogmatizan sobre la situación salarial subordinante de los Jueces, por razón de trabajar en 'Cabecera de Distrito', 'Cabecera de Circuito', y 'municipios que no son Cabecera de Distrito o Circuito'. Tampoco el artículo 162 de la Carta cuando ordena a la ley establecer y reglamentar '. . . los sistemas de concursos para la selección de los candidatos que hayan de desempeñar los cargos judiciales. . .

''El artículo 153 entraña la orden perentoria, según la cual, 'la ley no podrá establecer en ningún caso categorías entre los Tribunales del país'.

b) ''Si el contexto del artículo visto y existente en el *Título* XV de la Constitución Nacional es diáfano y si de la armonía y correspondencia impuestas por el artículo 30 del C. C. se sigue que la orden perentoria del artículo 153 de la C. N. trasciende a los artículos 157 y 158, para que no sea ilusoria la debida ilación, que obviamente cobija a los artículos 147 a 164 de la Cartilla Política, ¿estarán las normas que demando como violatorias de la Constitución Nacional en consonancia con la nitidez, espíritu o intención del *Título* XV de aquélla? En mi concepto la respuesta es contundentemente, negativa. . .''.

c) ''Se infringe también el artículo 39 de la Carta, en cuanto faculta a la ley para '. . . exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones', porque 'si para abogados litigantes hay uniformidad de consideraciones, símil actitud debe asumir la ley frente a los abogados jueces, que, por el hecho de servir al Estado, no menguan su idoneidad: la sublima, por aplicar la soberanía de la ley en los casos de su competencia y, propender a la armonía social en la recta utilización de los ordenamientos de distintos órdenes, imposible a todas luces, si estuvieran ayunos de la aptitud a ellos exigida. . .'.

d) ''El artículo 17 de la Constitución dispone que 'el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado' y según el artículo 10 del C. S. T., 'todos los trabajadores son iguales ante la ley. . .'. 'Es incontrastable —continúa el actor— la existencia de más trabajos en algunos despachos judiciales de igual categoría, en la forma como dije que acepto la existencia de aquéllas. Empero, el fenómeno obedece a causas que apenas en casos excepcionales atienden a la versación del juez. Mas, si a guisa de presunción fuese el recargo de trabajo el génesis de los ordenamientos legales que *demando* por su odiosa discriminación, puedo aducir la indudabilidad de que los Magistrados de Tribunal, en Bogotá, Medellín, Cali o Barranquilla, tienen más trabajo para evacuar que sus similares en San Gil, Santa Rosa de Viterbo y Quibdó y, *demuestro* mi aseveración, con la real y desigual composición cuantitativa de los últimos en relación con los primeros'';

e) ''Según el artículo 84 de la Carta, los Magistrados de la Corte Suprema, los Consejeros de Estado, el Contralor General y el Procurador General de la Nación, 'tendrán voz en los debates de las Cámaras o de las comisiones en los casos señalados por la ley'. Luego este precepto también se violó, ya que para expedir los decretos acusados no se oyó a los mencionados funcionarios''.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación, en vista número 150 de 26 de marzo en curso, manifiesta: ''Conceptúo que la Corte Suprema debe decidir se esté a lo resuelto en la sentencia de

19 de julio de 1972, que declaró exequibles los artículos 35 y 37 del Decreto 250 de 1970, y declarar así mismo exequibles los artículos 36 de este ordenamiento, 1º del Decreto 283 de 1973 y 62 del Decreto 409 de 1971".

2. Considera el Ministerio Público que las razones que tuvo la Corte para declarar exequibles los artículos 35 y 37 del Decreto 250 sirven para hacerlo respecto del artículo 36 del mismo estatuto.

3. En relación con las demás disposiciones impugnadas dice:

"Lo es así mismo en cuanto a los otros cánones que cita como infringidos: no explica el actor el concepto de la violación del artículo 58 *in fine,* según el cual 'la justicia es un servicio público de cargo de la Nación', que evidentemente ninguna relación guarda con los preceptos acusados; es inadmisible la analogía entre abogados-jueces y abogados-litigantes en que pretende fundarse la infracción del artículo 39; la diversidad de categorías responde a la división de funciones en relación con la Carrera Judicial y no atenta contra la protección del trabajo (artículo 17), y, finalmente, el artículo 84 no es exactamente aplicable al caso en examen —expedición de decretos con fuerza legislativa—, pero el Gobierno sí oyó a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y al Procurador General de la Nación, conformantes de la Comisión Asesora prevista por las Leyes 16 de 1968 y 1969".

V. Consideraciones:

Primera.

1. El artículo 36 del Decreto 250 de 1970 está estrechamente vinculado al artículo 35, y guarda armonía con el 37. Se refiere, de modo concreto, a la integración de la Carrera Judicial con los cargos de las categorías que enumera el 35, y el 37 establece el escalafón "de funcionarios y otros empleados", como estructura básica de dicha Carrera Judicial.

2. El artículo 1º del Decreto 283 de 1973, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 35, 36 y 37 del 250, señala las asignaciones de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público. Y el artículo 62 del Decreto 409 de 1971, Código de Procedimiento Penal, determina los requisitos para ser Juez de Instrucción Criminal y lo equipara a Juez de Circuito.

Estas normas, como es fácil comprobarlo, son complementarias de las anteriores.

3. El motivo principal de la acusación radica en que la reglamentación de la Carrera Judicial y la fijación de asignaciones para los funcionarios de ella, deben realizarse con base exclusiva, en las categorías señaladas en los artículos 157 y 158 de la Constitución; no se hizo así y por consiguiente, se violaron los citados preceptos superiores. Igual apreciación sirvió de soporte a la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 35 y 37 ibídem, que fue decidida en la mencionada sentencia de 19 de julio de 1972.

4. Dijo entonces la Corte:

"A juicio de la Corte, los artículos 150, 155, 157 y 158 de la Constitución, no establecen grupos de funcionarios que puedan oponerse a las categorías contenidas en el artículo 35 acusado. Aquellos textos constitucionales hacen una relación de Magistrados y Jueces en orden a señalar las condiciones y antecedentes necesarios a su elección, al paso que las disposiciones acusadas, partiendo del supuesto de que conciernen a funcionarios correctamente elegidos y ya en desempeño de sus tareas, los clasifican en categorías y enumeran dividiéndolos en grados de un escalafón, a efectos, principalmente, de fijarles después, por actos separados y menos permanentes, sus emolumentos. Son clasificaciones inspiradas en criterios y finalidades diferentes, y no es dable confundir las 'categorías' de que habla la Constitución y las señaladas en el artículo 35. Se trata de asuntos distintos, que versan sobre materias compatibles y, por ello, se armonizan. *No hay contradicción entre los artículos 35 y 37 y los preceptos 150, 155 y 158 del estatuto institucional, los cuales consagran una clasificación inmodificable por ley; pero no prohiben, en manera alguna, que se adopten nuevas categorías legales, referentes a los mismos funcionarios, por otros conceptos, salvo la igualdad de categorías prescrita en el artículo 153 de la Constitución".*

Estos razonamientos, por lo expuesto antes, llevan a la conclusión de la exequibilidad del artículo 36 del tantas veces citado Decreto 250 de 1970; del artículo 1º del Decreto 283 de 1973 y del artículo 62 del Decreto 409 de 1971, nuevo Código de Procedimiento Penal.

Segunda.

1. *El artículo 153 de la Constitución, 58 del Acto Legislativo número 1 de 1945, prohibe al legislador "establecer en ningún caso categorías entre los Tribunales del país".*

2. *Esta norma, que obsta toda discriminación regional, en nada se opone a la integración del escalafón judicial, que como es obvio, se funda en el mérito y en el tiempo de servicio del funcionario. Ni menos puede aplicarse a las categorías y órdenes de jueces. No entraña un mandato que impida contemplar y reglar, por medio de*

ley, las diversas situaciones que se presentan en el ejercicio de la judicatura, dentro de los límites de Juez Municipal y Juez Superior, comprendidos los jueces intermedios y sus equivalentes así como la respectiva competencia territorial y el lugar de residencia. Los preceptos acusados no lo quebrantan, y por idénticas razones, tampoco violan los artículos 17 y 39 de la Carta; no desprotegen la actividad laboral del juez ni cabe la analogía entre abogados-jueces y abogados-litigantes como lo pretende establecer el actor para afirmar su inexequibilidad.

Tercera.

1. El artículo 58 de la Constitución, inciso 3º, define la justicia como un servicio público de cargo de la Nación; el 84 concede voz "en los debates de las Cámaras o de las Comisiones a los Magistrados de la Corte, los Consejeros de Estado, el Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación; el 147 se refiere a la integración de la Corte, sus Salas y sus funciones, y el 162 ordena al legislador establecer la Carrera Judicial y reglamentar "los sistemas de concursos para la selección de los candidatos que hayan de desempeñar los cargos judiciales y los del Ministerio Público...".

2. Como es claro, y lo acepta el Procurador, estos preceptos no tienen necesaria relación con las disposiciones objeto de la demanda de inconstitucionalidad.

VI. Conclusiones.

1ª Respecto de los artículos 35 y 37 del Decreto 250 de 1970, se presenta el caso de la cosa juzgada, y, en consecuencia, debe estarse a lo resuelto en el citado fallo.

2ª Los artículos 36 del Decreto 250 de 1970, 1º del Decreto 283 de 1973 y 62 del Decreto 409 de 1971, son exequibles. No violan los textos constitucionales invocados por el actor ni otro alguno.

VII. Fallo.

La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, con fundamento en las anteriores consideraciones, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1. Son exequibles los artículos 36, del Decreto extraordinario número 250 de 1970; 1º del Decreto extraordinario número 283 de 1973, "desde el numeral segundo hasta el quinto, inclusive", y 62 del Decreto extraordinario número 409 de 1971.

2. En relación con los artículos 35 y 37 del Decreto extraordinario número 250 de 1970, estese a lo resuelto en la sentencia del 19 de julio de 1972.

Comuníquese a quien corresponda y publíquese.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Carlos Restrepo Piedrahita, Conjuez; *Alvaro Luna Gómez, Rodrigo Noguera Laborde,* Conjuez; *Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Zambrano,* Conjuez; *Gerardo Cabrera Moreno,* Conjuez; *Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

INEPTA DEMANDA

Por proposición jurídica incompleta. — La Corte se abstiene de dictar sentencia. — Una demanda de inexequibilidad sobre el contenido del que primitivamente fue Decreto legislativo, no puede examinarse si no comprende también a la ley que le dio vida ante la legalidad normal.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 4 de julio de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

La ciudadana Ligia Barrero de Becerra, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado de la Corte una declaración de inexequibilidad sobre los artículos 321 y 322 del Decreto legislativo número 250 de 1958, por medio del cual se expidió el Código de Justicia Penal Militar, que disponen, el primero, que el Tribunal Superior Militar sea presidido por el Comandante General de las Fuerzas Armadas, y que los Magistrados y Fiscales del mismo serán nombrados por el Gobierno, el segundo. Estima como disposiciones constitucionales quebrantadas los artículos 55, 58, 61, 76-3, 119-1, 155 y 156 de la Carta. En esencia, el ataque consiste en que las disposiciones cuya legalidad se discute, en cuanto ordenan que un militar presida un Tribunal permanente de justicia, y en cuanto hacen depender del Gobierno —Rama Ejecutiva del Poder— el nombramiento de Magistrados y Fiscales de este Cuerpo de una jurisdicción especial, atentan contra la separación de los Poderes Públicos, contra la independencia del Poder Judicial y contra la estructura democrática del Estado, principios todos tres, consagrados en los textos que acaban de citarse.

El Procurador General de la Nación ha conceptuado que la demanda es inepta, y que así debe declararse, por cuanto tratándose de un decreto elevado a norma permanente por medio de una ley, y no demandada ésta, la Corte carece de base procesal y científica para decidir.

Se considera:

La demanda se encuentra dirigida precisa y exclusivamente contra los artículos 321 y 322 del Decreto legislativo número 250 de 1958, El propio demandante advierte que tal Decreto fue dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades especiales que se contienen en el artículo 121 de la Constitución, y elevado posteriormente a la categoría de ley permanente por el artículo 1º de la Ley 141 de 1961. Pero en este caso la proposición jurídica se halla integrada por los dos estatutos. *El Decreto legislativo, en cuanto tal, y por ministerio del propio artículo 121 de la Carta, deja de regir en el momento mismo en que se levante el estado de sitio. Mas si antes de que esto ocurriera, una ley, sin reproducirlo, le dio carácter de ley permanente, es ésta la que tiene toda la virtualidad de que aquél carece por sí mismo en tiempos de normalidad. Por lo mismo los presuntos vicios de que adolezca aquél, donde existen en relidad es en la ley por haber sido el instrumento de convalidación y condición sine qua non de su vigencia actual. Consecuencia obligada de lo dicho, es que una demanda de inexequibilidad sobre el contenido del que primitivamente fue decreto, no puede examinarse si no comprende también a la ley que le dio vida ante la legalidad normal. La demanda, se repite, ataca solamente el decreto, en los artículos ya mencionados, pero aisla la ley como si se tratara de un elemento extraño. Es decir, que la proposición jurídica es incompleta y que por lo mismo la demanda es inepta para que la Corte pueda entrar al fondo de su contenido.*

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

Resuelve:

No es el caso de dictar sentencia de mérito en el presente asunto por *ineptitud sustantiva de la demanda.*

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

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

TRIBUNAL DISCIPLINARIO

Salvo excepción formal, al Congreso corresponde conferir las competencias de los cuerpos y funcionarios que administran justicia. — Exequibilidad del numeral tercero del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 y el inciso primero del artículo 76 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971).

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 25 de julio de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Tony López Oyuela pide que se declaren inexequibles el numeral 3º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 y el inciso primero del artículo 76 del Código de Procedimiento Penal.

Tenor de las disposiciones acusadas.

"LEY 20 DE 1972
"(diciembre 30)

"Por la cual se determina la composición y el funcionamiento del Tribunal Disciplinario.

"Artículo 7º Son atribuciones del Tribunal Disciplinario:

"..... .....

"3. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones".

"DECRETO NUMERO 409 DE 1971
"(marzo 27)

"Por el cual se introducen reformas al Código de Procedimiento Penal y se codifican todas sus normas.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por las Leyes 16 de 1968 y 16 de 1969, y atendido el concepto de la Comisión Asesora que la primera prevé,

Decreta:

"..... .....

"Artículo 76. *Competencia para dirimir los conflictos.*

"Corresponde al Tribunal Disciplinario y de Conflictos dirimir las colisiones que se susciten entre Jueces Penales y Civiles o entre Jueces Penales o Laborales que actúen en distintos Distritos Judiciales o entre la jurisdicción penal ordinaria y una jurisdicción penal especial".

Violaciones invocadas.

Según la demanda, el artículo 217 de la Constitución únicamente tolera al Tribunal Disciplinario "dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa", y, en cambio, las normas impugnadas, al extender esa potestad a conflictos distintos, infringen dicho artículo 217, y también el 55, porque conceden tareas "que solo le corresponden a la cabeza del Organo Jurisdiccional Colombiano".

Concepto del Procurador General.

El Jefe del Ministerio Público estima que los preceptos acusados son inexequibles. Vale trasladar el siguiente paso de la vista fiscal:

"Según la parte final del artículo 217 de la Carta, la ley solo puede atribuirle al Tribunal Disciplinario, fuera de las funciones que le otorga en forma expresa la misma disposición, aquellas que no estén asignadas por el estatuto mayor a otros organismos y que, además, no se hallen expresamente determinadas por la propia Carta.

"Las disposiciones incriminadas, sin embargo, desbordan los linderos rigurosamente trazados por aquella disposición cuyo texto apenas le encarga al Tribunal Disciplinario 'dirimir los casos de competencia que ocurran entre la juris-

dicción común y la administrativa', y no, a pesar de lo dispuesto por las que se acusan, los que se susciten en forma indiscriminada entre las distintas jurisdicciones comunes, o comunes y especiales. Acaso resultare muy loable que tan genérica atribución hubiere sido autorizada por el constituyente, mas como tal previsión no se hizo, no le atañe a la ley hacerlo.

"Comoquiera que el inciso primero del artículo 76 del Decreto 409 de 1971 entrega al Tribunal Disciplinario la potestad de dirimir las colisiones entre la jurisdicción penal y una especial o entre Jueces Penales y Laborales o Penales y Civiles, su contenido desborda lo previsto en el artículo 217 de la Carta y resulta por ello inexequible. De igual manera, al preceptuar el numeral 3 del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 que es atribución del Tribunal dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones se presenta similar violación de la Constitución".

Consideraciones.

Conforme al artículo 76 de la Carta, "corresponde al Congreso hacer las leyes", es decir, dar normas de conducta obligatorias para autoridades y particulares, siempre que un cometido equivadente no se confiera por la Constitución, de manera excepcional, a otro Organo del Poder, o que ella misma no se reserve la aptitud de dictarlas, o cuyo contenido no riña con preceptos del Código Superior. Tal es la universalidad del poderío legislativo.

El mismo artículo 76 enumera, en veinticuatro numerales, situaciones en que es propio del legislador emitir ordenamientos, y textos aislados de la Constitución hacen otro tanto. Ninguno de esos cánones reviste carácter taxativo, y apenas si reiteran el atributo inherente a la ley de ordenar, mandar, permitir o prohibir cuando juzgue prudente, dentro de los límites constitucionales.

Dice el artículo 58 del Código Institucional: "La Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley, administran justicia".

De la manera transcrita se describe la estructura de la Rama Jurisdiccional. Luego, por otras disposiciones, la Constitución deja a la ley el encargo de fijar las competencias necesarias, salvo casos especialísimos. Así lo disponen el artículo 147, en lo atinente a la Corte Suprema de Justicia, cuando prescribe que "la ley" la dividirá en Salas y señalará a cada una "los asuntos de que debe conocer separadamente y determinará aquellos en que debe intervenir toda la Corte", con la excepción del artículo 214 sobre control de constitucionalidad; el 141, acerca de las aptitudes del Consejo de Estado, relación que remata con esta frase: "y ejercer las demás funciones que la ley determine"; el artículo 145, referente a ciertas capacidades del Procurador General de la Nación, que, termina declarando: "y las demás que le atribuya la ley"; el 152, respecto de los Tribunales de Distrito Judicial, "cuya composición y atribuciones determinará la ley"; el 154, sobre Tribunales Administrativos que dice: "la ley determinará las funciones y el número de Magistrados"; el 158, que al hablar de Jueces Municipales, ordena: "La ley señalará la competencia de estos funcionarios..."; y el 164, relativo a la jurisdicción del trabajo.

Conviene destacar que aun en los casos de excepción en que el constituyente da "atribuciones especiales" como el de los tres ordinales del artículo 151 relativos a la Corte Suprema de Justicia, cuida notoriamente de repetir: "4º Las demás que le señalen las leyes". Y guardando notorio paralelismo con el artículo 151, el 217, sobre Tribunal Disciplinario, indica que, además de las potestades que le señala, "la ley determinará su composición y demás funciones".

En resumen, la Constitución estatuye, por medio de un conjunto simétrico de reglas y tal cual excepción que a la vía legislativa pertenece regular el ámbito de las competencias jurisdiccionales; es decir, que salvo texto constitucional contrario, debe la norma de ley señalar las incumbencias de la Corte, los Tribunales y los Jueces.

Importa analizar, a la luz de las consideraciones precedentes, los textos acusados, que, ya se vio, son: el numeral 3º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 y el inciso primero del artículo 76 del Código de Procedimiento Penal.

El numeral 3º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, tachado de inexequible por dar al Tribunal Disciplinario instituido en el artículo 217 de la Constitución la facultad de "dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones", se amolda a la última parte de dicho precepto superior, conforme a la cual el referido organismo no solo estará dotado de las aptitudes que allí se especifican, sino también de las "demás funciones" que determine la ley. Queda así el Tribunal Disciplinario "encargado de dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa", por mandato expreso, y en modo alguno excluyente, del artículo 217 de la Carta, y tiene así mismo, entre las "demás funciones" que le asigne debidamente la ley, la de "dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las

distintas jurisdicciones" (numeral 3º, art. 7º, Ley 20 de 1972). Es de notar que el artículo 217 no circunscribe su entendimiento al tenor literal, palabra por palabra, que forma la redacción de la parte relativa al Tribunal Disciplinario como juez de "casos" de competencia, ni contiene ningún precepto restrictivo; antes faculta al legislador para adscribir a dicha entidad "otras funciones", siempre —huelga decirlo— que tal otorgamiento legal no entrañe violación de la Carta.

En parecido orden de ideas —abundando en precisiones— dice el inciso primero del artículo 76 del Código de Procedimiento Penal:

"Artículo 76. *Competencia para dirimir los conflictos.* Corresponde al Tribunal Disciplinario y de Conflictos dirimir las colisiones de competencia que se susciten entre Jueces Penales y Civiles o entre Jueces Penales o Laborales que actúen en distintos Distritos Judiciales o entre la jurisdicción penal ordinaria y una jurisdicción penal especial".

. . . . . .

El inciso primero del artículo 76 hace parte del Decreto extraordinario 409 de 1971, expedido en uso de facultades extraordinarias, e idóneo, por su mérito legislativo, para señalar al Tribunal Disciplinario otras funciones, además de las expresadas en el artículo 217 de la Carta. Constituye una aplicación, como la vista ya, del sistema institucional colombiano que salvo excepción formal, depara al Congreso la misión de conferir, por medio de leyes, las competencias de los cuerpos y funcionarios que administran justicia.

Por lo demás, si dada su corrección constitucional, y puestos en cotejo con otros mandatos, el numeral 3º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 o el inciso primero del artículo 76 del Código de Procedimiento Penal suscitaren dificultades de interpretación, a los juzgadores incumbiría tomar las decisiones pertinentes.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación, decide: Son exequibles el numeral tercero del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 y el inciso primero del artículo 76 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971).

Publíquese, comuníquese al Ministro de Justicia, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Rodrigo Noguera Laborde, Conjuez; *Gerardo Cabrera Moreno,* Conjuez; *Alfonso Peláez Ocampo, Adán Arriaga Andrade,* Conjuez; *Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

El artículo 217 de la Constitución Nacional contiene historia, finalidad y ordenamientos tan singulares que no autorizan el entendimiento de la mayoría en el fallo de que discrepamos.

I) El juzgamiento disciplinario de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Consejeros de Estado competía exclusivamente, antes de la Reforma Constitucional de 1968, a sus respectivas corporaciones. Así lo instituían, en integración hermenéutica, el artículo 158 de la Carta de 1886, el Acto Legislativo número 1 de 1945 y el Plebiscito de 1957, en razón de la materia y del sujeto a juzgar.

Distintas consideraciones que se estiman valederas, aconsejaron ubicar el pronunciamiento de estas eventuales decisiones en poder diferente, para mayor imparcialidad, respetabilidad general y aun conveniencia humana de aquellos Magistrados y Consejeros.

En ejercicio de facultades extraordinarias, que le confirió la Ley 27 de 1963, el Presidente de la República expidió el Decreto 1698 de 1964, que creó un Tribunal Superior Disciplinario, para el conocimiento, entre otros, de las faltas de los dichos servidores públicos, entidad que funcionó durante corto tiempo, pues acusado de inconstitucionalidad el Decreto mencionado, la Corte lo declaró inexequible, en fallo de 9 de febrero de 1967, por razones de jerarquía jurisdiccional que solo puede instituir o modificar el constituyente, y que el legislador no puede atribuir a personas distintas de los máximos juzgadores y, menos, extrañas a la pirámide judicial.

El juzgamiento, pues, de Magistrados y Consejeros, por faltas disciplinarias, se mantuvo así en sus corporaciones, como única autoridad su-

perior de los mismos, y definición *erga omnes* fijó en el poder constituyente la posibilidad de atribuirlo a organismos, entidad o funcionario distinto de las dichas superioridades.

Esta es la historia, breve pero exacta del artículo 73 del Acto Legislativo número 1 de 1968, en punto *de su materia disciplinaria.*

II) *En razón de la dualidad de jurisdicciones, común y administrativa, del sistema colombiano, el constituyente de 1945, creó un Tribunal de Conflictos, "encargado de dirimir los casos de competencia" que ocurrieran entre ellas, según concepción del artículo 68 de su Acto legislativo número 1, y remitió al legislador su establecimiento y organización, por estimar propios de éste "los pormenores referentes a su formación, funcionamiento y al régimen procedimental a que debe sujetarse", como reza documento pertinente de la comisión parlamentaria de esa época. Se concibió así, continuando con el modelo francés sobre el sistema, un organismo entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, a su nivel constitucional, que dirimiera los conflictos de competencia entre las dichas dos jurisdicciones. Pero la ley no desarrolló la creación constitucional; nunca organizó un Tribunal de Conflictos; los que acontecieran en ese ámbito, siguieron resolviéndose por la decisión prevalente de la Corte, y la necesidad de una solución distinta, conforme al criterio del constituyente de 1945, subsistió reclamando organismo, funcionamiento y régimen procedimental para "dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa".*

Esta es, en forma, igualmente breve pero concreta, la otra idea y la otra necesidad que confluyen en 1968 al artículo 73 del Acto Legislativo número 1, compilado hoy bajo el número 217 de la Carta Fundamental.

III) *Los antecedentes relatados fijan de modo muy preciso el contenido de los dos primeros ordenamientos del texto constitucional en cuestión: "el conocimiento de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado" y la decisión de "los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa". Tales son las dos necesidades a que atendió el Constituyente de 1968, para atribuir, de una parte, a un nuevo organismo una materia disciplinaria que no podía confiarse por el solo legislador a entidades distintas de las dichas corporaciones, y para sus ámbitos respectivos, y que, hasta entonces, eran las únicas de jerarquía constitucional para administrarla, aunque con los inconvenientes aludidos que reclamaban corrección; y, de otra, el poder de definir imparcial y autorizadamente los casos de competencia entre las dos jurisdicciones, común y administrativa, de nuestro régimen judicial.*

Estimamos que toda interpretación correcta del artículo 217 de la Carta, tiene que consultar la historia y las finalidades reseñadas, que son muy exactas.

IV) *Mas el Acto Legislativo de 1968, en el texto que se examina, agregó, respecto del denominado Tribunal Disciplinario, que la ley determinaría "su composición y demás funciones". En esta última expresión fincan algunos exégetas —y con ellos la mayoría de la Sala en el presente asunto— la posibilidad de confiarle al nuevo organismo las atribuciones de los actos acusados, de "dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones" (numeral 3 del artículo 7º de la Ley 20 de 1972) y de "dirimir las colisiones que se susciten entre Jueces Penales y Civiles o entre Jueces Penales y Laborales que actúen en distintos Distritos Judiciales o entre la jurisdicción penal ordinaria y una jurisdicción penal especial" (artículo 76 del Decreto 409 de 1971). Se aduce, para sustentar esta interpretación, que la ley tiene universalidad de poderío mientras no pugne con una competencia instituida por el constituyente y que la remisión que hace el canon de 1968 es frecuente en muchos otros ordenamientos constitucionales.*

Para nosotros, sin embargo, la pugna primeramente señalada acontece no solo cuando el legislador invade una competencia constitucional —caso de incuestionable inexequibilidad— sino cuando rebasa las atribuciones de una competencia constitucional. Como en el caso del artículo 217 de la Carta, que, en materia de conflictos, concretó la atribución del Tribunal a dirimir los que ocurrieran entre las jurisdicciones común y administrativa, y los actos acusados la extienden a dirimir competencia entre las distintas jurisdicciones (Ley 20 de 1972, art. 7º, numeral 3), y entre Jueces Penales y Civiles o entre Jueces Penales o Laborales de distintos Distritos Judiciales y entre jurisdicción penal ordinaria y jurisdicción penal especial (Decreto 409 de 1971, artículo 76), que son ámbitos muy diferentes de aquel constitucional, no contemplados por las concepciones de 1945 y 1968, no contenidos en la misión del Tribunal de Conflictos y no reclamados por ninguna necesidad legal.

Sobre este particular conviene recalcar que no es lo mismo dirimir conflictos entre la jurisdicción común y la jurisdicción administrativa que dirimir competencias entre las distintas juris-

dicciones, esto es, entre la civil y la laboral o entre aquélla y la penal, que es lo que ordena el numeral 3 del artículo 7º, de la Ley 20 de 1972, como tampoco lo es el dirimir competencias entre Jueces Penales y Civiles o entre Jueces Penales o Laborales que actúen en distintos distritos o entre la jurisdicción penal ordinaria y una jurisdicción penal especial, que es lo que manda el otro texto acusado. Todas estas son situaciones contempladas por las leyes procesales, atribuidas a organismos judiciales de competencia constitucional, que ninguna consideración tuvieron, expresa ni implícitamente, en los Actos Legislativos de 1945 y 1968.

Sin que, por otra parte, la extensión censurada pueda justificarse por la existencia de cánones que hagan remisiones a la ley, porque éstas nunca ocurren, ni válidamente pueden ocurrir, para ampliar atribuciones que el constituyente delimitó como materias propias o para modificar o extender su voluntad expresa y concreta.

Debe anotarse también, en el campo del lenguaje, que las "demás funciones" del texto 217 significa "las otras", esto es, las distintas de aquellas de las que se había hablado; vale repetir, las distintas de aquellas expresa y conceptualmente consagradas, y, concretamente, de la que, en materia de conflictos, solo atribuía competencia al nuevo Tribunal para dirimirlos entre la jurisdicción común y la administrativa. Las "demás funciones" no pueden ser, por lo tanto, unas que amplíen o modifiquen las ya atribuidas, como las contenidas en los actos acusados.

Ni se diga —como aconteció en las discusiones de Sala Plena— que el criterio expuesto responde tan solo a la letra del texto constitucional, pues estimamos debidamente mostrados sus antecedentes constitucionales y legales, y la finalidad del constituyente al instituir reformas que atendiesen a determinadas necesidades. Lo cual no aparece, en cambio, en el único soporte aducido por la mayoría para su exégesis sobre "las demás funciones", soporte éste sí de letra mal entendida, además y peor referida a otras disposiciones constitucionales que la emplean para fines adicionales que no pugnen con la historia, con la concreción y con la finalidad de la institución a que se atribuyen.

Por todo lo cual estimamos, con el respeto debido, que los textos acusados, son inexequibles, ya que rebasan, en materias de conflictos de competencia, la concreción constitucional del Tribunal Disciplinario, sin que tal exceso pueda autorizarse en razón de las "demás funciones" de que trata el artículo 217 *in fine*, pues éstas no pueden ser las mismas de la concepción inicial, ni ellas ampliadas ni unas que constitucionalmente competen a jueces diferentes. Cualquier cosa que se pretenda en este orden de ideas, o que se estime necesaria o conveniente, requiere, a nuestro juicio, precepto constitucional, pero no simple disposición de ley. Con el Procurador General de la Nación, que rindió vista estimatoria de la acción de inconstitucionalidad, juzgamos que los textos acusados son inexequibles.

Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco Correa, Humberto Murcia Ballén, José María Velasco Guerrero.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., septiembre 12 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Esta corporación, en sentencia del 25 de julio de 1974, resolvió una demanda de inexequibilidad promovida contra el artículo 7º de la Ley 20 de 1972 y el inciso primero del artículo 76 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971). Al pie de dicho fallo figura la siguiente constancia: "Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena— Secretaría General. Bogotá, D. E., agosto veinte (20) de mil novecientos setenta y cuatro (1974). El suscrito, Secretario General de la Corte, en la fecha, deja constancia de que el anterior fallo no aparece firmado por el honorable Magistrado, doctor Jorge Gaviria Salazar, quien se hallaba enfermo en la fecha de la decisión. *Alfonso Guarín Ariza,* Secretario General". Y también aparecen las siguientes atestaciones: "Corte Suprema de Justicia —Secretaría— Diez de agosto de mil novecientos setenta y cuatro. En la fecha se publicó la sentencia que antecede, de acuerdo con el artículo 1º del Decreto 41 de 1971. *Alfonso Guarín Ariza,* Secretario General". "Corte Suprema de Justicia. Secretaría General. Con oficios número(s) 209, 210 se dio cumplimiento a lo resuelto en la providencia que antecede. Bogotá, 14 de agosto de 1974. *Isabel Méndez,* Of. Jud.".

El demandante en el negocio referido, por escrito del 22 de agosto último, hace presente la circunstancia de no llevar la sentencia citada la firma del Magistrado Jorge Gaviria Salazar, y arguye:

"Comoquiera que la aludida providencia tiene un principio de ejecutoria por razón de que la ha conocido la opinión pública y por los trámites de publicidad que en ella se ordenaron, de manera de que la falta de que adolece no puede ser subsanada mediante una nueva consideración plenaria a la que asistiera quien dejó de suscribir, muy respetuosamente pido que sea declarada la nulidad a la que me he referido, y realizado lo anterior, demando, en guardia de la ley, la reposición del procedimiento en todo cuanto fuere nulo.

"Debido a que veintitrés de los veinticuatro honorables Magistrados de la Suprema Corte ya emitieron concepto conocido en lo tocante a la inexequibilidad anotada, no podrán ser ellos quienes tornen a desatar el recurso impetrado, debiéndose declarar legalmente impedidos y por ende, reemplazarse por los conjueces necesarios.

Mi pedimento es de una claridad, que no distraigo la atención del señor Presidente citando normas que conoce mejor que yo. Pero como me ha remitido al Decreto 432 de 1969, quiero recordarle que esa norma habla de la 'Corte Plena', como entidad facultada para resolver los asuntos de inexequibilidad. Y, al respecto del adjetivo pleno o plena, dice el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, que es lo completo o lleno; es decir, lo total o integral".

Para resolver se considera:

a) *El trámite de los asuntos sobre constitucionalidad de las leyes, por ejercicio de la acción pública de que trata el artículo 214 de la Carta, se encuentra establecido en esa norma y en el Decreto 432 de 1969, y consiste esencialmente en la admisión de la demanda, si es del caso; el traslado al Procurador hasta por treinta días; la adopción del proyecto, dentro de idéntico término, por la Sala Constitucional; y la decisión final correspondiente a la Sala Plena, dentro de los sesenta días siguientes;*

b) Este trámite fue rigurosamente observado en el caso que se examina;

c) *La sentencia del 25 de julio se dictó en Sala Plena, esto es, por la reunión de todos los que integran la Corte Suprema de Justicia; y fue aprobada con aplicación del artículo 31 del Decreto 432 de 1969, cuyo tenor es como sigue:*

"Artículo 31. Para la parte resolutiva de la sentencia se requiere mayoría absoluta de votos; respecto de los considerandos basta la mayoría relativa. Cuando no se reúna la mayoría necesaria, volverán a discutirse y votarse los puntos en que hayan disentido los votantes; y si tampoco resulta mayoría en esta segunda votación, se dispondrá el sorteo del conjuez que dirima la discordia".

d) *No modifica lo anterior el hecho de que un Magistrado, en uso de excusa legítima, que no pudo asistir a las deliberaciones y a la votación*

del proyecto, haya dejado de suscribir la sentencia;

e) Ya se deja visto, en el negocio a que se refiere el memorialista se dio así mismo cumplimiento al artículo 1º del Decreto 41 del 19 de enero de 1971, que reza:

"Artículo 1º El artículo 34 del Decreto 432 de 1969 quedará así:

"La sentencia proferida en asuntos de constitucionalidad será publicada el día siguiente al de su fecha. Cumplida dicha formalidad, el fallo quedará ejecutoriado, deberá cumplirse y comunicarse al Gobierno por conducto del Ministro o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente".

Dados los hechos que se dejan establecidos, y habida cuenta de que la sentencia del 25 de julio se halla en firme, cabe recordar, conforme a reiterada jurisprudencia de esta corporación, que *contra las sentencias en materia de constitucionalidad que profiere la Corte no existe recurso alguno.*

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia,

Resuelve:

No es admisible la solicitud del ciudadano Tonny López Oyuela sobre nulidad de la sentencia del 28 de agosto de 1974 y de reposición de parte de lo actuado, ni es el caso de considerar su petición sobre impedimento de los Magistrados de la Corte.

Notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el escrito que se resuelve.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Germán Giraldo Zuluaga, Jorge Gaviria Salazar, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Rodrigo Noguera Laborde, Conjuez; *Gerardo Cabrera Moreno,* Conjuez; *Alfonso Peláez Ocampo, Adán Arriaga Andrade,* Conjuez; *Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero*

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE PRODUCCION Y PRECIOS

Pertenece al Ministerio de Desarrollo Económico y bajo su responsabilidad desarrolla las funciones que se le asignen. — Exequibilidad del Decreto 201 de 1974 por el aspecto formal.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., julio 25 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Rafael Ariza Andrade pide a la Corte Suprema de Justicia que, en relación al Decreto extraordinario número 201 de 11 de febrero de 1974 haga un pronunciamiento que el actor formula así:

"En virtud de lo expuesto, solicito respetuosamente a la honorable Corte, la declaratoria de inconstitucionalidad por la falta de requisitos necesarios para la producción de la norma y su reputación de inexistente. Subsidiariamente pido la nulidad y si la Corte no acoge el planteamiento, solicito la inexequibilidad de la norma acusada".

Texto del Decreto acusado.

"DECRETO NUMERO 201 DE 1974
"(febrero 11)

"*por el cual se revisa la organización administrativa de la Superintendencia Nacional de Precios.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 2ª de 1973, oída la Junta Consultiva creada por la misma Ley,

Decreta:

"Artículo 1º La Superintendencia Nacional de Precios se denominará Superintendencia Nacional de Producción y Precios y será un organismo adjunto al Ministerio de Desarrollo Económico, que gozará de la autonomía administrativa establecida en el presente Decreto y encargado de hacer cumplir las leyes y decretos relacionados con las actividades sujetas a su control y vigilancia,

"Artículo 2º La Superintendencia Nacional de Producción y Precios ejercerá las siguientes funciones:

"a) Elaborar o coordinar estudios sobre la producción nacional de bienes y servicios, con el fin de determinar el comportamiento de la oferta y la demanda en períodos determinados;

"b) Proponer al Gobierno Nacional con la debida anticipación, las medidas necesarias para lograr la regulación de los mercados como un medio para procurar la estabilidad de los precios;

"c) Coordinar los estudios sobre precios de los diferentes insumos de los productos terminados que adelanten los organismos públicos respectivos, para integrar la política de precios a los planes de desarrollo económico del país;

"d) Los que le asignan los Decretos números 46 de 1965 y 3092 de 1966;

"e) Establecer y aplicar la política de precios y fijar, de acuerdo con ella, los precios de los bienes y servicios sometidos a control, de acuerdo con las políticas generales de desarrollo adoptadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social;

"f) Difundir a través de los medios de divulgación que considere pertinentes los precios fijados para los artículos sometidos a control, así como las características y precios de los sucedáneos de aquellos que se encuentren escasos en el mercado por deficiente producción o especulación indebida;

"g) Las demás que el Gobierno o la ley le señalen.

"Artículo 3º La Dirección General de la Superintendencia Nacional de Producción y Precios estará a cargo de un consejo directivo, el cual estará integrado así:

"El Ministro o el Viceministro de Desarrollo Económico quien lo presidirá;

"El Ministro o el Viceministro de Salud Pública;

"El Ministro o el Viceministro de Agricultura;

"El Ministro o el Viceministro de Minas y Petróleos;

"El Ministro o el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social;

"El Director Nacional de Planeación o el Secretario de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos;

"El Jefe del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil;

"El Gerente del Instituto de Mercadeo Agropecuario;

"El Gerente de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia;

"El Director del Instituto Nacional del Transporte.

"Parágrafo. Los Ministros o Viceministros de Agricultura, Salud Pública y Minas y Petróleos, el Jefe del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, el Director del Instituto Nacional del Transporte y el Gerente de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, deberán asistir a las reuniones del Consejo Directivo cuando se traten asuntos de sus respectivas competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º de este Decreto.

"El Consejo Directivo podrá sesionar con tres de sus miembros.

"Artículo 4º Son funciones del Consejo Directivo:

"a) Establecer y aplicar la política de precios;

"b) Ordenar y recomendar estudios sobre los diversos sectores de la producción nacional y sobre el movimiento de los consumos;

"c) Trazar políticas sobre abastecimiento de la demanda nacional y recomendar al gobierno las medidas pertinentes;

"d) Determinar los bienes y servicios cuyos precios deban someterse a control;

"e) Fijar los precios de los bienes y servicios bajo control;

"f) Dictar reglamentos en materia de control y vigilancia de precios;

"g) Aplicar en casos de especial gravedad el artículo 9º del Decreto 46 de 1965, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 6º del mismo Decreto y comisionar, si fuere el caso, a funcionarios de la Superintendencia, para que adelanten las respectivas investigaciones en cualquier lugar del territorio nacional;

"h) Estudiar y aprobar las tarifas de admisión a los espectáculos públicos;

"i) Fijar, cuando no los encuentre debidamente justificados, los descuentos o porcentajes que los productores, fabricantes o comerciantes tengan establecidos o establezcan en favor de sus agentes o distribuidores, determinando en cada caso los que se justifiquen, y señalando los correspondientes precios;

"j) Imponer multas por las violaciones a los reglamentos sobre control de precios;

"k) Dictar el reglamento de la Superintendencia.

"Artículo 5º Para el cumplimiento de la facultad señalada en el literal e) del artículo anterior, las solicitudes de fijación o modificación de los precios deberán tramitarse a través de las oficinas de planeación o de las unidades que hagan sus veces en los ministerios u organismos de la Administración, así:

"a) Para los productos, insumos y elementos que correspondan al sector agropecuario, por conducto del Ministerio de Agricultura y Ganadería;

"b) Para las drogas, insumos de la industria farmacéutica, material quirúrgico y todos los productos relacionados con el sector de la salud, por conducto del Ministerio de Salud Pública;

"c) Para carbón y petróleo y todos sus derivados por conducto del Ministerio de Minas y Petróleos;

"d) Para las tarifas del transporte automotor, por conducto del Instituto Nacional de Transporte y para las tarifas del transporte aéreo, por conducto del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil;

"e) Para las tarifas de los servicios hoteleros, por conducto de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia;

"f) Para los productos e insumos de la industria nacional y otros que no están señalados en los literales a), b), c), d) y e), por conducto del Ministerio de Desarrollo Económico.

"Parágrafo 1º Los Ministerios de Agricultura, Salud Pública, Minas y Petróleos, Desarrollo Económico, el Instituto Nacional del Transporte, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y la Corporación Nacional de Turismo de Colombia recibirán las solicitudes de modificación de los precios de los bienes y servicios que les correspondan de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, y una vez que hayan sido analizados, las remitirán con el respectivo concepto al Consejo Directivo. También podrá proponer de oficio al Consejo Directivo la

fijación de precios a los bienes o servicios que les correspondan.

"Parágrafo 2º Las funciones señaladas en el artículo anterior se ejercerán de oficio o a solicitud de los fabricantes, productores, distribuidores o importadores, de conformidad con los reglamentos que dicte el Consejo Directivo.

"Artículo 6º La Dirección Administrativa de la Superintendencia Nacional de Producción y Precios estará a cargo de un Superintendente quien la ejercerá con los reglamentos que dicte el Consejo Directivo. Además tendrá las funciones de Secretario del Consejo Directivo. El Superintendente será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

"Artículo 7º Son funciones del Superintendente:

"a) Velar por el cumplimiento de las normas legales relacionadas a la entidad y por el eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de la misma;

"b) Nombrar y remover el personal de la Superintendencia de acuerdo con las normas vigentes;

"c) Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la entidad y someterlo a la aprobación del Ministerio de Desarrollo Económico;

"d) Ordenar el reconocimiento y pago de las cuentas a cargo de la Superintendencia;

"e) Registrar las deliberaciones y decisiones del Consejo Directivo;

"f) Comunicar y notificar las decisiones del Consejo Directivo;

"g) Las demás que le señale el Consejo Directivo.

"Artículo 8º Las tarifas de los servicios públicos de agua, energía eléctrica, alcantarillado, recolección domiciliaria de basuras, teléfonos urbanos, larga distancia, telégrafos, correos, serán fijadas por la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos.

"Artículo 9º El Consejo Directivo de la Superintendencia podrá delegar, total o parcialmente, la facultad de fijar precios para el mercado local y las tarifas de admisión para los espectáculos públicos, en los alcaldes municipales, determinando las condiciones que considere conveniente señalar en el acto de delegación.

"Asimismo el Consejo Directivo podrá comisionar a los alcaldes e inspectores de policía para la práctica de determinadas diligencias dentro de la órbita de sus funciones.

"Artículo 10. Contra las providencias del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Producción y Precios cabe el recurso de reposición ante el mismo organismo. Respecto de dichas providencias serán igualmente admisibles el recurso de revocación directa y las acciones de la vía contencioso-administrativa.

"Artículo 11. La organización administrativa de la Superintendencia Nacional de Producción y Precios corresponde a la entidad, pero requiere de la aprobación del Gobierno.

"Artículo 12. Derógase el Decreto número 2562 de 1968.

"Comuníquese, publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 11 de febrero de 1974.

"(Fdo), *Misael Pastrana Borrero.*

"El Ministro de Desarrollo Económico, (Fdo) *José Raimundo Sojo*".

El actor concreta la razón de su demanda en estos pasos:

"En síntesis el mencionado Decreto crea obligaciones específicas para los Ministerios de Agricultura, Salud Pública, Minas y Petróleos, Desarrollo Económico, Trabajo, Obras Públicas (Instituto Nacional del Transporte) y para los Departamentos Administrativos de Aeronáutica Civil y Planeación Nacional y les señala nuevas funciones, distintas a las anteriormente establecidas para los mencionados organismos administrativos.

"En consecuencia, el Decreto 201 de 11 de febrero de 1974 ha debido ser firmado por cada uno de los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo mencionados en el párrafo anterior, a efectos de constituir "*gobierno*", según la Constitución Política de Colombia, lo cual no se hizo, ya que el Decreto aludido sólo fue firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Desarrollo Económico".

El Procurador se opone a que se haga una cualquiera de las peticiones que el actor formula porque el Decreto acusado está debidamente expedido.

Consideraciones:

Primera.

La impugnación escalonada de inconstitucionalidad, inexistencia, nulidad o inexequibilidad que la Corte acepta como acción de inexequibilidad simplemente, se funda, según el actor, en que el Decreto 201 de 1974 fue firmado solamente por el Presidente de la República y el Ministro de Desarrollo Económico, a pesar de afectar con nuevas funciones los Ministerios de Agricultura, Salud Pública, Minas y Petróleos, Trabajo y Seguridad Social y Obras Públicas, como también a los Departamentos Administrativos de Planeación Nacional y de Aeronáutica Civil; es, pues, de forma simplemente y no de fondo la acción.

La acusación que se formule contra una ley o decreto con fuerza de ley por vicios en su expedición, cuando no se enfrentan sus disposiciones con los preceptos de la Carta por razones de fondo, exime a la Corte de analizar la constitucionalidad de tales estatutos por aspectos distintos, como lo prevé el artículo 29 del Decreto 0432 de 1969. Por tanto, la decisión es definitiva solo en cuanto a la debida expedición de la norma.

En esta forma se procede a dictar el fallo correspondiente.

Segunda.

El estatuto acusado —Decreto 201 de 1974— "por el cual se revisa la organización administrativa de la Superintendencia Nacional de Precios", está firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Desarrollo Económico.

Tercera.

Antes de haber sido presentada la demanda objeto de esta decisión, ya había sido expedido el Decreto número 622 de 1974 (abril 10), "por el cual se modifica el Decreto 201 de 1974, y se adopta la estructura administrativa de la Superintendencia Nacional de Producción y Precios".

Este Decreto deroga expresamente el artículo 11 del Decreto acusado, que facultaba a la Superintendencia Nacional de Producción y Precios para estatuir su propia organización administrativa, con posterior aprobación del Gobierno, y procede a adoptar la estructura y a ampliar las funciones de dicha Superintendencia.

Con tal fin el nuevo decreto mantiene expresamente la vigencia de los artículos 4º y 7º del Decreto 201 y desarrolla el resto de la normatividad en cuanto a las funciones de la misma Superintendencia; la modificación del Decreto acusado es solamente parcial, pues las disposiciones del nuevo complementan las del anterior.

Cuarta.

Por medio del Decreto extraordinario 2562 de 1968 se reorganizó la Superintendencia de Regulación Económica, dándole a su vez el nombre de Superintendencia Nacional de Precios.

Por el artículo 1º del Decreto 201 de 1974, objeto de esta demanda, se cambió también el nombre por el de Superintendencia Nacional de Producción y Precios, que subsiste en la actualidad.

Quinta.

Las Superintendencias son entidades administrativas de origen legal con la autonomía limitada que el acto de creación les conceda, que hacen parte de un Ministerio; en el caso presente, la Superintendencia Nacional de Producción y Precios pertenece al Ministerio de Desarrollo Económico y bajo la responsabilidad de tal Ministerio desarrolla las funciones que se le asignen.

Sexta.

Si la ley, Congreso directamente o Presidente con facultades extraordinarias, determina la estructura de la administración mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, fijando su número, nomenclatura y procedencia (aa 76-9 y 132 C. N.), al Presidente de la República corresponde constitucionalmente la función autónoma de distribuir entre esas entidades los negocios gubernamentales o administrativos según sus afinidades (132 in fine ibídem).

Séptima.

Perteneciendo la Superintendencia de Producción y Precios al Ministerio de Desarrollo Económico, todo acto que regule el funcionamiento de esa institución, para que implique acto de gobierno en los términos del artículo 57 de la Constitución, debe llevar la firma del Presidente de la República y del Ministro de Desarrollo Económico, que es el del ramo respectivo. Por este aspecto el Decreto acusado, en cuanto a sus normas vigentes, cumple las exigencias constitucionales, pues la eventual colaboración que se requiera de otras dependencias, solo confluye al mejor desarrollo de negocios atribuidos al citado Ministerio.

Por las razones anteriores la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General,

Resuelve:

Es *exequible* el Decreto 201 de 1974, por el aspecto formal.

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

José Enrique Arboleda Valencia, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

INEPTA DEMANDA

Carrera Judicial. — No es del caso decidir en el fondo la presente demanda de inexequibilidad.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., agosto 1º de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición.

1. El ciudadano Gregorio Rodríguez Vásquez, con fundamento en lo previsto en el artículo 214 de la Constitución, en escrito de 14 de mayo del año en curso, solicita de la Corte declare la inexequibilidad de los artículos 116, 117, 118 y 119 del Decreto extraordinario número 250 de 18 de febrero de 1970 "por el cual se expide el estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público".

2. El Decreto citado aparece publicado en el *Diario Oficial* número 33023 de 21 de marzo de 1970, fecha desde la cual rige.

3. La demanda fue admitida por auto de 22 de los mismos mes y año; y en él, además, se dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación, por el término y para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas, es el siguiente:

"DECRETO 250 DE 1970
"(febrero 18)

"por el cual se expide el estatuto de la Carrera Judicial.

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

Decreta:

"... ... ...

"Artículo 116. Los fallos de primera instancia en los procesos disciplinarios serán apelables dentro de los tres días siguientes a su notificación, en el efecto suspensivo tratándose de funcionarios y en el devolutivo tratándose de empleados, y serán consultados si no se interpusiere apelación.

"Artículo 117. En la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y los Tribunales, el asunto será repartido a un Magistrado sustanciador quien hará Sala Disciplinaria con otros dos de diferentes especialidades, escogidos por orden alfabético de apellidos.

"Artículo 118. Recibido el expediente por el Superior, se fijará en lista por cinco días para alegación. El proyecto de fallo deberá registrarse en el término de veinte días y la sentencia se dictará dentro de los diez siguientes.

"Artículo 119. En segunda instancia podrán decretarse pruebas de oficio, por una sola vez, antes del fallo. El término para la práctica de éstos se señalará prudencialmente sin que exceda de diez días más el término de la distancia y suspenderá el señalado para la sentencia".

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

1. Señala el actor como violado el artículo 160 de la Constitución.

2. Las disposiciones acusadas infringen el anterior precepto por cuanto los Magistrados y los Jueces están sujetos a las sanciones disciplinarias que les imponga el "respectivo superior"; y este es el funcionario o entidad que los designe.

Advierte, sí, que la acusación, en lo referente al artículo 116, se limita a los Jueces, como funcionarios que son de la Rama Jurisdiccional.

3. De modo expreso, expone el actor:

"Ya se ha transcrito la parte pertinente del artículo 160 de la Constitución Nacional que atribuye al 'respectivo superior' la función de imponer sanciones a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional. La Corte acertadamente, en

concepto del suscrito demandante, ha definido suficientemente la locución 'respectivo superior' en su sentencia de Sala Plena del 4 de abril de 1974, cuyo ponente fue el honorable Magistrado doctor Luis Carlos Pérez, al resolver la demanda del ciudadano Guillermo Rojas Villoria''.

Hace, además, una serie de importantes consideraciones, que dan mayor solidez a la decisión de la Corte, a la cual se refiere, y que en esencia, es fundamento de su demanda.

IV. Concepto del Procurador General la Nación.

El Procurador General de la Nación, en vista número 156 de 1º de julio de 1974, solicita la declaratoria de inexequibilidad de los preceptos acusados ''con la advertencia de que dichos preceptos dejan de regir únicamente, en los procesos disciplinarios en los cuales se hallen incriminados los Magistrados o los Jueces...''.

V. Consideraciones:

Primera.

1. *La competencia de la Corte para conocer, en segunda instancia, de los negocios disciplinarios de que conocen los tribunales en primera instancia, la establece el artículo 109 del Decreto 250 de 1970, inciso 2º, que dice textualmente: ''La Corte Suprema de Justicia conoce en segunda instancia de los procesos por faltas disciplinarias, fallados en primera por los tribunales superiores de distrito judicial y de aduanas''.*

2. *La anterior norma no es objeto de acusación por parte del actor, el cual, como está visto, la limita a los artículos posteriores, o sea, al 116, 117, 118 y 119, del mismo estatuto.*

Segunda.

1. *El ordenamiento del artículo 109 integra con los artículos 116, 117, 118 y 119, un régimen jurídico que no es susceptible de división, para los efectos de calificar su exequibilidad. Existe al respecto, lo que se denomina ''unidad jurídica''.*

2. *Si se declarara la inexequibilidad demandada, quedaría con vigor el precepto del artículo 109, o sea, la disposición legal que asigna la competencia a la Corte, pero con la consecuencia de que se harían nugatorios los recursos de apelación y consulta, y el consiguiente procedimiento para su tramitación. Una decisión de tal naturaleza debe comprender ambos preceptos.*

3. *Por tanto, la demanda es inepta, y así debe declararlo la Corte.*

VI. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

No es del caso decidir en el fondo la presente demanda de inexequibilidad.

Comuníquese a quien corresponda y publíquese.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA

Requisitos para desempeñar el cargo. — Exequibilidad del artículo 10 de la Ley 41 de 1969.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., agosto 8 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

Aprobado por Acta número 24 de agosto 8 de 1974.

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Carta, ha solicitado que se declare inexequible el artículo 10 de la Ley 41 de 1969, cuyo texto dice:

"Adiciónase lo dispuesto en la Ley 109 de 1923, en el sentido de que también podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, quien tenga la calidad de economista titulado e inscrito".

Considera la demanda que el texto transcrito viola el artículo 59 de la Constitución, cuyo 4º inciso señala los requisitos para ser Contralor General de la República. Estima el demandante que en tanto que el precepto constitucional y la Ley 109 de 1923 en sus artículos 23 y 24, fijan las calidades de orden técnico y moral para desempeñar el empleo referido, "en cambio por medio del artículo acusado se abre la posibilidad de que también pueda ser Contralor quien tenga la calidad de economista titulado e inscrito, sin el lleno de las calidades constitucionales". Y agrega que en su opinión basta para ser Contralor General, según el mencionado artículo 10, ser economista titulado e inscrito, sin tener en cuenta para nada las restantes exigencias de la Constitución.

En su oportunidad el señor Procurador General de la Nación, en concepto de fondo, ha pedido que se nieguen las peticiones de la demanda con fundamento en que la disposición demandada no hace nada distinto de desarrollar el artículo 59 de la Constitución, de manera que se acopla perfectamente a su texto y espíritu.

Consideraciones:

El inciso 4º del artículo 59 de la Carta, pertinente para el caso en estudio, es de este tenor:

"(A. L. 1 de 1968, artículo 7º): El artículo 59 de la Constitución Nacional quedará así:

"La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley.

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

"El Contralor General de la República será elegido para períodos de cuatro años, por la Cámara de Representantes.

"Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en derecho o en ciencias económicas o financieras. Además, haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de Ministro del Despacho, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Contralor General de la República, o haber sido miembro del Congreso Nacional, por lo menos durante cuatro años, o profesor universitario en las cátedras de ciencias jurídico-económicas durante un tiempo no menor de cinco años".

Como puede observarse a simple vista, el texto comprende dos grupos de condiciones, que envuelven a la vez requisitos y calidades, y que, de otro lado, son necesariamente complementarios. Pues de una parte, en primer lugar y básicamente, se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad, y tener título universitario en derecho o en ciencias económicas o financieras; y como requisitos adicionales, el haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos que se citan en la segunda parte del inciso por el tiempo que allí se indica. Dentro del

primer grupo se encuentra el requisito de tener título universitario en ciencias económicas o financieras, es decir, expedido por universidad legalmente reconocida y sujeta a programas docentes oficialmente aprobados, pues que en este sentido debe interpretarse el precepto.

El artículo objeto de la acusación coincide exactamente con el mandato constitucional en cuanto hace idóneo para el cargo de Contralor General a "quien tenga la calidad de economista titulado e inscrito". Ambas disposiciones señalan el mismo requisito, que los constituyentes de 1968 consideraron fundamental para el desempeño del empleo más importante desde el punto de vista fiscal. Ni por su redacción, ni por su espíritu, puede estimarse que el artículo objeto de la demanda pretenda modificar el 59 de la Constitución hasta convertir el simple título de economista en requisito exclusivo para el desempeño del empleo de Contralor General, ni que dicho título pueda ser expedido por cualquier entidad, pues que la misma Ley 41 a la cual pertencce el artículo discutido, ordena que deba serlo por universidad o escuela universitaria, coincidiendo así con el texto constitucional que sólo admite, para el caso debatido, títulos universitarios. Aunque la ley en este punto quiso adicionar, y así lo expresó, la orgánica de la Contraloría General, o sea la 109 de 1923, expedida como fue después de la enmienda constitucional de 1968, se presenta, por lo ya dicho, como un desarrollo, casi podría decirse que como una repetición innecesaria de lo establecido en el artículo 59 de la Constitución ya que ambas exigen el título universitario. Ahora bien. No es que para ser Contralor General, como lo supone la demanda basta con ser economista titulado; es que constitucionalmente sin el título universitario o el de derecho que acredite tal calidad, la cual, se repite, hace parte de las condiciones básicas, no se puede desempeñar el cargo, Por lo mismo, coincidiendo los dos textos en la exigencia de este requisito básico, no se ve cómo el de la ley pueda quebrantar el de la Constitución, ni en el texto precisamente señalado por la demanda, ni en ningún otro. El artículo demandado es, pues, exequible dentro de las precisiones que anteceden, y así se habrá de declarar.

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 *declara exequible* el artículo 10 de la Ley 41 de 1969.

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

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Abel Naranjo Villegas, Conjuez; *Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria y José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

ASIGNACIONES DEL PERSONAL DE PLANTELES NACIONALES DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

La educación es un servicio público. Exequibilidad del parágrafo del artículo 1º y el artículo 5º del Decreto 663 de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., agosto 8 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Humberto Velásquez Galarza pide la declaratoria de inexequibilidad de las siguientes disposiciones:

Textos acusados.

"DECRETO NUMERO 663 DE 1974
"(abril 10)

"*por el cual se determinan las asignaciones del personal de planteles nacionales dependientes del Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades extraordinarias que le confiere la Ley 2ª de 1973, y oída la Junta Consultiva creada por la misma Ley,

Decreta:

"Artículo 1º .....

"Parágrafo. Los profesores que sean llamados a ocupar cargos de Rector, Director o Prefecto devengarán durante el período que ejerzan esta actividad el porcentaje señalado en los literales anteriores. El período de ejercicio de esta actividad será de un (1) año, prorrogable según la evaluación que se haga sobre su conducta, capacidad e idoneidad. Cuando esta evaluación no fuere satisfactoria, el profesor regresará a su base docente y continuará percibiendo únicamente la asignación que le corresponde a su categoría en el Escalafón Nacional. La evaluación será adelantada en cualquier época, por un comité que para el efecto designará el Ministerio de Educación Nacional.

"Cuando un profesional con título universitario sea llamado a ocupar el cargo de Rector o Director de planteles nacionales de enseñanza media o normalista, tendrá una asignación mensual fija equivalente a la concurrencia del sueldo básico señalado a la primera categoría del escalafón de enseñanza secundaria, y al treinta por ciento (30%) adicional".

"..... .....

"Artículo 5º El personal que sea llamado a ocupar cargos de Inspectores Nacionales (supervisores) deberá acreditar como requisito indispensable el título de licenciado y su nombramiento será para períodos de un año contados a partir del 1º de julio del año calendario, al término del cual el Ministerio de Educación hará la evaluación de su conducta, capacidad e idoneidad para el ejercicio del cargo. Si la evaluación es satisfactoria continuará en el ejercicio de sus funciones sin necesidad de nueva posesión y en caso contrario el Inspector regresará a su base docente y continuará percibiendo únicamente la asignación que le corresponda a su categoría en el Escalafón Nacional.

"Cuando por necesidad del servicio o con el fin de aprovechar su experiencia el Ministerio de Educación decida trasladar a un Inspector a un cargo de Rector o Director en planteles nacionales, el Inspector podrá optar en devengar entre la asignación fija señalada al cargo de Inspector (Supervisor) o el sueldo correspondiente a su categoría en el Escalafón Nacional y/o un cuarenta por ciento (40%) adicional mientras ocupa dicho empleo y durante el tiempo en que lo ejerza".

Encuentra el actor que las normas transcritas infringen los artículos 30, 39, 55, 62, 76, ordinales 1º, 10 y 12, 118 ordinal 8º, 120 ordinales 3º y 12 y 122 de la Constitución.

Las causas de la violación pueden reducirse a tres:

Exceso en el ejercicio de las facultades, usurpación de funciones e infracciones procedimentales, hipotéticamente, en la expedición de las normas acusadas.

Sus razones se sintetizan así:

A. *Exceso en el ejercicio de las facultades:* la ley pertinente, que es la 2ª de 1973, autorizó al Presidente de la República para "revisar la organización administrativa nacional", concretamente para "modificar el sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleados de los Ministerios" (art. 1º, numeral 3º, inciso 1º). Estas facultades no permiten expedir las normas acusadas.

Al respecto dice:

"El postular que los empleos de Rectores, Directores y Prefectos solo se ejercerán por un (1) año y el establecer la evaluación del desempeño de las mismas a cargo de un comité, son medidas que rebasan el marco de las autorizaciones extraordinarias, pues no pueden considerarse ni como clasificatorias (agrupación de empleos) ni como remuneratorias (fijación de asignaciones). Son típicas medidas de reglamentación de una profesión y de régimen disciplinario para legislar sobre lo cual no estaba expresamente autorizado el Gobierno".

"Igual afirmación cabe formular respecto del artículo 5º que contiene otra medida, la de limitar a un (1) año el ejercicio del cargo de Inspector y la de someterlo igualmente a evaluación, que no puede entenderse incluida dentro de las facultades de que el Presidente podrá hacer uso".

En esta forma se violan los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta.

B. *Usurpación de funciones:* Porque

"Así las cosas, el Ejecutivo, sin estar autorizado, introdujo en el Decreto acusado variaciones fundamentales a la legislación vigente sobre la carrera del profesorado cuya reglamentación compete al Congreso según los artículos 39 y 76, numeral 10 constitucionales; estableció variaciones fundamentales en la fijación de calidades para el desempeño de los empleos de Rector, Prefecto y Director de colegio al autorizar que otros profesionales quedaban habilitados para ser llamados, a pesar de que tal función corresponde al Congreso según las normas citadas y según el artículo 62 ibídem.

"Igualmente violó el artículo 76, numeral 1º cuando ejerció la atribución conferida al Congreso para "interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes".

"Al despojar a los Rectores, Directores y Prefectos de la estabilidad que en el desempeño de sus cargos les atribuía la legislación vigente, el Gobierno ha violado el artículo 30 de la Constitución, pues tales funcionarios tienen ya un derecho laboral adquirido sobre su ascenso por méritos a una jerarquía superior, y tal derecho ha debido ser respetado por el Ejecutivo que por el contrario no solo no conservó dicha estabilidad sino que introdujo el descenso jerárquico que viene a contrariar inequívocamente este precepto constitucional".

Se violan así los artículos 30, 39, 62, 76-1 y 10.

C. *Infracción procedimental:* en la hipótesis de que la expedición de las normas acusadas no sea de competencia del Congreso, sino propia del Ejecutivo, también hay violación de la Carta porque éste no puede dictar normas de su competencia con investidura de decretos extraordinarios, es decir, de leyes, debiendo hacer uso de decretos reglamentarios o autónomos.

Y agrega:

"Repugna a la técnica jurídica que el Presidente invoque facultades extraordinarias para ejercer sus propias funciones. Es claro que la Corte está obligada, como suprema instancia jurídica de la Nación, a imponer y hacer respetar las formalidades externas que surgen de los textos constitucionales, pues si ella no lo hace, ¿quién entonces será el llamado a hacerlo?".

Se infringen los artículos 55, 120, 3º, 12 y 122.

El Procurador General se opone a la declaratoria de inexequibilidad pedida.

Consideraciones:

A. *Exceso en el ejercicio de las facultades.*

Primera.

La ley invocada por el Presidente de la República (2ª de 1973), dice en su artículo 1º:

"Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella podrá:

"1º .....

"2º .....

"3º Modificar el sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos".

Por el aspecto de temporalidad el Decreto 663 de 1974, (abril 10), del que hacen parte las nor-

mas acusadas, está debidamente expedido por haber entrado a regir la ley de facultades el 13 de abril de 1973, fecha de su promulgación (D. O. 33828, abril 13 de 1973).

Segunda.

Los artículos 62 y 76-10 de la Carta dan al Congreso la competencia para determinar "las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución" y regular los otros aspectos del servicio público.

Esta competencia puede ser trasladada al Ejecutivo por medio de facultades extraordinarias, como al efecto lo ha sido por la ley mencionada en la forma más amplia pero sin lesionar la precisión requerida en la Carta; se trata de revisar la organización administrativa nacional, lo que implica poder modificar la legislación preexistente y crear normas nuevas, función pertinente a la órbita legislativa del Poder Público.

Tercera.

La instrucción o educación pública es un servicio público porque se encamina a la satisfacción permanente de una necesidad de carácter general; su regulación en lo que se refiere a las calidades y acceso al servicio, compete al Congreso, según las normas constitucionales citadas antes.

Mediante esta facultad de fijar las calidades y antecedentes para el desempeño de los cargos públicos y de dictar las normas correspondientes a la Carrera Administrativa, el legislador ha creado la carrera del profesorado de enseñanza primaria y secundaria, contenida en numerosas disposiciones que varían según las exigencias del servicio y que constituyen el llamado Escalafón de Maestros y Profesores, con previsiones relativas al ingreso, clasificación por categorías, remuneración, estabilidad, ascenso y retiro con las debidas prestaciones sociales.

Sea que las funciones atinentes a los cargos de Rector, Director, Prefecto o Inspector tengan el carácter de docentes o sean puramente administrativos, dada su naturaleza el señalamiento de las calidades, antecedentes, requisitos, duración en el cargo, remuneración dentro de determinada escala y el régimen prestacional, compete al legislador, quien por consiguiente, puede modificar el escalafón en sus diversos aspectos sustantivos o accesorios, sin límite alguno o exigir nuevas calidades a los empleados administrativos.

La modificación de una ley por otra no implica violación de la Constitución, aunque se haga por la vía de las facultades extraordinarias (76-1º).

En esta forma no hay violación de los artículos 76-12 y 118.

B. Usurpación de funciones.

Las impugnaciones formuladas por el actor en este capítulo tienen también relación con el exceso en el uso de las facultades, al afirmar que el Ejecutivo, sin estar autorizado, introdujo variaciones fundamentales a la legislación vigente sobre la carrera del profesorado, cuya reglamentación compete al Congreso, modificando las calidades para el desempeño de los cargos de Rector, Director, Prefecto e Inspector y permitir que otros profesionales con grado universitario puedan desempeñar tales cargos y que al despojar a tales empleados de la estabilidad que les da el escalafón, se vulnera el artículo 30 de la Carta al desconocer "derechos laborales adquiridos".

La facultad de modificar el sistema de clasificación de los empleados que confiere la ley, conlleva expresamente la posibilidad de hacer las variaciones anotadas por el actor. Esta manera de reformar la clasificación del profesorado es atribución del legislador realizable directamente o por medio de facultades extraordinarias.

En cuanto a "los derechos laborales adquiridos" a que se refiere la demanda, las normas acusadas regulan situaciones jurídicas objetivas e impersonales, que por tanto el legislador puede modificar según las conveniencias sociales.

No hay violación de los artículos 30 y 55 de la Carta.

C. Infracción procedimental.

Plantea también el actor la hipótesis de que la modificación del escalafón de maestros y la regulación de los cargos de Rector, Prefecto e Inspector no sea función del legislador, sino meramente facultad reglamentaria o autónoma del Presidente para deducir que las normas acusadas pueden no haber sido expedidas por la rama constitucionalmente competente.

Suscita así el actor la delimitación del ámbito legislativo y administrativo de los artículos 41 y 120-12 de la Constitución, que la jurisprudencia ha precisado.

Pero en el caso actual se trata de una regulación simplemente administrativa que permite la clasificación de empleos docentes lo que se atribuye al legislador por el ordinal 9º del artículo 76.

No hay violación de los artículos 55, 76-1º, 10 y 120-12 de la Carta.

D. Finalmente aduce el actor.

"Sea el Presidente, o sea el Congreso el competente, uno y otro deben acatar el principio general de respeto a los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores, que está postulado en el artículo 122 de la Constitución Política y que, interpretado armónicamente con el 17 ibídem, permite sostener la tesis de que los avances laborales son irreversibles y adquieren la calidad de derecho adquirido para sus beneficiarios".

Ante todo debe observarse que, como ya se dijo, las normas acusadas no hacen relación a derechos adquiridos y que por lo mismo la vinculación que de ellos se hace al artículo 122 de la Carta es improcedente.

En el estado de emergencia económica o social que regula el artículo 122 de la Carta, debidamente declarado, puede el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros "dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia". Adquiere así constitucionalmente el Jefe de la Rama Ejecutiva la función legislativa del poder para conjurar la crisis económica.

El legislador de emergencia tiene, pues, doble límite en su acción, a saber: los decretos legislativos deben tender a conjurar la anómala situación económica y no puede desmejorar los derechos sociales que leyes anteriores hayan consagrado a los trabajadores.

Estos límites impuestos al legislador de emergencia no cobijan al legislador ordinario que tiene plena libertad para regular la seguridad social de los trabajadores tanto oficiales como privados.

Lo dicho del legislador ordinario es aplicable al extraordinario, con facultades legales.

No sobra advertir que el artículo 122 de la Carta solo opera en estado de emergencia económica, debidamente declarado, situación jurídica que no tiene referencia al caso que se analiza.

La Corte no encuentra que se hayan infringido las disposiciones constitucionales citadas por el actor, ni ninguna otra del estatuto supremo.

Por las consideraciones anteriores la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son *exequibles* el parágrafo del artículo 1º y el artículo 5º del Decreto 663 de 1974.

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

José Enrique Arboleda Valencia, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

INEPTA DEMANDA

Tribunales Superiores de Distrito Judicial. — No es el caso de proferir decisión de fondo en el presente negocio. — A la fecha de la presentación de la demanda de inexequibilidad, el precepto impugnado tenía plena vigencia, y por consiguiente, la demanda era procedente por este aspecto, reuniendo, además, los otros requisitos señalados en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969. Derogada la norma acusada, es obvio que ésta deja de regir, y por lo tanto, la Corte se halla frente al caso de que uno de los presupuestos de la acción no existe, y por ende, no es posible la confrontación entre la ley y el texto constitucional.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., agosto 8 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

1. El ciudadano José E. Olarte F., con fundamento en lo previsto en el artículo 214 de la Constitución, en demanda de 3 de junio del año en curso, solicita de la Corte declare la inexequibilidad del artículo 1º del Decreto número 880 de 14 de mayo de 1974 "por el cual se crean plazas de Magistrados en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (Sala Penal) y Juzgados Penales de Circuito".

El Decreto mencionado aparece publicado en el *Diario Oficial* número 34092 de 31 de mayo de este año, y rige a partir de la fecha de su promulgación.

La demanda fue admitida por auto de 11 de junio de 1974; y en él, además, se dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación, por el término y para los efectos legales del caso.

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

"DECRETO NUMERO 880 DE 1974
"(mayo 14)

"por el cual se crean plazas de Magistrados en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (Sala Penal) y Juzgados Penales de Circuito.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga la Ley 17 de 1973 y oído el concepto del comité de expertos, previsto en la misma,

"Decreta:

"Artículo 1º Créanse las siguientes plazas de Magistrados en las Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial:

"Cuatro (4) en el de Medellín.
"Una (1) en el de Tunja.
"Una (1) en el de Santa Rosa de Viterbo.
"Una (1) en el de Popayán.
"Cuatro (4) en el de Bogotá.
"Una (1) en el de Santa Marta.
"Una (1) en el de Bucaramanga.
"Una (1) en el de Ibagué, y
"Una (1) en el de Cali.

. . . . . .

3. Señala el actor como violado "el artículo 12 del plebiscito de 1º de diciembre de 1957, incorporado hoy al artículo 148 de la Constitución Nacional, en cuanto establece la paridad política en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado, entidades que constituyen la cabeza de la Rama Jurisdiccional del Poder Público".

4. El Procurador General de la Nación, en vista número 160 de 19 de julio de 1974, dice: "solicito a la honorable Corte Suprema de Justicia que se abstenga de decidir en el fondo sobre la exequibilidad del artículo 1º del Decreto 880 de 1974, disposición acusada, en razón de que dicha norma ha dejado de regir, con lo cual re-

sulta inepta la actuación por sustracción de materia''.

5. El Decreto número 880 de 14 de mayo de 1974 tiene fuerza de ley, puesto que fue proferido en ejercicio de las facultades extraordinarias que la Ley 17 de 1973 le otorgó al Presidente de la República en los siguientes términos: ''Artículo 9º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley para:..... 3) Crear las plazas de Magistrados de los Tribunales Superiores (Sala Penal) y los Juzgados Penales de Circuito, en los Distritos Judiciales que acusen mayores índices de criminalidad, teniendo en cuenta las estadísticas que reposan en el Ministerio de Justicia''.

6. Con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda, el Presidente de la República, en ejercicio de las mismas facultades extraordinarias que le otorga la Ley 17 de 1973, dictó el Decreto número 1263 de 28 de junio del año en curso, cuyo artículo 1º dice textualmente: ''Derógase el Decreto número 880 de 1974''.

En estas condiciones, se tiene:

a) A la fecha de la presentación de la demanda de inexequibilidad del Decreto número 880, o sea el día 3 de junio de 1974, el precepto impugnado tenía plena vigencia, y por consiguiente, la demanda era procedente por este aspecto; reuniendo, además, los otros requisitos señalados en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969;

b) Derogada la norma acusada, es obvio que ésta deja de regir, y por lo tanto, la Corte se halla frente al caso de que uno de los presupuestos de la acción no existe, y por ende, no es posible la confrontación entre la ley y el texto constitucional.

7. De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

No es el caso de proferir decisión de fondo en el presente negocio.

Comuníquese a quien corresponda y publíquese.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

PROFESION DE PERIODISMO

La validez de una ley depende en primer término del respeto que se guarde a las condiciones esenciales de su expedición fijadas en la Carta. — Inexequibilidad de la Ley 36 de 1973, "por la cual se reconoce el periodismo como profesión y se reglamenta su ejercicio y se dictan otras disposiciones", por quebrantar en su procedimiento de expedición trámites esenciales prescritos en la Constitución.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., agosto 8 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Carlos Didacio Alvarez pide que se declare inexequible, en su totalidad, la Ley 36 de 1973 "por la cual se reconoce el periodismo como profesión y se reglamenta su ejercicio y se dictan otras disposiciones", o bien que la declaración de inexequibilidad se limite a los artículos 3º, 4º, 6º, 14 y 15 del mismo ordenamiento.

Texto de la Ley 36.

"LEY 36 DE 1973
"(diciembre 31)

"por la cual se reconoce el periodismo como profesión y se reglamenta su ejercicio y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

Decreta:

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

"El régimen de la profesión de periodista tiene, entre otros, los siguientes objetivos: garantizar la libertad de información, expresión y asociación sindical; defender el gremio y establecer sistemas que procuren al periodista seguridad y progreso en el desempeño de sus labores.

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

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

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

"b) Comprobar en los términos de la presente ley haber ejercido de manera continua el periodismo, durante un lapso no inferior a cinco (5) años, anteriores a la fecha de la vigencia de ella;

"c) Comprobar en iguales términos anteriores haber ejercido de manera continua el periodismo, durante un lapso no inferior a tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de vigencia de la presente ley y someterse el interesado a presentación y aprobación de exámenes de cultura general y conocimientos periodísticos en su especialidad, según reglamentación que expida el Ministerio de Educación;

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

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

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

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

"b) El tiempo de ejercicio periodístico se acreditará con declaración jurada del director o directores del medio de comunicación en los cuales haya trabajado el aspirante, o subsidiariamente, con declaraciones juradas de tres periodistas profesionales a los cuales conste directamente el ejercicio periodístico durante los años requeridos.

"Artículo 6º Los aspirantes a tarjeta profesional que deban demostrar tres o cinco años de ejercicio periodístico, presentarán, además, al Ministerio de Educación, constancia expedida por la directiva de una organización gremial periodística, con personería jurídica, sobre idoneidad y antecedentes periodísticos del interesado.

"Artículo 7º Un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, quien ejerza en forma permanente la profesión de periodista, independientemente o vinculado a un medio de información, sin haber obtenido la tarjeta profesional correspondiente, estará sujeto a multa de cinco mil a diez mil pesos, suma que se aumentará al doble en el caso de reincidencia. La persona natural o jurídica con la cual se realice la vinculación ilegal será solidariamente responsable del pago de la multa.

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

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

"Artículo 9º Los que ejerzan el periodismo en poblaciones menores de cien mil habitantes quedan exentos de las sanciones a que da lugar la presente Ley.

"Artículo 10. La persona que mediante avisos de cualquier clase, instalación de oficina, fijación de placas murales, o en cualquier otra forma, anuncie la prestación de servicios periodísticos o similares, sin haber obtenido la tarjeta profesional de periodista, estará sujeta a las sanciones establecidas en el artículo 7º de la presente Ley.

"Artículo 11. Los medios de comunicación social del sector público, las agencias gubernamentales y corporaciones públicas de origen popular, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, cualquiera que sea su denominación, que establezcan o tengan servicios informativos o de divulgación, sólo podrán emplear a periodistas profesionales.

"Parágrafo. Será nulo todo nombramiento que se haga contraviniendo lo dispuesto anteriormente y sancionado disciplinariamente, con multa no inferior a cinco mil pesos ($ 5.000.00), el funcionario responsable del nombramiento.

"Artículo 12. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución colombiana, los periodistas extranjeros y corresponsales en misiones especiales de información, disfrutarán de los mismos derechos y garantías de los periodistas nacionales en todo lo referente al cumplimiento de sus funciones profesionales.

"Artículo 13. El periodista profesional no estará obligado a dar a conocer sus fuentes de información o a revelar el origen de sus noticias.

"Artículo 14. Los funcionarios públicos y especialmente las autoridades de policía, garantizarán en todas las circunstancias la libre movilización del periodista y su acceso a los lugares de información, para el pleno cumplimiento de su misión informativa.

"Parágrafo. La violación de lo dispuesto anteriormente será causal de mala conducta, sancionable con destitución.

"Artículo 15. Las juntas directivas de las organizaciones periodísticas de carácter gremial que actualmente funcionan con personería jurídica, serán entidades consultivas del Gobierno Nacional, en todo lo referente a la mejor aplicación de esta ley, y muy especialmente en cuanto a la observancia de una estricta ética profesional.

"Artículo 16. Señálase el 9 de febrero de cada año como Día del Periodista Colombiano. El Ministerio de Educación tomará las medidas que estime convenientes para la digna celebración de tal fecha.

"Artículo 17. La presente Ley entrará a regir a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

"Dada en Bogotá, D. E., a los trece días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y tres".

Violación invocada.

La acusación de inconstitucionalidad que versa sobre toda la Ley 36 se funda en el quebranto de un trámite constitutivo del procedimiento de confección de la ley acusada, por no haber recibido debida aprobación en el primer debate del Senado. Se invocan como violados los artículos 81 y 82 de la Carta.

La demanda en esta parte se funda en infracción de norma procedimental establecida por la Carta, causa contemplada en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969. Además, dicha súplica debe asimismo resolverse, por cumplir la exigencia que sobre tal clase de acciones estatuye el ordinal 4º de dicha disposición, a cuyo tenor las demandas respectivas deben contener: "4º Cuando fuere el caso, la declaración de si al expedirse el acto demandado, se quebrantó el trámite dispuesto por la Constitución y en qué forma".

El libelo que se comenta reúne todos los requisitos concernientes a esa clase de piezas, y por ello fue admitido el 27 de mayo último, en providencia que se halla en firme y no cabe invalidar por haber presentado el actor otros escritos, como los han presentado también varios ciudadanos que impugnan la demanda.

Toca enfrentar un acto del Congreso revestido de los aspectos propios de la ley, lo que determina la competencia de la Corte, pues el artículo 214 de la Constitución, en su primer inciso, le atribuye "la guarda de la integridad de la Constitución"; aptitud que abarca el conocimiento de "cualquier infracción constitucional, así sea solo de trámite, porque también los procedimientos forman parte del estatuto por cuya intangibilidad debe velar". (Sentencia, Sala Plena, agosto 28 de 1970).

Dada la naturaleza de esta censura, hay que estudiarla en primer lugar, ya que, de aparecer fundada, el análisis de los demás cargos carecería de objeto.

Impugnación.

El ciudadano César Castro Perdomo, de su parte, impugna la demanda, por todos sus aspectos. En el curso de este fallo se tendrán presentes sus argumentos y los expuestos hasta el último instante de la sustanciación de este negocio, por los ciudadanos José Luján, Alfonso Castillo, Hernán Gallego, Javier Ayala, Ismael Enrique Arènas, Daniel Samper, Enrique Santos Calderón, Jorge Enrique Pulido, Hernando Martínez, Oscar Calderón, Oscar Alarcón, Alfonso García Gutiérrez, Paulino Vargas, William García, Antonio Shembri, Antonio Quevedo, Arcesio Ramírez, Vicente Recalde y Bertha Pinzón.

Concepto del Procurador.

El Jefe del Ministerio Público hace un estudio muy completo del asunto debatido, dictamen cuyas conclusiones inspiran esta sentencia.

Consideraciones:

Las leyes son actos jurídicos formales, cuya validez depende en primer término del respeto que se guarde a las condiciones esenciales de su expedición fijadas en la Carta.

Cuando se acusa de inexequible una ley por no haber observado de la manera prevista por el constituyente alguno de los trámites necesarios a su formación es forzoso averiguar ante todo si ese proceso constitutivo se ha satisfecho a cabalidad. Lo que corresponde verificar en el caso de autos, ya que el demandante sostiene que la Ley 36 de 1973 se extendió sin que fuera debidamente aprobada en su primer debate del Senado, y que por ello es violatoria del inciso segundo del artículo 81 de la Constitución.

A ello se procede:

El proyecto de ley número 101 de 1973, cuyo tenor corresponde al de la Ley 36, fue aprobado en primer debate por la Comisión Quinta del Senado, con asistencia de seis (6) de sus miembros, el día 26 de noviembre de 1973.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 72 de la Constitución, la Ley 17 de 15 de diciembre de 1970, "por la cual se dictan normas sobre las Comisiones del Congreso", dispuso en su artículo 29:

"Artículo 29 (transitorio). Durante la vigencia del presente período constitucional 1970-1974 se conservará la actual composición de las ocho (8) Comisiones Constitucionales Permanentes de ambas Cámaras.

"Parágrafo. Durante el mismo período 1970-1974 se podrá pertenecer simultáneamente a la comisión del plan y a otra de las Comisiones Constitucionales Permanentes".

Se tiene, pues, que *la composición de las Comisiones Permanentes en las Cámaras para el período 1970-1974, durante el cual se dio la Ley 36 de 1973, debía ser la misma que la integraba al pasar en el Congreso la Ley 17 de 1970.*

Ahora bien: la única ley anterior a la 17 de 70 que determinó el número de integrantes de la Comisión Quinta Constitucional del Senado, es la 19 de 1963, cuyo artículo 3º estatuye que son doce (12). Esa era la cifra de Senadores que, con arreglo al artículo 72 de la Carta, formaban dicha Comisión cuando recibió primer debate el proyecto que, al cabo de la tramitación parlamentaria, se convirtió en la Ley 36 de 1973.

Con ayuda de los datos que figuran en el expediente y consultados con esmero los "Anales del Congreso" se acredita que el 8 de septiembre de 1970 el Senado eligió por unanimidad los miembros de su Comisión Quinta Permanente, en número de doce (12). (V. *Anales,* número 33, año XIII de 9 de septiembre de 1970, p. 570). Después de tal fecha no aparece constancia en dicho periódico oficial de modificación al respecto.

El actor sostiene que la elección así hecha se ajusta al artículo 1º de la Ley 19 de 1963 y el impugnante la estima contraria a la Ley 65 de 1967. Sin que sea el caso de ventilar en este juicio de inexequibilidad si la operación electoral realizada por el Senado en 8 de septiembre de 1970 resulta o no legal (cuestión extraña a la competencia de la Corte), es manifiesto que cuando el proyecto de ley correspondiente a la 36 de 73 fue aprobado en primer debate (26 de noviembre de 1973) en la Comisión Quinta del Senado, ésta se componía de doce (12) miembros.

Debe observarse que después de la citada elección para miembros de la Comisión Quinta del Senado en septiembre de 1970, ésta, como la mayoría de las demás, funcionaba con número variable de asistentes. Por ejemplo, y para solo citar casos ocurridos en 1973, en el acta de la sesión del 22 de agosto, no se hace constar ninguna falta de asistencia; en la del 29 del mismo mes y año, figuran como presentes seis miembros y como ausentes cinco (5); cuatro presentes en la del 28 de noviembre con siete ausentes. (*V. Anales,* año XVI, número 86 de 14 de diciembre 73, pgs. 1171 y 1172). Lo cual, a todas luces, no significa que el número de once (11) u otro inferior fuese el de los integrantes de la Comisión, que para esas fechas, según se ha visto, era de doce (12), por mandato de la ley, sin que tal cantidad quedase indefinida, a merced, según los días, de la asistencia o falta de presencia de alguno o algunos de los integrantes de dicho cuerpo.

En repetidas ocasiones se cita la Ley 65 de 1967 como pertinente a la cuestión debatida, y por ello es de notar: para la reunión y desempeño de labores por las Comisiones Permanentes, deben reunirse, de modo principal, dos condiciones constitucionales: 1ª, que una ley determine el número de ellas y el de sus integrantes, y 2ª, que cada Cámara las elija (art. 72 C. N.). Y ninguna de aquellas exigencias se había cumplido al momento de aprobar la Comisión Quinta del Senado el proyecto de ley 101, en 26 de noviembre de 1973. La Ley 65 apenas creó una Comisión Permanente, sin precisar el número de integrantes de las demás, entre ellas la Quinta del Senado. Y ninguna elección se verificó (ni podía efectuarse) en el Congreso con arreglo a dicha ley. No se ve, pues, cómo ésta podía influir en la composición de Comisiones Permanentes diferentes de la única que estableció. La Ley 65 no es en modo alguno aplicable al proceso de formación de la ley demandada, que recibió trámite en 1973.

Conforme al inciso segundo del artículo 82 del estatuto superior, las decisiones de las Cámaras o de sus Comisiones Permanentes "solo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente".

No existe precepto constitucional sobre proporción determinada de asistentes para aprobar proyectos de ley relativos al periodismo como profesión o a materia que los comprenda. De ahí que la aprobación de éstos, en las Cámaras o en las Comisiones Permanentes, deba cumplirse de acuerdo con la regla del artículo 82, o sea "con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación".

Se ha visto que la Comisión Quinta del Senado, cuando aprobó en primer debate el proyecto básico de la ley acusada, era de doce (12) Senadores, cuya mitad más uno, o sean siete (7), debían estar presentes en la sesión, a virtud del artículo 82 citado. Y no asistieron sino seis (6). Así lo hace constar el acta respectiva, la cual constituye prueba de que la decisión aprobatoria que se glosa no se aviene con un mandato de la Carta, cuya violación acarrea la consecuencia contemplada en el artículo 81, cuyo tenor, en lo pertinente, reza:

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

"

. . . . . .

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

"

. . . . . .

El vicio de inconstitucionalidad que aparece de resalto en este asunto no es subsanable por el hecho de haber sido aprobada ulteriormente el acta de la sesión durante la cual se incurrió en la anomalía tantas veces indicada. Al contrario, esa aprobación demuestra que lo sucedido el 26 de noviembre de 1973 en la Comisión Quinta del Senado ocurrió tal como se ha dicho anteriormente, esto es, constituye nueva prueba de que el proyecto de ley 101 se aprobó en el primer debate de la Comisión Quinta del Senado sin el

número de asistentes que prescribe el inciso segundo del artículo 82 de la Constitución.

En suma, la ley acusada no podía dictarse válidamente en las condiciones que constan en la historia de su expedición. Y, por ende, así dejó de observarse un trámite constitucional cuyo cumplimiento era indispensable.

Violar un requisito de procedimiento necesario a la elaboración de la ley, previsto y sancionado por la Carta o, singularmente, como lo enseña la citada sentencia del 28 de agosto de 1970, dejar de cumplir "todos y cada uno de los requisitos señalados en el artículo 81" impone la correspondiente resolución de inexequibilidad. Lo que pasa a declararse.

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

Resuelve:

Es *inexequible* la Ley 36 de 1973 "por la cual se reconoce el periodismo como profesión y se reglamenta su ejercicio y se dictan otras disposiciones", por quebrantar en su procedimiento de expedición trámites esenciales prescritos en la Constitución.

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese a los Ministros de Gobierno y de Defensa Nacional. Archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario.

Salvamento de voto.

De los honorables Magistrados, doctores Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto y Julio Roncallo Acosta.

Los suscritos Magistrados nos apartamos, con todo respeto, de la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en el presente proceso, por considerar que no está probada la tacha de inconstitucionalidad dirigida por el actor contra la Ley 36 de 1973.

Nos basamos en las razones que, brevemente, exponemos a continuación:

Afirma la sentencia estar demostrado que el número de miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado era de doce y que, como solo seis de ellos votaron el proyecto 101 de 1973 que después se convirtió en la ley demandada, no se lo aprobó con el quórum correspondiente.

Agrega que ese número fue fijado por la Ley 17 de 1970, cuyo artículo 29 estableció que se conservaría la composición de las ocho (8) Comisiones Constitucionales Permanentes de ambas Cámaras, y que como ese era el número señalado para la quinta por la Ley 19 de 1963, a él hacía referencia la ley primeramente mencionada.

Estimamos, empero, que, al razonar así, *la Corte no tuvo en cuenta que la Ley 65 de 1967, en su artículo 5º, creó una nueva Comisión Constitucional, la Octava, y dispuso que, para integrarla, se reduciría proporcionalmente el personal de las demás Comisiones, a excepción de la de Presupuesto.*

Significa lo anterior que la Comisión Quinta quedó integrada legalmente con un número de miembros inferior a doce.

El número preciso de miembros de dicha Comisión no ha sido establecido en el presente juicio, y el vacío probatorio que se presenta en este punto decisivo no permite hacer afirmaciones concretas sobre el particular.

Creemos, en consecuencia, que no es posible sostener, como lo hace la sentencia, que seis Senadores no componían quórum decisorio cuando se aprobó el proyecto de ley mencionado, tanto menos cuanto que el acta de la sesión correspondiente asevera que sí se integró dicho quórum y que el proyecto de ley se aprobó debidamente, asertos que, por estar contenidos en un documento público, hacen plena fe hasta que se pruebe su falsedad.

Fecha ut supra.

Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta.

TRANSPORTE AUTOMOTOR

La libertad de empresa dentro del orden legal. Facultades extraordinarias presidenciales. Exequibilidad del parágrafo del artículo 983 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971).

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., septiembre 5 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Nelson R. Mora pide que se declare inexequible el parágrafo del artículo 983 del Código de Comercio (Decreto 410 del 27 de marzo de 1971), aparte que es de esta suerte:

"Parágrafo. Para la constitución de personas jurídicas que tengan por objeto el servicio público de transporte automotor, además del lleno de los requisitos legales, será necesaria autorización previa del Instituto Nacional del Transporte o de la entidad que haga sus veces, autorización que se protocolizará en copia auténtica con la respectiva escritura o se agregará al documento de fundación, en su caso".

Fundamentos de la demanda.

Se invoca infracción de los siguientes artículos constitucionales:

Del 32, en cuanto garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada, las cuales, en sentir del actor, quedarían abolidas al depender de autorización del Gobierno la creación de una empresa de transporte automotor.

Del 39, inciso cuarto, porque según esta disposición la ley solo puede ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y demás servicios públicos, "mas no impedir o condicionar su creación en forma discrecional".

Y del 44 que permite "formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal", límite excedido, según el demandante, por el parágrafo acusado al agregarle una autorización previa de orden oficial.

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público opina que el texto acusado no quebranta ningún precepto superior, entre otros motivos, porque la materia que trata es de índole legal, como fuerza de ley tienen igualmente los decretos del Ejecutivo expedidos en uso de facultades extraordinarias, clase a que pertenece el nuevo Código de Comercio.

Consideraciones.

Como primer punto conviene analizar las objeciones que el libelo propone.

Las disposiciones acusadas y los artículos 32, 39 y 44.

La libertad de empresa, es decir, de la industria, del comercio, de las profesiones y oficios, la iniciativa privada en general, la libre asociación en particular, se garantizan en la Carta (arts. 32, 39 y 44); pero no como se quiera, sino dentro del "orden legal", de que hace parte el parágrafo del artículo 983 del Código de Comercio, referente a la constitución de compañías de transporte terrestre. Esta disposición lejos de contrariar los preceptos 32, 39 y 44 se pliega a ellos o, por mejor decir, los aplica.

Y tampoco resulta incompatible con el inciso cuarto del canon 39 del estatuto político, concerniente a vigilancia y revisión de tarifas y reglamentos de las empresas de transporte ya creadas y en funcionamiento, asuntos que no enfoca el parágrafo impugnado, el cual versa únicamente sobre la formación de tales entidades. De ahí que entre éste y el artículo 39, inciso cuarto, no pueda surgir incompatibilidad, pues abarcan materias diferentes.

Despejado este primer aspecto de la cuestión debatida, procede examinar la naturaleza del texto impugnado e inquirir si reposa sobre fundamentos constitucionales.

Naturaleza del parágrafo del artículo 983.

El Decreto 410 de 1971 fue dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968 y es de observar que el parágrafo del artículo 983 se amolda a dichas autorizaciones y fue dictado dentro del plazo que para ejercerlas fijó la ley. Por estos aspectos no cabe reparo de inconstitucionalidad.

Bases constitucionales del parágrafo del artículo 983.

Al Congreso compete expedir códigos (art. 76-2 C. N.) y, en el caso especial que se estudia, el artículo 12 del estatuto constitucional otorga asimismo al legislador la atribución de regular todo lo concerniente a "la capacidad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas". Y eso realiza con propiedad jurídica el parágrafo motivo de censura, al estatuir que precisa una autorización "del Instituto Nacional del Transporte o de la entidad que haga sus veces" para la fundación de sociedades cuyo objeto consiste en el servicio público de transporte automotor. Conforme a los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución, lo que el legislador ordinario es idóneo para reglamentar, también es capaz de realizarlo el Gobierno cuando esté habilitado correctamente para ello por facultades extraordinarias precisas y temporales, como las expresadas en el referido numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968. La exequibilidad del mandato que se comenta, vista desde estos dos últimos ángulos, es diáfana (v. sentencia, Sala Plena, 27 de septiembre de 1972).

Conclusión.

Debe concluirse que el parágrafo del artículo 983 del Código de Comercio no pugna con los mandatos 32, 39 y 44 de la Carta ni con el artículo 76-12 que el demandante, por incidencia, reputa desconocido, ni con norma alguna del Código institucional.

Fallo.

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

Resuelve:

Es *exequible* el parágrafo del artículo 983 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971).

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Justicia y de Obras Públicas, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario.

TRANSPORTE AUTOMOTOR

Intervención estatal. — Sanciones policivas. — Exequibilidad de los artículos 4º, 6º y 7º del Decreto número 167 de 1972.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 5 de septiembre de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El ciudadano Nelson R. Mora G., en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución, ha pedido que se declare la inexequibilidad de los artículos 4º, 6º y 7º del Decreto número 167 de 11 de febrero de 1972, relativa a cuestiones del transporte, y cuyo tenor es como sigue:

"DECRETO NUMERO 167 DE 1972
"(febrero 11)

"Por el cual se dictan algunas normas de seguridad para el servicio público de transporte y otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales, y en especial de las que le confiere la Ley 15 de 1959 y el artículo 997 del Código de Comercio,

"Decreta:

"...Artículo cuarto. Además de las funciones que les señalan las disposiciones vigentes, las autoridades de tránsito y los miembros de la Policía Nacional cumplirán las siguientes:

"1.... Impedir el exceso de pasajeros o de carga...

"2. Evitar el exceso de velocidad en las carreteras...

"3. Impedir la circulación de vehículos cuyas condiciones de seguridad sean diferentes...

"4. Evitar la conducción de vehículos por parte de conductores que se encuentren en estado de embriaguez o en imposibilidad física para conducir o que no posean licencia de conducción...

"5. Velar porque los vehículos de servicio público posean el extinguidor de incendios y un botiquín de primeros auxilios...

"Artículo sexto. El miembro de la Policía o la autoridad de tránsito correspondiente que conozca de hechos violatorios a las disposiciones consignadas en este Decreto, rendirá un informe a su superior inmediato y éste lo remitirá al Instituto Nacional del Transporte. Igualmente, informará de la infracción al Director de Tránsito, Inspector o Alcalde competente para la sanción del conductor o propietario del vehículo, según el caso.

"Artículo séptimo. Recibido el informe el Instituto Nacional del Transporte, con base en el mismo, mediante resolución impondrá a la empresa a la cual está vinculado el vehículo o a la cual está prestando servicio el conductor, multa de un mil pesos ($ 1.000.00) a veinte mil pesos ($ 20.000.00) moneda corriente".

Las normas constitucionales que la demanda estima infringidas, pueden separarse en tres grupos, el primero de los cuales es común a todos los artículos cuestionados; y el segundo, que es común a dos de ellos; el 6º y el 7º, y el tercero que comprende adicionalmente el artículo 4º. El primer grupo lo integran los artículos 2º, 20, 76-11 y 24, y 118-8. El segundo está formado por los artículos 26 y 39, y el tercero por el artículo 76-12, todos de la Carta Política.

Partiendo de la base de que el Decreto al cual pertenecen los preceptos cuya legitimidad se discute, tienen su fuente en el artículo 76-11 de la Carta, el demandante estima en un primer cargo, que ellos violaron el artículo 2º de aquélla, en cuanto que, al preceptuar sobre materia reservada exclusivamente al Congreso, el Gobierno se apartó del principio de legalidad que manda a cada Rama del Poder desempeñarse estrictamente dentro de su órbita propia; resultó, en consecuencia, violado el numeral 24 del artículo 76 que entrega al Congreso la potestad de unificar

las normas sobre policía de tránsito en el territorio nacional; corrió la misma suerte el artículo 20, según las voces de cuya parte final "los funcionarios públicos lo son por la misma causa (responsables) y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas". Y como el Gobierno, según la demanda, extralimitó su poder en los artículos demandados, violó el texto citado.

En cuanto al artículo 76-11, la infracción se hace consistir en que el Gobierno pretextó facultades que no tiene ni en la Ley 15 de 1959 ni en el artículo 997 del Código de Comercio, para reglamentar una materia reservada al legislador; finalmente, el 118-8 por un hecho coordinado con el inmediatamente anterior, es decir, por haber ejercido el Gobierno unas facultades inexistentes y pretendido darle a su decreto, en el punto demandado, el valor jurídico que a los del 76-11 señala el precepto indicado.

El segundo grupo se presenta así: Violación del artículo 26 de la Carta, por desconocimiento de las reglas del debido proceso, o garantías de defensa, en cuanto los artículos 6º y 7º demandados, privan de todo recurso, y ni aun dejan oír, a quien ha cometido una de las infracciones al artículo 4º, y violación también al artículo 39-2, según cuyo texto "las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas". Entiende el demandante que en este caso y para la materia discutida esas "autoridades", no son las del Instituto Nacional del Transporte y de Policía a que se refiere en lo pertinente el decreto acusado, sino otras, ya fijadas en estatutos diferentes y que comprenden desde el Ministerio de Obras Públicas hasta la Policía Urbana de Tránsito (Decreto 2169 de 1970), por lo cual le parece insólito que hayan sido sustituidas.

Y, finalmente, el tercer grupo y en relación solamente con el artículo 4º, afirma la infracción del artículo 76-12 de la Carta porque, según la demanda, el Gobierno reglamentó lo referente a Policía Vial y de Circulación en dicho texto, cuando ya se había vencido el término de unas facultades extraordinarias que para tal materia le había otorgado la Ley 8ª de 1969, y que ejerció en tiempo con la expedición del Decreto 1344 de 1970, por lo cual su actuación de ahora está fuera del texto constitucional.

Al dictaminar de fondo en este negocio, el señor Procurador General de la Nación plantea dos posiciones: Por la primera estima que los artículos cuestionados con excepción del 7º, son de carácter simplemente reglamentario, y que las medidas que contienen aun hubieran podido tomarse por el Gobierno en forma de simples órdenes administrativas, de acuerdo con el artículo 120-3 de la Carta, y que, por lo mismo, la Corte es incompetente para conocer de su demanda. Respecto del artículo 7º, considera que es atributivo de competencia, de consiguiente naturaleza legislativa, y que para su estudio la Corte es competente. Por el segundo planteamiento, que parece subsidiario y propuesto para el caso de que la Corte no estime procedente el consignado en primer lugar, considera que los artículos 4º y 6º demandados no tienen la naturaleza prevista en el artículo 76-11 de la Carta, ya que el Decreto en general no es de los contemplados en los artículos 80, 121 y 122 de la misma. Por eliminación, dice, pertenecería a la clase de los previstos en el artículo 76-12; pero como no existe ley de facultades extraordinarias que autorizara al Presidente para tomar la medida que él contiene, hay un claro rebasamiento de poderes constitucionales. Y en cuanto al artículo 7º, por lo dicho en el punto primero insiste en que infringió el artículo 118-8 de la Carta, por carencia de atribuciones para dictarlo. Pide, como conclusión, la inexequibilidad para todos.

Consideraciones:

1ª La Ley 15 de 1959, que constituye una de las bases primordiales del Decreto al cual pertenecen los preceptos demandados, dice, en lo pertinente, en su artículo 1º:

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"*I. Mandato constitucional.*

"Artículo 1º En desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional, el Gobierno, en representación del Estado y por mandato de esta Ley, intervendrá en la industria del transporte automotor, tanto urbano como en servicio por carreteras, para la movilización de carga y pasajeros, con los siguientes objetivos... b) Reglamentar el funcionamiento de dichas empresas y *la prestación de sus servicios.* (Se subraya)....

Como puede observarse, se trata de una típica ley de intervención estatal sobre un aspecto preciso de la economía nacional, a saber, la industria del transporte, con señalamiento de objetivos claros que, en el punto materia de la demanda, no ofrece discusión. En efecto, el Gobierno quedó autorizado para regular lo concerniente al funcionamiento de las empresas de transporte y a la prestación del servicio. Y si

éste, aunque parezca tautológico, es de transporte automotor de carga y pasajeros, urbano y por carreteras, resulta de meridiana claridad que todos los aspectos concernientes a una prestación eficaz y regular de dicho servicio podía tomarla el Gobierno con legitimidad constitucional. De ahí por qué el Decreto 167 de 1972, aparezca como un desarrollo normal de aquella autorización legislativa fundada en el artículo 32 de la Constitución, y destinada a cumplir un mandato del Congreso mediante actos propios de la órbita constitucional del Gobierno, forma o mecanismo éste escogido por nuestra Carta Fundamental, en la materia principal, para llevar a cabo la intervención del Estado en la economía nacional. En este mismo sentido se pronunció la Corte por sentencia de 27 de septiembre de 1972.

2ª *El artículo 4º del Decreto ya citado, prescribe unas medidas de seguridad que son obvias en el transporte carreteable, a saber: impedir el exceso de pasajeros o de carga; evitar el exceso de velocidad; impedir la circulación de vehículos en deficientes condiciones de seguridad; evitar la conducción de vehículos por parte de conductores en estado de embriaguez o en imposibilidad física para conducir o que no posean licencia de conducción y de velar porque los vehículos de servicio público posean extinguidor de incendios (orden del artículo 3º) y botiquín de primeros auxilios. Y entrega la vigilancia del cumplimiento de estas medidas a "las autoridades de tránsito y a los miembros de la Policía Nacional", como funciones adicionales a las que otras disposiciones les señalan. Como corolario de lo anterior, y para facilitar el cumplimiento de tales medidas, el artículo 5º del Decreto, que no es objeto de demanda, ordena a las autoridades indicadas tomar, en primer término, una serie de medidas preventivas que desde el punto de vista lógico son complementarias de las de seguridad, para mejor guardarlas.*

No se observa ninguna de las infracciones señaladas por el actor y que se precisaron atrás. En primer lugar, porque el Decreto, como acto jurídico, cumplido en desarrollo de una ley de intervención, cae precisamente bajo las facultades del ordinal 11 del artículo 76, y por este extremo el Gobierno se desempeñó con sujeción rigurosa al texto y espíritu del artículo 2º de la Carta; porque, además, la circunstancia de que el numeral 24 del mismo dé al Congreso atribución para unificar lo concerniente a las normas sobre policía de tránsito, no es incompatible con el hecho de que el mismo Congreso, en ejercicio de atribución que también es suya, y con apoyo en el artículo 32, autorice al Gobierno para estatuir parcialmente sobre dichas funciones de manera que alcancen el objetivo de velar por la seguridad de personas y bienes dentro de un sistema de transportes racionalmente concebido y legalmente intervenido; porque ninguna relación presenta el caso debatido con el artículo 20 de la Carta, que se refiere a la responsabilidad que por vía judicial o política puede deducirse a los funcionarios públicos; y porque resulta, como consecuencia de lo anterior, que al expedir el decreto, el Gobierno no pretextó facultades que no tuviere ni pretendió dar a aquél un valor que por su propia naturaleza y en razón de los mecanismos que se utilizaron para darlo a luz, no encajara en lo prescrito por el ordinal 8º del artículo 118.

3ª Cuando el Congreso expide, como en el caso de autos, una ley que concreta y explícitamente dispone intervenir la industria del transporte terrestre de carga y pasajeros, y señala como una de las metas de dicha intervención, la seguridad de personas y cargamentos, es ilógico pretender que los actos que dicte el Gobierno en desarrollo de aquellas orden y materia, no tengan relación con el propósito indicado. Ya se dijo en el punto anterior que *siendo atribuciones del Congreso, la de unificar reglas sobre Policía Vial y la de intervenir en la industria privada, directamente o a través de facultades, no hay incompatibilidad, ni extravagancia, ni rebasamiento constitucional en el hecho de que al tomar una medida de intervención, tome del mismo modo medidas de policía administrativa para asegurar su eficacia. Y en este punto lo que se acaba de decir vale tanto para el Congreso cuando expide directamente el mandato intervencionista, como para el Gobierno cuando recibe las facultades especiales previstas en el artículo 32, pues en esta hipótesis el último actúa como ejecutor constitucional de la voluntad del Congreso. No aparece, pues, violación del artículo 39 de la Constitución en su inciso 2º, puesto que, no se trata de reglamentar ni de supervigilar el ejercicio de ninguna profesión, sino, como tantas veces se ha dicho, de reglamentar la intervención en todos los aspectos concernientes al transporte de carga y pasajeros.*

Tampoco aparece la infracción del artículo 26 del estatuto político, que garantiza, entre otros, el derecho de defensa en cuanto prescribe que nadie puede ser condenado sin antes haber sido oído y vencido en juicio. En efecto, el artículo 6º del Decreto objeto de la presente acción, se limita a disponer que la autoridad de tránsito o de policía correspondientes, que tuvieren conocimiento de infracción a algunas de las medidas de seguridad que se mencionaron antes, debe in-

formar de ellas a otras autoridades administrativas "para la sanción del conductor o del propietario del vehículo". A nadie se castiga por el texto y, por ende, ninguna relación presenta con el debido proceso. Cuanto al artículo 7º, apenas marca el comienzo de un procedimiento administrativo para la imposición de una sanción policiva. Dispone que recibido el informe relacionado en el artículo 6º, el Instituto Nacional del Transporte impondrá por medio de resolución a la empresa a la cual esté afiliado el vehículo o a la cual esté prestando servicios el conductor, una multa de mil pesos a veinte mil pesos. Las sanciones policivas se caracterizan por su rapidez en cuanto deben ser ejemplarizantes, pero no excluyen en modo alguno la defensa del sancionado.

En el caso presente, la ley (lo es el decreto), se satisface para imponer la sanción con un informe rendido por autoridad competente sobre la infracción. Pero, no ha cerrado ni cierra la puerta a los recursos que sean propios de aquel acto. No los niega expresa ni implícitamente, lo que sería contrario al artículo 26. Se limita a señalar la autoridad que puede imponer la sanción y su cuantía. Pero reglas anteriores han señalado ya cómo se elabora el informe base de la sanción (parte final, artículo 235, Decreto extraordinario número 1344 de 1970) y cuál el procedimiento que debe seguirse por las autoridades competentes para imponer una sanción como la señalada en el artículo 7º que se ha sometido a discusión (aa. 103 y ss. del Decreto 1393 de 1970), estatutos ambos dictados en ejercicio de las mismas facultades que se ejercieron ahora y que tratan de la misma materia. En tales normas la defensa está garantizada procesalmente y, por consecuencia, lo dispuesto en el artículo acusado, no infringe el artículo 26 de la Carta.

Cuanto a la violación del artículo 76-12 de la Carta, ella no aparece, ni es procedente su planteamiento. Ya se dijo atrás que el Gobierno, al expedir el Decreto al cual pertenecen los artículos demandados, lo hizo en cumplimiento de una ley de intervención sobre la industria del transporte dictada con apoyo en el artículo 32 de la Constitución, y no de facultades extraordinarias. La naturaleza de aquel acto pertenece al artículo 76-11, y por lo mismo, es innecesario ocuparse de si se cumplieron o no las exigencias de temporalidad y precisión de materia indicadas por la primera norma. De otra parte, ni del texto ni del contenido del Decreto, aparece que el Gobierno hubiera pretendido ejercer facultades extraordinarias. El cargo no tiene prosperidad.

Conclusión de todo lo expuesto es que los artículos objeto de la demanda no quebrantan ninguno de los textos constitucionales señalados en ella, ni otro alguno.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación declara *exequibles* los artículos 4º, 6º y 7º del Decreto número 167 de 11 de febrero de 1972.

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

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

CLAUSULA PENAL

Es inherente al derecho que si la norma jurídica no se realiza voluntariamente, pueda serlo por medio de la fuerza. — Exequibilidad del artículo 1º de la Ley 57 de 1887, en cuanto adopta como ley de la República los artículos 1592 a 1601 inclusive, del Código Civil. — Exequibilidad de los artículos 1592, 1593, 1594, 1595, 1596, 1597, 1598, 1599, 1600 y 1601 del Código Civil.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 27 de septiembre de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Mauricio Luna Bisbal pide a la Corte la confrontación de los artículos reglamentarios de la cláusula penal en el Código Civil con el artículo 26 de la Constitución, porque, en su concepto, encuentra que aquella reglamentación vulnera este precepto de la Carta.

Adicionalmente pide se declare inconstitucional el artículo 1º de la Ley 57 de 1887, en cuanto adopta para la República dichas normas.

Texto de los artículos cuestionados.

"Artículo 1592. La cláusula penal es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal.

"Artículo 1593. La nulidad de la obligación principal acarrea la de la cláusula penal, pero la nulidad de ésta no acarrea la de la obligación principal.

"Con todo, cuando uno promete por otra persona, imponiéndose una pena para el caso de no cumplirse por ésta lo prometido, valdrá la pena, aunque la obligación principal no tenga efecto por falta de consentimiento de dicha persona.

"Lo mismo sucederá cuando uno estipula con otro a favor de un tercero, y la persona con quien estipula se sujeta a una pena para el caso de no cumplir lo prometido.

"Artículo 1594. Antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal; ni constituido el deudor en mora, puede el acreedor pedir a un tiempo el cumplimiento de la obligación principal y la pena, sino cualquiera de las dos cosas a su arbitrio; a menos que aparezca haberse estipulado la pena por el simple retardo, o a menos que se haya estipulado que por el pago de la pena no se entienda extinguida la obligación principal.

"Artículo 1595. Háyase o no estipulado un término dentro del cual deba cumplirse la obligación principal, el deudor no incurre en la pena sino cuando se ha constituido en mora, si la obligación es positiva.

"Si la obligación es negativa, se incurre en la pena desde que se ejecuta el hecho de que el deudor se ha obligado a abstenerse.

"Artículo 1596. Si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esta parte, tendrá derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal.

"Artículo 1597. Cuando la obligación contraída con la cláusula penal es de cosa divisible, la pena, del mismo modo que la obligación principal, se divide entre los herederos del deudor a prorrata de sus cuotas hereditarias. El heredero que contraviene a la obligación, incurre, pues, en aquella parte de la pena que corresponde a su cuota hereditaria; y el acreedor no tendrá acción alguna contra los coherederos que no han contravenido a la obligación.

"Exceptúase el caso en que habiéndose puesto la cláusula penal con intención expresa de que no pudiera ejecutarse parcialmente el pago, uno de los herederos ha impedido el pago total, podrá entonces exigirse a este heredero toda la pena, o

a cada uno su respectiva cuota, quedándole a salvo su recurso contra el heredero infractor.

"Lo mismo se observará cuando la obligación contraída con cláusula penal es de cosa divisible.

"Artículo 1598. Si a la pena estuviere afecto hipotecariamente un inmueble, podrá perseguirse toda la pena en él, salvo el recurso de indemnización contra quien hubiere lugar.

"Artículo 1599. Habrá lugar a exigir la pena en todos los casos en que se hubiere estipulado, sin que pueda alegarse por el deudor que la inejecución de lo pactado no ha inferido perjuicio al acreedor o le ha producido beneficio.

"Artículo 1600. No podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, a menos de haberse estipulado así expresamente; pero siempre estará al arbitrio del acreedor pedir la indemnización o la pena.

"Artículo 1601. Cuando por el pacto principal, una de las partes se obligó a pagar una cantidad determinada, como equivalente a lo que por la otra parte debe prestarse y la pena consiste así mismo en el pago de una cantidad determinada, podrá pedirse que se rebaje de la segunda todo lo que exceda al duplo de la primera, incluyéndose ésta en él.

"La disposición anterior no se aplica al mutuo ni a las obligaciones de valor inapreciable o indeterminado.

"En el primero se podrá rebajar la pena en lo que exceda al máximo del interés que es permitido estipular.

"En las segundas se deja a la prudencia del juez moderarla, cuando atendidas las circunstancias pareciere enorme".

El actor desarrolla las razones de inconstitucionalidad así:

"1. Al tenor del artículo 1592 del C. C. la cláusula penal es fuente de una pena.

"2. Obviamente, la cláusula penal es de origen contractual.

"3. Luego, la pena cuya fuente es la llamada cláusula penal, tiene un origen contractual.

"4. Las penas deben tener inexorablemente una fuente legal y no simplemente contractual, por imperio del artículo 26, inciso primero, de la Constitución Nacional, el cual establece la conformidad del juzgamiento con leyes preexistentes, tanto en la parte referente a la conducta como en la referente a la pena. Hoy, nadie discute el principio de tipicidad o legalidad extendido a la pena, garantía consagrada de tiempo atrás en lapidaria sabiduría romana con el aforismo: *nullum crimen nulla poena sine lege.*

"5. Todas las penas son penales; pertenecen al derecho penal y deben subordinarse a sus principios rectores, aun cuando configuren varias partes especiales del derecho penal; derecho penal monetario, derecho penal cambiario, derecho penal tributario, derecho penal de control de precios, derecho penal de conservación de recursos naturales, derecho penal de tránsito y transportes, derecho penal de industria y comercio, derecho penal de sociedades, derecho penal de cooperativas, derecho penal de comunicaciones, derecho penal de minas y petróleos, derecho penal agrario, derecho penal de notariado y registro, derecho penal laboral, derecho penal aduanero, derecho penal de salubridad pública, etc. (*El Derecho Penal Administrativo en Colombia,* Jairo Hernández, revista Universitas, junio de 1974, página 45 y siguientes).

"6. No habiendo penas civiles, como tampoco hay delitos ni dolos civiles, la cláusula penal es un refinado y peligroso sucedáneo de la institución de la esclavitud, con sutil disfraz, mediante el cual un particular somete a otro a una pena apareciendo el último como quien voluntariamente 'ha ofrecido' o 'aceptado' tal sometimiento.

"7. Pero este sucedáneo va más lejos, pues permite la aplicación de la pena sin daño a reparar y/o expiar y acumula la pena a la indemnización de perjuicios si esto último es acordado contractualmente (arts. 1599 y 1600 del C. C.), permitiéndole al acreedor un enriquecimiento sin causa valedera en ambas hipótesis.

"8. Parece que el propio legislador tuvo conocimiento de tan abusivas instituciones y por ello dispuso tímidos paliativos para morigerar los excesos (art. 1601 del C. C.).

"9. Las penas, sean privativas de la libertad o no, de todas maneras son siempre penas y como tales, están igualmente cobijadas por la garantía de tipicidad; no valga entonces el argumento de por no tratarse de penas privativas de la libertad las utilizadas en las cláusulas penales, no poder ser estas últimas motivo de inconstitucionalidad cualquiera, para hablar de una categoría de sanciones no penales. Todas las sanciones, absolutamente todas, pertenecen en una y otra forma al derecho penal y exclusivamente a él, pues justamente, el único derecho sancionatorio es el penal; las demás ramas del Derecho están encaminadas a evitar la sanción, mediante la obtención de una ordenación y una conciliación oportunas de intereses, sin dirigirse a resolver el choque o fricción ya presentados.

"10. Al ser inconstitucional el artículo 1592 del C. C., por aceptar una fuente contractual para una pena, también son inconstitucionales los artículos 1593 a 1601, inclusive, del C. C.,

por cuanto estos últimos, aun cuando regulando diferentes aspectos de la cláusula penal, suponen todos la misma fuente contractual".

El Procurador General, en su concepto, dice:

"3. Ninguna de las normas impugnadas tiene relación alguna con el poder punitivo del Estado; ni con el regulado por lo que algunos califican como derecho penal propio, común u ordinario; ni con el que se manifiesta por algunas de sus modalidades o variantes citadas en el aparte 5 de la demanda, u otras que pudieran haberse escapado; ni con el de policía; ni con el que se ejerce sobre los servidores del propio Estado, mediante el régimen disciplinario; ni con el simplemente correccional, etc.

"No se necesita de ningún esfuerzo dialéctico para concluir que las obligaciones de carácter civil que las partes se imponen recíprocamente en ciertos contratos y que las normas acusadas del Código Civil reglamentan bajo la denominación de "cláusula penal" o "pena", nada tienen que ver con los ordenamientos a que se acaba de aludir.

"Entonces, el incumplimiento contractual o el retardo en el cumplimiento, sancionados en esas normas del Derecho Privado, generalmente con una prestación de contenido pecuniario, no se subsume en ningún tipo penal ni constituye infracción de ninguna norma prohibitiva como las incluidas en aquellas otras ordenaciones de Derecho Público.

"En efecto: según la doctrina más acatada, esa cláusula es 'el avalúo hecho por las partes de los perjuicios a que pueda dar lugar la inejecución (perjuicios *compensatorios)* o el retardo en la ejecución de la obligación (perjuicios *moratorios)'*. O como dice la Corte Suprema, 'es la estimación anticipada del perjuicio que se causa a la otra parte por el incumplimiento de lo pactado o por el mero retardo'. (Cs. Civ. de febrero 21 de 1958; G. J. Ts. LXI, LXXXVIII, págs. 767 y 37, en su orden).

"4. Calificar esto de 'cláusula *penal'* o '*pena'* no puede constituir, de consiguiente, sino una impropiedad de lenguaje, conservada por inercia de los países que sucesivamente adoptaron como Código Civil el originado con mayores o menores variantes en el Código de Bello.

"O bien, la tal *pena* es de índole diferente y no posee el significado jurídico de las sanciones que impone el Estado en virtud de normas de Derecho Público, desde luego que implica simplemente una indemnización de perjuicios pactada entre particulares por el incumplimiento o el cumplimiento retardado de obligaciones puramente civiles".

Consideraciones:

1ª Como el actor limita su querella de inconstitucionalidad a la infracción del artículo 26 de la Constitución, el estudio de este precepto orientará preferencialmente los considerandos de la sentencia, sin omitir, como es de rigor, las otras normas de la Carta.

El artículo 26 de la Constitución contiene los principios que garantizan para todos los asociados el derecho individual de defensa, a saber: 1º, que toda decisión judicial debe fundarse en una ley preexistente al acto que se imputa; 2º, que debe proferirse por un juez competente, y 3º que se debe observar la plenitud de las formas propias de cada juicio.

2ª *Es de la esencia del derecho regular la conducta social o individual de las personas o sujetos de derecho cuya consecuencia es que toda actividad contraria a la regulación que hace la ley, constituye una conducta antijurídica. La inobservancia de la regulación acarrea, como regla general, en un estado de derecho, una consecuencia desfavorable a quien procede antijurídicamente.*

Esa conducta social o individual regulada por la norma jurídica comprende todo el ámbito del derecho en sus diversas modalidades, puesto que lo tutelado es el orden jurídico, que abarca desde la subsistencia y defensa del Estado hasta las relaciones particulares de las personas dentro del orden público o simplemente privado.

3ª También *es inherente al derecho que si la norma jurídica no se realiza voluntariamente, pueda serlo por medio de la fuerza;* el derecho es coactivo por esencia y quien desarrolle su conducta contrariamente a la norma positiva imperativa es objeto de una sanción o pena.

Limitando este concepto al derecho represivo, la conducta antijurídica punible debe estar concretamente descrita en una norma positiva.

En cambio la actitud injurídica en el Derecho Civil, que cuando es intencional puede denominarse delito civil, se constituye por cualquier hecho u omisión que cause daño a otra persona.

La sanción en el Derecho Penal debe estar precisamente descrita en una norma; en el campo de la actividad civil, puede ser fijada por la ley, o estimada contractualmente con respaldo en la reglamentación positiva, dada la primacía de la voluntad en el Derecho Privado y el carácter preferentemente supletorio de esta normatividad; de ahí que el Código de la materia establezca que todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes.

4ª *La cláusula penal es simplemente el avalúo anticipado hecho por las partes contratantes de*

perjuicios que pueden resultar por la inejecución de una obligación, su ejecución defectuosa o el retardo en el cumplimiento de la misma; el calificativo de penal no significa que pertenezca al Derecho Penal, entendido como la defensa de los intereses comunes, sino una sanción o pena civil, tendiente a garantizar los intereses particulares y limitada a una reparación exclusivamente patrimonial. El concepto de pena comprende el derecho represivo y el Derecho Privado en el que se da a través de convenciones o cláusulas para garantizar el cumplimiento de la voluntad contractual.

5ª Los artículos 1592 a 1601 del Código Civil, objeto de esta demanda de inconstitucionalidad, estatuyen lo relacionado con la cláusula penal en materia civil o pecuniaria, o sea que constituyen la reglamentación a que deben atenerse los contratantes que la estipulan voluntariamente para asegurar el cumplimiento de una obligación.

6ª El artículo 1º de la Ley 57 de 1887, al adoptar como ley de la República el Código Civil sancionado el 26 de mayo de 1873, no viola la Constitución.

Tampoco se encuentra vulnerado, con las normas acusadas algún otro precepto de la Carta Fundamental.

Por estas razones la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

1º Es exequible el artículo 1º de la Ley 57 de 1887, en cuanto adopta como ley de la República los artículos 1592 a 1601, inclusive, del Código Civil.

2º Son exequibles los artículos 1592, 1593, 1594, 1595, 1596, 1597, 1598, 1599, 1600 y 1601 del Código Civil.

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

José Enrique Arboleda Valencia, Presidente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA NACIONAL

Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública. — Oficina de Informática. — Exequibilidad del número 3 del artículo primero y los artículos tercero y cuarto del Decreto 661 del 10 de abril de 1974, por el cual se revisa el Decreto-ley 2814 de 1968 y se dictan otras disposiciones.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 28 de noviembre de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Humberto Velásquez Galarza pide que se declaren inexequibles el número 3 del artículo 1º y los artículos 3º y 4º del Decreto 661 de 10 de abril de 1974.

Las disposiciones acusadas.

"DECRETO NUMERO 661 DE 1974
"(abril 10)

"Por el cual se revisa el Decreto-ley 2814 de 1968 y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 2ª de 1973, y oída la Junta Consultiva creada por la misma Ley,

"*Decreta:*

"Artículo 1º El artículo 1º del Decreto-ley 2814 de 1968 quedará así:

"La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública tendrá la siguiente organización:

"1 . . . . . .
"2. . . . . .
"3. *Oficina de Informática.*
"4. . . . . .
"Artículo 2º . . . . . .
"Artículo 3º *De la Oficina Informática.*

"Corresponde a la Oficina de Informática desarrollar las siguientes funciones:

"a) Promover, orientar y asesorar la realización de estudios sobre informática en general y de manera especial sobre la planificación, análisis y diseño e implantación de sistemas de información utilizados en los procedimientos administrativos. Así mismo, asesorar y proponer normas relacionadas con la elaboración de estudios informáticos de viabilidad y de integración de sistemas de información para la toma de decisiones, y

"b) Conceptuar sobre los proyectos de sistemas de información que vayan a ser total o parcialmente automatizados, a fin de que, en caso de resultar favorable el concepto emitido, la comisión de Normas de Procesamiento Automático de Datos pueda considerar el estudio de factibilidad técnica que pretenda establecer nuevos sistemas de procesamiento automático de datos o modificación de los existentes.

"Artículo 4º Los estudios de factibilidad técnica orientados a establecer nuevos sistemas de procesamiento o modificar los existentes, al igual que los pliegos de cargos para las convocatorias de licitaciones de equipos y servicios de procesamiento automático de datos, no podrán tramitarse por los organismos de la Administración Nacional si no van acompañados de los análisis previos de los sistemas de información que se proyecten mecanizar o automatizar total o parcialmente.

"Los análisis previos o estudios informáticos de viabilidad de que trata el inciso anterior, como así mismo los contratos que sobre servicios informáticos o de computación pretendan celebrar las entidades de la Administración Nacional, deberán contar con el concepto previo y favorable de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública".

("Diario Oficial" 34110, junio 28, 1974).

Infracciones y motivos invocados.

El actor reputa infringidos los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta, por no ceñirse el Decreto 661 a las autorizaciones extraordinarias que se invocaron al expedirlo, las cuales consignó el artículo 1º de la Ley 2ª de marzo 27 de 1973, así:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella podrá

"Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto".

Y explica:

El numeral 1º faculta al Presidente para suprimir dependencias, y luego para fusionar y crear dependencias. Obsérvese que las palabras fusionar y crear no están separadas por una coma sino unidas por la conjunción y. De acuerdo con el propósito claramente expresado por el legislador de reducir y simplificar la organización administrativa, es lógico concluir que la creación de nuevas dependencias debe estar basada en la supresión o fusión previa de otras. Así se reduciría el gasto público y se simplificaría la organización administrativa.

Crear nuevas dependencias sin suprimir o fusionar otras previamente, llevaría al aumento del gasto público y al crecimiento de la organización administrativa, lo cual resultaría contrario al propósito del legislador y rebasaría los límites por éste impuestos al ejercicio de las facultades extraordinarias.

"Esto fue precisamente lo que se operó en el caso de las disposiciones acusadas, pues por virtud de ellas se creó la Oficina de Informática sin previa supresión de otras y, además, se le asignaron funciones que ya cumplía otra dependencia nacional, con lo cual se instauró una duplicidad totalmente contraria a los objetivos de la ley.

"En efecto, el decreto acusado modifica el artículo 1º del Decreto 2814 de 1968 que contemplaba la estructura de la Secretaría de Organización e Inspección de la Presidencia de la República. Esta norma había establecido que tal Secretaría estaba compuesta de las siguientes dependencias:

"1. Oficina de Inspección.

"2. Oficina de Organización y Sistemas, y

"3. Grupo de Servicios Administrativos.

"El artículo 1º acusado dispuso en la siguiente forma la estructura de la Secretaría:

"1. Oficina de Inspección.

"2. Oficina de Organización y Sistemas.

"3. *Oficina de Informática,* y

"4. Grupo de Servicios Administrativos.

"Es decir que creó otra dependencia, la *Oficina de Informática,* sin que previamente se suprimieran o fusionaran otras. Aumentó en lugar de reducir o simplificar la organización administrativa como lo ordenó la Ley 2ª, y aumentó en lugar de disminuir el gasto público, puesto que determinó la necesidad de aumentar la planta de personal tal y como se plantea en el artículo 5º, mediante la adición de partidas presupuestales como se ordena en el artículo 6º".

El demandante también expone:

"Igualmente, las normas acusadas, en lugar de simplificar los trámites destinados al establecimiento de nuevos sistemas de procesamiento automático de datos, o modificación de los sistemas existentes, añadieron uno nuevo, o sea el previsto en el literal b) del artículo 3º, como paso previo al concepto que debe emitir la Comisión de Normas de Procesamiento de Datos en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto extraordinario 3167 de 1968, estableciendo la duplicidad de una función, puesto que siendo la Secretaría de Organización e Inspección miembro principal de la Comisión de Normas, no se justifica que ella realice o pronuncie, por aparte, y previamente, estudios y conceptos que puede efectuar dentro del seno de la Comisión o en alguna subcomisión que al efecto se establezca por la mesa directiva".

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público rebate los argumentos de la demanda. Vale destacar el siguiente pasaje de su vista fiscal:

"El Decreto 661 de 1974, parcialmente acusado, fue expedido dentro del término señalado por la ley de facultades.

"Atendidos el texto y la finalidad de la Ley 2ª de 1973, ha de entenderse que '*revisar* la organización administrativa' vale tanto como reorganizar la Administración por sus aspectos estructural y funcional. Para esto se concedieron las facultades extraordinarias, como lo confirman las demás previsiones del artículo 1º del ordenamiento, que contienen determinaciones suficientes para cumplir el mandato del artículo 76-12 de la Carta en cuanto a la materia, que así resulta amplia o extensa, pero no vaga sino concreta, es decir, precisa.

"Todas las normas de la Ley 2ª deben considerarse como un conjunto armónico, dominado por un fin: aumentar la rapidez y eficacia en la prestación de los servicios, mediante una mejor utilización de los instrumentos y recursos humanos y fiscales disponibles, con aplicación de los principios y técnicas de la ciencia administrativa. Pero las reformas resultantes de esta revisión así inspirada han de beneficiar a la Administración considerada también como un todo integrado y no como una simple yuxtaposición de partes independientes, sin relación entre sí.

"Suprimir o no crear dependencias dentro de un Ministerio, Departamento Administrativo o entidad descentralizada, para 'simplificar' su organización administrativa, puede no resultar en un mejor funcionamiento integral de la Administración. Bien puede crearse una oficina o sección en cualesquiera de esas reparticiones, sin que ello deba implicar, en pretendido acatamiento a la ley, la supresión forzosa de otra en el mismo Ministerio, Departamento, Superintendencia, etc., con tal que esa creación no redunde en aumento del gasto total de funcionamiento o en desmejoramiento del servicio.

"No aparece demostrado que la creación de la Oficina de Informática en la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública contraríe las políticas y criterios expuestos y que han de encontrarse ínsitos o expresos en la ley de facultades extraordinarias.

"De manera que por sí sola esa medida no implica extralimitación en el ejercicio de tales facultades, ni de consiguiente infracción del artículo 118-8 en relación con el artículo 76-12, ambos de la Constitución".

Consideraciones.

Las autorizaciones dadas por la Ley 2ª de 73, durante un año, y ejercidas a tiempo, se concedieron "para revisar la organización administrativa nacional", y al efecto se puntualizó que el Gobierno podía:

—suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, con el fin de

—reducir y simplificar la organización administrativa,

—y disminuir, en lo posible, el gasto público.

Procede ver las disposiciones acusadas a la luz de esos tres puntos.

Creación de una dependencia.

El artículo primero, número 3, creó, en la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Nacional, la "Oficina de Informática", parte integrante del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Como la ley capacitó al Presidente para instituir dependencias en los departamentos administrativos, salta a los ojos que el número 3 del artículo primero del Decreto 661 tiene encaje en la habilitación de que trata la Ley 2ª. Un cotejo entre las palabras de ésta y lo resuelto en el Decreto basta a respaldar este corolario.

Simplificación.

Una oficina encargada de prever a plazo más o menos extenso las decisiones de la Administración por medio de estudios y datos estadísticos reunidos al través de encuestas y otras investigaciones y elaborados con ayuda de procesos automáticos de recuento, agiliza los cometidos presentes y futuros que son inherentes al sector administartivo del Poder. Computadoras automáticas y otros elementos mecánicos se utilizan en estas labores, especialmente en las de planificación. El literal a) del artículo 3º del Decreto 661 se inspira en tal propósito, y así desempeña la potestad conferida en la Ley 2ª sobre simplificación del mecanismo administrativo. Es constitucional. Y lo propio corresponde afirmar en lo referente al literal b) cuando adscribe a la oficina fundada por el Decreto 661 la misión de emitir concepto sobre sistemas de información que hayan de ser automatizados o que proceda modificar.

Parecido móvil de traer claridad, precisión y sencillez anima el artículo 4º del Decreto, pues encomienda a la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública realizar análisis previos y de factibilidad técnica en lo concerniente a proyectos dirigidos a establecer nuevos sistemas de automatización o a los pliegos de cargos para licitación de equipos destinados a esos objetos. La generalización de métodos y equipos que este artículo persigue evita complicaciones, y de tal manera se amolda a la ley de facultades. El artículo 4º es exequible.

Posible disminución de gasto.

Ni se diga que establecer la oficina mencionada, por ocasionar una adición presupuestal, es contrario a la ley de facultades extraordinarias, pues éstas no se otorgaron con la condición indispensable de que se disminuyeran erogaciones de forma inmediata, aunque la ley sí habla de "reducir, en lo posible, el gasto público por tal concepto", esto es, de lograr esa disminución en cuanto fuere dable, dejando al criterio guberna-

mental el obtenerlo o no. De resto, una simplifación por los métodos que trata de implantar el Decreto 661 debe lógicamente de redundar a la larga en economía o mejor rendimiento de las funciones administrativas, aun si las reformas de procedimiento y la adquisición de aparatos y equipos resulta inicialmente costosa. El reparo que se glosa no es pertinente. Tampoco se halla que los textos impugnados violen preceptos superiores distintos de los considerados en las líneas antecedentes.

Resolución.

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

Resuelve:

Son exequibles el número 3 del artículo primero y los artículos tercero y cuarto del Decreto 661 del 10 de abril de 1974, por el cual se revisa el Decreto-ley 2814 de 1968 y se dictan otras disposiciones.

Publíquese, comuníquese al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial*, y archívese.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Gustavo Fajardo Pinzón, Conjuez; *Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero, Luis Carlos Zambrano.*

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

CARRERA JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Inexequibilidad de los artículos 109, 116, 117, 118, y 119 del Decreto 250 de 1970, en cuanto establecen los recursos de apelación y consulta en los procesos por faltas disciplinarias seguidos contra los funcionarios de la Rama Jurisdiccional del Poder Público denominados "jueces".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., 28 de noviembre de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

I. Petición.

El ciudadano Gregorio Rodríguez Vásquez, con fundamento en lo previsto en el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte declare la inexequibilidad de los artículos 109, 116, 117, 118 y 119 del Decreto extraordinario número 250 de 18 de febrero de 1970, "por el cual se expide el estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público".

El Decreto citado aparece publicado en el "Diario Oficial" número 33023 de 21 de marzo de 1970, fecha desde la cual rige.

La demanda fue admitida por auto de 26 de agosto del presente año y se dispuso darle el trámite señalado por el artículo 16 del Decreto 0432 de 1969.

II. Disposiciones acusadas.

El texto de las disposiciones acusadas, es el siguiente:

"DECRETO 250 DE 1970
" (febrero 18)

"Por el cual se expide el estatuto de la Carrera Judicial.

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

"*Decreta:*

" . . . . . .

"*Competencia*

" . . . . . .

"Artículo 109. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado conocen en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias seguidos contra los Magistrados de Tribunal Superior, del Distrito o de Aduanas y de Tribunal Administrativo, respectivamente.

"La Corte Suprema de Justicia conoce en segunda instancia de los procesos por faltas disciplinarias fallados en primera por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de Aduanas.

" . . . . . .

"Artículo 116. Los fallos de primera instancia en los procesos disciplinarios serán apelables dentro de los tres días siguientes a su notificación, en el efecto suspensivo, tratándose de funcionarios y en el devolutivo tratándose de empleados, y serán consultados si no se interpusiere apelación.

"Artículo 117. En la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y los Tribunales, el asunto será repartido a un magistrado sustanciador quien hará sala disciplinaria con otros dos de diferentes especialidades, escogidos por orden alfabético de apellidos.

"Artículo 118. Recibido el expediente por el superior, se fijará en lista por cinco días para alegación. El proyecto de fallo deberá registrarse en el término de veinte días y la sentencia se dictará dentro de los diez siguientes.

"Artículo 119. En segunda instancia podrán decretarse pruebas de oficio, por una sola vez, antes del fallo. El término para la práctica de

éstas se señalará prudencialmente sin que exceda de diez días más el término de la distancia y suspenderá el señalado para la sentencia".

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

Señala el actor como violado el artículo 160 de la Constitución.

Las disposiciones acusadas infringen el anterior precepto por cuanto los magistrados y los jueces están sujetos a las sanciones disciplinarias que les imponga el "respectivo superior", y este es el funcionario o entidad que los designe.

Advierte, sí, que la acusación de las disposiciones transcritas, se limita a los jueces, como funcionarios que son de la Rama Jurisdiccional. Esta petición será el límite del fallo que se profiera.

De modo expreso, expone el actor:

"Ya se ha transcrito la parte pertinente del artículo 160 de la Constitución Nacional que atribuye al 'respectivo superior' la función de imponer sanciones a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional. La Corte acertadamente, en concepto del suscrito demandante, ha definido suficientemente la locución 'respectivo superior' en su sentencia de Sala Plena del 4 de abril de 1974, cuyo ponente fue el honorable Magistrado doctor Luis Carlos Pérez, al resolver la demanda del ciudadano Guillermo Rojas Villoria".

Hace, además, una serie de importantes consideraciones, que dan mayor solidez a la decisión de la Corte, a la cual se refiere, y que en esencia, es fundamento de su demanda.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación, en vista número 166 de septiembre 30 de 1974, remite su concepto al número 156 de 1º de julio de 1974, en el cual dice:

"Parece incontrovertible, según interpretación autorizada de la honorable Corte Suprema de Justicia, que la expresión 'respectivo superior' inserta en el inciso segundo del artículo 160 del estatuto mayor da lugar a pensar que las sanciones disciplinarias impuestas a magistrados y jueces solo pueden serlo por la entidad judicial encargada de nominar al inferior en propiedad: La Corte respecto de los Magistrados de Tribunales de Distrito Judicial y de Aduanas en relación con los jueces correspondientes. De consiguiente, mal puede, una norma legal crear en materia disciplinaria más de una instancia en beneficio de los incriminados en cuestión. Pero, por lo mismo, ha de inferirse de la misma disposición constitucional, sin lugar a dudas, que la limitación de la única instancia es de carácter exceptivo y expreso y que solo cubre a los magistrados y a los jueces. No así a los demás empleados de la Rama Jurisdiccional ni a los del Ministerio Público".

V. Consideraciones:

1ª *En principio debería corresponder al Tribunal Disciplinario, creado por el artículo 217 de la Constitución, la competencia para el ejercicio del poder disciplinario, respecto de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.*

2ª El artículo 109 del Decreto 250 de 1970, "por el cual se expide el estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público", atribuye a la Corte Suprema el conocimiento en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias contra los Magistrados de los Tribunales Superiores y en segunda instancia de los procesos por faltas disciplinarias fallados en primera por esas corporaciones. A su vez, los artículos 116, 117, 118 y 119, también acusados, señalan el procedimiento para el trámite de esta segunda instancia.

3ª Esta acción pública de inexequibilidad, se encamina, por petición expresa del actor, a demostrar que la institución de la segunda instancia en tales procesos disciplinarios es inconstitucional, por lo que respecta a los jueces, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 160 de la Constitución cuyo texto es: "Los magistrados y los jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución, en la forma que determine la ley".

4ª La Corte Suprema, reiterando una jurisprudencia anterior, al pronunciarse sobre la demanda de inexequibilidad del numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, precisó el concepto de "respectivo superior" empleado por la Constitución, entendiendo por tal a quien hace el nombramiento. Dice así la parte pertinente:

"La expresión demás funciones, es muy relativa y puede validarse hasta el punto en que el legislador invade una materia regulada de manera especial por el constituyente. Así ocurre con el inciso 2º del artículo 160 de la Carta, en cuanto preceptúa que la función correctiva de los magistrados pertenece al *'respectivo superior'*, entendiendo por tal a quien lo nombre. Esta norma no quedó sustituida por el artículo 73 del Acto legislativo número 1 de 1968 (artículo 217 de la Constitución), en el entendimiento de que

las demás funciones podían elevar el poder disciplinario del Tribunal sobre todos los empleados judiciales y del Ministerio Público. El concepto que surge de relacionar las dos disposiciones constitucionales citadas es el de que el derecho a corregir las faltas de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial corre de cargo de la Corte Suprema y que el Tribunal Disciplinario puede intervenir la conducta irregular de los miembros de la Corte Suprema y de los Consejeros de Estado''.

(Sentencia de abril 4 de 1974).

5ª *Las normas acusadas, como lo anotan el actor y el Jefe del Ministerio Público, se refieren a ''funcionarios'' y ''empleados'' de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, o sean todos los comprendidos en el artículo 3º del Decreto 250 de 1970. Los funcionarios en la Rama Jurisdiccional, se dividen en Magistrados y Jueces, y son empleados quienes desempeñan los demás cargos en la rama en referencia.*

Igualmente los Agentes del Ministerio Público son funcionarios y empleados según la calidad como desempeñen sus funciones.

6ª *La exigencia constitucional de que los Magistrados y Jueces sean sancionados disciplinariamente por su respectivo superior, se refiere exclusivamente a estas dos categorías que integran la Rama Jurisdiccional; excluye a los empleados de esa Rama y a todos los servidores del Ministerio Público, sean funcionarios o empleados. Solamente, pues, los Magistrados y Jueces, deben ser sancionados disciplinariamente ''por el respectivo superior'' por mandato constitucional, entendiendo por tal a quien hace el correspondiente nombramiento, según interpretación jurisprudencial. Los empleados de la Rama Jurisdiccional y los Agentes del Ministerio Público, quedan sujetos a la reglamentación legal en cuanto a la imposición de sanciones disciplinarias.*

7ª *Los procesos disciplinarios contra los Magistrados de la Corte Suprema y los Magistrados de Tribunales Superiores son decididos en una sola instancia, por el Tribunal Disciplinario y la Corte, respectivamente. Los recursos de apelación y consulta, están, por consiguiente, concedidos exclusivamente a los Jueces de la República, pues son los únicos cuyos procesos disciplinarios han sido asignados a los Tribunales Superiores, en primera instancia.*

8ª En estas condiciones, *las normas impugnadas no se ajustan con el ordenamiento constitucional del artículo 160, comoquiera que ''el respectivo superior'' de los Jueces no es otro que el Tribunal que los nomina. La segunda instancia que el artículo 109, acusado, autoriza para ante la Corte Suprema de Justicia, desconoce esa calidad de ''respectivo superior'', pues tanto el recurso de apelación como la consulta forzosa de la decisión disciplinaria del Tribunal, coloca en definitiva, o sea en cabeza de la Corte, la competencia que la Constitución, de modo inequívoco, asignó al Tribunal.*

VI. Conclusión.

La demanda de inexequibilidad debe prosperar contra las disposiciones acusadas, en cuanto establecen la segunda instancia, pero solamente en lo referente a la categoría de jueces.

VII. Fallo.

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

Resuelve:

Son *inexequibles* los artículos 109, 116, 117, 118 y 119 del Decreto 250 de 1970, en cuanto establecen los recursos de apelación y consulta en los procesos por faltas disciplinarias seguidos contra los funcionarios de la Rama Jurisdiccional del Poder Público denominados ''jueces''.

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

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alfonso Suárez de Castro, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero, Luis Carlos Zambrano, Jorge Gaviria Salazar.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Sentencia que declaró inconstitucionales el inciso 2 del artículo 109 y los artículos 116, 117, 118 y 119 del Decreto 250 de 1970.

Las razones por las cuales nos apartamos, respetuosamente del fallo que antecede son, en síntesis, las siguientes:

I. Su fundamento radica en que la Corte en las sentencias de inexequibilidad del numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 (de abril 4 de 1974) y de los artículos 37 a 42 del Decreto 1968 de 1964 (9 de febrero de 1967), fijó el concepto de "respectivo superior", empleado por el artículo 160, inciso 2, de la Constitución, y que como por éste ha de entenderse "el que hace el nombramiento", a los jueces solo pueden juzgarlos los correspondientes Tribunales Superiores del Distrito Judicial, en única instancia.

Pero la propia sentencia de 9 de febrero de 1967 expresa: "...si hay una pirámide judicial, cuya base son los jueces municipales y cuya cima es la Corte Suprema de Justicia, si hay una perfecta subordinación entre las diferentes partes de esa pirámide o jerarquía, tiene que aceptarse que cuando la Carta habla de 'respectivo superior', se está refiriendo al superior natural, dentro de la organización por ella establecida, *y en manera alguna a cuerpos extraños a la misma* (subrayamos): la Corte es el 'respectivo superior' con relación a los Tribunales, y éstos lo son, a su vez, de los jueces...".

Nótese que la noción de "respectivo superior" la refiere dicha sentencia a "cuerpos extraños a la misma" y con relación a éstos determina que es la Corte el superior respectivo de los Tribunales, los que, a su vez, lo son de los jueces. De aquí no puede deducirse, pues, que dentro de la llamada "pirámide judicial" la Corte no sea también respectivo superior de los jueces, dándole a la expresión "respectivo", el mismo sentido de "inmediato", calificación que no emplea el invocado artículo constitucional.

Por lo consiguiente, sin necesidad de variar la doctrina sentada en los fallos mencionados, resulta constitucional el que la Corte revise en segunda instancia o en virtud de consulta los fallos dictados en materia disciplinaria por los Tribunales Superiores respecto de los jueces.

II. La apelación y la consulta en forma alguna resultan inconstitucionales, si se tiene en cuenta que se trata de puntos de mero procedimiento que corresponde fijar a la ley, sin que tropiece con disposición alguna de la Carta, bien cuando los establece, ora cuando los suprime.

Por otra parte, cuando el artículo 160, inciso 2, de la misma, prevé que "los magistrados y jueces estarán sujetos a sanciones discipilnarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución *en la forma que determine la ley*" (subrayamos), está dejando plena facultad al legislador para regular "la forma" de tales procesos y dentro de ésta cabe sin la menor duda el establecer la apelación y la consulta.

III. *Si se relacionan dentro del citado precepto las expresiones: "respectivo superior" y "en la forma que determina la ley", no se encuentra oposición entre ellas, para llegar a la conclusión de que si ésta crea una segunda instancia o el grado de consulta en los procesos disciplinarios, contraviene dicho texto constitucional. La función primordial del intérprete es la de armonizar las normas jurídicas y no la de desvertebrarlas, deduciendo, como en el presente negocio, que si establece apelación o consulta en uso de la facultad de la segunda expresión, quebranta el sentido conceptual de la primera.*

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Jorge Gaviria Salazar, José Eduardo Gnecco C., Humberto Murcia Ballén, Ernesto Escallón Vargas.

CONTROL SOBRE LAS ACTIVIDADES DE URBANIZACION, CONSTRUCCION Y CREDITO PARA LA ADQUISICION DE VIVIENDAS

Derechos adquiridos y meras expectativas. — Exequibilidad de los artículos 24 y 25 de la Ley 66 de 1968.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., diciembre 12 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición.

1. Con fundamento en el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Alfonso Campagnoli demanda declaración de inexequibilidad de los artículos 24 y 25 de la Ley 66 de 1968 "por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de vivienda y se determina su inspección y vigilancia".

2. El libelo fue presentado en la Secretaría de la Corte, Sala Constitucional, el día 2 de julio del año en curso, acompañado de dos documentos provenientes de la Gobernación del Departamento de Bolívar.

3. En providencia del 13 de julio del mismo año, se admitió la demanda y se dispuso correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"LEY 66 DE 1968
"(diciembre 26)

"por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determina su inspección y vigilancia.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

. . . . . .

"Artículo 24. Quienes al entrar en vigencia la presente Ley estén anunciando o ejecutando algunas de las actividades previstas en el artículo 1º deberán ajustarse a ella en el término de tres (3) meses, contados a partir de su vigencia.

"Artículo 25. Las personas naturales o jurídicas que hubieren efectuado cualesquiera actividades relacionadas con urbanización de terrenos, construcción de viviendas u otorgamiento de créditos para tales fines, con anterioridad a la vigencia de esta Ley, serán vigiladas y controladas por el Superintendente Bancario, cuando tengan compromisos pendientes, aunque no realicen nuevas operaciones, a fin de que den estricto cumplimiento a sus obligaciones y sobre ellas podrá tomar las medidas de que trata el artículo 12 de esta Ley".

2. Para fijar el alcance y los efectos jurídicos de las dos normas anteriores, que son las impugnadas, se deben transcribir, al igual, las siguientes disposiciones de la misma Ley 66 de 1968:

"Artículo 1º El Gobierno Nacional, a través del Superintendente Bancario, ejercerá la inspección y vigilancia de las actividades de enajenación de inmuebles, dentro de planes o programas de urbanización, o construcción de viviendas, cualquiera que sea el sistema adoptado; así como de las consistentes en el otorgamiento de crédito para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de las mismas.

. . . . . .

"Artículo 12. El Superintendente Bancario puede tomar la inmediata posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas jurídicas o naturales que se ocupen de las actividades de que trata esta Ley, o disponer su liquidación:

"1º Cuando hayan suspendido el pago de sus obligaciones.

"2º Cuando hayan rehusado la exigencia que se les haga en debida forma de someter sus cuen-

tas y sus negocios a la inspección del Superintendente Bancario.

"3º Cuando persistan en descuidar o rehusar el cumplimiento de las órdenes debidamente expedidas por el Superintendente Bancario.

"4º Cuando persistan en violar alguna norma de sus estatutos o de la ley, en especial la relativa a la obligación de llevar la contabilidad de sus negocios.

"5º Cuando persistan en manejar sus negocios de manera no autorizada o insegura.

"6º Cuando su patrimonio, si se trata de persona natural, o su capital y reservas en las personas jurídicas, sufra grave quebranto que ponga en peligro la oportuna atención de sus obligaciones.

"7º Cuando el ejercicio de las actividades de que trata la presente Ley se desarrolle en las circunstancias mencionadas en el artículo anterior.

"Artículo 26. Las providencias de que trata el artículo 12 requieren la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

. . . . . .

"Artículo 11. Incurren en prisión de dos (2) a seis (6) años quienes sin hallarse inscritos ante el Superintendente Bancario o cuya inscripción haya caducado, anuncien o desarrollen las actividades de que trata esta Ley, además de las sanciones que les correspondan por la comisión de otros delitos contemplados en el Código Penal".

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

1. El actor indica como violado el artículo 30 de la Constitución, inciso 1º.

2. Las razones de su objeción las resume así:

"En cuanto al artículo 24:

"Al usar esta disposición la frase que dice 'al entrar en vigencia la presente Ley', reconoce la existencia anterior de situaciones jurídicas concretas, de derechos o vínculos adquiridos entre las partes actuantes por razón de las actividades que enumera o señala el artículo primero, de contratos legítimos perfectos, que la ley ni el legislador tienen facultad de entrar a desconocer, a modificar o a torñar más gravosa o dispendiosa la situación de una cualquiera de las partes, sin que del lado de la otra, por lo demás, haya intención, actividad o pretensión, así sea implícita o tolerada, de que su status le sea modificado.

"En cuanto al artículo 25:

"Lo que se acaba de decir es igualmente aplicable a esta otra disposición, pero en una forma más grave, rotunda y elocuente, ya que aquí a actividades ya plenamente consumadas, irreversibles, personales, es a las que se hace referencia al decirse que ya se "hubieren efectuado", es decir, cumplido bajo un régimen legal determinado, vigente, que las partes no preveían ni sospechaban (ni tenían por qué hacerlo), que habría de ser modificado".

"La retroactividad que consagran las dos prescripciones motejadas violan flagrantemente, repito, lo estatuido en el inciso primero del artículo 30 de la Constitución Nacional que a la letra dice así en su primera parte, ya transcrita atrás:

"Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por los posteriores".

"La violación que atribuye a las disposiciones ya copiadas al principio de la Ley 66 de 1968, es más patente si se tiene en cuenta que la única retroactividad que se permite a las disposiciones legales es la consagrada en el inciso segundo del artículo 26 de la Carta, y eso limitadísima a la materia criminal permisiva o favorable.

"La característica retroactiva de las disposiciones que acuso, al ser aplicada, podría dar lugar a sanciones que previamente no han sido establecidas por providencias legales que las haya determinado, prohibiendo también determinados hechos, tal como lo establece el inciso primero del artículo 28 de la Constitución Nacional, y esas sanciones son las que enumeran los artículos 11, 12, 13, 14 y 28 de la misma Ley 66, que trataren de imponerse o aplicarse a los contratos debidamente legalizados con anterioridad a su vigencia y en contra de los cuales ninguna de las partes contratantes haya manifestado inconformidad alguna y, por el contrario, traten de finalizarlos y cumplirlos en las formas y términos en ellos previstos o pactados y contemplados.

"No está por demás expresar a la honorable Corte que reconozco la bondad y conveniencia de todas las demás disposiciones de la Ley 66 de 1968, y que si he llegado hasta ella para impetrar la declaratoria de inexequibilidad de sus artículos 24 y 25, se debe a los conceptos emitidos por el Ministerio de Gobierno y por la Gobernación del Departamento de Bolívar, los cuales incluyo en copia fotostática el primero y en copia auténtica el segundo, debidos a consultas elevadas a esas entidades".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación, en breve vista número 164 de 19 de agosto de este año, se abstiene de emitir concepto de fondo acerca de la demanda de inexequibilidad, por cuanto considera que no se ha dado cumplimiento al artículo 16 del Decreto 432 de 1969, por haber olvidado el actor transcribir los artículos de la Ley 66 de 1968 que se mencionan en los que son objeto de impugnación. Tal apreciación es equivocada: la obligación del demandante al respecto no es otra que la de "la trascripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales"; y la de otras, cuando ello es imprescindible. Lo cual no sucede en el presente caso.

V. Consideraciones.

Primera.

1. *La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa. Tal noción se relaciona de modo íntimo con el problema de la retroactividad de la ley.*

Por "derecho adquirido" ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona, natural o jurídica, que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.

Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad están garantizadas, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.

2. *Ajusta mejor con la técnica denominar "situación jurídica concreta o subjetiva", al derecho adquirido o constituido de que trata la Constitución en sus artículos 30 y 202; y "situación jurídica abstracta u objetiva" a la mera expectativa de derecho. Se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya jurídicamente su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona.*

Segunda.

1. El proyecto de la hoy Ley 66 de 1968, fue presentado al Congreso por el Ministro de Hacienda y Crédito Público de entonces, y en la exposición de motivos, se dice:

"a) La actividad de los particulares en el campo de la urbanización, la construcción y el otorgamiento de crédito para la adquisición de solares o viviendas ha conocido en los últimos años auge extraordinario. El fenómeno se acentúa a medida que las ciudades crecen bajo el impulso de la migración rural y de la alta tasa de aumento demográfico. Y, al crecer ellas surgen necesidades imprevistas en materia de desarrollo urbanístico y de provisión de vivienda, especialmente para las clases media y popular.

"b) Esta circunstancia y la falta de adecuado control por parte del Estado, han permitido que el esfuerzo no siempre ordenado por atenderlas se realice frecuentemente en condiciones propicias para el delito y el desconocimiento de los intereses de la comunidad. Por años, la carencia de previsión, capacidad y honestidad de personas dedicadas a este tipo de actividades, han hecho de ellas una industria peligrosa, capaz de causar grave daño a los particulares que creen en sus buenas intenciones, no menos que a las empresas que con seriedad, competencia y pulcritud contribuyen al desarrollo urbano y a la solución de los problemas de vivienda".

2. *Se trata de una ley de policía administrativa, inspirada en la primacía del interés público o social, que la Constitución acoge y manda, y cuyas normas deben aplicarse con el respeto que el derecho ajeno demanda y hasta donde éste no menoscabe el derecho de otros o de la colectividad.*

Tercera.

1. *Deber esencial del Estado es el de proteger a los gobernados en sus vidas, honra y bienes. Y las autoridades, término genérico, que actúan dentro de su estructura, están instituidas, conforme al artículo 16 de la Carta, para "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Como lo ha dicho la Corte en fallos precedentes, esta norma establece, con claridad y precisión, los fines insustituibles de la colectividad jurídicamente organizada.*

2. *Cuando el Estado cumple con este deber y crea situaciones impersonales u objetivas a través de la ley, no pretende cercenar un derecho adquirido o constituido conforme a ley anterior. Menos cuando los mandatos legales son de orden público de inmediato cumplimiento.*

Cuarta.

1. De acuerdo con estas observaciones se tiene:

1. *El artículo 24 de la Ley 66 de 1968 se refiere a las personas que están anunciando o eje-*

cutando en el presente la actividad de promover la enajenación de inmuebles, dentro de planes o programas de urbanización o construcción de viviendas, sin sujeción a los requisitos del artículo 1º de la Ley 66 de 1968; con lo cual no se viola derecho alguno o situación jurídica concreta legalmente creada.

2. *Igual cosa acaece respecto del artículo 25 que somete a la vigilancia y control del Gobierno, Superintendencia Bancaria, "a las personas naturales o jurídicas,* que tengan compromisos pendientes *(se subraya), por razón de actividades relacionadas con urbanización de terrenos, construcción de viviendas u otorgamiento de crédito para tales fines, con anterioridad a la vigencia de esta Ley".*

3. *El caso del artículo 24 se relaciona con la promoción de las actividades, o sea que se persigue con ella interesar a terceros en la adquisición de un inmueble, hecho futuro e incierto que no puede equipararse a un derecho adquirido. Y el del artículo 25, claramente dice que la acción de vigilancia y control solo afecta a las personas interesadas "cuando tengan compromisos pendientes", con el obvio objeto de que los cumplan, y nada más.*

Conclusión.

Las normas acusadas no quebrantan el artículo 30 de la Constitución, inciso 1º, ni otro alguno.

Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son *exequibles* los artículos 24 y 25 de la Ley 66 de 1968.

Comuníquese al Gobierno. Publíquese e insértese en la *Gaceta Judicial.*

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Alvaro Leal Morales, Conjuez; *Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero y Federico Estrada Vélez.*

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

DECRETO DECLARATORIO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA

La competencia de la Corte se refiere sólo al aspecto formal. — Es constitucional el Decreto legislativo número 1970 de 17 de septiembre de 1974.

*Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bo*gotá, D. E., octubre 15 de 1974.

(Magistrados ponentes: doctores José Gabriel de la Vega y Eustorgio Sarria).

I. Control constitucional.

1. La Presidencia de la República, con oficio de 18 de septiembre de este año, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 1970 de 1974, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 122 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de 19 de septiembre de 1974, se dispuso: "Para el fin indicado en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, fíjese en lista este negocio, en la Secretaría General de la Corte, por el término de tres días".

3. Dentro del término de la fijación los ciudadanos Gustavo Zafra Roldán y Rubén Darío Lizarralde Montoya por una parte, y José A. Pedraza Picón por la otra, en sendos escritos, impugnan el referido Decreto como violatorio de varias normas de la Constitución, y en especial de las contenidas en los artículos 32 y 122.

II. Texto del Decreto.

"Presidencia de la República

"DECRETO NUMERO 1970 DE 1974
"(septiembre 17)

"por el cual se declara el estado de emergencia económica.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional, conocido el dictamen favorable del Consejo de Estado, y

"Considerando:

"Que para proteger los ingresos y salarios y velar por el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional, de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución y otras disposiciones afines, se impone intensificar la lucha contra la inflación y el alza constante en el costo de la vida;

"Que la desvalorización de la moneda y consecuencialmente de los salarios reales tiene su origen principalmente en las emisiones destinadas a saldar un déficit fiscal de características excepcionales;

"Que como consecuencia de este déficit, ha llegado el momento en que el Estado se ha visto precisado a aplazar el pago de sueldos y salarios a sus servidores, lo cual constituye una grave e inminente amenaza para el orden económico y social del país;

"Que el mantenimiento indefinido de precios artificiales y subsidios para algunos artículos de primera necesidad ha determinado su fuga hacia los países vecinos, por la brecha entre los precios del mercado doméstico y los del mercado internacional;

"Que la caída de los precios de algunos de nuestros productos principales de exportación en las lonjas internacionales pueden afectar gravemente el ritmo de nuestro comercio exterior".

"Que una calamidad transitoria e inesperada, como ha sido el derrumbe de Quebradablanca, tiene aislados gran parte de los territorios situados al este de la Cordillera Oriental, privando al Distrito Especial de su principal fuente de abastecimiento y a los Llanos Orientales de elementos esenciales para el normal desarrollo de su actividad agrícola y pecuaria, como son los combustibles, los medios de transporte y maquinaria agrícola, el bodegaje para el almacenamiento de las cosechas y el oportuno suministro de fertilizantes;

"Que es necesario dictar medidas inmediatas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos,

Decreta:

"Artículo 1º Declárase el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional, por el término de cuarenta y cinco días.

"Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 17 de septiembre de 1974".

(Fdos.) ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN, Presidente de la República; *Cornelio Reyes,* Ministro de Gobierno; *Indalecio Liévano Aguirre,* Ministro de Relaciones Exteriores; *Alberto Santofimio Botero,* Ministro de Justicia; *Rodrigo Botero Montoya,* Ministro de Hacienda y Crédito Público; General *Abraham Varón Valencia,* Ministro de Defensa Nacional; *Rafael Pardo Buelvas,* Ministro de Agricultura; *María Elena de Crovo,* Ministra de Trabajo y Seguridad Social; *Haroldo Calvo Núñez,* Ministro de Salud Públiblica; *Jorge Ramírez Ocampo,* Ministro de Desarrollo Económico; *Eduardo del Hierro Santacruz,* Ministro de Minas y Energía; *Hernando Durán Dussán,* Ministro de Educación Nacional; *Jaime García Parra,* Ministro de Comunicaciones, y *Humberto Salcedo Collante,* Ministro de Obras Públicas.

III. Consideraciones:

Primera.

1. El artículo 122 de la Constitución manda: "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

"El Gobierno en el decreto en que declare el estado de emergencia señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas. El Congreso podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este artículo.

"En las condiciones y para los efectos previstos en este artículo, el Congreso se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado.

"Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1º; lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

"Durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

"Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

"Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario".

2. *Este precepto constitucional permite al Presidente de la República dictar dos clases de decretos con fuerza de ley: la primera comprende el decreto que declara el estado de emergencia; la segunda, todos los decretos que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con la situación que haya determinado ese estado, y estén destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. A ambas clases, de modo inequívoco, se refiere el parágrafo del artículo 122, que precisa la competencia de la Corte sobre este asunto.*

3. *El decreto inicial que declara el "estado de emergencia económica" es un acto conjunto del Jefe del Estado y los Ministros, sometido al control de la Corte en los términos del artículo 214*

y del parágrafo del artículo 122, y cuya revisión no puede comprender el estudio de los motivos que se hayan tenido para declararlo, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de modo discrecional.

Segunda.

1. *Mas, la decisión del Presidente de la República que significa la declaración del "estado de emergencia económica" está precedida y acompañada de condiciones que el mismo artículo 122 y el artículo 141, establecen, y que son garantías constitucionales del obrar regular de los gobernantes, y por ende, de la seguridad jurídica de los gobernados.*

2. *Frente a ellos corresponde a la Corte, en armonía con el parágrafo del artículo 122, comprobar, de modo objetivo, su cumplimiento, sin que le sea permitido adentrarse en consideraciones de orden económico, social o fiscal.*

3. *Esos requisitos son:*

a) Consulta previa al Consejo de Estado (artículo 141-1);

b) Firma de todos los Ministros (artículos 57 y 122-1);

c) Declaración motivada (artículo 122-2);

d) Término dentro del cual se va a hacer uso de las facultades extraordinarias (artículo 122-3);

e) Convocatoria del Congreso, si este no se hallare reunido (artículo 122-3).

4. El Decreto número 1970 fue expedido con el lleno de los anteriores requisitos. En efecto:

a) El Consejo de Estado emitió concepto favorable a la declaración de emergencia económica, tal como consta de su preámbulo;

b) Lleva la firma de los trece (13) Ministros del Despacho;

c) Hace constar los motivos de la declaración de emergencia, así: necesidad de pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional e inflación y alza constante en el costo de la vida; desvalorización de la moneda y de los salarios y déficit fiscal de características excepcionales; aplazamiento del pago de sueldos y salarios a servidores del Estado; mantenimiento de precios artificiales y subsidios para artículos de primera necesidad y fuga de éstos hacia países vecinos por diferencia entre precios del mercado doméstico y los del mercado internacional; caída de productos principales de exportación en las lonjas internacionales, lo que puede afectar gravemente el ritmo del comercio exterior, y calamidad transitoria e inesperada, como ha sido el derrumbe de Quebradablanca, que "tiene aislados gran parte de los territorios situados al este de la Cordillera Oriental, privando al Distrito Especial de su principal fuente de abastecimiento y a los Llanos Orientales de elementos esenciales para el normal desarrollo de su actividad agrícola y pecuaria";

d) Se señala un término de cuarenta y cinco (45) días para el estado de emergencia económica, dentro de los noventa (90) que como término máximo, en el año, fija el artículo 122;

e) No convoca al Congreso, pues éste se halla reunido en sesiones ordinarias conforme al artículo 68 de la Constitución.

5. En consecuencia, tal decreto se ciñe a los artículos 122 y 141 de la Constitución. No quebranta estos preceptos ni otro alguno de la Carta.

Tercera.

1. Los impugnadores antes mencionados, en extensos memoriales, objetan la constitucionalidad del Decreto número 1970. Entre sus censuras vale destacar y responder las que indican como violatorias del artículo 122, en general, y las que se refieren a deficiencias en los motivos concretos de emergencia económica invocados por el acto que la declara:

a) Se sostiene que los considerandos del decreto impugnado son imprecisos; reparo que la Corte no acoge, pues como consta en la parte motiva de esta sentencia, tales causas determinantes, a juicio del Gobierno, de la anormalidad que hoy se contempla, aparecen debidamente enumeradas;

b) También se dice que habrá imposibilidad de establecer relación directa entre el decreto que declaró la emergencia y los que se dicten como consecuencia de tal acto. Este es un punto esencial que debe estudiarse de manera concreta a propósito de cada una de las medidas que adopte el Gobierno en ejercicio de las facultades que le reconoce el artículo 122 de la Carta, estudio que ha de abarcar la constitucionalidad de ellas, por todos sus aspectos. No sería pertinente avanzar juicios sobre asuntos que requerirán ulterior examen de esta entidad;

c) Tampoco se halla fundada la tacha relativa a la falta de relación causal entre los considerandos del Decreto número 1970 y su parte resolutiva, toda vez que ésta, como consecuencia de hechos enumerados en los considerandos, se limita a declarar el estado de emergencia en el territorio nacional, por causas de índole económica y social, que son las exigidas por el artículo 122 de la Constitución;

d) Lo mismo cabe decir de la censura que se hace por pretendida incongruencia entre los mo-

tivos del Decreto y la declaración de emergencia;

e) No se justifica la trasgresión que se alega respecto del artículo 32 del estatuto constitucional, pues este canon se refiere a un mecanismo jurídico muy especial de las leyes de intervención y a su desarrollo por el Ejecutivo, materia distinta de la cuestión muy específica y peculiar del estado de emergencia;

f) No es el caso de analizar si los hechos aducidos en el Decreto número 1970, son sobrevinientes o no en relación con la situación anterior del país, pues estas apreciaciones subjetivas escapan a la competencia de la Corte, con ocasión del examen del presente Decreto.

2. *En lo que hace al segundo grupo de violaciones antes aludido, por estimarse que no existe el déficit fiscal de que trata uno de los considerandos del Decreto número 1970, es obvio que la Corte, por extraño a su misión, no puede entrar a definir, como lo hacen los impugnantes, si la contabilidad nacional debe llevarse teniendo en cuenta la noción de "presupuesto de competencia" u otro método cualquiera.*

3. *Y, finalmente, también está fuera de las atribuciones de esta corporación hacer aquí el análisis enderezado a averiguar si la situación económica del país padece de inflación o es fiscalmente deficitaria o si los precios del mercado fluctúan desarregladamente y afectan o no el comercio exterior de Colombia.*

4. Por las razones expuestas, no hay lugar a resolver favorablemente la inexequibilidad que piden los impugnadores.

IV. Decisión.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 122 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo número 1970 de 17 de septiembre de 1974 "por el cual se declara el estado de emergencia económica".

Comuníquese al Gobierno e insértese en la *Gaceta Judicial.*

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto del Magistrado Luis Sarmiento Buitrago en la sentencia de octubre 15 de 1974 que declaró constitucional el Decreto 1970 de este año, sobre declaratoria de emergencia.

I

El estado de emergencia es una excepción en el régimen institucional.

La Constitución Nacional no solamente fija la órbita de las distintas Ramas del Poder Público, sino que determina o contiene una estructura general del Estado, en la cual esas Ramas del Poder tienen organizadas sus funciones con el criterio de que, aunque han de colaborar armónicamente en la realización de los fines del mismo Estado, su competencia es diferente y precisa. Así se determina el orden constitucional con principios generales que son los soportes de esa estructura del Estado y con reglas de carácter especial que están necesariamente enmarcadas dentro de esos principios generales.

Dentro de ese criterio general de la separación de las Ramas del Poder Público, tiene, a su vez, carácter general el principio según el cual es al Congreso al que corresponde de manera común o normal hacer las leyes (art. 76). Este es un planteamiento que, por ser evidente y sustancial dentro del orden constitucional, no requiere esfuerzos dialécticos ni consideraciones jurisprudenciales, históricas o políticas.

Y, así las cosas, es decir, en la forma esquemática que corresponde a un enfoque o examen general o de conjunto de la estructura de la Constitución, resulta no menos evidente que los casos en los cuales no es al Congreso, sino al Presidente de la República, a quien corresponde cumplir a veces funciones legislativas, son casos que se salen de ese marco general de la organización estructural del Estado. O, dicho en tér-

minos más adecuados dentro de la hermenéutica jurídica que tiene principios de secular vigencia que no son solamente para interpretar y aplicar las leyes comunes, sino que también y con no menor razón son utilizables en la interpretación de la ley de las leyes, esos casos constituyen verdaderas excepciones al principio general de que es al Congreso al que corresponde dictar las leyes. Por lo cual son de estricta interpretación y de aplicación restringida y deben reunirse de manera inequívoca e indubitable las circunstancias o condiciones o presupuestos a los cuales se hayan subordinado por el constituyente tales excepciones. Porque el rompimiento del orden constitucional en virtud del cual se confiere al Ejecutivo una función de legislador, debe tener una justificación evidente que no se deduce sino de las condiciones en las cuales se confieren al Presidente de la República unas facultades que se salen del orden general de la organización constitucional del Estado.

En el caso concreto del artículo 122 de la Constitución, que constituye una clara excepción al principio del artículo 76, se han indicado los supuestos a los cuales se subordina la declaración del estado de emergencia. Y es importante anotar que en este caso ha sido más exigente el constituyente que en el caso del artículo 121, pues que ha exigido expresamente que la declaración sea motivada, con el fin de establecer cuáles son esos supuestos que condicionan la excepción al principio general que rige en materia de formación u origen de las leyes.

II

Antecedentes del estado de emergencia.

El estado de emergencia, como creación diferente al de estado de sitio, tiene un origen jurisprudencial que el constituyente institucionalizó en el año de 1968.

Al efecto, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de junio de 1956, dijo:

"En la interpretación de los preceptos de la Carta Fundamental ha de buscarse la realización de los fines perseguidos por el constituyente y dar cabida, en lo razonable y en lo necesario, a las nuevas concepciones que desarrollen y vivifiquen las normas escritas y los principios que las informan, adaptando las instituciones a la realidad de los hechos actuales. El constituyente del siglo pasado no previó ni pudo prever la complejidad de los trastornos políticos, sociales y económicos de nuestros días, pero el intérprete debe encontrar en sus ordenamientos los medios adecuados para salvar las difíciles emergencias a que se enfrenta el gobernante de hoy, como que la Constitución ha sido expedida "con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz", según lo expresó sabiamente su preámbulo. Con este criterio, es dable admitir que graves perturbaciones de orden político, social o económico, que pongan en peligro la paz pública, justifican el estado de sitio y la adopción de medidas propias a tal emergencia, en la misma forma como fue autorizado este régimen excepcional para las épocas anormales de conmoción interna por alzamiento o insurrección. En todo caso, desde luego, el trastorno político, social o económico debe ser de tanta entidad que comprometa la paz pública. Y de consiguiente, las medidas legislativas extraordinarias que el Gobierno dicte entonces para conjurar la perturbación del orden público, en ejercicio de los poderes del artículo 121, se extienden legítimamente a las causas políticas, sociales y económicas que hayan originado o mantengan la anormalidad, para atacarlas y destruirlas en cuanto fuere necesario para el pronto restablecimiento de la paz". (G. J. T. LXXXIII, pág. 34).

Como antecedente tanto de esta jurisprudencia, como de la norma positiva, se halla en el proyecto de reforma constitucional de 1953 el siguiente artículo nueve. (122):

"En caso de grave anormalidad económica, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y previo concepto favorable del Consejo Económico Nacional, dictar las providencias que juzgue necesarias para conjurar la situación.

"Los decretos que expida el Presidente, en ejercicio de esta atribución, se equipararán a las leyes". (Estudios Constitucionales, Tomo Segundo, Bogotá, Imprenta Nacional, 1953, pág. 409).

Por su parte el Presidente Alberto Lleras en su mensaje al Congreso de 1958 recomendó a los legisladores en su carácter de constituyentes el deslinde del orden público del económico, para evitar los abusos a que daba lugar el ejercicio del artículo 121. Dice así:

"El desprestigio y laxitud del estado de sitio que ha llegado a ser un simple expediente para sustituir la ausencia de un órgano de legislación, no nos permite ya examinar su eficacia para lo único que justifica tan excepcional medida. En realidad parece necesario que se estudie por el constituyente ordinario, es decir, por vosotros, una reforma sustancial del poder extraordinario del artículo 121, cuyo abuso no ha sido seguramente una de las causas menores de la gran perturbación presente. Hasta ahora no parece haberse pensado sino en ponerle restricciones

convenientes de tiempo y de modo a esa facultad que se creó para un tipo de desorden, frecuente cuando se expidió esa legislación: la revolución, el golpe de mano, el alzamiento. La experiencia de estos años nos ha mostrado otra perturbación que seguramente será la más frecuente y peligrosa en el futuro y parece necesario estudiar grados de suspensión de las garantías constitucionales, estados diferentes de alerta y de emergencia que no tengan por qué llegar a la forma más dura y por consiguiente la menos perdurable y eficaz en una larga campaña de pacificación, como el estado de sitio, con la sustitución del derecho común por el indeterminado derecho de gentes. ("El Tiempo", VIII-8-58, pág. 11).

No participó de este criterio el Presidente Lleras Restrepo quien en su mensaje al Congreso de 1966, dijo:

"Por el contrario, no cree el Gobierno necesario consagrar la posibilidad de que se decrete un estado de emergencia, que autorice a dictar decretos con fuerza de ley aun cuando sea de vigencia limitada. Personalmente estimo que la figura de las facultades extraordinarias pro témpore que estableció la Constitución de 1886, es el mejor y más apto instrumento para atender situaciones de crisis, como lo demuestra la historia del país". (Historia de la Reforma Constitucional - 1968, Imprenta Nacional 1969, pág. 24).

En cambio, el entonces Senador, actual Presidente de la República, doctor Alfonso López, no fue partidario de las facultades extraordinarias. En la exposición de motivos a su proyecto de reforma, dice:

"El sistema llamado entre nosotros de las facultades extraordinarias y del cual se ha usado y abusado durante muchos años, es contrario a la naturaleza del estado de derecho y no sólo ha colocado y coloca en tiempos normales en manos del Ejecutivo poderes comparables a los de las monarquías absolutas sino que es la principal causa de las fallas del funcionamiento del Congreso y de su deficiente prestigio en cuanto a su labor legislativa". (Posdata à la Alternación. Populibros, pág. 271).

Este fue el proyecto presentado por el doctor López Michelsen para el estado de emergencia económica:

"Artículo. Cuando a juicio del Departamento Administrativo de Planeación, los índices del costo de la vida y del desempleo, así como el déficit fiscal y el desequilibrio de la balanza de pagos, señalen una excepcional perturbación económica de carácter general, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y previo dictamen del Consejo de Estado, declarar el estado de emergencia económica.

"Artículo. Declarado el estado de emergencia económica, el Presidente tendrá además de sus facultades ordinarias la de dictar, con la firma de todos los Ministros, decretos legislativos directa y exclusivamente destinados a poner fin a la emergencia económica.

"Artículo. Tales decretos no podrán derogar, modificar ni suspender la Constitución ni versar sobre materias distintas a las directas y específicamente económicas y fiscales; pero sí podrán derogar o modificar definitivamente leyes anteriores.

"Las contribuciones o impuestos establecidos mediante estos decretos solo podrán cobrarse durante un año fiscal, salvo que el Congreso decida adoptarlos definitivamente, como leyes ordinarias.

"Artículo. La facultad que para dictar los decretos legislativos de que trata este capítulo tienen, conjuntamente, el Presidente y los Ministros es indelegable.

"Artículo. Tales decretos están sujetos al control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia en la misma forma establecida para las leyes ordinarias.

"Artículo. La duración del estado de emergencia económica debe ser determinada en la misma providencia que lo declare y no podrá exceder de un año. Si la perturbación se prolongare por un tiempo mayor, se requerirá permiso previo del Congreso cada vez que una prórroga fuere necesaria, pero no podrán autorizarse prórrogas mayores de un año, en cada caso.

"Artículo. Si antes del vencimiento del término o de alguna de las prórrogas mayores que se contemplan en el artículo anterior cesare la perturbación económica, el Congreso declarará la terminación del estado de emergencia.

"Si el Congreso no estuviere reunido, lo hará el Presidente, con la firma de todos los Ministros.

"Artículo. Dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria sobre terminación del estado de emergencia, el Presidente y los Ministros, conjunta o separadamente, pasarán al Congreso una exposición motivada sobre las medidas adoptadas para poner fin a la emergencia.

"Artículo. Serán responsables el Presidente y los Ministros por el abuso que hubieren cometido en el ejercicio o aplicación de las facultades relativas al estado de emergencia.

"Artículo. Las reuniones ordinarias del Congreso no son incompatibles con el estado de emer-

gencia y aquél deberá reunirse en las fechas señaladas por la Constitución". (Posdata a la Alternación. Populibros, pág. 238).

Estos antecedentes, con fundamentales reformas, dieron lugar a la actual normatividad del estado de emergencia, no sólo económica, sino también social o por grave calamidad, reglada en el artículo 122 de la Carta, cuya transcripción es innecesaria.

III

Competencia de la Corte para conocer del decreto que declara el estado de emergencia.

El decreto que declara el estado de emergencia se expide en uso de las facultades que al Presidente confiere el artículo 122 de la Constitución, como expresamente lo indica el inciso primero de tal precepto; por consiguiente es de carácter legislativo según lo califica el parágrafo del mismo; y no puede ser en otra forma porque acarrea la consecuencia trascendental de convertir al Ejecutivo en legislador y facultarlo para expedir normas de carácter objetivo e impersonales, inclusive derogar o modificar la legislación preexistente.

Pero aun cuando se le considere como un acto condición para el ejercicio de la facultad legislativa, es siempre un acto reglado, en la forma y en el fondo.

Todos los actos del poder público se ejercerán en los términos que la Constitución establece (art. 2º); esos términos están señalados para el estado de sitio en el artículo 121 y para la declaración de emergencia en el artículo 122. A la Corte compete, en virtud de estas normas el control jurídico de los actos del Gobierno y al Congreso el control político, para exigir la correspondiente responsabilidad.

En cuanto al estado de sitio y su levantamiento la Corte ha aceptado que es competente para conocer respecto a los requisitos de forma (concepto del Consejo de Estado y firma de todos los Ministros); y en cuanto al fondo solamente ha investigado si existe guerra exterior o al menos estado de beligerancia para justificar un estado de sitio, eludiendo el estudio de la conmoción interior, con la afirmación de que esta calificación es un acto discrecional o de poder, exclusivo del Presidente por mandato del artículo 120-7 de la Carta.

En tratándose del estado de emergencia (social, económica o grave calamidad) también acepta la ponencia su competencia para decidir de la constitucionalidad del decreto que la declara, solamente por razones de forma.

Este control, que bien puede confiarse al radicador de decretos o simplemente a la secretaría de la entidad, no corresponde al concepto que el constituyente ha tenido siempre de entregar al más alto tribunal jurisdiccional la guarda de la integridad de la Constitucioón. Ni siquiera puede invocarse para eludir el control de fondo, que la Carta entrega de modo preferente al Presidente la guarda del orden público, porque la dirección general de la economía no corresponde primordialmente al Presidente de la República.

Ni en el estado de sitio, menos en el de emergencia, puede haber actos discrecionales, omnímodos, actividades que el Gobierno pueda desarrollar arbitrariamente; todos los actos del Ejecutivo deben sujetarse a la Constitución y a la ley por graves y urgentes que sean las situaciones que se trate de remediar; el estado de derecho así lo exige; la invocación a actos de poder discrecionales del Presidente es un recuerdo obsoleto del absolutismo monárquico que la democracia ha hecho desaparecer. Si el artículo 122 exige motivar la declaración de emergencia, no es un acto discrecional.

Si la Corte no analiza los motivos de la emergencia y los encuentra reales, ¿cómo puede cumplir la función que le confía la Carta sobre que los decretos que dicte el Presidente con fuerza legal "tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia"?

Carece de respetabilidad pensar que el constituyente de Colombia hubiera querido limitar la función de control jurisdiccional a una simple actuación notarial para lo cual no hubiera sido necesario entregar esa función a la más alta corporación judicial integrada por Magistrados que el propio constituyente se esforzó en revestir con la más absoluta independencia de las otras Ramas del Poder Público.

El control debe ser, en consecuencia, integral o no tiene razón de existir. La competencia tiene que ser por aspectos de forma y de fondo, o la guarda de la Constitución no es integral.

IV

Presupuestos necesarios del estado de emergencia.

Ya se dijo que el estado de emergencia es una situación exceptiva dentro del orden jurídico, que exige precisión de los hechos que la originan y un tratamiento estricto para su regulación y control.

El artículo 122 señala condiciones presupuestos necesarios de forma unos y de fondo otros,

todos imprescindibles para declarar al país en emergencia económica o social.

Son requisitos de forma:

a) Oír previamente al Consejo de Estado;

b) Expedir el decreto correspondiente con la firma del Presidente y de todos los Ministros, y

c) Señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias.

Son presupuestos de fondo:

a) Que sobrevengan hechos distintos de la guerra exterior o de la conmoción interior o ambos juntos;

b) Que tales hechos perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, y

c) Que la declaración de emergencia sea motivada.

Es verdad que actualmente en el país no se presentan los hechos previstos en el artículo 121, puesto que no hay guerra exterior, ni hay conmoción interior; el país está en época de paz.

Los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social, los denomina el mismo artículo 122 "crisis" (inc. 2º); a éstos puede agregarse o acaecer independientemente una grave calamidad pública.

En la motivación del Decreto 1970, que declara la emergencia económica, no se precisa si los hechos están perturbando o amenazan perturbar, es decir, si la crisis ya apareció o amenaza aparecer. Se invoca, la necesidad de intervenir en la dirección general de la economía nacional, por medio de protección del valor real de salarios, control de precios, lucha contra la inflación y costo de vida, eliminación de subsidios, emisiones de moneda, déficit fiscal en general y caída de precio de algunos productos principales de exportación; se agrega, además, una calamidad pública y se alude a una posible perturbación social por el aplazamiento de pago de sueldos y salarios a los servidores del Estado.

Los hechos, pues, en que se funda la declaración de emergencia, son los más de carácter ecomico, alguno de orden social y una calamidad pública; a pesar de esto solamente se ha declarado "el estado de emergencia económica"; más precisamente hubiera sido declarar la "emergencia económica y social del país", o simplemente "declarar el estado de emergencia" como dice la Constitución.

Empero, lo fundamental, para satisfacer los requisitos constitucionales, es determinar si los hechos son sobrevinientes o no; cumplido esto, se precisará si perturban o amenazan perturbar, esto es, si hay crisis o simplemente amenaza de crisis, situaciones distintas y aun contradictorias.

Sobrevenir, dice el diccionario de la lengua es: "acaecer una cosa además o después de otra. Venir de improviso".

Los hechos enunciados como motivación del estado de emergencia, son crónicos en la economía nacional: décadas de años lleva el Gobierno tratando de congelar precios, de mantener el valor real de salarios, de soportar huelgas de maestros y empleados por falta de pago de salarios; de buscar la estabilidad del precio del café y principalmente de evitar el desequilibrio fiscal y el déficit de tesorería. Es propiamente un estado de normalidad dentro de la anormalidad económica que sufre no solo Colombia sino el mundo entero, incluyendo a los países desarrollados.

La emergencia está instituida para cuando sobrevengan hechos de tal anormalidad que perturben gravemente la misma anormalidad que es propia de la economía nacional.

Los hechos relacionados en la motivación de la emergencia no han sobrevenido, por consiguiente la situación no se ha modificado para dar al país un tratamiento de excepción.

Se objetará que estas apreciaciones son subjetivas, por tratarse de hechos cuya evaluación no está al alcance de la Corte; esto es, que la estimación fáctica escapa al control jurídico.

Con la misma autoridad con que esta corporación afirma que la situación actual no es de "tiempo de paz" bien puede estimar que el alza en el costo de la vida es crónico, o que la inflación es permanente y que el precio del café es fluctuante, etc.

Sin embargo hay criterios de autoridad y aun plena prueba legal que permiten afirmar que los hechos invocados para la emergencia no encajan dentro de las exigencias del artículo 122 de la Carta.

Como criterios de autoridad vale la pena citar a dos ciudadanos a quienes se entregó la máxima investidura popular en los períodos presidenciales anteriores.

Dice el ex-Presidente Lleras Restrepo refiriéndose al actual período presidencial:

"En el campo político ¿cuál de los Gobiernos desde 1930 hasta la fecha ha tenido ante sí una situación más propicia que la que habrá de manejar la administración próxima?

"Cuando yo entré al Gobierno, las reservas eran negativas, es decir, el Banco de la República debía al exterior más de lo que tenía en oro y divisas, y eso que no se tomaba en cuenta para calcular el saldo negativo la parte entonces

insoluta de la deuda externa de la Federación Nacional de Cafeteros. En agosto de 1970 ya las reservas eran fuertemente positivas y desde entonces, bajo el influjo de todos los factores indicados y de otros, a los cuales haré breve referencia enseguida, el crecimiento ha sido vertiginoso, a pesar de que en 1973 se pudieron realizar importaciones por un valor nunca antes superado. Jamás gobernante alguno ha asumido el mando con una posición de reservas igual a la que existirá el siete de agosto próximo...

"Tampoco desecho la posibilidad de que la situación cafetera pueda modificarse desfavorablemente, aunque el regreso a un ciclo de precios bajos se ha ido alejando como efecto de varias causas, en especial de la situación brasilera. Pero peligros de esa clase han existido siempre La diferencia radica en que ahora estamos mucho mejor armados para hacerles frente". (El Tiempo, 18 de mayo de 1974, pág. 7-A).

El ex-Presidente Pastrana Borrero observa:

"Paradójicamente, pues, la emergencia económica prevista por el constituyente de 1968 se ensaya por un Gobierno elegido con el más alto margen de opinión y con las más amplias mayorías parlamentarias dispuestas a respaldarlo en su acción política. Y en un momento en que los factores económicos no han tenido quizá signos más positivos en el pasado reciente. Unas reservas de divisas que superan los 500 millones de dólares, cuando hace poco eran negativas. Unas exportaciones que en solo un cuatrienio pasan de 560 millones de dólares anuales a 1.600 millones en el año presente. Un crecimiento del producto del 7.5, el segundo de Latinoamérica. Una absorción de empleo de un millón de seres en tres años, como lo indiqué antes. Un ritmo de construcción, de actividad industrial y agrícola sin precedentes. Un crecimiento anual del 25 por ciento en los recaudos corrientes. Un ahorro personal que se ha aumentado en un 30 por ciento con relación al período 1959-1971, no obstante la inflación, como lo anuncia en estudio reciente el profesor Hanson de la Universidad de Yale. Nueve mil millones de ahorro captado por el solo sisma de UPAC, sobre el cual se montaron tantas inquietudes hace unos meses, pero que prontamente fue aceptado por la presente administración y que ha sido una auténtica revolución en la estrategia del desarrollo. Otro tanto pudiera decir de cupos educativos, servicios de salud, expansión eléctrica y vial, soluciones sociales en general.

Existen dificultades fiscales pero no son de ahora. Casi que pudiéramos ciertamente decir que son estructurales, concomitantes con los problemas que surgen del desarrollo de un pueblo nuevo, como en el que crece la población, se multiplican las aspiraciones y los ingresos no pueden seguir tan acelerado paso. En el propio documento que los Ministros llevaron el 20 de agosto al parlamento se dice textualmente:

"El crecimiento de los gastos y la inversión en 1974 y 1975 es moderada". No se trata, por consiguiente, según este concepto del Gobierno, de que se hubieran abierto las esclusas de gastos o inversiones inconvenientes o impensadas. Asimismo, lo repito, los niveles de precios, como lo comprueba el documento que he citado del Fondo Monetario, son decrecientes y los medios de pago, según las notas editoriales del emisor, las más bajas en el trimestre de cualquier año del último quinquenio. Ojalá estos signos se mantengan, al menos, y puedan ser dados al país después de pasar el túnel de la emergencia económica". (El Espectador, IX-19-74, pág. 9-A).

Por su parte el Contralor General de la Republica, en su informe al Congreso Nacional reunido en julio de este año, trae los siguientes datos:

"En 31 de diciembre de 1973, la situación liquidó un superávit fiscal de $ 1.351.6 millones".

Y luego:

"Superávit fiscal aproximado en 30 de junio de 1974 de $ 531.257.069 millones".

Finalmente, en la información mensual que el Contralor General presenta al Gobierno, al concluir el mes de agosto, se destaca lo siguiente:

"1º La ejecución activa y pasiva del presupuesto determinó en 31 de agosto de 1974 un superávit presupuestal aproximado de 4.441.1 millones.

"2º La situación fiscal liquidó al concluir el mes de agosto un superávit aproximado de $ 4.441.3 millones, proveniente del resultado positivo de la ejecución fiscal presupuestal más el saldo no utilizado del superávit fiscal de 1973 y el mayor valor neto de los factores favorables del balance en 28 de febrero de 1974 sobre los desfavorables del mismo".

Y termina su informe así:

"6º Durante el mes de agosto se efectuaron adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital, por $ 3;3.7 millones. Estos nuevos recursos se destinaron en un 56.2% a incrementar apropiaciones de funcionamiento y en un 43.8% a programas de inversión". (El Tiempo, X-2-74, pág. 6-A).

Este informe presentado al Gobierno Nacional, hace plena prueba de la situación presupuestal, fiscal y de tesorería nacional, puesto que constitucionalmente el Contralor General de la

República es el encargado de llevar las cuentas publica generales de la Nación (art. 76 A. L. Nº 1 de 1968).

Cabe anotar que si se puede incrementar el presupuesto de inversiones, es porque hay fondos suficientes para pagar el funcionamiento o sea los sueldos de los servidores del Estado.

La revista del Banco de la República en sus notas editoriales, alude igualmente a la situación de bonanza fiscal y al control efectivo de los medios de pago, como lo anota el ex-Presidente Pastrana Borrero.

Ante estos hechos que demuestran una realidad distinta a la anotada en los considerandos del estado de emergencia, debe concluirse que no aparecen en el país los presupuestos requeridos en la Constitución para adoptar una normatividad de excepción.

No sobra tampoco observar que el señor Presidente desde la campaña política y luego en el discurso de posesión expresó reiteradamente su deseo de hacer uso de la legislación de emergencia, con lo cual se comprueba que los hechos invocados como causal no son sobrevinientes y de una gravedad inminente que amenacen perturbar el orden económico o social del país. Antes bien, se trata de una normalidad propia del subdesarrollo, de vieja data, que no puede configurar, en manera alguna, los presupuestos del artículo 122 para adoptar medidas de emergencia.

Paladinamente lo sostuvo así el Ministro de Gobierno en la Cámara de Representantes:

"Sostuvo, dice la crónica, que la medida de emergencia económica no es precipitada por cuanto el Presidente López la ha venido estudiando desde hace un año y, aún más, desde marzo de este año, el actual equipo económico ha estado trabajando sobre ella". (El Espectador, IX-19-74, pág. 10-A).

Esto demuestra que los hechos no son sobrevinientes, como exige la Constitución.

V

Decreto de emergencia y facultades extraordinarias.

Hay en los textos constitucionales una intrínseca relación entre el sistema de las facultades extraordinarias del artículo 76-12 y las del estado de emergencia:

a) Tanto en el artículo 76-12 como en el 122 se habla de "facultades extraordinarias";

b) En el 76-12 se requiere la determinación precisa de las facultades que el Congreso confiere al Gobierno; en el 122 la declaración de emergencia debe ser motivada;

c) En ambas figuras jurídicas las facultades son "pro témpore";

d). Con base en ambas se expiden "decretos legislativos" de carácter permanente;

e) En ambas, los decretos legislativos solo pueden ser modificados o derogados por el Gobierno durante el término de las facultades o por el Congreso en cualquier tiempo.

La precisión que exige el artículo 76-12 orienta y limita los decretos legislativos que tengan su respaldo y los que se excedan o desvíen vulneran la Carta; la motivación es el marco de acción de la legislación de emergencia; en ambos casos el exceso o la desviación infringen la Constitución.

Los decretos legislativos de que habla el 122 "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia"; en ambos casos el carácter exceptivo los ciñe rigurosamente a las facultades concedidas o a la motivación, en uno u otro caso.

De lo anterior se saca una conclusión cierta: que ambas figuras jurídicas deben tener igual tratamiento en el control jurisdiccional, a saber:

a) Que la imprecisión en la ley de facultades como en la motivación del decreto de emergencia, contrarían la Constitución;

b) Que el exceso en el uso de las facultades legales y la falta de relación directa y específica de los decretos con los motivos para declarar la emergencia, infringen la Carta, y

c) Que la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de una ley de facultades extraordinarias como de un decreto de emergencia, si las facultades o la motivación son imprecisas o ésta no corresponde a los presupuestos exigidos en la Constitución; en el primer caso por acción ciudadana y por control automático en el segundo.

Si los motivos invocados por el Presidente para la emergencia no son precisos o no se ciñen al campo restringido que la Constitución señala, la Corte debe declarar la inexequibilidad, pues está imposibilitada para conocer de la relación de causalidad entre la motivación y los decretos legislativos expedidos para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Si no se precisan los motivos de la emergencia, no se puede deducir la relación directa y específica de los decretos legislativos con la situación que determina el estado de emergencia.

VI

Insconstitucionalidad del Decreto 1970 por falta de precisión en la motivación.

Considerandos:

"Que para proteger los ingresos y salarios y velar por el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional, de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución y otras disposiciones afines, se impone intensificar la lucha contra la inflación y el alza constante en el costo de la vida;

"Que la desvalorización de la moneda y consecuencialmente de los salarios reales tiene su origen principalmente en las emisiones destinadas a saldar un déficit fiscal de características excepcionales;

"Que como consecuencia de este déficit, ha llegado el momento en que el Estado se ha visto precisado a aplazar el pago de sueldos y salarios a sus servidores, lo cual constituye una grave e inminente amenaza para el orden económico y social del país;

"Que el mantenimiento indefinido de precios artificiales y subsidios para algunos artículos de primera necesidad ha determinado su fuga hacia los países vecinos, por la brecha entre los precios del mercado doméstico y las del mercado internacional;

"Que la caída de los precios de algunos de nuestros productos principales de exportación en las lonjas internacionales puede afectar gravemente el ritmo de nuestro comercio exterior;

"Que una calamidad transitoria e inesperada, como ha sido el derrumbe de Quebradablanca, tiene aislados gran parte de los territorios situados al este de la Cordillera Oriental, privando al Distrito Especial de su principal fuente de abastecimiento y a los Llanos Orientales de elementos esenciales para el normal desarrollo de su actividad agrícola y pecuaria, como son los combustibles, los medios de transporte y maquinaria agrícola, el bodegaje para el almacenamiento de las cosechas y el oportuno suministro de fertilizantes, etc.

"Que es necesario dictar medidas inmediatas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos...".

Estos considerandos pueden resumirse en tres propósitos definidos:

1º Lucha contra la inflación y la carestía;

2º Protección de ingresos y salarios, y

3º Eliminación de subsidios.

Como telón de fondo aparece un desequilibrio fiscal, la desvalorización de la moneda por las emisiones para saldar los déficits fiscales, la baja de un producto principal de exportación y el derrumbamiento del puente de Quebradablanca.

Los tres propósitos corresponden a males crónicos en la economía de la vida colombiana, son hechos que conforman la situación de subdesarrollo del país que bien puede afirmarse aparejan una situación de normalidad que en manera alguna encajan dentro de los presupuestos constitucionales para decretar el estado de emergencia.

Su imprecisión impide a la Corte tener un concepto claro sobre los hechos distintos de la guerra exterior o la conmoción interior que permiten el estado de sitio para analizar la legislación extraordinaria tendiente a conjurar las crisis económicas o sociales que autorizan el estado de emergencia.

El marco necesario que ciña los decretos legislativos no se define en la motivación del decreto de emergencia, requisito que la Constitución requiere imperativamente.

El déficit fiscal proveniente de un presupuesto desequilibrado tiene su origen en fallas gubernamentales que no pueden invocarse para asumir facultades de legislador; la Constitución exige al Gobierno presentar un presupuesto equilibrado al Congreso y la ley orgánica de presupuesto permite subsanar el desequilibrio que aparezca en cualquier momento. No puede el Gobierno invocar su propia culpa.

Si la desvalorización de la moneda tiene su causa principal en las emisiones de papel moneda, al Presidente corresponde evitarlas por medio de la intervención necesaria en el Banco de Emisión, como atribución constitucional propia.

El fluctuante precio del café, que es el principal producto de exportación, no es un hecho nuevo sobreviniente a la precaria economía nacional.

La grave calamidad del derrumbe de un puente en Quebradablanca, ya fue olvidada por el Gobierno como causa del estado de emergencia por su inconducencia.

En cambio la sola expedición del decreto de declaratoria de la emergencia económica ya ha originado el aumento de la especulación, la incertidumbre en el orden económico y la fuga del país del capital nacional.

VII

Presidente y Congreso.

La Constitución establece como sistema de Gobierno el de la separación de funciones de las varias Ramas del Poder Público; este es el fun-

damento de un gobierno democrático y republicano; la detallada atribución de competencias y su desarrollo riguroso es lo que constituye un régimen de derecho.

La función legislativa compete esencialmente al Congreso como expresión de la voluntad popular y al Gobierno corresponde la ejecución de las leyes; excepcionalmente, por habilitación expresa de la Carta o por autorización del Congreso, puede el Presidente ser investido de facultades legislativas. Tal ocurre en los casos especiales de los artículos 121, 122 y 76-12 de rigurosa y estricta interpretación.

El régimen republicano de Colombia característicamente presidencialista desde la Constitución de 1886, fue ampliado en prerrogativas al Ejecutivo con la reforma de 1968 hasta el punto de dejar al legislador solamente la función de trazar los lineamientos generales, las orientaciones fundamentales del Estado, por medio de leyes orgánicas, normativas o cuadros y éstas por iniciativa del Gobierno. Ya antes de la reforma de 1968 decía el actual Presidente:

"Es tan inmensa la suma de poderes que tiene el Ejecutivo entre nosotros que, aun suprimiendo estas facultades extraordinarias del artículo 76, queda con instrumentos suficientes para gobernar en tiempos normales y anormales, amén de que siempre podrá participar en la tarea legislativa, mediante el derecho que tiene de presentar proyectos de ley sobre cualquier materia, el de objetar los que considere inconvenientes o inconstitucionales, el de participar en las deliberaciones de las Cámaras a través de los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos y el de que en las sesiones extraordinarias sólo se debatan las cuestiones que el Gobierno hubiere sometido a la consideración del Congreso". (Posdata a la Alternación, pág. 271).

Es así como el Congreso dicta las normas orgánicas del presupuesto, aprueba los planes y programas, estructura la administración, dicta normas sobre crédito público, cambio internacional, comercio exterior, aduanas y aranceles, etc.

Al Gobierno compete la iniciativa en los planes y programas a que debe someterse la economía nacional y la presentación del presupuesto que ha de reflejar esos planes y programas; la inversión de los fondos públicos, la creación de servicios, la ejecución del presupuesto, etc. En lo administrativo el Gobierno crea, y suprime cargos, fija las remuneraciones; en la administración descentralizada nombra todos los gerentes o directores de establecimientos públicos y nombra sus agentes en las entidades descentralizadas, territoriales, etc.

Contrasta la amplitud de las facultades presidenciales con las que el constituyente reservó al Congreso.

En la legislatura de 1973 se aprobaron 71 leyes de las cuales 56 fueron iniciativa del Gobierno y 15 del parlamento, esto es, solamente el 21% de la legislación.

Pero aún así, el sistema de Gobierno que la Constitución establece para Colombia es el democrático, que tiene su esencia en el parlamento y en el normal desempeño de sus funciones.

Respecto al estado de emergencia, es pertinente este concepto del Presidente Lleras Restrepo en el mensaje que en 1969 dirigió a los directorios nacionales de los partidos políticos.

"Consideramos que debemos ser muy explícitos sobre la interpretación de la nueva figura jurídica del estado de emergencia. Este no se ha instituido para que el Ejecutivo usurpe las atribuciones de las Cámaras, regulando por decreto situaciones de carácter permanente ni tomando medidas con respecto a los problemas crónicos, a los desequilibrios estructurales que existen en el organismo nacional; las soluciones para esa clase de problemas se deben proponer en forma de proyectos de ley al Congreso.... El estado de emergencia solo puede decretarse ante una crisis, es decir, ante un hecho que irrumpe o altera el curso regular de las cosas; un desastre natural; hechos anormales en el orden económico o social. Así, por ejemplo, no creemos nosotros que se puede declarar el estado de emergencia para dictar una reforma tributaria...".

La declaración de emergencia es un acto constitucionalmente reglado, no solo por el aspecto de forma, sino principalmente de fondo en cuanto exige la motivación, esto es, el señalamiento de las causas que la originan; habiéndose entregado a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución, debe analizar y calificar si esas causas corresponden a las facultades que el artículo 122 confiere al Presidente para casos de excepción. Inhibirse para calificar los motivos es permitir al Presidente asumir la facultad de legislar discrecionalmente, con lo cual se abre un camino expedito a la arbitrariedad y al despotismo.

La Corte Suprema de Justicia se encuentra en una coyuntura histórica para salvaguardiar los exiguos fueros del parlamento, base del sistema democrático del Gobierno de la República. Las liberalidades de hoy son fuente de los abusos del mañana.

Estas cosideraciones llevan a la conclusión de que la motivación del Decreto 1970 de 1974 que declara el estado de emergencia económica, no

encaja dentro de los presupuestos exigidos en el artículo 122 de la Constitución.

Luis Sarmiento Buitrago.

Fecha, ut supra.

Salvamento de voto.

Con todo respeto nos apartamos de la decisión precedente por las siguientes consideraciones:

1ª El decreto que declara el estado de emergencia económica, es un acto político o de Gobierno que declara la existencia de una grave perturbación del orden público económico y abre la puerta a la posibilidad de asumir poderes especiales para dictar decretos extraordinarios encaminados a liquidar aquellas causas o a prevenir sus dañinas consecuencias. El examen de esas causas y de su incidencia en la vida económica y social del país corresponde exclusivamente al Presidente como responsable que es del orden público en toda su extensión, según el texto del numeral 7º del artículo 120 de la Carta.

2ª *La institución jurídica del estado de emergencia comporta dos facultades diferentes:*

a) La del primer inciso del artículo 122 en cuya virtud puede el Presidente, por los motivos allí indicados, "con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia *por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año";*

b) La del segundo inciso del mismo precepto, según el cual "mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley, *destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos". Son estos decretos con fuerza de ley los que el parágrafo del citado artículo denomina* "legislativos", *porque como su nombre lo indica, tienen por objeto legislar o dictar normaciones encaminadas a solucionar la situación que dio origen a la emergencia económica.*

3ª *El control jurisdiccional encomendado en la materia a la Corte Suprema de Justicia por los artículos 122 y 214 de la Constitución, se refiere sólo a esos decretos legislativos. El afán del constituyente por precisar las atribuciones del Presidente dentro del estado de emergencia y por someter luego de modo automático al juzgamiento de la Corte el ejercicio de ellas, radica esencialmente en que es a través del examen de los citados decretos como se puede saber si el Gobierno ha quebrantado la Constitución al salirse de alguno de los límites que se precisan para legislar y es la manera como se puede impedir la comisión de excesos o abusos en el ejercicio de la facultad legislativa.*

4ª *Ciertamente la Corte es el supremo guardián de la Constitución, pero su competencia es reglada y por lo mismo debe ejercerla con arreglo a preceptos expresos sobre la materia. El decreto por el cual el Presidente declara el estado de emergencia, no es un decreto legislativo, porque en él no establece ninguna normación jurídica, ni deroga o modifica leyes preexistentes; es la condición en cuya virtud puede dictar decretos con fuerza de ley, o legislativos, y que son los que el citado parágrafo del artículo 122 ordena someter al control jurisdiccional de la Corte. Por lo mismo, aquel primer decreto declarativo del estado de emergencia no está comprendido dentro de la categoría de los sometidos al juicio de esta corporación, la que carece, por lo tanto, de competencia para juzgarlo.*

5ª *El control constitucional, para que cumpla la alta finalidad política y social a que está destinado, debe ir al fondo de los problemas que lo suscitan. En este orden de ideas, si la Corte pudiese acometer el examen del Decreto que declara el estado de emergencia, debería comenzar por definir lo que se entiende por una "emergencia económica y social" y continuar luego haciendo una confrontación entre las causas invocadas por el Presidente para dictarlo y el propio criterio de aquélla. Y si no hubiere coincidencia, declararlo inconstitucional, con lo cual correría el riesgo ineludible de asumir la dirección del orden público, cumpliendo así una tarea que constitucionalmente le es ajena (art. 120-7), y de someter al Presidente y a sus Ministros al juicio del Congreso. Y si dicho examen sólo se conforma con ejercer un control meramente formal, esto es, destinado a verificar,* prima facie, *si el decreto en cuestión está motivado, si lleva la firma de todos los Ministros, si fue oído el Consejo de Estado, si señaló término para el ejercicio de las facultades especiales y si se convocó al Congreso en caso de no estar reunido, este tipo de control carece de objeto, pues fuera de referirse a una hipótesis remota, en donde realmente puede desconocerse la Constitución es en los decretos derivados del declaratorio del estado de emergencia por exceso o abuso en la función legislativa, asumiendo el Gobierno la que corresponde al Congreso.*

6ª Todo lo anterior, que robustece el argumento de que el decreto comentado es un acto político y como tal debe ser tratado, encuentra amplia justificación y respuesta en lo dispuesto por el inciso 5º del artículo 122, cuando dice:

"Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1º; lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo". En síntesis, existe un control político, ejercido por el Congreso, para un acto, también político, cumplido por el Gobierno, y por tanto la Corte no es competente para juzgarlo.

Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Miguel Angel García B., José Eduardo Gnecco C.

GAS NATURAL NO ASOCIADO

Alcance de las sentencias sobre constitucionalidad de los Decretos de Emergencia. — Es constitucional el Decreto 1978 de 18 de septiembre de 1974, "por el cual se dictan normas cambiarias, fiscales y de comercio exterior sobre la producción de gas no asociado".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., octubre 15 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El Gobierno, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, con fecha 18 de septiembre de 1974 remitió a la Corte para examen de constitucionalidad, y de acuerdo con el parágrafo del artículo 122 de la Carta, una copia del Decreto número 1978 de 1974.

Texto del Decreto.

"DECRETO NUMERO 1978

"Por el cual se dictan normas cambiarias, fiscales y de comercio exterior sobre la producción de gas natural no asociado.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales, y

"Considerando:

"Que por Decreto 1970 de 1974 se declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional;

"Que es necesario adoptar normas cambiarias, fiscales y de comercio exterior que permitan asegurar al país su abastecimiento de gas natural no asociado al petróleo crudo, dando estímulo a la exploración y explotación del mismo,

"Decreta:

"Artículo primero. Será aplicable a la exexploración y explotación de gas natural no asociado, el régimen cambiario y de comercio exterior contemplado para el petróleo crudo en el Capítulo IX del Decreto 444 de 1967.

"Artículo segundo. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 18 de septiembre de 1974".

(Aparecen consignadas las firmas del Presidente de la República y de todos los Ministros).

Consideraciones.

Agotada la tramitación correspondiente, durante la cual no hubo impugnaciones, se considera:

Por Decreto 1970 del 17 de septiembre de 1974 se declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional, por el término de cuarenta y cinco días; y esta corporación, en sentencia de la fecha de hoy, lo declaró constitucional.

Mediante tal declaración, el Gobierno quedó habilitado para dar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Y con esa finalidad dictó el Decreto 1978, objeto de esta sentencia, la cual ha de concretarse: 1º, a verificar si dicho acto armoniza con el artículo 122 del estatuto político, y 2o, a inquirir si su contenido se conforma a los demás textos constitucionales.

El Decreto 1978 y el artículo 122.

El Decreto 1978 lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros y fue expedido dentro del término señalado para ejercer las facultades extraordinarias relativas al estado de emergencia. Por estos aspectos se ajusta al artículo 122 (inciso 2) de la Constitución.

Como se ha visto, el Decreto 1978 hace "aplicable a la exploración y explotación de gas na-

tural no asociado, el régimen cambiario y de comercio exterior contemplado para el petróleo crudo en el Capítulo IX del Decreto 444 de 1967", cuyas disposiciones versan sobre inversión de capitales extranjeros, venta al país de divisas que se importen, licencias para importación de bienes de capital y prohibición de destinarlos al comercio interior, empleo de los recursos de cambio exterior y contratos estipulados en moneda extranjera, reexportación de bienes de capital y su avalúo, reintegro de exportaciones, reembolso de capital y manera de remesar utilidades, registro de inversiones, vigilancia del movimiento de capitales, precios de exportación, tasa de cambio para liquidación de ingresos y egresos en moneda extranjera, etc., etc., regulaciones todas que al aplicarse a la importación de capitales extranjeros para la exploración y explotación de yacimientos de gas natural no asociado, facilitarían estas actividades económicas.

A efecto de comparar las normas del Decreto 1978 con las causas de crisis citadas en la declaración de emergencia económica y social, importa decir que si se llevan a cabo trabajos relativos a extracción de gas natural no asociado bajo el régimen en estudio es factible obtener los siguientes resultados inmediatos:

—Fomento de riqueza natural y empleo de recursos humanos.

—Ingreso de divisas extranjeras para pago de inversiones en exploraciones e instalaciones de explotación y por otros rendimientos pagaderos en moneda extranjera no sujeta a reembolso.

Como entre los motivos que determinaron la declaración del estado de emergencia económica y social, figuran tanto la necesidad de "velar por el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional", como el riesgo de que afecte "gravamente el ritmo" del "comercio exterior", resulta notorio que entre estos considerandos del Decreto 1970 y los efectos anotados existe una "relación directa y específica". Además de ese nexo causal, las disposiciones que se revisan tienden, a juzgar por los medios que consagran, a contrarrestar factores reputados como causantes de la crisis que describe y hace constar la declaración de emergencia. Y como el decreto en estudio tampoco desmejora "los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores", es evidente, por todo ello, que se arregla a los incisos segundo y sexto del artículo 122 de la Carta.

El Decreto 1978 y los demás textos superiores.

Por último, al cotejar con la Carta el Decreto 1978 de 1974, se llega a la conclusión de que dicho acto, además de conformarse al citado artículo 122, también armoniza con los demás preceptos del Código institucional.

Este examen se ha conducido en guarda de constitucionalidad y no puede comprender cauciones de provecho o incongruencia, que al Ejecutivo corresponde apreciar, pudiendo el Congreso "en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos" proferidos en estado de emergencia (art. 122, última parte del inciso tercero).

Decisión.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, y en ejercicio de la competencia que le atribuyen el artículo 214 y el parágrafo del artículo 122 de la Constitución,

Decide:

Es constitucional el Decreto 1978 de 18 de septiembre de 1974, "por el cual se dictan normas cambiarias, fiscales y de comercio exterior sobre la producción de gas natural no asociado".

Publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional por conducto del Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial*, y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

1. El estado de emergencia es transitorio; esta es su nota característica y su finalidad es corregir ese estado temporal de anormalidad en lo económico o social. Por eso el artículo 122 empieza diciendo: "Cuando *sobrevengan* hechos distintos de los previstos en el artículo 121...". Lo que *sobreviene* es lo que agrava una situación

ya existente o lo que aparece como hecho nuevo perturbador de la misma; lo oridnario, lo crónico, lo normal o corriente no es *sobreviniente*. Y el sentido conceptual y gramatical de ese verbo no puede desconocerse con el mero aserto de que el legislador no lo usó en su sentido natural y obvio o incurrió en equivocación al emplearlo o no quiso decir lo que el texto claro reza.

2. Esos hechos que *sobrevengan,* distintos de los previstos en el artículo 121, deben ser de tal naturaleza "que perturben o amenacen perturbar *en forma grave e inminente* el orden económico o social del país o que constituyen *también grave* calamidad pública". El juzgamiento de la gravedad e inminencia de los hechos perturbadores del orden público económico, es discrecional del Presidente de la República, quien asume, con sus Ministros, una responsabilidad política "cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1º", según lo determina el inciso 4º de la citada norma, y el que cumple, al pronunciar tal declaración de emergencia, el deber constitucional de conservar el orden público y de restablecerlo cuando fuere turbado, conforme al numeral 7º del artículo 120.

3. Los decretos que dicte el Gobierno por causa del estado de emergencia están destinados "*exclusivamente* a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos", como estatuye el inciso 2 ibídem. Por lo tanto, si se trata de una situación *temporal* o *transitoria, sobreviniente,* solo pueden proveer sobre asuntos que cumplan ese fin exclusivo de orden transitorio, consistente en conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos.

4. Por eso, el mismo precepto agrega: "tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación *directa* y *específica* con la situación que determine el estado de emergencia". Es decir, no deberá ocuparse de materias que, aun cuando indirectamente o en forma genérica se relacionen con la situación de emergencia, no guarden con ésta conexidad *directa* y *específica.*

5. Tal es lo que exegéticamente consta en el artículo 122 sobre las condiciones que deben reunir, para ser exequibles, los decretos legislativos dictados por el Gobierno con base en la declaración del estado de emergencia.

6. Esta interpretación resulta confirmada con los antecedentes de la discusión de la Reforma Constitucional de 1968, en la que trae su origen la norma que se estudia. Y así, en el informe para primer debate de la segunda vuelta, en el Senado de la República, el ponente, Senador Raúl Vásquez Vélez, se refiere a que las facultades del Gobierno dicen relación a "*medidas urgentes* que el país puede requerir en cualquier época del año" y precisa dichas facultades, diciendo:

"El proyecto de primera vuelta y el texto unificado *insisten* en que el Gobierno solo puede expedir decretos extraordinarios sobre las materias que tengan *relación directa y específica* con la situación de emergencia", y agrega, "pues *no se quiere desplazar hacia el Ejecutivo una competencia abierta para legislar, sino dotarlo de los estrictos poderes indispensables* para el retorno al orden económico y social'.

Y más adelante, respecto del control de los mencionados decretos por el Congreso, recalca: "Este mecanismo de control político, propio en razón de la naturaleza *de las funciones legislativas que provisionalmente* asumen el Presidente y sus Ministros, representa un equilibrio bien logrado entre la necesidad de adoptar medidas urgentes y el principio de que *la responsabilidad legislativa corresponde al Congreso*". (Hemos subrayado).

7. Si buscamos una interpretación finalista de esa norma hallamos lo siguiente:

El Congreso es el que tiene la atribución genérica de "hacer las leyes", conforme al artículo 76 de la Carta, y mediante ellas dicta las normas orgánicas del Presupuesto Nacional (76-3), fija los planes y programas de desarrollo económico y social (76-4), determina la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y fija las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales (76-9); establece la rentas nacionales y fija los gastos de la Administración (76-13); decreta impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija (76-14); dicta las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de Aduanas (76-22). Y por lo que hace al régimen impositivo ordinario, el artículo 43 determina que "en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas y los Concejos Municipales podrá imponer contribuciones".

Estas facultades legislativas ordinarias del Congreso se plasman en leyes a través del mecanismo generalmente lento de las discusiones parlamentarias en los debates que deben sufrir en

cada Cámara los proyectos respectivos para pasar a la sanción ejecutiva. De allí que desde 1886, la Carta hubiese previsto que el Congreso pudiera "revestir, *pro témpore,* al Presidente de la República de precisas facultades extraoridnarias, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje", facilitando de este modo una legislación más expedita por el Gobierno ante necesidades inaplazables o de solución urgente.

La Carta prevé, por lo tanto, que si la atribución general del Congreso de hacer las leyes no puede cumplirse con la rapidez y eficacia requeridas en un momento dado por los medios ordinarios para su expedición, pueda aquél conferir facultades extraordinarias al Gobierno para que dicte decretos con fuerza de ley, a fin de solucionar de inmediato urgentes necesidades nacionales.

8. Al lado de estas dos formas de legislar, ordinaria la una, por el Congreso, y extraordinaria la otra, por el Gobierno, se instituyó por la Reforma Constitucional de 1968, en el artículo 122 de la Codificación, la declaración de emergencia, en virtud de la cual puede también el Presidente, con la firma de todos los Ministros, "dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos".

Es claro que la finalidad de este precepto no puede ser otra que afrontar una situación de tal naturaleza, que no sea dable hacerlo no solo por las atribuciones ordinarias del Congreso, pero ni siquiera por las extraordinarias de que puede revestir *pro témpore* al Ejecutivo. Entendido de otra manera, resultaría substituyendo el Gobierno al Congreso, bien en sus atribuciones ordinarias, ora en la facultad de delegación de éstas en el Presidente de la República. No puede interpretarse la Constitución en cuanto a su finalidad de manera que resulte estableciendo instituciones paralelas o sin objeto claramente determinado. Por eso, aparece manifiesto que las facultades que corresponden al Gobierno en el estado de emergencia, no pueden referirse ni a los asuntos que de manera ordinaria ha de evacuar el Congreso, ni a los que por modo extraordinario pueda despachar el Presidente, en uso de facultades de esta naturaleza.

9. Desde el punto de vista, pues, de la finalidad de la institución que se examina, surge, sin lugar a dudas, el carácter reseñado (por la interpretación exegética y por la historia de su establecimiento), según el cual el estado de emergencia únicamente habilita al Presidente para legislar respecto de hechos "sobrevinientes" de tal entidad que no permiten ni siquiera esperar a que el Congreso lo revista de facultades extraordinarias. Se trata de facultades legislativas *provisionales* por la necesidad de adoptar *medidas urgentes,* destinadas *exclusivamente* a conjurar la crisis o a evitar la extensión de sus efectos y que "solamente podrán referirse a materias que tengan relación *directa* y *específica* con la situación que determine el estado de emergencia".

10. La naturaleza de la institución jurídica fija límite natural y obvio al ejercicio de las facultades que de ella provienen. Siendo, por lo tanto, el estado de emergencia institución que no pretende reemplazar al Congreso en su función ordinaria de hacer las leyes, ni en su poder de investir aquel estado con estricta sujeción a las características del mismo, antes señaladas. Y es la Corte la que está investida del poder jurisdiccional de examinar cada decreto legislativo, para decidir si se refiere a "materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia". Si este poder se limitara a la mera confrontación de cada uno de aquéllos con la motivación del declarativo de la emergencia, a fin de declarar inexequibles solo aquellos referentes a materias no indicadas como causas de la misma, resultaría inocuo y sin correspondencia con la potestad señalada en el artículo 214, en cuya virtud "a la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la Constitución". Por otra parte, bastaría al Gobierno dar amplísima motivación al primer decreto y proceder luego a legislar, substituyendo al Congreso.

De acuerdo con la tesis que acaba de exponerse, el Decreto número 1978 de 18 de septiembre de 1974 "por el cual se dictan normas cambiarias, fiscales y de comercio exterior sobre la producción de gas natural no asociado", resulta manifiestamente inconstitucional, porque no guarda relación directa y específica con la situación de emergencia, puesto que su objetivo de "dar estímulo a la exploración y explotación de gas natural", es del resorte de la legislación ordinaria del Congreso, o del Gobierno investido por éste de facultades extraordinarias, si la necesidad de cumplir ese objetivo así lo exige. No aparece que la regulación de esa materia comporte las características de urgencia, de necesidad inaplazable, de medida provisional, exclusivamente destinada a conjurar la crisis o a evitar la extensión de sus efectos, que requieren las que hayan de tomarse ante una situación de emergencia. El facilitar la exploración y explotación del gas natural, atrayendo el capital extranjero, como

acontece con cualquier otro recurso natural, es cuestión de resultado lento, que no corresponde al carácter de las que han de resolverse en la mencionada situación.

Fecha ut supra.

Jorge Enrique Arboleda Valencia, Humberto Murcia Ballén.

Salvamento de voto.

Decreto número 1978 de 18 de septiembre de 1974.

I) El estado de emergencia que consagra el artículo 122 de la Carta Fundamental es, según antecedentes históricos, políticos y jurisprudenciales y las propias voces del dicho precepto, una situación constitucional, reglada y exceptiva, determinada por hechos que "sobrevengan", distintos de los previstos en el artículo 121 de la misma Carta, esto es, distintos de la guerra exterior y de la conmoción interior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública. Jurídicamente se produce, ese estado de emergencia, mediante declaración motivada del Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, previo concepto del Consejo de Estado, en acto para el que aquél está investido de facultad y que compromete su responsablidad, junto con la de los Ministros, en los términos del inciso 5º del señalado texto 122.

La Corte, en sentencia dictada el 15 de los corrientes, anotó esos requisitos y condiciones, así como el relativo a la duración del estado de emergencia, para los efectos de la constitucionalidad del Decreto que lo declare, precisando que el señalamiento de los motivos es de la potestad del Gobierno, pero que "la relación directa y exclusiva" de ellos con "los que se dicten como consecuencia de tal acto", "debe estudiarse de manera concreta a propósito de cada una de las medidas que adopte el Gobierno, de conformidad con el artículo 122 de la Carta, estudio que ha de abarcar la constitucionalidad de ellas por todos sus aspectos", consideración ésta que se calificó como "punto esencial". Además, se dijo en la misma providencia que no era el caso de analizar, "con ocasión del examen del presente Decreto" (del que declaró el estado de emergencia económica, que la Corte juzgó constitucional "con fundamento en las anteriores consideraciones y de acuerdo con ellas"), "si los hechos aducidos en el Decreto número 1970 son sobrevinientes a no en relación con la situación anterior del país".

Estimamos definido, pues, en forma expresa, que las condiciones constitucionales de "relación directa y específica" entre los motivos del decreto que declara el estado de emergencia y las materias de los que se dicten para conjurarlo o impedir la extensión de los efectos de la crisis que lo determinó, y de su destino exclusivo para ello, todo según el mismo canon 122, se califican con ocasión del estudio de cada uno de estos últimos decretos, es decir, respecto del presente, con la oportunidad de ahora para decidir sobre su exequibilidad.

II) *La declaratoria del estado de emergencia debe responder, conforme a la Constitución, a hechos sobrevinientes, esto es, que acontezcan, además o después de los que ya existían, según el diccionario de la lengua, que también los define como "los que vienen de improviso", y, por lo tanto, son distintos de los ordinarios o normales o corrientes y aun de los crónicos; y, además, que tengan gravedad que perturbe o amenace perturbar de modo inminente el orden económico o social. El Poder Legislativo que comporta es de carácter directo y específico, destinado a conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos o a atender una grave calamidad pública. Su ejercicio constitucional es, en consecuencia, constreñido, y solo puede consistir en medidas urgentes, de efectos inmediatos, para sus fines exclusivos. Tales medidas se limitan, así mismo, en los términos del inciso final del artículo 122 sobre derechos sociales de los trabajadores, y estimamos obvio, en fin, que tampoco pueden violar derechos, garantías y principios de los que la doctrina denomina "la dogmática de la Constitución". Cuanto rebase esos linderos quebranta la institución excepcional del estado de emergencia y, con ello, la Carta Política.*

El estado de emergencia no está concebido ni instituido, pues, para que el Gobierno asuma el Poder Legislativo general que compete al Congreso, ni para que aquél quede investido de facultades extraordinarias, por determinado tiempo, para que disponga sobre toda materia o cualquier materia, ni siquiera sobre las que vaga o muy ampliamente se puedan estimar de crisis o calamidad; ni para que modifique las estructuras superiores de la sociedad ni reglamente de modo distinto las que organizan y desarrollan las estructuras legales ordinarias, todo lo cual está atribuido a mecanismos constitucionales y legales diferentes, ordinarios, regulares y permanentes en el Estatuto Fundamental del país. Sino para que exclusivamente conjure una crisis o impida

la extensión de sus efectos o atienda a una grave calamidad pública, con medidas directas y específicas, de carácter económico o social o atinentes a dicha calamidad, de modo inmediato, como corresponde a la situación grave y urgente que detemina la emergencia. Jurídicamente, la reforma de lo que hoy se califica como estructuras superiores de la sociedad compete al constituyente; la de las de desarrollo legal de las que existen, al legislador, o al Gobierno si el Congreso lo inviste de precisas facultades extraordinarias pro témpore. *Y el poder legislativo del Gobierno, en el régimen excepcional del estado de emergencia, solo existe y ha de ejercitarse constituiconalmente para los fines específicos que señala el artículo 122 de la Constitución y en la forma exclusiva y directa que consagran sus términos y la naturaleza y la finalidad de dicha institución.*

III) El Decreto número 1978, que aquí se estudia, alude en sus considerandos a la necesidad de "aportar normas cambiarias, fiscales y de comercio exterior que permitan asegurar al país su abastecimiento de gas natural no asociado al petróleo crudo", para darle "estímulo a la exploración y explotación del mismo", y ordena aplicar, para ello, "el régimen cambiario y de comercio exterior contemplado para el petróleo crudo en el Capítulo IX del Decreto 444 de 1967".

La Corte, en su decisión mayoritaria, expresa que las regulaciones del citado Decreto 444 *"al aplicarse* a la importación de capitales extranjeros para la exploración y explotación de yacimientos de gas natural no asociado, *facilitarían* estas actividades económicas"; y encuentra, "al comparar las normas del Decreto 1978 con las causas de crisis citadas en la declaración de emergencia económica y social" que *"si se llevan a cabo* exploraciones y explotaciones de gas natural, bajo el régimen instituido por el Decreto 1978, *es factible* obtener los resultados" de fomentar la riqueza natural del país y el empleo de sus recursos humanos, así como "el ingreso de divisas extranjeras para pago de inversiones en exploraciones e instalaciones de explotación, y por otros rendimientos pagaderos en moneda extranjera no sujeta a reembolso". (Hemos subrayado). Por todo lo cual concluye la sentencia que existe una relación directa y específica entre los motivos del decreto que declaró el estado de emergencia, sobre "pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional" y "riesgo de que se afecte gravemente el ritmo del comercio exterior", y "los efectos anotados que derivan de las disposiciones de 1978". *Para nosotros, con todo respeto, el Decreto 1970 que declaró el estado de emergencia económica no afirmó expresamente que el mal o el deficiente empleo de los recursos humanos y naturales del país y el ritmo actual de su comercio exterior fuesen hechos sobrevinientes por los que se hubiese generado o se estuviese generando la crisis que procura conjurarse con la declaratoria del dicho estado de emergencia; ello solo puede colegirse de la mención de tales motivos en el citado Decreto, y la relación causal que pueda establecerse con las medidas que se califican del Decreto 1978, no aparece, por lo tanto, ni clara ni directa. Por el contrario, ella se muestra eventual hasta en las consideraciones transcritas del presente fallo. Más aún, en el supuesto de la mayoría que lo adoptó, su ordenamiento no se ostenta destinado exclusivamente a conjurar una crisis, en el sentido directo y específico de tal condición constitucional, ni a evitar la extensión de sus efectos, ni a atender una grave calamidad pública; ni es de efectos inmediatos que consulten la naturaleza y la finalidad del estado de emergencia, manifestándose, en cambio, en el tiempo, en sus posibilidades de ejecución y en sus resultados, como propio de las atribuciones del Congreso.*

No encontramos, en consecuencia, que se cumplan las condiciones constitucionales. Por el contrario, estimamos las medidas claramente fuera del ámbito del estado de emergencia y juzgamos inexequible el Decreto que las dispone.

Todo lo cual expresamos con la debida consideración.

Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez.

Recibido en la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia, hoy veinticinco de octubre de mil novecientos setenta y cuatro, a las 3:25 p. m.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

GRAVAMENES A LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

En el estado de emergencia económica pueden establecerse medidas tributarias siempre y cuando guarden relación con las causas que dieron lugar a su declaratoria. — Es exequible el Decreto legislativo número 1979 de 18 de septiembre del año que cursa.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., octubre 15 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El Gobierno, en cumplimiento del mandato contenido en el parágrafo del artículo 122 de la Constitución, ha enviado a la Corte para su revisión constitucional el Decreto legislativo de emergencia señalado con el número 1979 de 18 de septiembre del año que cursa, el cual lleva la firma del Presidente y de todos los Ministros. El texto del Decreto en mención es como sigue:

"DECRETO NUMERO 1979 DE 1974
"(septiembre 18)

"Por el cual se dictan medidas en materia de gravámenes a las entidades descentralizadas.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

"Decreta:

"Artículo primero. A partir de la fecha de vigencia del presente Decreto, se eliminan las exenciones vigentes en materia de impuestos de aduana y complementarios para las entidades descentralizadas de los órdenes nacional, departamental y municipal.

"Sin embargo, continúan exentas las importaciones de bienes de capital que hagan dichas entidades para servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, telecomunicaciones, salud pública, postales y otros servicios públicos, siempre y cuando estas importaciones se realicen en desarrollo de proyectos de inversión aprobados por el Departamento Nacional de Planeación.

"Artículo segundo. A partir del año gravable de 1974, son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, de acuerdo con el régimen vigente para las sociedades anónimas, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, del orden nacional, cualquiera que sea la proporción del capital que en éstas corresponda a entidades oficiales.

"Se exceptúan las entidades que tengan a su cargo la prestación de servicios de energía, acueducto, alcantarillado, postales, telecomunicaciones y salud pública.

"Artículo tercero. Lo dispuesto en los artículos anteriores, se aplica a los fondos públicos, tengan o no personería jurídica, cuando sus recursos provengan de impuestos nacionales destinados a ellos por disposiciones legales o no sean administrados directamente por el Estado.

"Artículo cuarto. Los fondos provenientes del impuesto sobre la renta y complementarios a cargo de las entidades a que se refiere el artículo segundo se destinan, exclusivamente, a complementar el financiamiento de la educación primaria, por intermedio del Ministerio de Educación Nacional.

"Artículo quinto. Los impuestos que la Empresa Colombiana de Petróleos debe pagar por virtud del presente Decreto, sustituyen la obligación de abonar al Gobierno Nacional el porcentaje de las utilidades de que trata el artículo 24 de los estatutos de la Empresa, aprobados por el Decreto 62 de 1970.

"Artículo sexto. Los impuestos, regalías, participaciones y otras contribuciones que los organismos descentralizados deban pagar conforme a disposiciones vigentes a la Nación u otras enti

dades territoriales o personas, se seguirán pagando en la forma establecida, y serán deducibles de los impuestos que sobre la renta y complementarios deben cubrir conforme al presente Decreto.

"Artículo séptimo. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición".

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano José A. Pedraza Picón presentó memorial en el que solicita que el Decreto se declare inexequible, porque, en su concepto, es violatorio de los artículos 43, 76-10, 206, 122, 2º y 55 de la Carta. En síntesis, el fundamento de la violación se hace consistir en que siendo atribución exclusiva del Congreso imponer contribuciones, establecer las rentas nacionales y organizar el Presupuesto Nacional, el Gobierno no puede, so pretexto del estado de emergencia económica previsto en el artículo 122, abrogarse aquella función sin quebrantar la estructura constitucional en sus fundamentos básicos.

Para resolver se considera:

1º El estado de emergencia fue declarado con las formalidades constitucionales, según aparece del Decreto número 1970 de septiembre 17 de 1974 y así lo declaró la Corte en sentencia de esta fecha.

2º Durante dicho estado el Gobierno está facultado para dictar, con la firma de todos los Ministros, decretos con fuerza de ley, "destinados exclusivamente", según las voces del segundo inciso del artículo 122, "a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

El límite de los poderes del Presidente en tales circunstancias se contiene en varios frentes: el primero está constituido por una correlación de términos y finalidades entre las causales que determinaron la emergencia económica y que deben constar en el decreto que la declaró, ya que debe ser motivado, y los decretos legislativos que se dicten, los cuales deben referirse, exclusivamente "a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia". Otro está configurado por la circunstancia de que, teniendo como finalidad esta institución especial, afrontar una grave perturbación del orden económico y ofrecer soluciones para la misma, las medidas de aquel carácter y también sociales que deban tomarse, corresponden general y ordinariamente al Congreso con arreglo a lo dispuesto por los artículos 76 y concordantes de la Carta. De consiguiente, el Gobierno, investido de las facultades del artículo 122, asume transitoriamente la función legislativa en lo que atañe estrictamente a esas materias especiales, sin que pueda llevar su acción a otras, ni tomar disposiciones que según los textos constitucionales el Congreso no puede delegar bajo ninguna circunstancia. El principio enunciado se reafirma en la disposición del tercer inciso del artículo 122, parte final, cuando dispone que el Congreso "podrá en todo tiempo, y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este artículo"; lo que vale tanto como decir que el Congreso no pierde en estado de emergencia su competencia legislativa en las materias mencionadas, sino que la puede ejercer durante dicho estado, para corregir lo hecho por el Gobierno, bien derogándolo, ora mejorándolo, ya adicionándolo. Es simultáneamente un freno y un orientador del Gobierno.

Otro está constituido por la prohibición categórica que se contiene en el inciso final del propio artículo 122 cuando dispone que durante el estado que se comenta, "el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores". Se trata, a primera vista, de impedir que las providencias dictadas dentro del estado de emergencia económica, lleven consigo gérmenes de contradicción política o factores autodestructivos o al menos inútiles, los cuales resultarían de medidas que al suscitar malestar en las clases trabajadoras agravarían una situación que se trata de remediar.

Por último, el Gobierno, dentro de los estrictos límites indicados, no puede hacer nada de aquello que la Carta impida al propio Congreso, ni desconocer derechos, principios o situaciones garantizados por la Carta. Sus actos deben ser tan respetuosos de la Constitución como debe serlo la ley.

3º El decreto objeto de estudio presenta las siguientes características:

a) Elimina las exenciones aduaneras y complementarias para las importaciones que realicen las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental y municipal, así como los llamados "fondos nacionales", salvo cuando se trata de importar bienes de capital destinados a servicios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, telecomunicaciones, salud pública, postales y otros, y siempre que ellas se realicen en desarrollo de proyectos de inversión aprobados por el Departamento Nacional de Planeación. Determina que a partir del año gravable de 1974, las entidades descentralizadas del orden nacional, con las mismas excepciones ya indicadas, salvo la de "otros servicios" serán contribuyentes del impuesto sobre renta y complementarios de acuerdo con el régimen vigente para las sociedades anónimas, cualquiera que sea la proporción del ca-

pital que en las sociedades de economía mixta corresponda a las entidades oficiales;

b) Los impuestos que deberá pagar la Empresa Colombiana de Petróleos, sustituyen la obligación que tenía de abonar al Gobierno Nacional el porcentaje de las utilidades señalado por el artículo 24 de los estatutos de dicha Empresa aprobados por el Decreto 62 de 1970, y

c) El producto de los impuestos establecidos tiene una destinación específica y exclusiva, cual es la de complementar el financiamiento de la educación primaria, por intermedio del Ministerio de Educación Nacional.

4ª *Es cierto que con arreglo al artículo 43 de la Carta, en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas y los Concejos pueden imponer contribuciones, y que, en cuanto al primero se refiere, es este un principio jurídico-político que acepta y afirma el criterio democrático de que siendo el Congreso el supremo exponente de la voluntad popular, a él corresponde, por excelencia, tomar esta clase de determinaciones. Y cierto es que de acuerdo con los numerales 13 y 14 del artículo 76, en concordancia con el 210 ibídem, corresponde al Congreso, por medio de leyes, establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, y decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija.*

Ahora bien. El estado de emergencia económica contemplado en el artículo 122, no es evidentemente un estado de guerra, ni de conmoción interior producida por hechos estrictamente políticos en la acepción que a estos conceptos han dado la doctrina y la jurisprudencia de la Corte. Pero tampoco es un estado de normalidad que pueda ser manejado y superado con los instrumentos corrientes con que se ejerce el Gobierno. Es un estado grave de anormalidad determinado especialmente por factores económicos y sociales, que, como lo afirma el primer inciso del artículo 122, "perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública". Puede decirse que es una grave perturbación del orden público económico, que históricamente representa un deslinde doctrinario del artículo 121, hecho para dar tratamiento no represivo a las perturbaciones del orden causadas en factores económicos y sociales.

Resulta, por tanto, incuestionable, que si las causas determinantes del estado de emergencia son económicas y sociales, y que si los actos enderezados a eliminarlas o a conjurar su amenaza, deben ser del mismo carácter, el Gobierno puede establecer medidas, así sean tributarias, para lograr aquellos fines, si por otra parte el acto que las contiene guarda directa y estrecha relación con las causas invocadas para declarar que aquel estado de anormalidad se ha presentado y siempre que estén destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. No puede ni debe la Corte juzgar la conveniencia de estas medidas sino solo su constitucionalidad por el aspecto de la conexión que muestren con las causas de la grave e inminente perturbación económica invocadas por el Gobierno; corresponde al Congreso, dentro de sus poderes permanentes, mantenerlas o derogarlas.

5º *El decreto que se examina responde, pues, al ejercicio de un poder constitucional según lo visto. Y guarda clara y estrecha relación con las causas invocadas en el decreto de declaración del estado de emergencia, pues de un lado busca, a través de los impuestos decretados y de la eliminación de exenciones, trasladar al presupuesto nacional unas partidas del sector descentralizado de la administración, así como controlar las entidades que lo integran y determinar su rentabilidad y eficacia; y destinar exclusivamente esas sumas, de otro , a la atención de unos servicios cuyas fallas se invocan como causa parcial de la emergencia económica.*

El decreto revisado se arregla, pues, al artículo 122 de la Carta y no quebranta ningún otro texto de ella.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Declara:

Es exequible el Decreto legislativo número 1979 de 18 de septiembre del año que cursa, por el cual se dictan medidas en materia de gravámenes a las entidades descentralizadas.

Publíquese, cúmplase, comuníquese al Gobierno Nacional, por conducto del Ministro correspondiente, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Me aparto de la sentencia anterior por estas razones, en su motivación:

1. El estado de emergencia es transitorio; esta es su nota característica y su finalidad es corregir ese estado temporal de anormalidad en lo económico o social. Por eso el artículo 122 empieza diciendo: "Cuando *sobrevengan* hechos distintos de los previstos en el artículo 121...". Lo que *sobreviene* es lo que agrava una situación ya existente o lo que aparece como hecho nuevo, perturbador de la misma; lo ordinario, lo crónico, lo normal o corriente no es *sobreviniente*. Y el sentido conceptual y gramatical de ese verbo no puede desconocerse con el mero aserto de que el legislador no lo usó en su sentido natural y obvio o incurrió en equivocación al emplearlo o no quiso decir lo que el texto claro reza.

2. Esos hechos que *sobrevengan*, distintos de los previstos en el artículo 121, deben ser de tal naturaleza "que perturben o amenacen perturbar *en forma grave e inminente* el orden económico o social del país o que constituyan *también grave* calamidad pública". El juzgamiento de la gravedad e inminencia de los hechos perturbadores del orden público económico, es discrecional del Presidente de la República, quien asume, con sus Ministros, una responsabilidad política "cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1º", según lo determina el inciso 4º de la citada norma, y el que cumple, al pronunciar tal declaración de emergencia, el deber constitucional de conservar el orden público y de restablecerlo cuando fuere turbado, conforme al numeral 7º del artículo 120.

3. *Los decretos que dicte el Gobierno por causa del estado de emergencia están destinados* "exclusivamente *a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos", como estatuye el inciso 2 ibídem. Por lo tanto, si se trata de una situación* temporal *o* transitoria, sobreviniente, *solo pueden proveer sobre asuntos que cumplan ese fin exclusivo de orden transitorio, consistente en conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos.*

4. *Por eso, el mismo precepto agrega: "tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación* directa *y* específica *con la situación que determine el estado de emergencia". Es decir, no deberá ocuparse de materias que, aun cuando indirectamente o en forma genérica se relacionen con la situación de emergencia, no guarden con ésta conexidad* directa *y* específica.

5. Tal es lo que exegéticamente consta en el artículo 122 sobre las condiciones que deben reunir, para ser exequibles, los decretos legislativos dictados por el Gobierno con base en la declaración del estado de emergencia.

6. Esta interpretación resulta confirmada con los antecedentes de la discusión de la Reforma Constitucional de 1968, en la que trae su origen la norma que se estudia. Y así, en el informe para primer debate de la segunda vuelta en el Senado de la República, el ponente, Senador Raúl Vásquez Vélez, se refiere a que las facultades del Gobierno dicen relación a "*medidas urgentes* que el país puede requerir en cualquier época del año" y precisa dichas facultades, diciendo:

"El proyecto de primera vuelta y el texto unificado *insisten* en que el Gobierno solo puede expedir decretos extraordinarios sobre las materias que tengan *relación directa y específica* con la situación de emergencia", y agrega, "pues *no se quiere desplazar hacia el Ejecutivo una competencia abierta para legislar, sino dotarlo de los estrictos poderes indispensables* para el retorno al orden económico y social".

Y más adelante, respecto del control de los mencionados decretos por el Congreso, recalca: "Este mecanismo de control político, propio en razón de la naturaleza *de las funciones legislativas que provisionalmente* asumen el Presidente y sus Ministros, representa un equilibrio bien logrado entre la *necesidad de adoptar medidas urgentes* y el principio de que *la responsabilidad legislativa corresponde al Congreso".* (Hemos subrayado).

7. Si buscamos una interpretación finalista de esa norma hallamos lo siguiente:

El Congreso es el que tiene la atribución genérica de "hacer las leyes", conforme al artículo 76 de la Carta, y mediante ellas dicta las normas orgánicas del Presupuesto Nacional (76-3), fija los planes y programas de desarrollo económico y social (76-4), determina la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y fija las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales (76-9); establece las rentas nacionales y fija los gastos de la Administración (76-13); decreta impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija (76-14); dicta las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás

disposiciones concernientes al régimen de aduanas (76-22). Y por lo que hace al régimen impositivo ordinario, el artículo 43 determina que "en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones".

Estas facultades legislativas ordinarias del Congreso se plasman en leyes a través del mecanismo generalmente lento de las discusiones parlamentarias en los debates que deben sufrir en cada Cámara los proyectos respectivos para pasar a la sanción ejecutiva. De allí que desde 1886, la Carta hubiese previsto que el Congreso pudiera "revestir, *pro témpore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje", facilitando de este modo una legislación más expedita por el Gobierno ante necesidades inaplazables o de solución urgente.

La Carta prevé, por lo tanto, que si la atribución general del Congreso de hacer las leyes no puede cumplirse con la rapidez y eficacia requeridas en un momento dado por los medios ordinarios para su expedición, pueda aquél conferir facultades extraordinarias al gobierno para que dicte decretos con fuerza de ley, a fin de solucionar de inmediato urgentes necesidades nacionales.

8. Al lado de estas dos formas de legislar, ordinaria la una, por el Congreso, y extraordinaria la otra, por el Gobierno, se instituyó por la Reforma Constitucional de 1968, en el artículo 122 de la codificación, la declaración de emergencia, en virtud de la cual puede también el Presidente, con la firma de todos los Ministros, "dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos".

Es claro que la finalidad de este precepto no puede ser otra que afrontar una situación de tal naturaleza, que no sea dable hacerlo no solo por las atribuciones ordinarias del Congreso, pero ni siquiera por las extraordinarias de que puede revestir pro témpore *al Ejecutivo. Entendido de otra manera, resultaría substituyendo el Gobierno al Congreso, bien en sus atribuciones ordinarias, ora en la facultad de delegación de éstas en el Presidente de la República. No puede interpretarse la Constitución en cuanto a su finalidad de manera que resulte estableciendo instituciones paralelas o sin objeto claramente determinado. Por eso, aparece manifiesto que las facultades que corresponden al Gobierno en el estado de emergencia, no pueden referirse ni a los asuntos que de manera ordinaria ha de evacuar el Congreso, ni a los que por modo extraordinario pueda despachar el Presidente, en uso de facultades de esta naturaleza.*

9. Desde el punto de vista, pues, de la finalidad de la institución que se examina, surge, sin lugar a dudas, el carácter reseñado (por la interpretación exegética y por la historia de su establecimiento), según el cual el estado de emergencia únicamente habilita al Presidente para legislar respecto de hechos "sobrevinientes" de tal entidad que no permiten ni siquiera esperar a que el Congreso lo revista de facultades extraordinarias. Se trata de facultades legislativas *provisionales por la necesidad de adoptar medidas urgentes,* destinadas *exclusivamente* a conjurar la crisis o a evitar la extensión de sus efectos y que "solamente podrán referirse a materias que tengan relación *directa* y *específica* con la situación que determine el estado de emergencia".

10. La naturaleza de la institución jurídica fija límite natural y obvio al ejercicio de las facultades que de ella provienen. Siendo, por lo tanto, el estado de emergencia institución que no pretende reemplazar al Congreso en su función ordinaria de hacer las leyes, ni en su poder de investir al Presidente de facultades extraordinarias, solo puede éste legislar durante aquel estado con estricta sujeción a las características del mismo, antes señaladas. Y es la Corte la que está investida del poder jurisdiccional de examinar cada decreto legislativo, para decidir si se refiere "a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia". Si este poder se limitara a la mera confrontación de cada uno de aquéllos con la motivación del declarativo de la emergencia, a fin de declarar inexequibles solo aquellos referentes a materias no indicadas como causas de la misma, resultaría inocuo y sin correspondencia con la potestad señalada en el artículo 214, en cuya virtud "a la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la Constitución". Por otra parte, bastaría al Gobierno dar amplísima motivación al primer decreto y proceder luego a legislar, substituyendo al Congreso.

Sentados los principios anteriores, que solo en parte recoge la sentencia que antecede, y de conformidad con ellos, considero constitucional el Decreto 1979 de septiembre 18 de 1974, porque está dentro de la órbita de las facultades de emergencia económica eliminar exenciones aduaneras, así como hacer contribuyentes del impuesto de la renta y complementarios a quienes estaban eximidos de pagar este tributo. El decreto mencionado en el fondo no crea o impone contribuciones, por lo cual no es del caso estudiar hasta

dónde llegan en este punto las facultades del Gobierno en estado de emergencia económica.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, José María Esguerra Samper, Humberto Murcia Ballén.

Salvamento de voto.

Decreto número 1979 de 18 de septiembre de 1974.

I) El estado de emergencia que consagra el artículo 122 de la Carta Fundamental es, según antecedentes históricos, políticos y jurisprudenciales y las propias voces del dicho precepto, una situación constitucional, reglada y exceptiva, determinada por hechos que "sobrevengan", distintos de los previstos en el artículo 121 de la misma Carta, esto es, distintos de la guerra exterior y de la conmoción interior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública. Jurídicamente se produce ese estado de emergencia, mediante declaración motivada del Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, previo concepto del Consejo de Estado, en acto para el que aquél está investido de facultad y que compromete su responsabilidad, junto con la de los Ministros, en los términos del inciso 5º del señalado texto 122.

La Corte, en sentencia dictada el 15 de los corrientes, anotó esos requisitos y condiciones, así como el relativo a la duración del estado de emergencia, para los efectos de la constitucionalidad del decreto que lo declare, precisando que el señalamiento de los motivos es de la potestad del Gobierno, pero que "la relación directa y exclusiva" de ellos con "los que se dicten como consecuencia de tal acto", "debe estudiarse de manera concreta a propósito de cada de las medidas que adopte el Gobierno de conformidad con el artículo 122 de la Carta, estudio que ha de abarcar la constitucionalidad de ellas por todos sus aspectos", consideración ésta que se calificó como "punto esencial". Además, se dijo en la misma providencia que no era el caso de analizar, "con ocasión del examen del presente Decreto" (del que declaró el estado de emergencia económica, que la Corte juzgó constitucional "con fundamento en las anteriores consideraciones y de acuerdo con ellas"), "si los hechos aducidos en el Decreto número 1970 son sobrevinientes o no en relación con la situación anterior del país".

Estimamos definido, pues, en forma expresa, que las condiciones constitucionales de "relación directa y específica" entre los motivos del decreto que declara el estado de emergencia y las materias de los que se dicten para conjurarlo o impedir la extensión de los efectos de la crisis que lo determinó, y de su destino exclusivo para ello, todo según el mismo canon 122, se califican con ocasión del estudio de cada uno de estos últimos decretos, es decir, respecto del presente, con la oportunidad de ahora para decidir sobre su exequibilidad.

II) La declaratoria del estado de emergencia debe responder, conforme a la Constitución, a hechos sobrevinientes, esto es, que acontezcan, además o después de los que ya existían, según el diccionario de la lengua, que también los define como "los que vienen de improviso", y, por lo tanto, son distintos de los ordinarios o normales o corrientes y aun de los crónicos, y, además, que tengan gravedad que perturbe o amenace perturbar de modo inminente el orden económico o social. El poder legislativo que comporta es de carácter directo y específico, destinado a conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos o a atender una grave calamidad pública. Su ejercicio constitucional es, en consecuencia, constreñido, y solo puede consistir en medidas urgentes, de efectos inmediatos, para sus fines exclusivos. Tales medidas se limitan así mismo, en los términos del inciso final del artículo 122 sobre derechos sociales de los trabajadores, y estimamos obvio, en fin, que tampoco pueden violar derechos, garantías y principios de los que la doctrina denomina "la dogmática de la Constitución". Cuanto rebase esos linderos quebranta la institución excepcional del estado de emergencia y, con ello, la Carta Política.

El estado de emergencia no está concebido ni instituido, pues, para que el Gobierno asuma el poder legislativo general que compete al Congreso; ni para que aquél quede investido de facultades extraordinarias, por determinado tiempo, para que disponga sobre toda materia o cualquier materia, ni siquiera sobre las que vaga o muy ampliamente se puedan estimar de crisis o calamidad; ni para que modifique las estructuras superiores de la sociedad ni reglamente de modo distinto las que organizan y desarrollan las estructuras legales ordinarias, todo lo cual está atribuido a mecanismos constitucionales y legales diferentes, ordinarios, regulares y permanentes en el Estatuto Fundamental del país. Sino para que exclusivamente conjure una crisis o impida la extensión de sus efectos o atienda a una grave calamidad pública, con medidas directas y específicas, de carácter económico o so-

cial o atinentes a dicha calamidad, de modo inmediato, como corresponde a la situación grave y urgente que determina la emergencia. Jurídicamente, la reforma de lo que hoy se califica como estructuras superiores de la sociedad compete al constituyente; la de las de desarrollo legal de las que existen, al legislador, o al Gobierno, si el Congreso lo inviste de precisas facultades extraordinarias *pro témpore*. Y el poder legislativo del Gobierno, en el régimen excepcional del estado de emergencia, solo existe y ha de ejercitarse constitucionalmente para los fines específicos que señala el artículo 122 de la Constitución y en la forma exclusiva y directa que consagran sus términos y la naturaleza y la finalidad de dicha institución.

III) El Decreto número 1979 que aquí se estudia no señala expresamente el motivo que determinó sus medidas conforme al acto de declaratoria de la emergencia; pero la Corte, en su decisión mayoritaria lo deduce de su enunciado sobre "medidas en materia de gravámenes a las entidades descentralizadas" y de su articulado, el cual encuentra de clara y estrecha relación con las causas invocadas en aquel decreto de declaratoria, "pues de un lado busca a través de los impuestos decretados y de la eliminación de exenciones, traer al Presupuesto Nacional unas partidas del sector descentralizado de la Administración", "así como controlar las entidades que lo integran y determinar su rentabilidad y eficacia" y, de otro, "destinar exclusivamente esas sumas" "a la atención de unos servicios cuyas fallas se invocan como causa parcial de la calamidad económica". (Se alude a sueldos y salarios de servidores del Estado cuyo pago se ha aplazado por el déficit fiscal) .

Sin embargo, los recursos provenientes de esos impuestos decretados y de esa eliminación de exenciones no quedan destinados exclusivamente al fin pretendido de pago de sueldos y salarios de servidores del Estado, pues, salvo los del artículo 4º del Decreto, ellos no tienen señalada esa destinación exclusiva, ni su recaudo operaría en la forma que caracteriza las medidas de urgencia; ni el déficit fiscal, que también se aduce de modo general, es hecho repentino y sobreviniente, ni su solución es materia de medidas de emergencia sino de otros mecanismos constitucionales y legales; ni las nuevas disposiciones tienen el efecto inmediato que exige la institución especial. *En este punto conviene agregar que, para nosotros, en el estado de emergencia se pueden decretar contribuciones destinadas directa y exclusivamente a conjurar la crisis que sobrevino por causas económicas o sociales o a impedir la extensión de sus efectos, así como a atender una calamidad pública, pero siempre que tal medida tenga esa finalidad específica con efecto inmediato. Pero no puede el Gobierno, como lo hace el decreto en examen, rebasar ese cuadro de actuación estricta, porque rompe los marcos de las competencias constitucionales, los mecanismos propios para la elaboración de las normas sobre materias que las tienen señaladas muy específicamente, desnaturaliza una institución singular de fines restringidos y desconoce los principios superiores del estado de derecho.*

Para nosotros, pues, las medidas del Decreto 1979 de 1974 no están destinadas exclusivamente al fin que se les afirma, ni éste es de la naturaleza para la que se instituyó el estado de emergencia, ni ellas guardan relación directa y específica con una situación que constitucionalmente pueda atenderse por la vía escogida, ni son de efecto inmediato que responda a la urgencia de la institución excepcional. Por todo ello juzgamos que no cumplen las condiciones constitucionales y es inexequible el acto que las contiene.

Respetuosamente disentimos, en consecuencia, del fallo de la Corte que, por mayoría de votos, ha declarado constitucional el Decreto 1979 de 1974.

Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez.

GASTO PUBLICO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ORDEN NACIONAL

Su reducción es posible en el estado de emergencia, teniendo en cuenta los motivos que la originaron. — Es constitucional el Decreto número 1982 de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., octubre 15 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

La Presidencia de la República ha enviado a la Corte Suprema, para control jurisdiccional, el siguiente decreto legislativo:

"NUMERO 1982 DE 1974
"(septiembre 19)

"Por el cual se dictan normas sobre gasto público en los organismos descentralizados del orden nacional.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades legales que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

"Decreta:

"Artículo primero. Cuando en el presente Decreto se utilice la expresión 'organismos descentralizados', ella se refiere a los establecimientos públicos, a las empresas industriales o comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. A estas últimas, cuando, conforme a las disposiciones vigentes, están sujetas al régimen previsto para las empresas.

"Artículo segundo. Queda prohibido en los organismos descentralizados todo gasto por concepto de relaciones públicas o actividades similares, salvo autorización motivada del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se halla adscrita o vinculada la correspondiente entidad. En consecuencia, los organismos directivos de dichas entidades procederán a suprimir las dependencias o cargos que cumplan funciones de esa naturaleza y terminarán los contratos celebrados con el mismo fin. Si esta última no fuere posible, las obligaciones válidamente contraídas, solo podrán extenderse hasta el plazo inicialmente convenido y, en ningún caso, habrá lugar a prórrogas o adiciones expresas o tácitas.

"Artículo tercero. Tampoco se podrán hacer erogaciones para afiliación de tales organismos o de sus directivos a clubes sociales o entidades del mismo orden. En consecuencia, no se podrá autorizar pagos por acciones, inscripciones, cuotas de sostenimiento o gastos por recepciones, invitaciones o atenciones similares.

"Las acciones o derechos que en la actualidad se posean, serán vendidos o cedidos conforme a los estatutos del respectivo club.

"Queda, igualmente, prohibido a dichos directivos la utilización de tarjetas de crédito cuando los desembolsos a que ellas den lugar se cubran con fondos de los citados organismos.

"Artículo cuarto. Solo el Ministerio de Comunicaciones podrá autorizar a los organismos descentralizados para adelantar campañas de publicidad relacionadas con sus actividades y ejecutorias. La autorización deberá ser motivada y contendrá los detalles de la campaña tales como medios que utilizará, contenido de la misma, costo y duración.

"Artículo quinto. La celebración de contratos relacionados con prestación de servicios de asesoría o de asistencia de cualquier clase; realización o ejecución de estudios, distintos de los referentes a obras públicas; atención de demandas o rendición de conceptos, o la ordenación de gastos con los mismos fines, requieren en los organismos descentralizados el concepto previo y favorable de la Presidencia de la República acerca de su necesidad y de la idoneidad profesional de los contratistas o beneficiarios.

"Los contratos o convenios vigentes en las materias señaladas deberán ser terminados y, si fue-

re necesaria su prórroga, deberá cumplirse con el requisito señalado en este artículo.

"Artículo sexto. Las adquisiciones de muebles de oficina, vehículos y demás enseres que señale el Gobierno Nacional, solo podrán hacerse cuando la Dirección General de Presupuesto las considere necesarias.

"Artículo séptimo. La Presidencia de la República, el Ministerio de Comunicaciones y la Dirección General del Presupuesto solo expedirán las autorizaciones a que se refiere el presente Decreto a solicitud razonada del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se halle adscrito o vinculado el respectivo organismo.

"Artículo octavo. La impresión y publicación de informes, folletos, revistas y libros por parte de los organismos descentralizados solo podrá hacerse en la Imprenta Nacional o en los equipos que en la actualidad poseen. Cuando se trate de publicaciones para el cumplimiento de las funciones propias de la entidad o de la edición de colecciones populares, el Gobierno Nacional podrá establecer excepciones a la presente norma.

"Artículo noveno. En los presupuestos de los organismos descentralizados no se podrán abrir créditos suplementales o extraordinarios con el fin de atender gastos causados por la creación de nuevos empleos.

"Artículo décimo. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

"Publíquese y cúmplase".

Este Decreto está firmado por el Presidente y todos los Ministros como aparece de la copia remitida a la Corte Suprema y fue inserto en el "Diario Oficial" número 34170, cumpliéndose así el requisito para su vigencia.

Consideraciones:

1ª *El país está en régimen de emergencia económica, en virtud del Decreto 1970 de este año y el término que la declaratoria indica no ha vencido todavía.*

2ª *Los Decretos números 1050 y 3130 de 1968, expedidos en virtud de facultades extraordinarias, contienen los estatutos básicos para la organización y funcionamiento de las administraciones central y descentralizada del orden nacional, requeridos por el numeral 10 del artículo 76 de la Constitución.*

En ambos estatutos se señala como característica especial la "autonomía administrativa" que se cumple por medio de una Junta o Consejo Directivo a cuyo cargo están, entre otras, las siguientes funciones:

Decreto 1050. Art. 25.

"a) ... ...
"b) ... ...
"c) Aprobar el presupuesto del respectivo organismo;
"d) Controlar el funcionamiento general de la organización y verificar 'su conformidad con la política adoptada' ".

Las Juntas o Consejos Directivos tienen, pues, la dirección y administración, en cuanto a formulación de la política general de los mismos organismos, la adopción de reglamentos, la distribución y manejo de los fondos y funcionamiento en general, de acuerdo con las leyes y estatutos especiales que los rigen.

3ª El Decreto 1982, en su artículo 1º, fija los alcances de la expresión "organismos descentralizados", comprendiendo por tales los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; advirtiendo que estas últimas se sujetarán al régimen previsto para las empresas, conforme a las disposiciones vigentes, o sea cuando el aporte del Estado sea del noventa por ciento (90%) o más del capital social. (Art. 3º, Decreto 3130).

4ª *Los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 9º del Decreto en estudio, contienen prohibiciones o exigen requisitos especiales en lo referente al gasto por concepto de relaciones públicas o actividades similares; de afiliación de directivos a clubes sociales o entidades del mismo orden, uso de tarjetas de créditos, campañas de publicidad relacionadas con sus actividades, celebración de contratos, de asesoría, adquisición de muebles y vehículos, impresión de libros, revistas o folletos y creación de nuevos empleos en los organismos descentralizados.*

La autorización y control de estos gastos pasa, según la importancia, a la Presidencia de la República, al Ministro o Jefe de Departamento Administrativo, y a la Dirección General de Presupuesto, en algunos casos con motivación especial. Se limita en esta forma la autonomía que la ley concede a las Juntas o Consejos Directivos, lo que es posible en el estado de emergencia, teniendo en cuenta los motivos que la originaron.

5ª Los contratos pendientes sobre las actividades enunciadas deberán ejecutarse hasta su terminación, en respeto a las obligaciones válidamente contraídas; quedan así protegidos los derechos adquiridos con justo título.

6ª *Una de las causas principales que originaron la declaratoria de emergencia fue el déficit fiscal, según la motivación, hasta el punto de que "el Estado se ha visto precisado a aplazar el pago de sueldos y salarios a sus servidores, lo cual*

constituye una grave e inminente amenaza para el orden económico y social del país''; en la economía la reducción de gastos es uno de los modos de disminuir los déficits.

Por consiguiente, la Corte encuentra que este Decreto se ajusta estrictamente a los requisitos de la Constitución, en cuanto tiende a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto número 1982 de 1974.

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

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

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Decreto 1982 de 1974.

A las razones que expusimos en nuestros salvamentos de votos a los fallos sobre los Decretos 1978 y 1979, en los puntos I y II, agregamos respecto al Decreto de la referencia, las siguientes:

En el Decreto 1982 de 1974, ''por el cual se dictan normas sobre gasto público en los organismos descentralizados del orden nacional'', no solamente se prohiben algunos gastos, sino que otros son sometidos a la aprobación de la Presidencia de la República, del Ministerio o Departamento Administrativo respectivos, o de la Dirección General de Presupuesto, según los distintos casos que contempla el acto mencionado.

Con tales medidas se viola la autonomía que es característica de los institutos descentralizados, pues la actividad de ellos se desarrolla por un sistema descentralizado que permite la agilidad en el cumplimiento de sus fines.

Al pasar, según dice el fallo adoptado por mayoría, esas facultades de ordenar y efectuar gastos a los aludidos funcionarios puramente administrativos, se desvirtúa la estructura de organismo descentralizado, o sea, se hace una reforma a un factor esencial de tales institutos.

La supresión de gastos en esos organismos puede ser una manera de poner remedio a una emergencia económica, pero no se ve cómo se relaciona la medida que cambia la autonomía de los institutos por la sujeción de ellos a lo dispuesto por el Gobierno, con el remedio a la crisis; porque el cambio de facultades no es la solución inmediata y exclusiva que requiere el artículo 122 de la Carta.

En estos puntos el mencionado decreto se aparta de la limitación del precepto constitucional citado porque no establece medida directamente relacionada con la solución de la emergencia o con la previsión de sus efectos.

Respetuosamente disentimos, en consecuencia, del fallo de la Corte que, por mayoría de votos, ha declarado constitucional el Decreto 1982 de 1974.

Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez.

GAS NATURAL NO ASOCIADO

Hay identidad de propósito y concordancia entre las medidas que consagran los Decretos 1978 y 1999 de 1974.— Es constitucional el Decreto 1999 del 23 de septiembre de 1974, "por el cual se aclara y adiciona el Decreto 1978 de 1974".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., octubre 15 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

La Secretaría General de la Presidencia de la República remitió a esta corporación, para el estudio de constitucionalidad a que se refiere el parágrafo del artículo 122 de la Constitución, copia del Decreto 1999 de 23 de septiembre de 1974, recibida en la Secretaría General de la Corte el 24 de septiembre último.

Texto del Decreto 1999 de 1974
(septiembre 23)

"por el cual se aclara y adiciona el Decreto 1978 de 1974".

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional, en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

"Artículo primero. Aclárase lo dispuesto en el artículo primero del Decreto 1978 de 1974, en el sentido de que tal disposición solo se aplicará a los yacimientos que inicien su explotación a partir de la vigencia de dicho Decreto y que impliquen nuevas inversiones.

"Artículo segundo. La comisión de precios de que trata el artículo 162 del Decreto 444 de 1967, tendrá como funciones la de señalar los volúmenes de producción de gas natural que deba procesarse o utilizarse en el país, la de señalar los precios respectivos, la de autorizar la parte de gas natural que deba pagarse en moneda extranjera, así como la de determinar los precios de exportación para fines cambiarios y fiscales.

"Artículo tercero. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 23 de septiembre de 1974".

(Firman el Presidente de la República y todos los Ministros).

Consideraciones:

Agotada la tramitación correspondiente sin que se hubieran presentado escritos de impugnación, se considera:

El decreto que se examina aclara el 1978 de 1974 en dos sentidos: 1. Al prescribir que este último acto "solo se aplicará a los yacimientos que inicien su explotación a partir de la vigencia de dicho decreto y que impliquen nuevas inversiones" (art. 1º); y 2. Permite a la comisión de precios contemplada por el artículo 162 del Decreto 444 de 1967 en su texto actual, señalar los volúmenes de producción de gas natural que deba procesarse o utilizarse en el país, fijar los precios respectivos, autorizar la parte de gas natural que deba pagarse en moneda extranjera y determinar los precios de exportación para fines cambiarios y fiscales.

Son disposiciones que suponen en vigencia las normas contenidas en el Decreto 1978, al cual adicionan en los puntos mencionados, sin variar su espíritu ni desnaturalizar sus efectos. Entre los Decretos 1978 y 1999 hay plena conformidad, como que el segundo introduce precisión al primero.

Como la Corte en sentencia de esta misma fecha decidió que el Decreto 1978, expedido en estado de emergencia, se conforma al artículo 122 y demás disposiciones de la Carta, a la misma conclusión se impone llegar respecto del 1999 que ahora se estudia, también originado por el

estado de emergencia, pues hay identidad de propósitos y concordancia entre las medidas que uno y otro consagran.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuyen el artículo 214 y el parágrafo del artículo 122 de la Constitución, *decide:* Es constitucional el Decreto 1999 del 23 de septiembre de 1974 "por el cual se aclara y adiciona el Decreto 1978 de 1974".

Publíquese, comuníquese al Secretario General de la Presidencia de la República y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario.

Salvamento de voto.

Las razones del disentimiento respecto de la constitucionalidad de este Decreto son las mismas expuestas con relación al 1978 de 1974, puesto que éste no hace cosa distinta de introducir a aquél algunas modificaciones. Las damos, pues, por reproducidas.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia y Humberto Murcia Ballén.

Salvamento de voto.

Decreto número 1999 de 23 de septiembre de 1974.

Por cuanto este Decreto aclara y adiciona el Decreto 1978 de 1974, salvamos el voto por las mismas razones que expusimos con ocasión del fallo de la Corte sobre la exequibilidad del acto aclarado y adicionado.

Respetuosamente,

Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez.

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

La modificación de su régimen concuerda con las causas que dieron origen a la declaración del estado de emergencia. — 1º Son inexequibles las siguientes disposiciones del Decreto 1988 de 20 de septiembre de 1974: El ordinal 27 del artículo 7º del renglón de actos gravados con el 35%, en cuanto grava los clubes de trabajadores. El artículo 19. El artículo 32 en cuanto deroga el artículo 13, ordinal j) del Decreto número 435 de 1971 y los artículos 3º y 4º del Decreto 803 de 1966. El parágrafo del artículo 12 y el inciso 3º del artículo 25. — 2º Son exequibles las demás disposiciones del Decreto que se revisa.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., octubre 23 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. El control constitucional.

1. La Presidencia de la República, con oficio de 20 de septiembre del año en curso, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 1988 de 20 de septiembre de 1974, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución.

2. Por auto de 23 de los mismos mes y año, se ordenó la fijación en lista, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969.

3. Dentro del término de la fijación, el ciudadano Javier Baena Pardo impugna el referido Decreto por ser violatorio de la Constitución y en especial de su artículo 43.

II. Texto del Decreto.

(Por separado se transcribe el Decreto número 1988 de 20 de septiembre de 1974, "por el cual se introducen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas", cuyo texto hace parte de la sentencia).

III. Antecedentes.

1. Como antecedente inmediato del Decreto legislativo número 1988, se invoca el Decreto número 1970 de 1974, por el cual se declara el estado de emergencia económica.

2. El Decreto número 1970 fue declarado constitucional por sentencia de la Corte de fecha 15 de octubre de 1974.

IV. Consideraciones:

Primera.

1. *La normación jurídica del estado de emergencia económica o social, está contenida en el artículo 122 de la Constitución Política, artículo 43 del Acto legislativo número 1 de 1968.*

2. *Abarca las siguientes etapas:*

a) Declaración del estado de emergencia económica o social;

b) Adopción del los decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos;

c) Control constitucional por la Corte Suprema de Justicia, de los mencionados decretos.

Segunda.

La declaración del estado de emergencia económica o social le permite al Presidente de la República expedir todos los decretos, con fuerza de ley, que por su contenido intrínseco busquen eliminar las causas de la crisis o conjurar sus efectos. El texto constitucional define, con precisión y sin equívocos, el campo dentro del cual puede moverse en el ejercicio excepcional de la función legislativa.

Tercera.

1. *El artículo 1º del Decreto número 1988 dispone que el impuesto sobre las ventas regulado por los Decretos 3288 y 3289 de 1965, 1595*

de 1966 y 435 de 1971 se regirá por sus disposiciones.

2. *Dicho Decreto, en su conjunto al modificar el régimen impositivo de las ventas, aumentando las tarifas, encaja dentro de los motivos o causas que dieron origen a la declaración de emergencia económica, conforme al Decreto legislativo número 1970 de 17 de septiembre de 1974. Un mayor producto de las rentas nacionales, en términos generales, coopera de modo eficaz en la extinción del déficit presupuestal, y por consiguiente en la de los demás factores de perturbación, o inminente perturbación, del orden económico o social.*

Cuarta.

1. *Mas, dentro de este campo delimitado de acción gubernamental, el inciso 6º del artículo 122 ordena: "Durante el estado de emergencia económica, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, consagrados en leyes anteriores".*

La expresión "derechos sociales de los trabajadores" comprende todo aquello que, en forma directa o indirecta, de origen legal o con respaldo en la ley, contribuya al bienestar personal del trabajador y al de su familia, procurándole los elementos económicos y culturales que necesita.

2. *El ordinal 27 del artículo 7º, primera parte, grava con un 35% de su valor, las "cuotas y servicios de los clubes sociales y deportivos". La imposición es general e indiscriminada y, por tanto, dentro de ella, quedan comprendidos los clubes que son centros de recreo de trabajadores oficiales y particulares.*

3. *Concretamente respecto de los primeros, el Decreto, con fuerza de ley, número 3129 de 1968, "por el cual se establece el régimen de bienestar social para el personal civil al servicio del Estado", contiene disposiciones referentes a centros sociales, como los clubes recreativos. Así, el artículo 7º dispone:*

"Artículo 7º Las entidades gubernamentales crearán de conformidad con los programas que apruebe el Gobierno a propuesta de la División de Bienestar Social del Departamento Administrativo del Servicio Civil, centros de vacaciones, clubes sociales, deportivos y recreativos y trazarán planes de vacaciones que faciliten al servidor público y a su familia un descanso adecuado y, permitan aprovechar de la mejor manera para tal objeto los recursos que posee el Estado en materia de transporte y alojamiento".

4. *En la actualidad existe en el país un número apreciable de clubes sociales de trabajadores oficiales y particulares, los cuales funcionan conforme a normas legales o estatutarias. Al respecto cabe citar, además del Decreto número 3129 de 1968, estas otras normas legales: la Ley 124 de 1948 y los Decretos 1826 de 1962, 1132 de 1963, 2336 de 1971 y 612 de 1974.*

5. *Como la disposición mencionada, ordinal 27, primera parte, artículo 7º del Decreto 1988 del presente año, no hace reserva de estas entidades o sus semejantes y las grava con el impuesto de cuotas y servicios, se está desmejorando uno de los derechos sociales de los trabajadores, y por tanto, el precepto es inexequible, en esta parte, ya que se opone a lo ordenado en el inciso 6º del artículo 122. Así debe declararlo la Corte.*

6. *El artículo 19 concede facultad al Director General de Impuestos Nacionales para fijar una base de liquidación más acorde con el precio comercial de un determinado artículo "cuando no aparezcan claras las razones comerciales por las cuales el precio convenido es notoriamente inferior al comercial en la fecha de la transacción". En el fondo se trata de una delegación de funciones en el empleado referido, que es incompatible con lo dispuesto en el artículo 135 de la Carta, pues de acuerdo con él, tal delegación sólo puede hacerse por virtud de ley en los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo, así como en los gobernadores, pero respecto de funciones que correspondan al Presidente de la República. Además las bases de toda tributación deben ser fijadas por la ley y no arbitrariamente por los funcionarios. El artículo es, pues, inexequible y así habrá de declararse.*

7. *El parágrafo del artículo 12 concede al Ministerio de Hacienda una facultad para determinar, por medio de resolución de carácter general, los plazos y términos en que los responsables deben cumplir con las obligaciones que el artículo 12 señala, como medio idóneo para la percepción del impuesto. Se trata de traspasar a un organismo de la administración, que no es el Gobierno (art. 57), la competencia para proferir normas reglamentarias, lo cual contraría lo dispuesto en el artículo 120-3 de la Constitución, siendo, por lo tanto, igualmente inexequible.*

8. *Lo mismo cabe afirmar respecto del inciso 3º del artículo 25.*

9. *En cuanto al artículo 32 se observa que él deroga, entre otras disposiciones, los artículos 13, ordinal j) del Decreto extraordinario 435 de 1971 y 3º y 4º del Decreto número 803 de 1966, que habían destinado a los departamentos parte del producido del impuesto de la venta de*

licores para el pago de sueldos de maestros y prestaciones sociales, especialmente pensiones de jubilación. Tal derogatoria implica el retiro de esa destinación, por lo cual el pago de las citadas prestaciones sufre desmedros, y el de los sueldos de los maestros quedaría afectado. En el primer punto se desmejora un derecho social, contra lo dispuesto en el inciso 6º del artículo 122 de la Carta; y en el segundo se contraría una de las causas invocadas para declarar la emergencia económica. Por ambos aspectos el texto es inconstitucional.

La participación a que se refieren las consideraciones del punto anterior, no afectan la cesión prevista para los departamentos en el artículo 29 del Decreto, que hace relación al valor del impuesto sobre ventas, y en este caso al aumento del mismo, a cargo de las licoreras departamentales.

Quinta.

1. *La impugnación se funda en el pretenso desacato que el Decreto 1988 hace de la norma del artículo 43 de la Constitución que dice: "En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, podrán imponer contribuciones".*

2. *Se observa: el artículo 43 sufre excepción en virtud del artículo 122, dentro de los precisos límites que él señala para la situación de emergencia económica, y en los términos y condiciones que fijó la Corte en su sentencia de 15 de octubre del año que cursa.*

V. Conclusión.

El decreto en cuestión es exequible, con las excepciones anotadas. Se ciñe al artículo 122 y demás preceptos de la Constitución.

VI. Decisión.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 122 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

1º Son inexequibles las siguientes disposiciones del Decreto número 1988 de 20 de septiembre de 1974 "por el cual se introducen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas".

a) El ordinal 27 del artículo 7º del renglón de actos gravados con el 35%, que dice: "cuotas y servicios de los clubes sociales y deportivos", en cuanto grava los clubes de trabajadores;

b) El artículo 19 que dice: "Cuando no aparezcan claras las razones comerciales por las cuales el precio convenido es notoriamente inferior al comercial en la fecha de transacción, el Director General de Impuestos Nacionales puede fijar una base de liquidación más acorde con el precio comercial de dicho artículo";

c) El artículo 32 en cuanto deroga los artículos 13, ordinal j) del Decreto número 435 de 1971 y los artículos 3º y 4º del Decreto 803 de 1966, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia;

d) El parágrafo del artículo 12 y el inciso 3º del artículo 25, que en su orden, dicen:

"1º El Ministerio de Hacienda determinará por medio de resolución los plazos y términos en que los responsables deben cumplir con estas obligaciones. La resolución puede autorizar la utilización de los calendarios contables propios de las empresas".

"2º El Ministerio de Hacienda determinará por medio de resolución los términos en que los no responsables del gravamen deben hacer la solicitud de devolución".

2º Son exequibles las demás disposiciones del Decreto que se revisa.

Comuníquese al Gobierno e insértese en la *Gaceta Judicial.*

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

DECRETO NUMERO 1988 DE 1974
(septiembre 20)

por el cual se introducen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

Artículo 1º El impuesto sobre las ventas regulado en los Decretos 3288 y 3289 de 1965, 1595 de 1966 y 435 de 1971, se regirá por las disposiciones del presente Decreto.

CAPITULO I

Hecho generador.

Artículo 2º El impuesto grava la venta de bienes corporales muebles procesados, la importación de éstos y la prestación de los servicios expresados en el presente Decreto.

No se consideran bienes procesados los primarios en estado natural, aunque hayan sufrido un proceso elemental para su simple conservación o aprovechamiento.

Tanto la venta de bienes inmuebles como la de bienes intangibles o incorporales no causa dicho impuesto, salvo en los casos determinados en el presente Decreto.

Artículo 3º Para los efectos del presente Decreto, se considera que hay venta:

a) En los contratos de compraventa y permuta contemplados por la ley;

b) En los contratos de confección de obra material, cuando el artífice suministre la materia principal;

c) En los pagos de cualquier obligación, hechos en especie;

d) En el retiro de bienes corporales muebles procesados, hecho de la empresa de su propiedad por el responsable del impuesto;

e) En la nacionalización aduanera;

f) En todo acto a título gratuito que tenga por objeto la transferencia de dominio.

Artículo 4º Para efectos del presente Decreto se tienen como sinónimos los términos: bien corporal, mueble procesado, mercancía, artículo y producto.

CAPITULO II

Causación del impuesto.

Artículo 5º El impuesto se causa:

a) En las ventas, incluidas las de mercancías importadas, en la fecha de emisión de la factura u otro documento equivalente y, a falta de éstos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio o condición resolutoria; en la del retiro de los bienes propios, mencionado en el ordinal d) del artículo 3º; y a tiempo de la nacionalización, en el caso de las importaciones;

b) En la prestación de servicios en el momento de la emisión de la factura u otro documento equivalente y, a falta de éstos, en el de terminación de los servicios.

Parágrafo. En el caso de vinculación económica, tal como adelante se define, el impuesto se causa tanto al momento de la primera entrega como en toda otra entrega posterior.

En el caso de fabricación por encargo, el impuesto se causa tanto al momento de la entrega por parte del fabricante al comitente como al de la entrega que éste hiciere luego a otro.

Artículo 6º En la permuta, el impuesto se causa a tiempo de la entrega de los bienes permutados y en relación con cada uno de éstos.

CAPITULO III

Grupos y tarifas.

Artículo 7º El impuesto sobre las ventas se pagará según las siguientes tarifas:

Treinta y cinco por ciento (35%) para los siguientes artículos y servicios:

1. Aerodinos (aviones, hidroaviones, planeadores, avionetas), excepto los helicópteros.
2. Vehículos automóviles y camionetas (Station Wagon) con motor de cualquier clase, excepto los camperos. Chasises, chasises con motor y carrocerías para los vehículos anteriores.
3. Embarcaciones para recreo y deporte.
4. Artículos de orfebrería y artículos de adorno confeccionados con metales preciosos o enchapados de metales preciosos.
5. Perlas finas, piedras preciosas y semipreciosas solas o engarzadas, sintéticas o reconstruidas y fantasía en general.
6. Peletería, en piezas manufacturadas o confeccionadas.
7. Productos de perfumería o de tocador preparados y cosméticos preparados.
8. Motocicletas, motonetas y motocarros.
9. Telas de seda natural.
10. Prendas de vestir de cuero o gamuza natural, excepto las usadas para la protección de los trabajadores.
11. Vajillas de porcelana, cristal, oro, plata o similares, y las piezas de las mismas; adornos de cristal, porcelana, mármol y similares.

12. Artículos para juegos de sociedad, tales como: naipes, dados, fichas, mesas para billares, tacos y bolas, accesorios para canchas de bolos, tenis de mesa, ruletas, ajedrez, damas, etc.
13. Armas de fuego y sus municiones.
14. Cajas de seguridad.
15. Licores y vinos.
16. Catalejos y binóculos.
17. Cámaras fotográficas para películas de rollo; filmadoras para películas de menos de 16 mm.; proyectores para diapositivas y sus pantallas; películas de rollo, excepto las de cinematografía de 16 mm. o más.
18. Grabadoras, cintas magnetofónicas, discos grabados para tocadiscos y radiolas, amplificadores de sonido, radiolas, tocadiscos y tocacintas.
19. Aparatos para tocador y los usados para secar, ondular cabellos, para masaje, máquinas eléctricas de afeitar y artículos similares.
20. Licuadoras, batidoras, tostadoras, brilladoras, aspiradoras, lavadoras, cuchillos eléctricos y artículos similares de uso doméstico.
21. Piezas ornamentales para automotores distintas de las comprendidas en la posición 83.02 del arancel de aduanas.
22. Embellecedores de ruedas para automotores (copas, etc.).
23. Mancornas, botones de fantasía, pisacorbatas, corbatas, corbatines y pañuelos de bolsillo.
24. Encendedores, pipas, boquillas y demás utensilios para fumadores.
25. Paraguas, sombrillas y quitasoles, bastones, abanicos, monederos, billeteras, llaveros y demás artículos similares.
26. Artículos de viaje (baúles, maletas, sombrereras, sacos de viaje, bolsos para provisiones, bolsos de mano, carteras, carpetas, neceseres, estuches, fundas, cajas (para armas, instrumentos de música, gemelos, joyas, etc.) y demás artículos similares.
27. Cuotas y servicios de los clubes sociales y deportivos.

Quince por ciento (15%) para los siguientes artículos y servicios:

1. Goma de mascar (chicles), bombones, confites, caramelos y chocolatinas.
2. Aceite de oliva.
3. Hornos y estufas de gas o eléctricos de uso doméstico; neveras, refrigeradoras y congeladores de uso doméstico; aparatos para calefacción y aparatos de aire acondicionado.
4. Servicios de parqueaderos.
5. Servicios internacionales de telegramas, télex y teléfono.
6. Las primas de seguros, excluyendo el seguro de vida.
7. Los servicios de revelado y copia fotográficos, incluyendo las fotocopias.
8. Los contratos de obra, tal como están definidos en este Decreto.
9. Los bienes no gravados con otras tarifas en el presente artículo.

Seis por ciento (6%) para los siguientes artículos y servicios:

1. Las estufas de sobremesa hasta de dos fogones.
2. Máquinas de coser.
3. Partes, piezas sueltas y accesorios de los vehículos automotores; partes, piezas sueltas y accesorios de aviones, avionetas, planeadores y helicópteros; partes, piezas sueltas y accesorios de embarcaciones marítimas y fluviales, baterías.
4. Textiles, ropas y calzado.
5. Las importaciones con licencia global.
6. Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos clasificados en el Capítulo 84 del Arancel de Aduanas.
7. Máquinas y aparatos eléctricos y objetos destinados a usos electrotécnicos clasificados en el Capítulo 85 del Arancel de Aduanas, excepto los incluidos en las tarifas del treinta y cinco por ciento (35%) y del quince por ciento (15%), y los siguientes:

Aparatos electromecánicos de uso doméstico.

Máquinas de afeitar, de cortar el pelo y de esquilar, eléctricas con motor incorporado.

Calentadores de agua, calientabaños y calentadores eléctricos por inmersión; aparatos eléctricos para calefacción de locales y otros usos análogos; aparatos electrotérmicos para arreglo de cabellos (para secar el pelo, para rizar, calientatenacillas, etc.); planchas eléctricas para uso doméstico y aparatos electrotérmicos para uso doméstico.

8. Aparatos y material de los tipos utilizados en los laboratorios fotográficos o cinematográficos.
9. Telescopios.
10. Microscopios y defractógrafos electrónicos y protónicos.
11. Microscopios ópticos, incluidos los aparatos para microfotografía, microcinematografía y microproyección.
12. Instrumentos y aparatos de geodesia, tipografía, topografía, agrimensura, nivelación, fotogrametría, etc.
13. Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología y veterinaria, incluidos los aparatos electromédicos y los de oftalmología.

14. Aparatos de mecanoterapia y masaje; aparatos de psicotecnia, ozonoterapia, oxigenoterapia, reanimación, aerosolterapia y demás aparatos respiratorios de toda clase.

15. Aparatos de ortopedia (incluidas las fajas medicoquirúrgicas); artículos y aparatos para fracturas (tablillas, cabestrillos y similares); artículos y aparatos de prótesis dental, ocular u otros; aparatos para facilitar la audición a los sordos y otros aparatos que se llevan en la mano.

16. Aparatos de rayos X, incluso de radiografía y aparatos que utilicen las radiaciones de sustancias radioactivas.

17. Máquinas y aparatos para ensayos mecánicos, ensayos de resistencia, dureza, tracción, compresión, elasticidad de materiales (metales, maderas, textiles, etc.).

18. Aparatos e instrumentos para la medida, control o regulación de fluidos gaseosos o líquidos o para el control automático de temperaturas.

19. Instrumentos y aparatos para análisis físicos o químicos (como polarímetros, refractómetros, espectrómetros, etc.).

20. Contadores de gases, de líquidos y de electricidad, incluidos los contadores de producción, control y comprobación.

21. Mobiliario médico-quirúrgico, tales como mesas de operaciones, mesas de reconocimiento y análogas, camas de mecanismos para usos clínicos.

22. Aparatos cinematográficos de 16 mm. o más.

23. Aparatos fotográficos para usos industriales o de construcción especial, y los aparatos de proyección fija.

24. Cemento y mezcla de concreto; tejas; tubería; tanques de asbesto, cemento y materiales sintéticos; ladrillos de barro cocido, ladrillos y baldosines de cemento; estructuras de cemento y de acero, varillas de hierro para la construcción, tubo de hierro galvanizado; accesorios para tubería; azulejos y accesorios sanitarios de cerámica; madera clasificada en las posiciones 44.02 a 44.13 del Arancel de Aduanas.

25. Vidrio y artículos de vidrio.

26. Vajillas.

27. Los tiquetes de transporte internacional de pasajeros vía marítima o aérea, expedidos en Colombia; la expedición de órdenes de cambio de las compañías transportadoras cuando tengan por objeto específico el de ser canjeadas por tiquetes de transporte internacional de pasajeros. El impuesto se liquidará sobre el valor total del tiquete u orden de cambio cuando éstos se expidan de una vía solamente, y sobre el cincuenta por ciento (50%) de su valor cuando se expidan de ida y regreso.

28. Los servicios nacionales de télex, telegramas y teléfonos.

29. Los servicios de reparación.

30. Aceites y grasas lubricantes derivados del petróleo.

Parágrafo 1º Para efectos de esta norma y en caso de duda sobre la posición de un artículo, se aplicará el Arancel de Aduana, y la clasificación específica primará sobre la genérica.

Parágrafo 2º La gasolina continúa gravada con la tarifa del diez por ciento (10%) y el A. C. P. M. con la del cuatro por ciento (4%).

CAPITULO IV

Exenciones.

Artículo 8º Están exentas del impuesto, las ventas de:

1. Artículos alimenticios no gravados específicamente.

2. Libros, periódicos, revistas, folletos y cuadernos de tipo escolar.

3. Drogas para uso humano y animal; sueros, productos para transfusiones, guatas, gasas, vendas y artículos análogos (apósitos, esparadrapos, sinapismos, etc.), impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas o acondicionadas a la venta al por menor con fines médico-quirúrgicos.

4. Artículos que se exporten.

5. Fungicidas, insecticidas, herbicidas, fertilizantes, abonos, semillas y alimentos para animales.

6. Tractores, máquinas, aparatos y artefactos agrícolas y hortícolas para la preparación y trabajo del suelo y para el cultivo, excluidos los rodillos para céspedes y terrenos de deportes; maquinaria cosechadora y trilladora; prensas para paja y forraje; aventadoras, máquinas similares para la limpieza de granos, seleccionadoras de huevos, frutas y otros productos agrícolas; máquinas para ordeñar y otras máquinas y aparatos de lechería; prensas, estrujadoras y demás aparatos empleados en vinicultura, cidrería y similares; otras máquinas y aparatos para la agricultura, horticultura, avicultura y apicultura, incluidos los germinadores con dispositivos mecánicos o térmicos y las incubadoras y criadoras para avicultura; maquinaria para molinería y para tratamiento de cereales y legumbres secas.

7. Gasolina de aviación y el diesel marino.

8. Vehículos destinados exclusivamente al servicio público de taxis.

9. Camiones y buses, chasises para los mismos, chasises cabinados y carrocerías para los mismos.

10. Llantas, neumáticos, cámaras de aire y el servicio de reencauche.

11. Vehículos y material para vías férreas comprendidos en las posiciones 86.01 a 86.09 del Arancel de Aduanas.

12. Embarcaciones para navegación marítima y fluvial, excepto las específicamente gravadas.

13. Aerodinos destinados al servicio público y fumigación, siempre y cuando se mantengan en estos servicios.

Parágrafo. Por producto alimenticio se entiende todo producto natural o artificial que ingerido aporta al organismo humano nutrición y energías necesarias para el desarrollo de los procesos biológicos. Es droga cualquier sustancia mineral, vegetal o animal de origen natural u obtenida por mezcla o síntesis, que absorbida o asimilada por el organismo se utilice en la medicina, en la industria o en el comercio, para uso humano o animal y destinada al diagnóstico, prevención o tratamiento de las enfermedades o inmunización contra ellas.

Artículo 9º Las personas declaradas por ley exentas de pagar impuestos nacionales, departamentales o municipales, no están exentas del impuesto sobre las ventas.

CAPITULO V

Responsables.

Artículo 10. Son responsables del impuesto sobre las ventas el productor, el importador, el que presta un servicio gravado, el que efectúa un contrato gravable de obra y quienes estén económicamente vinculados a dichas personas.

También son responsables de este impuesto los comerciantes que tengan, a la vez, el carácter de productores, importadores o vinculados económicos, por razón de ventas de mercancías no producidas ni importadas por ellos ni recibidas de un vinculado económico.

Artículo 11. Para efectos del impuesto sobre las ventas se entiende por productor quien agrega uno o varios procesos a las materias primas o mercancías.

También se considera productor a quien sin fabricar directamente, encarga la producción de un artículo para luego venderlo.

Para efectos de dicho impuesto se entiende que existe vinculación económica, en los casos contemplados en el Capítulo XI del Título Primero del Libro Segundo del Código de Comercio.

También existe vinculación económica:

1. Entre las empresas cuyo capital pertenezca directa o indirectamente en un cincuenta por ciento (50%) o más a la misma persona.

2. Entre las empresas cuyo capital pertenezca en un cincuenta por ciento (50%) o más a personas ligadas entre sí por matrimonio, o por parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad o primero civil.

3. Entre la empresa y el socio, accionista o comunero que posea el cincuenta por ciento (50%) o más del capital social y entre aquélla y los socios que tengan derecho de administrarla.

CAPITULO VI

Obligaciones de los responsables.

Artículo 12. Los responsables del pago del impuesto están obligados a:

1. Inscribirse en las oficinas de Impuestos Nacionales.

2. Expedir facturas con indicación del valor del impuesto.

3. Llevar en su contabilidad cuentas y subcuentas especiales para cada uno de los grupos gravados de acuerdo con las diferentes tarifas en que se agrupen los artículos gravados.

4. Presentar ante las correspondientes oficinas de Impuestos Nacionales una declaración periódica en donde relacionen las ventas efectuadas y demás datos exigidos por los reglamentos y en donde se efectúe la liquidación privada del impuesto.

5. Consignar el valor del impuesto según la liquidación privada.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda determinará por medio de resolución los plazos y términos en que los responsables deben cumplir con estas obligaciones. La resolución puede autorizar la utilización de los calendarios contables propios de las empresas.

CAPITULO VII

Base gravable.

Artículo 13. *Norma general.* La base para liquidar el impuesto será el total del precio convenido, sea que la venta se realice de contado o a crédito, incluyendo gastos directos de financiación, accesorios, acarreos y demás erogaciones complementarias.

Parágrafo 1º Cuando en virtud de convenios o de costumbres comerciales los empaques y envases sean materia de devolución, su valor no formará parte de la base gravable.

Parágrafo 2º La base para liquidar el impuesto sobre la venta de gasolina será el precio del galón para el consumidor en Barrancabermeja, fijado por la Superintendencia Nacional de Producción y Precios.

Artículo 14. *Mercancías importadas.* En el caso de mercancía importada, la base para liquidar el impuesto es la misma de los derechos de aduana adicionada con tales derechos.

Artículo 15. En la transferencia a título gratuito y en el retiro de mercancías para uso personal, la base para liquidar el impuesto es el valor comercial de los bienes.

Artículo 16. Cuando el pago se pacte en especie, como en la permuta, el precio de los artículos negociados no podrá ser inferior al comercial en la fecha de la transacción.

Artículo 17. El mayor valor que se cause con posterioridad a la fecha de la venta, da lugar a la liquidación del impuesto correspondiente.

Artículo 18. Solamente se restarán del valor bruto de la venta los descuentos efectivos que aparezcan en la factura y que no estén sujetos a ninguna condición. Descuentos tales como por pronto pago, cantidad o bonificaciones posteriores, no afectan en ningún caso la base de liquidación del impuesto.

Artículo 19. Cuando no aparezcan claras las razones comerciales por las cuales el precio convenido es notoriamente inferior al comercial en la fecha de transacción, el Director General de Impuestos Nacionales puede fijar una base de liquidación más acorde con el precio comercial de dicho artículo.

CAPITULO VIII

Débito y crédito fiscal.

Artículo 20. El impuesto se determina aplicando la tarifa correspondiente al valor de la operación que constituye su base de cálculo.

Artículo 21. El valor de los impuestos liquidados por las compras de materias primas y demás elementos que normalmente se incorporan a los costos y gastos de producción y venta se descontará del liquidado con base en las ventas.

Parágrafo. El impuesto sobre las ventas que se pague por la adquisición de activos fijos debe contabilizarse como un mayor valor de éstos y, en consecuencia, no se puede descontar del liquidado con base en las ventas.

Artículo 22. Cuando el responsable del impuesto sobre las ventas lleve su contabilidad a base de causación, podrá restar el valor de los impuestos liquidados por las compras, aunque éstas no se hayan cancelado.

Artículo 23. En los casos de devolución de mercancías que hubieren sido base de imposición y por las cuales se hubiere pagado el correspondiente impuesto, dicho gravamen se descuenta de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Si el comprador hubiere descontado el impuesto, deberá reintegrarlo al fisco según los reglamentos.

En los casos de revocación del contrato de seguros se procederá en forma similar.

Artículo 24. Las personas no responsables del impuesto que vendan artículos sobre los cuales se haya pagado el impuesto sobre las ventas, indicarán en sus facturas el valor de dicho impuesto, si así lo exige el comprador que va a procesarlos posteriormente. Cuando no se discrimine en las facturas el valor del impuesto, el comprador tendrá derecho a deducir como impuesto pagado, para efecto de los artículos 21 y 26 del presente Decreto, el monto que resulte de aplicar la tarifa correspondiente al 75% del precio total de las respectivas facturas.

Artículo 25. Cuando hubiere ventas exentas, los correspondientes productores que figuren con saldo a su favor en la cuenta corriente del impuesto sobre las ventas, pueden solicitar su devolución, de conformidad con los reglamentos.

En el caso de los artículos que se exporten, solamente puede solicitar la devolución del impuesto quien figure como exportador, aunque no fuere el responsable.

El Ministerio de Hacienda determinará por medio de resolución los términos en que los no responsables del gravamen deben hacer la solicitud de devolución.

Las devoluciones deberán hacerse dentro de los treinta (30) días siguientes a la respectiva solicitud, y a partir de esta fecha hay lugar al reconocimiento de intereses comerciales a favor del contribuyente.

Parágrafo. Por intereses comerciales se entienden los bancarios vigentes para los depósitos a término.

CAPITULO IX

Cuenta corriente.

Artículo 26. Los responsables del impuesto sobre las ventas deben llevar una cuenta corriente, en la cual:

a) El valor del impuesto por las ventas se acredite al "impuesto sobre las ventas por pagar";

b) El valor de los impuestos pagados o causados por las compras, importaciones o devoluciones de mercancías, se debite.

Parágrafo. El valor del saldo crédito se consignará en las oficinas de Impuestos Nacionales respectivas, en los plazos señalados por resolución del Ministerio de Hacienda.

Artículo 27. Para que proceda el descuento a que se refiere el ordinal b) del artículo 26, del presente Decreto, es necesario que se acompañe a la declaración de ventas correspondiente una simple relación de los números y fechas de las facturas o de los comprobantes que respalden el descuento solicitado.

El descuento únicamente puede hacerse a más tardar en la declaración que corresponda a los dos períodos gravables siguientes a la fecha de la compra o importación.

El no hacer la solicitud en la oportunidad indicada acarrea pérdida del derecho.

CAPITULO X

Normas especiales.

Artículo 28. La venta de cerveza continúa gravada de acuerdo con las tarifas y normas vigentes.

Artículo 29. El Gobierno Nacional cederá a los departamentos el valor del impuesto a cargo de las licoreras departamentales.

Artículo 30. Los nuevos responsables del impuesto sobre las ventas deberán inscribirse a más tardar el último día hábil del mes de diciembre de 1974.

Artículo 31. Los responsables del impuesto sobre las ventas que, a la fecha de expedición de este Decreto, no se hubieren inscrito o no hubieren declarado por primera vez, estando obligados, podrán inscribirse hasta el 31 de octubre de 1974 sin que se les practique liquidación de aforo ni se les aplique sanción alguna por los impuestos causados hasta la fecha de vigencia de este Decreto.

Artículo 32. Deróganse las disposiciones contrarias al presente Decreto y, en especial: artículos 1º, 2º (incisos 1º y 2º) y 3º a 12, inclusive, del Decreto 3288 de 1963; artículos 1º a 7º, inclusive, 9º y 11 a 14, inclusive, del Decreto 1595 de 1966; artículo 13, ordinales f), g), i), j) del Decreto 435 de 1971; artículos 2º y 3º del Decreto 3289 de 1963; artículo 5º, ordinales 66 y 70, del Decreto 284 de 1973; artículo 10 del Decreto 712 de 1973 y artículos 1º a 6º, inclusive, del Decreto 803 de 1966.

Artículo 33. Este Decreto rige a partir del 1º de octubre de 1974.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 20 de septiembre de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno, *Cornelio Reyes;* el Ministro de Relaciones Exteriores, *Indalecio Liévano Aguirre;* el Ministro de Justicia, *Alberto Santofimio Botero;* el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Rodrigo Botero Montoya;* el Ministro de Defensa Nacional, General *Abraham Varón Valencia;* el Ministro de Agricultura, *Rafael Pardo Buelvas;* el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *María Elena de Crovo;* el Ministro de Salud Pública, *Haroldo Calvo Núñez;* el Ministro de Desarrollo Económico, *Jorge Ramírez Ocampo;* el Ministro de Minas y Energía, *Eduardo del Hierro Santacruz;* el Ministro de Educación Nacional, *Hernando Durán Dussán;* el Ministro de Comunicaciones, *Jaime García Parra;* el Ministro de Obras Públicas, *Humberto Salcedo Collante.*

Salvamento de voto a la sentencia sobre exequibilidad del Decreto 1988 de 1974.

A las razones que hemos expuesto en nuestros salvamentos anteriores de voto, producidos con ocasión de las decisiones de la Corte sobre los decretos de emergencia económica, agregamos lo siguiente respecto del fallo que decide acerca del acto de la referencia:

Tratándose de lo relacionado con impuestos, las limitaciones constitucionales del Gobierno para dictar decretos con fuerza de ley durante el estado de emergencia son aún más exigentes, pues la facultad impositiva reside de modo esencial en el Congreso, de acuerdo con la filosofía política que inspira los estatutos fundamentales de los países democráticos y que nuestra Constitución desarrolla al determinar que "en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones" (artículo 43), al atribuirle a aquél la potestad de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" y la de "decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija" (76, 13 y 14); al estatuir en el artículo 205 que las variaciones que el Gobierno pueda efectuar en la tarifa de aduanas han de someterse a las leyes-cuadro previstas en el ordinal 22 del artículo 76, cuyas reglas generales lo limitan también respecto de la organización del crédito público, el reconocimiento de la deuda nacional y el arreglo de su servicio y la regulación del cambio internacional y el comercio exterior; al ordenar que "no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las Municipalida-

des, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto (207) y al prever que "el Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la administración".

Y respecto de otras materias, no ya directamente impositivas, pero que atañen a la aplicación o distribución de los impuestos, es al Congreso al que la Carta da facultad "para fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que haya de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones *que se autoricen para su ejecución..." (artículo 76-4), planes y programas que deberán "reflejar" el presupuesto que el Gobierno ha de presentar a la aprobación del Congreso (artículo 208) y también éste el que debe "determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales" (art. 76-9) y el que "concede autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales..." (art. 76-11).*

Vese, pues, que la facultad impositiva reside en el Congreso de modo esencial, facultad que puede delegar, según lo ha admitido la jurisprudencia constante de la Corte, cuando "reviste, pro témpore, *al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias", conforme al artículo 76, numeral 12 de la Carta.*

Como excepción a aquel principio fundamental, es admisible que, declarado el estado de emergencia, pueda el Gobierno tomar medidas relacionadas con impuestos, como medio indispensable para hacer frente a los hechos sobrevinientes, graves, de manifiesta urgencia que dieron lugar a la declaración de tal estado, siempre que esas medidas estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y que tengan relación directa y específica con la situación de emergencia. Creemos que el Gobierno puede obrar así, porque obligado a conjurar hechos de esa naturaleza o a solucionar una grave calamidad pública, no podría privársele de un instrumento necesario para afrontar con eficacia la situación de emergencia, cual sería el de arbitrar fondos con tal fin, lo que suele conseguirse por el aumento de los gravámenes o de las tasas, la limitación o abolición de exenciones y otras medidas semejantes. Son éstas, remedios extraordinarios, que si bien modifican la legislación vigente al respecto, no pueden substituir todo el estatuto fiscal respectivo, ni reestructurarlo para hacer uno nuevo; han de limitarse a reformas o modificaciones parciales respecto de aquellos puntos necesarios para solucionar los graves hechos perturbadores del orden económico o social. Existiendo un reglamento completo de un tributo, no se ve en qué forma el cambiarlo por otro, esté encaminado "exclusivamente" a conjurar la crisis y guarde relación "directa y específica" con la necesidad de aumentar ingresos para subvenir a imprevistas erogaciones, surgidas de tales hechos sobrevinientes.

Estimamos que el estado de emergencia no faculta para dictar estatutos generales, ni para reformar estructuras, ni para disponer a la manera del Congreso, sustituyéndolo, sino para dictar medidas destinadas directa y exclusivamente a conjurar la crisis que lo determinó o a impedir la extensión de sus efectos o a atender una grave calamidad pública.

Si dificultades de orden económico y fiscal por las que la Nación atraviese hacen aconsejable y aún imprescindible un cambio fundamental de las estructuras de esos órdenes o una modificación sustancial de los sistemas tributarios o una sistematización o tecnificación de los mismos, la vía constitucional es la de leyes expedidas por el Congreso, y si la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejan, la de las facultades extraordinarias de que puede investir al Presidente de la República. Lo que no se amolda ni a la letra, ni al espíritu de la Constitución es que la declaración del estado de emergencia haya sido instituida para conseguir aquellos fines, como aparece expuesto con claridad en el informe para primer debate en el Senado, de la segunda vuelta del proyecto unificado de la reforma constitucional de 1968, que explica que con el artículo 122 "no se quiere desplazar hacia el Ejecutivo una competencia abierta para legislar" y que él "representa un equilibrio bien logrado entre la necesidad de adoptar medidas urgentes y el principio de que la responsabilidad legislativa corresponde al Congreso".

Ahora bien. El Decreto 1988 de 20 de septiembre de 1974, "por el cual se introducen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas", no obstante su título, establece una nueva organización completa de ese tributo, al determinar en su artículo 1º que "el impuesto sobre las ventas regulado por los Decretos 3288 y 3289 de 1965, 1595 de 1966 y 435 de 1971, *se regirá* (subrayamos) por las disposiciones del presente Decreto" y al derogar de modo expreso en su artículo 32 todas las disposiciones subs-

tanciales anteriores rectoras de dicho impuesto, de tal manera que el Decreto en estudio reglamenta íntegramente la materia y son sus normas las que en adelante regirán lo que se relaciona con el citado gravamen.

Esta reestructuración total del impuesto a las ventas no aparece destinada "exclusivamente" a conjurar la crisis, ni tiene relación "directa y específica" con la situación de emergencia. Si de lo que se trata es de arbitrar fondos para un fin directo y específico, elévense las tarifas, suspéndanse las exenciones, extiéndase a otros aspectos el gravamen; pero no se establezca legislación general nueva, substitutiva de la anterior, porque ello no encaja dentro de las facultades excepcionales del Ejecutivo en el estado de emergencia, por falta de conexidad directa y específica entre los hechos que la produjeron y la medida tomada.

Para nosotros, es, por lo consiguiente, inexequible el Decreto a que nos referimos y, por esta razón, no entramos a considerar la inconstitucionalidad de algunas de sus disposiciones, según lo declaró la sentencia de que disentimos. Así como tampoco comentamos varias de las consideraciones de la mayoría, en la parte motiva de la providencia, que estimamos equivocadas.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón V., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén y Luis Sarmiento Buitrago.

Además de las razones expuestas en el salvamento de voto a la sentencia sobre el Decreto 1988 de 1974, agregamos las siguientes:

Los decretos que el Gobierno dicta en uso de las facultades consagradas en el artículo 122 de la Constitución, no pueden tener vigencia indefinida, porque ellos están "destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos", y las causas que la misma norma señala como determinantes del estado de emergencia, así lo indican, pues son hechos sobrevinientes "que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan grave calamidad pública". No puede pensarse que la emergencia económica de que trata el precepto de la Carta, sea un estado o un hecho permanente, sino una situación eminentemente temporal, para cuyo remedio solamente se pueden concebir medidas transitorias.

Cuando el artículo 122 habla de decretos "con fuerza de ley", se entiende que ellos no pueden modificar la Constitución, sino que derogan o modifican las leyes. Pero pensar que tales decretos por tener esa fuerza, pueden ser de aplicación permanente, es contrariar las mismas ordenaciones del artículo 122, porque los decretos que tengan vigencia indeterminada, no están "destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos", ni se refieren solamente a "materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

Para que se cumplan las limitaciones del artículo 122 de la Constitución, es necesario que los decretos dictados por el Gobierno señalen la vigencia transitoria que exigen las materias y las finalidades indicadas en la misma norma, pues de otra manera no se está ciñendo el Gobierno a la normación del precepto citado, y el decreto resulta inconstitucional. Si una situación de emergencia económica se transforma en estado crónico o situación permanente, el camino constitucional es distinto, porque ya la emergencia económica cambia y ha de remediarse por medio de las leyes que dicte el Congreso o decretos proferidos con base en las facultades que confiera el mismo Congreso.

Como el decreto sobre impuesto a las ventas no es transitorio, no se destina exclusivamente a conjurar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, sino que constituye una transformación permanente de ese impuesto, el acto no reúne los requisitos constitucionales de tales decretos, por lo que resulta contrario al artículo 122 de la Constitución.

Fecha ut supra.

Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas.

Salvamento de voto a la sentencia que decidió sobre la constitucionalidad del decreto de emergencia, número 1988 de 1974.

He creído que durante el estado de emergencia puede el Presidente con la firma de todos sus Ministros, aumentar, rebajar o suprimir impuestos. Y la duda que tuve inicialmente acerca de si podía crear nuevos tributos y, consecuencialmente, dictar el respectivo estatuto impositivo, fue bien pronto disipada al profundizar en el alcance de los términos empleados por el constituyente en el canon que disciplina el estado de emergencia.

Tal conclusión se imponía, pues contemplando el artículo 122 de la Carta un claro y grave estado de anormalidad económica o social que, en nuestros días, puede tener gravedad y aún revestir mayores proporciones que la originada en guerra exterior o conmoción interna, situación que, a todas luces, conlleva alteración del orden y de la armonía, es decir de la paz, menester era concluir que durante tal estado de cosas no se está en tiempo apacible, entendiéndose la paz, no exclusivamente como antítesis de la guerra armada, sino como un discurrir dentro del orden armonioso, orden que debe reinar no solo desde el punto de vista bélico, sino del económico o social.

Si durante el estado de emergencia, pues, no se vive clima de paz, evidente resulta que no se quebranta el artículo 43 de la Carta, cuando durante él se crean tributos, o se aumentan, disminuyen o suprimen los existentes, por medio de decretos extraordinarios ajustados a las condiciones del precitado artículo 122. Si la competencia exclusiva para decretar impuestos atribuida a Congreso, Asambleas y Concejos, rige sólo en tiempos de paz, síguese inexcusablemente que durante los estados de sitio o de emergencia, ambos situados por fuera del marco contemplado en la norma excepcional del artículo 43, ningún obstáculo constitucional existe para que el Gobierno, ajustándose a las condiciones reglas en los cánones 121 y 122 del Código institucional, bien pueda ejercer la facultad impositiva que, se repite, sólo en tiempo de paz es atributo exclusivo del Congreso y de los otros organismos mencionados.

La circunstancia de que hubiera sido negada la proposición de algunos constituyentes, encaminada a precisar que por la vía de la emergencia no se podía hacer una reforma tributaria, o la de que no había sido acogida la de que sí se pudiera, no tienen la trascendencia que ha querido dárseles. En mi sentir modesto, tales episodios en nada comprometen la voluntad del Congreso o del constituyente, pues estos órganos superiores del Estado sólo manifiestan su voluntad por medio de mandatos, de normas concretas, en una palabra de preceptos legales que manden, permitan, prohiban o castiguen. La voluntad soberana del constituyente, ni la del legislador pueden inferirse de la negativa dada a determinados proyectos. Una cosa es que cierta iniciativa sea derrotada y otra muy distinta que el órgano soberano torne en ley, es decir, en mandato obligatorio, un precepto que contenga la voluntad opuesta. Si un proyecto de acto legislativo o de ley expresamente propone que durante el estado de emergencia no se pueda legislar sobre impuestos y el proyecto es negado, tal suceso no equivale a que se hubiera aprobado el precepto que permite la imposición.

La declaración de la voluntad soberana sólo puede manifestarse en la forma prevenida en la Constitución Nacional, según lo impera diáfanamente el artículo 4º del Código Civil, donde se agrega que el carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar. Por tanto, negar un proyecto de ley, no equivale a darle fuerza obligatoria a una tácita norma opuesta al mismo.

Cuando el legislador quiere algo, su voluntad soberana debe expresarse en una norma legal que mande, prohiba, permita o castigue.

Y a pesar de que es amplísima la órbita en que puede moverse el legislador extraordinario del estado de emergencia, sin embargo como ella tiene límites precisos, su competencia no puede exceder o rebasar la línea de demarcación que le traza el mismo artículo 122. Todo desbordamiento se traduciría en violación de la Carta. El Presidente, con la firma de sus Ministros, puede, en general, dictar normas obligatorias que tengan como destino exclusivo el conjurar la crisis o el impedir la extensión de sus efectos. No obstante, no por ello puede legislar sobre todo tema, sino únicamente sobre "materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia", que es la única y sujeta materia de sus ordenamientos.

Decretos que, aunque busquen certeramente conjurar la crisis o hacer cesar sus efectos, contienen normas que carecen de relación directa y específica con la situación que determinó el estado de emergencia, son inconstitucionales en ese punto, porque desbordan el campo de la competencia. Requiérese, pues, que los decretos no sólo tiendan a conjurar la crisis o a lograr que sus efectos no se extiendan, sino que además regulen exclusivamente materias que tengan aquella relación directa y específica.

Brota de lo anterior por qué son inconstitucionales normas que, aunque encaminadas a hacer cesar la crisis o a impedir la propagación de sus efectos y aunque tengan relación indirecta o general con la situación que determine el estado de emergencia, carecen de relación directa y específica con esa situación. Esta íntima y precisa relación es una exigencia constitucional expresa que no puede olvidarse, pues en tal evento, se produciría una verdadera usurpación de las funciones propias del órgano legislativo. Mientras el Gobierno no desborde el campo de su

competencia de legislador extraordinario, ningún conflicto se produce con el ejercicio que el Congreso haga de su plena competencia legislativa que, en parte es paralela a la que, en el estado de emergencia la Carta otorga al Gobierno, y que de todos modos es superior, pues el Congreso no pierde la facultad de modificar y aun derogar esos decretos extraordinarios.

Despréndese también de lo expuesto, que el Presidente no puede recrear normas jurídicas que ya existen, comoquiera que su facultad legislativa solo puede limitarse a producir instrumentos legales que no existen; respecto a las leyes que ya tienen vida, su función se circunscribe a utilizarlas y aun a modificarlas, o derogarlas en cuanto sean incompatibles con las dictadas en el estado de emergencia, mas no puede recrearlas. Cuando el artículo 122 citado lo autoriza para dictar decretos con fuerza de ley, debe entenderse que contengan normas nuevas. Sería un verdadero desperdicio legislativo, una franca dilapidación de funciones y un invadir la órbita legislativa normal del Congreso, el volver a dictar normas que desde antes tienen vida jurídica y son obligatorias. Tal el estribo legal para propugnar por qué el Gobierno, durante el estado de emergencia, no pueda reglamentar íntegramente una materia ya reglada por el legislador, pues tal reglamentación íntegra, por virtud de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, tiene el inmenso poder no sólo de derogar tácitamente todas las normas que resulten contrarias al estatuto así redactado, sino que también deja sin vigor, insubsistente, toda otra regla de derecho que haya quedado comprendida en la materia reglamentada. Así brilla al ojo que por esta vía, por la de la reglamentación íntegra de un tema, el Gobierno podría derogar aun normas que no pugnan con el estado de emergencia, lo cual es, evidentemente, un desafuero jurídico, pues sus facultades legislativas no pueden llegar a esos extremos que entrañan injusta suplantación de las potestades exclusivas del Congreso. No quiere decir lo anterior, empero, que el Gobierno respecto a materia impositiva ya reglamentada por el legislador, no puede aumentar, rebajar o suprimir los tributos establecidos o cambiar las bases de la tributación. Como se dijo al principio de este salvamento de voto, estas son funciones propias del Gobierno en el estado de emergencia, y también la de crear cargas que no existían, impuestos que no habían sido creados o no regían antes, hipótesis en la cual sí tiene el poder de reglamentar íntegramente la materia, pues no habiendo reglamentación antecedente, tal proceder no causaría el efecto previsto en la primera parte del artículo 3º de la Ley 153 premencionada.

Todo lo expuesto esclarece por qué me opuse a que se votara en bloque la parte resolutiva de la sentencia, y propugné una votación artículo por artículo, que lógicamente hubiera mostrado una votación mayor relativamente a la constitucionalidad de los artículos 7º y 8º y de los que con ellos tienen vínculo íntimo, normas que desarrollan la filosofía fundamental de que el Gobierno, en el estado de emergencia, puede ejercer la facultad impositiva.

Finalmente, expreso que cuando el artículo 122 dice que sumados los períodos en que rija el estado de emergencia no pueden exceder de 90 días al año, aquel lapso no puede entenderse como el año calendario, sino el año presidencial, es decir del 7 de agosto al 6 inclusive, del mismo mes del año siguiente.

Bogotá, octubre 31 de 1974.

Germán Giraldo Zuluaga.

Corte Suprema de Justicia. Secretaría.

Cinco de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro. En la fecha fue recibido el fallo que antecede.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Publicación. Seis de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro. En la fecha se publicó la sentencia que antecede, conforme lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 41 de 1971.

Alfonso Guarín, Ariza, Secretario General.

IMPUESTOS DE ADUANA. IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. EXENCIONES

Es constitucional el Decreto 2104 de octubre 2 de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre cinco (5) de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

(Aprobada según Acta número 41 de noviembre 5 de 1974).

Ha llegado a la Corte Suprema de Justicia, para revisión constitucional el Decreto 2104 de octubre 2 de 1974, cuyo texto es:

"DECRETO NUMERO 2104 DE 1974
"(octubre 2)

"Por el cual se adicionan y aclaran los Decretos 1979 y 1988 de 1974.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

"Decreta:

"Artículo 1º Adiciónase el artículo 1º del Decreto 1979 de 1974 en el sentido de que las empresas comerciales e industriales del Estado dedicadas a la minería y al petróleo, tendrán las mismas exenciones de derechos de aduana concedidas a los particulares que desarrollan tales actividades, de acuerdo con el Decreto 1659 de 1964.

"Artículo 2º Para los efectos del artículo 2º del Decreto 1988 de 1974, se consideran bienes primarios no procesados el petróleo crudo destinado a su refinación, el gas natural, los butanos y la gasolina natural.

"Artículo 3º El impuesto sobre las ventas de que trata el Decreto 1988 de 1974, en relación con los productos derivados del petróleo, se pagará según las siguientes tarifas:

"a) Gasolina motor, el 10% del precio de la gasolina regular, fijado para el consumidor en Barrancabermeja, sin incluir impuestos.

"b) Gasolina de aviación de 100/130 octanos, continuará pagando el 10% del precio oficial de lista en referencia;

"c) Aceites lubricantes y grasas, el 6% del precio oficial de venta del productor;

"d) Todos los demás productos refinados, derivados del petróleo, incluyendo el gas propano para uso doméstico, la gasolina blanca, las bases para aceites lubricantes y grasas y los productos petroquímicos, el 4% del precio oficial de lista fijado para el productor en el lugar de entrega.

"Artículo 4º Quedan exentos del impuesto a las ventas los siguientes combustibles para embarcaciones marítimas: diesel marino, gasóleo marino y bunker fuel oil.

"Artículo 5º El Ministerio de Minas y Energía, además de la función de fijar los precios de que trata el ordinal j) del artículo 3º del Decreto 636 de 1974, tendrá la de señalar los precios de los productos refinados derivados del petróleo y del gas natural para los efectos de liquidar el impuesto sobre las ventas.

"Artículo 6º Este Decreto rige a partir del 1º de octubre de 1974.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 2 de octubre de 1974".

Consideraciones:

1ª Este Decreto está firmado por el Presidente de la República y por todos sus Ministros.

En la fecha de su expedición regía todavía en el país el estado de emergencia económica, declarado por Decreto 1970 de este año.

2ª El Decreto 1659 de 1964, "por el cual se reglamentan las exenciones de derechos aduane-

ros de importación para el sector privado'', contiene, entre otras, las siguientes disposiciones:

''Art. 2º Estarán exentos de derechos de aduana de importación:

''d) Las maquinarias y equipos técnicos propios de la industria, sus accesorios y repuestos, que importen las empresas mineras con destino a la exploración y explotación de minas de todas clases, diferentes de los yacimientos de petróleos, así como los elementos indispensables para su transformación y beneficio;

''e) Los equipos de perforación, sus accesorios y repuestos, destinados a la exploración en busca de petróleo. Las tuberías, maquinarias y equipos destinados a la construcción de oleoductos para el transporte del petróleo que pueda hallarse al este o al sureste de la cima de la Cordillera Oriental. Los materiales y elementos destinados a las redes de oleoductos que se construyan por cuenta de la Nación, los Departamentos y los Municipios, o por empresas formadas por entidades de derecho público. Las tuberías, maquinarias y equipos destinados a la construcción de gasoductos.

''Las maquinarias, materiales y elementos que se introduzcan al país para el montaje de refinerías o para la producción de artículos destinados al proceso de refinación integral de petróleo, de acuerdo con los planes de refinación que elabore el Ministerio de Minas y Petróleos. El reconocimiento de esta exención requiere el visto bueno del Departamento Administrativo de Planeación.

''El Ministerio de Minas y Petróleos supervisará las especificaciones y destinaciones del material que se importe, para los efectos de las exenciones contempladas en éste y en el literal anterior''.

3ª *El Decreto legislativo 1979 de este año, expedido en uso de las facultades que al Presidente confiere el artículo 122 de la Constitución, y que la Corte declaró constitucional en sentencia de fecha 15 de octubre de este año, eliminó las exenciones vigentes en materia de impuestos de aduanas y complementarios para las entidades descentralizadas de los órdenes nacional, departamental y municipal.*

A pesar de las exenciones para los servicios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, telecomunicaciones, salud pública, postales y otros servicios públicos que consagró el Decreto 1979, subsistió la eliminación de tal exención aduanera a las empresas comerciales e industriales del Estado dedicadas a la minería y al petróleo, colocándolas en situación de inferioridad comercial con las empresas del sector privado dedicadas a idénticas actividades.

A corregir esta desigualdad viene el artículo 1º del Decreto 2104 que se estudia.

4ª El Decreto legislativo número 1988 de septiembre 20 de 1974, que modifica el régimen del impuesto sobre las ventas, también declarado constitucional en sentencia de fecha 23 de octubre de 1974, en su artículo 2º dice que tal impuesto grava la venta de bienes corporales muebles procesados, y agrega que no se consideran bienes procesados los primarios en estado natural, aunque hayan sufrido un proceso elemental para su simple conservación o aprovechamiento. El artículo 2º del Decreto 2104, en estudio, aclara que el petróleo crudo destinado a su refinación, el gas natural, los butanos y la gasolina natural, se consideran bienes primarios no procesados, excluidos, por tanto, del impuesto sobre las ventas.

5ª Los artículos 3º y 4º del Decreto 2104, modifican los impuestos de los productos derivados del petróleo y precisan las exenciones de los combustibles para las embarcaciones marítimas: diesel marino, gasóleo marino y bunker fuel oil.

6ª Finalmente, el artículo 5º agrega al Ministerio de Minas y Energía, la función de fijar los precios de los productos refinados derivados del petróleo y del gas natural para los efectos de liquidar el impuesto sobre las ventas, de acuerdo con la Comisión de Precios; con esta función se adicionan las que habían sido asignadas a tal entidad por el Decreto 636 de 1974.

La eliminación de los impuestos de aduana a las empresas comerciales e industriales del Estado dedicadas a la minería y al petróleo contribuye al incremento de la producción en estas dos ramas de la economía nacional, y propende por el mejor empleo de los recursos naturales, uno de los motivos especiales de la declaratoria de emergencia.

Habiéndose declarado constitucional el decreto que modifica el régimen de impuestos sobre las ventas y el aumento del gravamen, la nueva tarifación para los productos derivados del petróleo debe correr la misma suerte del decreto modificado, por la idéntica finalidad que persigue, pues la razón invocada en la sentencia mencionada tiene aplicación en el fallo que ahora se profiere.

El Decreto legislativo número 2104 de 1974 se acomoda a las exigencias del artículo 122 de la Constitución y no viola ningún otro precepto de este estatuto.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es *constitucional* el Decreto 2104 de octubre 2 de 1974.

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

José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerero, Luis Carlos Zambrano, Eustorgio Sarria.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Sentencia que declara constitucional el Decreto 2104 de 1974.

Como el Decreto 2104 de 1974 es adicional y aclaratorio de los Decretos 1979 y 1988 del mismo año, y nos hemos apartado de las sentencias relativas a ellos, las razones que en los disentimientos respectivos expusimos, sirven también para sustentar el salvamento de voto que hacemos ahora en cuanto a la providencia que declara constitucional este Decreto 2104 de 1974.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez y Humberto Murcia Ballén.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

Una adecuada estructuración del sistema impositivo tiene estrecha relación con los hechos que determinaron la declaración del estado de emergencia. — Son inexequibles los artículos 2º, 4-2, 16-b y 91 en cuanto gravan fondos mutuos de inversión; 7 y 8; 45-3; 58-5; 72-8; 102-6; 102-7; 138 y 143 en cuanto derogan los artículos once (11) y doce (12) de la Ley 6ª de 1973 y las demás disposiciones que habían sido sustituidas por las normas que este fallo declara inexequibles. Son exequibles las restantes disposiciones del mismo Decreto Nº 2053 de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., octubre treinta y uno (31) de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 122 de la Constitución, ha enviado a la Corte, para su revisión constitucional, el Decreto extraordinario de emergencia número 2053 de 30 de septiembre de 1974, "por el cual se reorganiza el impuesto sobre la renta y complementarios", el cual viene firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho.

El texto del Decreto citado es como sigue:

"DECRETO NUMERO 2053 DE 1974

"(septiembre 30)

"Por el cual se reorganiza el impuesto sobre la renta y complementarios.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

"Decreta:

"TITULO I

"Disposiciones preliminares.

"Artículo 1º El impuesto sobre la renta y complementarios se considera como un solo tributo y comprende:

"1. Para las personas naturales y sucesiones ilíquidas, los que se liquidan con base en la renta, en las ganancias ocasionales, en el patrimonio y en la transferencia de rentas y ganancias ocasionales al exterior.

"Su causación y liquidación se rigen por las siguientes disposiciones:

"a) El que se liquida con base en la renta, por las contenidas en el Título III;

"b) El que se liquida con base en las ganancias ocasionales, por las contenidas en el Título IV;

"c) El que se liquida con base en el patrimonio, por las contenidas en el Título V, y

"d) El que se liquida con base en la transferencia de rentas y ganancias ocasionales al exterior, por las contenidas en el Título VI.

"2. Para los demás contribuyentes, los que se liquidan con base en la renta y en la transferencia de rentas al exterior.

"Su causación y liquidación se rigen por las siguientes disposiciones:

"a) El que se liquida con base en la renta, por las contenidas en el Título III;

"b) El que se liquida con base en la transferencia de rentas al exterior, por las contenidas en el Título VI.

"Parágrafo. Cuando los sujetos señalados en el numeral 2 de este artículo obtengan utilidades del mismo género de las ganancias ocasionales establecidas en el Título IV del presente Decreto, tales utilidades constituyen renta.

"Artículo 2º Se presume que hay simulación cuandoquiera que de la celebración de uno o más actos jurídicos del contribuyente resulte manifiesta disminución de los impuestos que el fisco hubiera percibido, de no haberse efectuado tales

actos. Esta presunción admite prueba en contrario.

"Si la presunción no fuere desvirtuada, se practicará la liquidación de impuestos como si los referidos actos no se hubieren efectuado.

"TITULO II

"Contribuyentes.

"Artículo 3º Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas están sometidas al impuesto sobre la renta y complementarios de acuerdo con el régimen y las tarifas establecidas en los Títulos III, IV, V y VI del presente Decreto. El impuesto complementario de remesas solo se causa sobre las rentas y ganancias ocasionales que se transfieran al exterior.

"La sucesión es ilíquida entre la fecha de la muerte del causante y aquella en la cual se ejecutoríe la sentencia aprobatoria de la partición, si los bienes solo fueren muebles. Si hubiere inmuebles, la sucesión quedará liquidada en la fecha del registro de dicha sentencia.

"Los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, están sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios de acuerdo con el régimen impositivo de las personas naturales, excepto cuando los donatarios o asignatarios los usufructúen personalmente. En este último caso los bienes y rentas respectivas se gravan a quienes los hayan recibido como donación o asignación.

"Artículo 4º Las sociedades anónimas y asimiladas están sometidas al impuesto sobre la renta, sin perjuicio de que los respectivos accionistas, socios o suscriptores, paguen el impuesto que les corresponda sobre sus acciones y dividendos o certificados de inversión y utilidades.

"Se asimilan a sociedades anónimas, para los efectos del presente Decreto, las sociedades en comandita por acciones; las sociedades irregulares o de hecho de características similares a unas u otras; los fondos de inversión; los fondos mutuos de inversión; las empresas industriales y comerciales del Estado; las sociedades de economía mixta del orden nacional, y los fondos a que se refiere el artículo 3º del Decreto 1979 de 1974.

"Artículo 5º Las sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas están sometidas al impuesto sobre la renta, sin perjuicio de que los respectivos socios, comuneros o asociados paguen el impuesto correspondiente a sus aportes o derechos y sobre sus participaciones o utilidades, los cuales se determinan en la forma establecida en el presente Decreto.

"Se asimilan a sociedades de responsabilidad limitada para los efectos del presente Decreto, las sociedades colectivas; las en comandita simple; las sociedades ordinarias de minas; las sociedades irregulares o de hecho de características similares a las anteriores; las comunidades organizadas, las corporaciones y asociaciones con fines de lucro y las fundaciones de interés privado.

"Artículo 6º Salvo las excepciones especificadas en los pactos internacionales y en el derecho interno, las sociedades y entidades extranjeras de cualquier naturaleza están sometidas al impuesto sobre la renta. Si sus rentas fueren transferidas al exterior, quedan también sometidas al impuesto complementario de remesas.

Para los efectos del presente Decreto, se consideran extranjeras las sociedades u otras entidades constituidas de acuerdo con leyes extranjeras y cuyo domicilio principal esté en el exterior.

Artículo 7º No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios:

1. La Nación, los departamentos, las intendencias y comisarías, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios y los establecimientos públicos descentralizados;

2. La Iglesia Católica y otras iglesias cristianas de carácter universal; la sinagoga y, en general, las iglesias reconocidas por el Estado;

3. Las corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro;

4. Las instituciones de utilidad común, y

5. Las fundaciones de interés público o social.

Artículo 8º No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios los funcionarios extranjeros cuyo único ingreso provenga del desempeño dentro del país de cualquiera de las funciones que se señalan enseguida:

1. Personal diplomático acreditado, comprendiéndose por tal el formado por diplomáticos que desempeñen alguno de los siguientes cargos: Nuncio y Embajador Extraordinario y Plenipotenciario; Internuncio; Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, Encargado de Negocios con carta de gabinete, Encargado de Negocios ad Interim; Ministro Consejero; Auditor; Primer Secretario; Segundo Secretario; Tercer Secretario; Adjuntos Militares, Navales y Aéreos y Agregados Civiles y Especializados;

2. Personal diplomático formado por los funcionarios mencionados anteriormente, que se encuentren en tránsito en el territorio nacional o de visita temporal en el país, sin estar acreditados en éste;

3. Personal consular, comprendiéndose por tal, el integrado por cualquiera de los siguientes

funcionarios: Cónsules Generales, Cónsules de Primera y Segunda Clase, Vice-Cónsules y Agentes Consulares;

4. Personal oficial, integrado por empleados de oficina no colombianos, al servicio oficial de una misión diplomática o consular, remunerados por el Estado a que pertenece la misión y que se dediquen al servicio exclusivo de ésta;

5. Personal de servicio, integrado por empleados no colombianos del servicio doméstico de cualquiera de los miembros de una misión diplomática;

6. Personal extranjero de organizaciones de carácter internacional que gozan de privilegios tributarios en virtud de acuerdos, convenios o tratados firmados por el gobierno colombiano.

Parágrafo. Cuando las personas enumeradas en este artículo obtengan ingresos o posean bienes que, conforme al presente Decreto se consideran de fuente dentro del país, son contribuyentes en lo concerniente a tales ingresos o bienes.

Artículo 9º Los cónyuges, individualmente considerados, son sujetos gravables en cuanto a sus correspondientes bienes y rentas. Sin embargo, para los fines del presente Decreto, pueden dividir por mitad las rentas exclusivas de trabajo obtenidas por los dos o por uno de ellos, hasta por la cantidad total de sesenta mil pesos ($ 60.000.00).

En tal evento se siguen estas reglas:

1. Las rentas divididas se acumulan a las de otras procedencias, para los solos efectos de la liquidación personal que deba practicársele a cada uno de ellos;

2. Los cónyuges que efectúen la división de rentas autorizada en este artículo son solidariamente responsables del pago de los impuestos liquidados a cada uno de ellos.

Parágrafo. Durante el proceso de liquidación de la sociedad conyugal, el sujeto del impuesto sigue siendo cada uno de los cónyuges o la sucesión ilíquida, según el caso.

Artículo 10. Se consideran rentas exclusivas de trabajo:

1. Las obtenidas por personas naturales por concepto de salarios, comisiones, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios, emolumentos eclesiásticos y en general las compensaciones por servicios personales, y

2. Las participaciones de socios o accionistas meramente industriales.

Artículo 11. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, residentes en el país y las sucesiones ilíquidas de causantes con residencia en el país en el momento de su muerte, están sujetas al impuesto sobre renta y complementarios en lo concerniente a sus rentas y ganancias ocasionales, tanto de fuente nacional como de fuente extranjera, y a su patrimonio poseído dentro del país.

Los extranjeros residentes en Colombia solo están sujetos al impuesto sobre la renta y complementarios respecto a su renta de fuente extranjera, a partir del quinto (5º) año o período gravable de residencia continua o discontinua en el país.

Las personas naturales nacionales o extranjeras que no tengan residencia en el país y las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país en el momento de su muerte, solo están sujetas al impuesto sobre la renta y complementarios respecto a sus rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional y a su patrimonio poseído dentro del país.

Artículo 12. La residencia consiste en la permanencia continua en el país por más de seis (6) meses en el año o período gravable, o que se completen dentro de éste; lo mismo que la permanencia discontinua por más de seis (6) meses en el año o período gravable.

Se consideran residentes las personas naturales nacionales que conserven la familia o el asiento principal de sus negocios en el país, aun cuando permanezcan en el exterior.

Artículo 13. Las sociedades y entidades nacionales son gravadas tanto sobre su renta de fuente nacional como sobre la que se origine de fuentes fuera de Colombia.

Las sociedades y entidades extranjeras son gravables únicamente sobre su renta de fuente nacional.

Artículo 14. Se consideran de fuente nacional los siguientes ingresos:

1. Las rentas de capital provenientes de bienes inmuebles ubicados en el país, tales como arrendamientos o censos.

2. Las utilidades provenientes de la enajenación de bienes inmuebles ubicados en el país.

3. Las provenientes de bienes muebles que se exploten en el país.

4. Los intereses producidos por créditos poseídos en el país o vinculados económicamente a él. Se exceptúan los intereses provenientes de créditos transitorios originados en la importación de mercancías y en sobregiros o descubiertos bancarios.

5. Las rentas de trabajo tales como sueldos, comisiones, honorarios, compensaciones por actividades culturales, artísticas, deportivas y similares o por la prestación de servicios por perso-

nas jurídicas, cuando el trabajo o la actividad se desarrollen dentro del país.

6. Las compensaciones por servicios pagados por el Estado colombiano, cualquiera que sea el lugar en donde se hayan prestado.

7. Los beneficios o regalías de cualquier naturaleza provenientes de la explotación de toda especie de propiedad industrial, o del "Know-how", o de la prestación de servicios de asistencia técnica, sea que éstos se suministren desde el exterior o en el país.

Los beneficios o regalías provenientes de la propiedad literaria, artística y científica explotada en el país.

8. Los dividendos o participaciones provenientes de sociedades colombianas domiciliadas en el país.

9. Los dividendos o participaciones de colombianos residentes, que provengan de sociedades o entidades extranjeras que, directamente o por conducto de otras, tengan negocios o inversiones en Colombia.

10. Los ingresos originados en el contrato de renta vitalicia, si los beneficiarios son residentes en el país o si el precio de la renta está vinculado económicamente al país.

11. Las utilidades provenientes de explotación de fincas, minas, depósitos naturales y bosques ubicados dentro del territorio nacional.

12. Las utilidades provenientes de la fabricación o transformación industrial de mercancías o materias primas dentro del país, cualquiera que sea el lugar de venta o enajenación.

13. Las rentas obtenidas en el ejercicio de actividades comerciales dentro del país.

TITULO III

CAPITULO I

De la renta.

Disposiciones generales.

Artículo 15. La renta líquida gravable se determina así: De la suma de todos los ingresos ordinarios y extraordinarios realizados en el año o período gravable, que sean susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción, y que no hayan sido expresamente exceptuados en este Decreto, se restan las devoluciones, rebajas y descuentos, con lo cual se obtienen los ingresos netos. De los ingresos netos se restan, cuando sea el caso, los costos realizados imputables a tales ingresos, con lo cual se obtiene la renta bruta. De la renta bruta se restan las deducciones realizadas, con lo cual se obtiene la renta líquida. Salvo las excepciones legales, la renta líquida es renta gravable y a ella se aplican las tarifas señaladas en el presente Decreto.

Artículo 16. Se entienden realizados:

1. Los ingresos cuando se reciben efectivamente en dinero o en especie, en forma que equivalga legalmente a un pago, o cuando el derecho a exigirlos se extingue por cualquier otro modo legal distinto al pago como en el caso de las compensaciones o confusiones. Por consiguiente, los ingresos recibidos por anticipado, que correspondan a rentas no causadas, solo se gravan en el año o período gravable en que se causen.

Se exceptúan de la norma anterior:

a) Los ingresos obtenidos por los contribuyentes que lleven contabilidad por el sistema de causación. Estos contribuyentes deben denunciar los ingresos causados en el año o período gravable, salvo lo que se establece en el presente Decreto para el caso de negocios con sistemas regulares de ventas a plazos o por instalamentos;

b) Los ingresos por concepto de dividendos o de utilidades provenientes de fondos de inversión y fondos mutuos de inversión, se entienden realizados por los respectivos accionistas, socios o suscriptores cuando les hayan sido abonados en cuenta en calidad de exigibles;

c) Los ingresos por concepto de participaciones de utilidades en sociedades de responsabilidad limitada o asimiladas, se entienden realizados por los respectivos socios, comuneros o asociados en el mismo año o período gravable en que las utilidades son realizadas por parte de dichas entidades;

d) Los ingresos provenientes de la enajenación de bienes inmuebles, se entienden realizados en la fecha de la escritura pública correspondiente, salvo que el contribuyente opte por acogerse al sistema de ventas a plazos.

2. Los costos y deducciones legalmente aceptables, cuando se paguen efectivamente en dinero o en especie, o cuando su exigibilidad termine por cualquier otro modo que equivalga legalmente a un pago.

Por consiguiente, los costos y deducciones incurridos por anticipado solo se deducen en el año o período gravable en que se causen.

Se exceptúan de la norma anterior los costos y deducciones incurridos por contribuyentes que lleven contabilidad por el sistema de causación, los cuales se entienden realizados en el año o período en que se causen, aun cuando no se hayan pagado todavía.

Se entiende causado un ingreso cuando nace el derecho a exigir su pago, aunque no se haya hecho efectivo el cobro. Y se entiende causado un costo o deducción cuando nace la obligación de pagarlo, aunque no se haya hecho efectivo el pago.

CAPITULO II

De la renta bruta.

Artículo 17. La renta bruta está constituida por la suma de los ingresos netos realizados en el año o período gravable que no hayan sido exceptuados expresamente en este Decreto. Cuando la realización de tales ingresos implique la existencia de costos, la renta bruta está constituida por la suma de dichos ingresos menos los costos imputables a los mismos.

Renta bruta en la enajenación de activos.

Artículo 18. La renta bruta o la pérdida proveniente de la enajenación de activos a cualquier título está constituida por la diferencia entre el precio de la enajenación y el costo del activo o activos enajenados.

Precio de la enajenación.

Artículo 19. El precio de la enajenación es el valor comercial realizado en dinero o especie.

Se tiene por valor comercial el señalado por las partes, siempre que no difiera notoriamente del precio comercial promedio para bienes de la misma especie, en la fecha de su enajenación. Si se trata de bienes raíces, no se aceptará un precio inferior al costo ni al avalúo catastral vigente en la fecha de la enajenación.

Cuando el valor asignado por las partes difiera notoriamente del comercial de los bienes en la fecha de su enajenación, conforme a lo dispuesto en este artículo, puede el Director General de Impuestos Nacionales rechazarlo para los efectos impositivos y señalar un precio de enajenación acorde con la naturaleza, condiciones y estado de los activos, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, por el Banco de la República u otras entidades afines. El ejercicio de esta facultad no agota la de revisión oficiosa.

Se entiende que el valor asignado por las partes difiere notoriamente del promedio vigente, cuando se aparta en más de un diez por ciento (10%) de los valores establecidos en el comercio para bienes de la misma especie, en la fecha de la enajenación, teniendo en cuenta la naturaleza, condiciones y estado de los activos.

Clasificación de los activos enajenados.

Artículo 20. Para los efectos del presente Decreto, los activos enajenados se dividen en movibles y en fijos o inmovilizados.

Son activos movibles los bienes corporales muebles o inmuebles y los incorporales que se enajenan dentro del giro ordinario de los negocios del contribuyente e implican ordinariamente existencias al principio y al fin de cada año o período gravable.

Son activos fijos o inmovilizados los bienes corporales muebles o inmuebles y los incorporales que no se enajenan dentro del giro ordinario de los negocios del contribuyente.

Costo de los activos movibles enajenados.

Artículo 21. El costo de la enajenación de los activos movibles debe establecerse con base en alguno de los siguientes sistemas:

1. El de juego de inventarios;
2. El de inventarios permanentes o continuos;
3. Cualquier otro sistema de reconocido valor técnico dentro de las prácticas contables, autorizado por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

El inventario de fin de año o período gravable es el inventario inicial del año o período gravable siguiente.

En el caso de juego de inventarios, las unidades del inventario final no pueden ser inferiores a la diferencia que resulte de restar de la suma de las unidades del inventario inicial, más las compradas, las unidades vendidas durante el año o período gravable.

Cuando se trate de mercancías de fácil destrucción o pérdida, tal diferencia puede disminuirse hasta en un cinco por ciento (5%). Si se demostrare la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, pueden aceptarse disminuciones mayores.

Artículo 22. El costo de los bienes muebles que forman parte de las existencias se determina al elaborar los inventarios, con base en las siguientes normas:

1. *El de las mercancías y papeles de crédito.* Sumando al costo de adquisición el valor de los costos y gastos necesarios para poner la mercancía en el lugar de expendio.

2. *El de los productos de industrias extractivas.* Sumando a los costos de explotación de los productos extraídos durante el año o período gravable, los costos y gastos necesarios para colocarlos en el lugar de su expendio, utilización o beneficio.

3. *El de los artículos producidos o manufacturados.* Sumando al costo de la materia prima consumida, determinado de acuerdo con las reglas de los numerales anteriores, el correspondiente a los costos y gastos de fabricación.

4. *El de los frutos o productos agrícolas.* Sumando al valor de los costos de siembra, los de cultivo, recolección y los efectuados para poner los productos en el lugar de su expendio, utilización o beneficio. Cuando se trate de frutos o productos obtenidos de árboles o plantas que produzcan cosechas en varios años o períodos gravables, sólo se incluye en el inventario de cada año o período gravable la alícuota de las inversiones en siembras que sea necesaria para amortizar lo invertido en árboles o plantas durante el tiempo en que se calcula su vida productiva.

Artículo 23. El costo de los bienes inmuebles que forman parte de las existencias está constituido por:

1. El precio de adquisición;

2. El costo de las construcciones y mejoras que se demuestren en las declaraciones de renta y patrimonio o en las liquidaciones del impuesto o el que se acredite con otras pruebas;

3. Las contribuciones pagadas por valorización del inmueble o inmuebles de que trate.

Parágrafo. Cuando en los negocios de parcelación, urbanización o construcción y venta de inmuebles se realicen ventas antes de la terminación de las obras y se lleve contabilidad por el sistema de causación, puede constituirse con cargo a costos una provisión para obras de parcelación, urbanización o construcción, hasta por la cuantía que sea aprobada por la entidad competente del municipio en el cual se efectúe la obra.

Cuando las obras se adelanten en municipios que no exijan aprobación del respectivo presupuesto, la provisión se constituye con base en el presupuesto elaborado por ingeniero, arquitecto o constructor con licencia para ejercer.

El valor de las obras se carga a dicha provisión a medida que se realicen y a su terminación el saldo se lleva a ganancias y pérdidas para tratarse como renta gravable o pérdida deducible, según el caso.

Costo de los activos inmovilizados.

Artículo 24. El costo de los bienes muebles enajenados que tengan el carácter de activos inmovilizados está constituido por el precio de adquisición más el costo de las adiciones y mejoras que se demuestre en las declaraciones de renta y patrimonio o en las liquidaciones del impuesto o el que se acredite con otras pruebas.

Artículo 25. El costo de los bienes incorporales concernientes a la propiedad industrial y a la literaria, artística y científica, tales como patentes de invención, marcas, good-will, derechos de autor u otros intangibles, se presume constituido por el setenta por ciento (70%) del valor de la enajenación.

Artículo 26. El costo de los bienes inmuebles enajenados que tengan el carácter de activos fijos está constituido por el precio de adquisición más el costo de las construcciones y mejoras que se demuestre en las declaraciones de renta y patrimonio o en las liquidaciones del impuesto o el que se acredite con otras pruebas, el costo de las reparaciones locativas no deducidas y las contribuciones por valorización del inmueble o inmuebles de que se trate.

Ingresos y costos incurridos en especie.

Artículo 27. El valor de los pagos o abonos en especie que sean constitutivos de ingresos o costos, se determina por el valor comercial de las especies en el momento de la entrega.

Si en pago de obligaciones pactadas en dinero se dieren especies, el valor de éstas se determina, salvo prueba en contrario, por el precio fijado en el contrato.

Artículo 28. Las rentas percibidas en divisas extranjeras se estiman en pesos colombianos por el valor de dichas divisas en la fecha del pago liquidadas al tipo oficial de cambio.

Artículo 29. La cuantía de las remuneraciones percibidas en moneda extranjera por el personal diplomático o consular colombiano o asimilado al mismo, se declara en moneda colombiana, de acuerdo con la equivalencia de cargos fijada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para sus funcionarios del servicio interno.

Las remuneraciones percibidas en moneda extranjera por funcionarios de entidades oficiales colombianas, distintos de los contemplados en el párrafo anterior, se declaran en moneda colombiana de acuerdo con la equivalencia de cargos similares en el territorio nacional, fijada igualmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 30. Los costos incurridos en divisas extranjeras se estiman por su precio de adquisición en moneda colombiana.

Cuando se compren o importen a crédito mercancías que deban ser pagadas en moneda extranjera, los saldos pendientes de pago en el último día del año o período gravable se ajustan de acuerdo al tipo de cambio oficial. Igual ajuste se hace, en la proporción que corresponda, en la cuenta de mercancías y en la de ganancias y pérdidas según el caso.

En la fecha en la cual se realice el pago de las deudas, el contribuyente debe hacer el correspondiente ajuste en la cuenta de mercancías,

o de ganancias y pérdidas, según estén en existencias o se hayan vendido, por la diferencia entre el valor en pesos colombianos efectivamente pagado y el valor ya acreditado al respectivo proveedor por concepto de las mercancías a que los pagos se refieren.

Cuando se compren o importen a crédito bienes constitutivos de activos fijos, cuyo pago deba hacerse en moneda extranjera, el costo de tales bienes, así como la deuda respectiva, se ajustan, en el último día del año o período gravable y en la fecha en la cual se realice el pago, en la forma señalada en este artículo.

En cualquiera de los casos anteriores, el contribuyente debe acompañar a su declaración de renta y patrimonio una relación de los asientos de contabilidad referentes a los ajustes por cambio, debidamente autenticados por el revisor fiscal o contador.

Costos estimados y costos presuntos.

Artículo 31. Cuando existan indicios de que el costo informado por el contribuyente no es real, o cuando no se conozca el costo de los activos enajenados ni sea posible su determinación mediante pruebas directas, tales como las declaraciones de renta del contribuyente o de terceros, la contabilidad o los comprobantes internos o externos, el Director General de Impuestos Nacionales puede fijar un costo acorde con los incurridos durante el año o período gravable por otras personas que hayan desarrollado la misma actividad del contribuyente o hayan hecho operaciones similares de enajenación de activos, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia Nacional de Precios, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables.

Si lo dispuesto en el inciso anterior no resultare posible, se estimará el costo en el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la respectiva enajenación, sin perjuicio de las sanciones que se impongan por inexactitud en la declaración de renta, o por no llevar debidamente los libros de contabilidad.

El ejercicio de la facultad otorgada por este artículo no agota la de revisión oficiosa.

Renta bruta en ventas a plazos.

Artículo 32. Los contribuyentes que lleven contabilidad por el sistema de causación y tengan negocios donde prime un sistema organizado, regular y permanente de ventas a plazos, cuya cuota inicial no exceda del porcentaje fijado por la Junta Monetaria sobre el precio total estipulado para cada venta, pueden determinar en cada año o período gravable su renta bruta conforme al siguiente sistema:

1. De la suma de los ingresos efectivamente recibidos en el año o período gravable por cada contrato, se sustrae a título de costo una cantidad que guarde con tales ingresos la misma proporción que exista entre el costo total y el precio del respectivo contrato.

2. La parte del precio de cada contrato que corresponde a utilidades brutas por recibir en años o períodos posteriores al gravable, debe quedar contabilizada en una cuenta especial como producto diferido por concepto de pagos pendientes de ventas a plazos.

3. El valor de las mercancías recuperadas por incumplimiento del comprador, debe llevarse a la contabilidad por el costo inicial, menos la parte de los pagos recibidos que corresponda a recuperación de costo. Cuando, en caso de incumplimiento del comprador, no sea posible recuperación alguna, es deducible de la renta bruta el costo no recuperado.

Renta bruta en la enajenación de semovientes.

Artículo 33. La renta bruta o la pérdida proveniente de la enajenación de semovientes está constituida por la diferencia entre el precio de la enajenación y el costo de los semovientes enajenados. El costo de los semovientes enajenados es el de adquisición o el del inventario en el último día del año o período gravable inmediatamente anterior, según el caso, más la parte proporcional de los costos y gastos atribuibles a dichos semovientes.

Parágrafo. La parte proporcional de los costos y gastos atribuible a cada semoviente, se determina dividiendo el total de los costos y gastos incurridos durante el año o período gravable por el número de cabezas que existieron durante el año (inventario inicial más compras y nacimientos).

Renta bruta en contratos de renta vitalicia.

Artículo 34. En los contratos de renta vitalicia la renta bruta de los contratantes se determina así:

1. El precio o capital que se pague por la renta vitalicia constituye renta bruta para quien lo reciba.

2. La pensión periódica constituye renta bruta para el beneficiario, y se estima en un porcentaje

anual del precio o capital pagado, equivalente a la tasa de interés sobre depósitos bancarios a término.

Si la pensión periódica excediere del porcentaje anterior, cuando la suma de los excedentes de cada año iguale al precio o capital pagado para obtener la pensión periódica, se considera como renta bruta la totalidad de lo pagado por pensiones de allí en adelante.

3. Las indemnizaciones por incumplimiento, originadas en la resolución del contrato de renta vitalicia, son renta bruta. Su valor se establece restando de la suma recibida con ocasión de la resolución del contrato el precio o capital pagado, disminuido en la parte de las pensiones periódicas que no haya constituido renta bruta para el beneficiario.

Parágrafo. En todo contrato de renta vitalicia el valor de los bienes que se entreguen como precio o capital, indemnización o restitución, es el que figure en la declaración de renta y patrimonio del año inmediatamente anterior o, en su defecto, el de costo.

Artículo 35. Las disposiciones contenidas en el artículo anterior no se aplican a los contratos de renta vitalicia que se celebren con las compañías de seguros.

Renta bruta en contratos de fiducia mercantil.

Artículo 36. Cuando se celebren contratos de fiducia mercantil, rigen las siguientes disposiciones:

1. Si se estipulare la transferencia de los bienes a los beneficiarios de la renta, a la conclusión de la fiducia, y éstos fueren distintos del constituyente, los bienes y rentas se gravan en cabeza de tales beneficiarios, sin perjuicio del impuesto sucesoral, cuando fuere el caso.

2. Si se estipulare la devolución de los bienes al constituyente y éste fuere al mismo tiempo beneficiario, los bienes y rentas se gravan en cabeza del constituyente.

3. Si se estipulare la devolución de los bienes al constituyente, pero los beneficiarios de la renta fueren sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, los bienes y rentas se gravan en cabeza del constituyente.

4. Si se estipulare la devolución de los bienes al constituyente y los beneficiarios de la renta fueren terceros distintos de los enumerados en el ordinal anterior, las rentas se gravan en cabeza de éstos y los bienes en cabeza del constituyente.

Renta bruta en las compañías de seguros y en las de capitalización.

Artículo 37. La renta bruta de las compañías de seguros de vida se determina de la manera siguiente: al total de los ingresos netos obtenidos durante el año o período gravable, se suma el importe que al final del año o período gravable anterior haya tenido la reserva matemática, y del resultado de esa suma se restan las partidas correspondientes a los siguientes conceptos:

1. El importe pagado o abonado en cuenta, por concepto de siniestros, de pólizas dotales vencidas y de rentas vitalicias, ya sean fijas o indefinidas.

2. El importe de los siniestros avisados, hasta concurrencia de la parte no reasegurada, debidamente certificado por el revisor fiscal.

3. Lo pagado por beneficios especiales sobre pólizas vencidas.

4. Lo pagado por rescates.

5. El importe de las primas de reaseguros cedidas en Colombia o en el exterior.

6. El importe que al final del año o período gravable tenga la reserva matemática.

Parágrafo. Las disposiciones de este artículo se aplican en lo pertinente a las compañías de capitalización.

Artículo 38. La renta bruta de las compañías de seguros generales se determina de la manera siguiente:

Al total de los ingresos netos obtenidos durante el año o período gravable, se suma el importe que al final del año o período gravable haya tenido la reserva técnica, y del resultado de esa suma se restan las partidas correspondientes a los siguientes conceptos:

1. El importe de los siniestros pagados o abonados en cuenta.

2. El importe de los siniestros avisados, hasta concurrencia de la parte no reasegurada, debidamente certificado por el revisor fiscal.

3. El importe de las primas de reaseguros cedidas en Colombia o en el exterior.

4. El importe de los gastos por salvamentos o ajustes de siniestros.

5. El importe que al final del año o período gravable tenga la reserva técnica.

Artículo 39. Por reserva matemática se entiende la fijada por las compañías de seguros de vida y por las de capitalización, y no puede exceder los límites establecidos en cada caso por la Superintendencia Bancaria.

Por reserva técnica se entiende la fijada por las compañías de seguros generales, y no puede exceder del porcentaje de las primas netas re-

cibidas en el año o período gravable, menos el valor de los reaseguros cedidos, ni de los límites fijados por la ley.

Por ingresos netos se entiende el valor de los ingresos de toda procedencia realizados en el año o período gravable, menos las devoluciones, cancelaciones y rebajas hechas durante el mismo.

Por primas netas se entiende el valor de las primas brutas menos sus correspondientes devoluciones y cancelaciones.

Parágrafo. Las compañías de seguros o de capitalización deben acompañar a su declaración de renta copia auténtica de la tabla numérica prescrita por la Superintendencia Bancaria y la explicación concreta de la forma como se aplicó para computar la reserva matemática o técnica del respectivo año o período gravable.

Renta bruta de los accionistas, socios, comuneros o asociados.

Artículo 40. La renta bruta de los respectivos accionistas, socios o suscriptores de sociedades anónimas y asimiladas, está constituida por los dividendos o utilidades que se les abonen en cuenta en calidad de exigibles.

Constituye dividendo o utilidad para los efectos del presente Decreto:

1. La distribución ordinaria o extraordinaria, que durante la existencia de la sociedad y bajo cualquier denominación que se le dé, haga una sociedad anónima o asimilada, en dinero o en especie, a favor de sus respectivos accionistas, socios o suscriptores, de la utilidad neta realizada durante el año o período gravable o de la acumulada en años o períodos anteriores, sea que figure contabilizada como utilidad o como reserva.

2. La distribución extraordinaria que, al momento de su transformación en otro tipo de sociedad y bajo cualquier denominación que se le dé, haga una sociedad anónima o asimilada, en dinero o en especie, a favor de sus respectivos accionistas, socios o suscriptores, de la utilidad neta acumulada en años o períodos anteriores.

3. La distribución extraordinaria que, al momento de su liquidación y bajo cualquier denominación que se le dé, haga una sociedad anónima o asimilada, en dinero o en especie, a favor de sus respectivos accionistas, socios o suscriptores, que no sean personas naturales o sucesiones ilíquidas, en exceso del capital aportado o invertido en acciones.

Parágrafo. Siempre que la distribución de dividendos o utilidades se haga en acciones u otros títulos, el valor de los dividendos o utilidades realizados se establece de acuerdo con el artículo 118 del presente Decreto.

Artículo 41. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando una persona natural o grupo de personas vinculadas dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, posea más del setenta por ciento (70%) de las acciones de una sociedad anónima o en comandita por acciones, se les considera como dividendo la parte proporcional que les corresponda en la renta líquida gravable de la sociedad, descontados el impuesto sobre la renta y la reserva mínima legal determinados por el mismo año o período gravable.

Artículo 42. La renta bruta de los respectivos socios, comuneros o asociados de las sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas, está constituida por la proporción que en el respectivo año o período gravable les corresponda en la renta líquida gravable de la entidad, descontados el impuesto sobre la renta liquidado a la entidad por el mismo año o período gravable y la reserva mínima legal cuando su constitución sea obligatoria.

Para efectos tributarios, la proporción de la renta atribuible al respectivo socio, comunero o asociado solo podrá ser directamente proporcional a la que corresponda a los aportes de capital, salvo que existieren aportes en industria. En este último evento, las oficinas de impuestos están autorizadas para hacer investigaciones sobre la realidad de tales aportes y para prescindir de ellos cuando se pruebe o que no son reales o que no se prestaron en la proporción pactada en los estatutos.

Si las entidades referidas en este artículo tuvieren pérdidas en un año o período gravable, éstas se distribuyen entre los respectivos socios, comuneros o asociados, en proporción directa a sus respectivos aportes.

Cuando parte de la renta de la sociedad provenga de la enajenación de bienes que hayan integrado su activo fijo por un término de dos (2) años o más, la parte proporcional que corresponda a los socios que sean personas naturales o sucesiones ilíquidas se les distribuirá como ganancia ocasional, en la forma indicada en el Título IV del presente Decreto.

Artículo 43. Cuando una sociedad de responsabilidad limitada o asimilada haga distribución en dinero o en especie a sus respectivos socios, comuneros o asociados, con motivo de su liquidación:

1. No constituye renta la distribución hasta por el monto del capital aportado o invertido por el socio, comunero o asociado, más la parte alícuota que a este corresponda en las utilidades no distribuidas en años o períodos gravables

anteriores al de su liquidación, diferentes de la reserva legal.

2. Constituye renta bruta, sujeta a las normas del artículo anterior, la distribución hasta por el monto de las utilidades del año o período gravable en que se liquida la sociedad, más el de la reserva legal acumulada.

3. También constituye renta bruta toda distribución que exceda de la suma de las cantidades resultantes de las operaciones contempladas en los numerales anteriores. Cuando dicha distribución corresponda a una persona natural o sucesión ilíquida, se grava como ganancia ocasional sometida al régimen impositivo del Título IV del presente Decreto.

Parágrafo 1º Las normas de este artículo se aplican, en cuanto fueren compatibles a los casos de fusión.

Parágrafo 2º Para efectos del presente Decreto, las especies que distribuya a sus respectivos socios, comuneros o asociados, una sociedad de responsabilidad limitada o asimilada, tendrán el mismo valor de costo y el carácter de movibles o inmovilizados que tenían en la entidad. Se considerará, además, que la fecha de adquisición por parte de dichos socios, comuneros o asociados fue la misma de adquisición por parte de la sociedad.

CAPITULO III

De la renta líquida.

Artículo 44. La renta líquida está constituida por la renta bruta determinada de acuerdo con el capítulo anterior, menos las deducciones que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta, las cuales se señalan en este capítulo.

Deducciones.

Expensas necesarias.

Artículo 45. Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.

La necesidad y proporcionalidad de las expensas debe determinarse con criterio comercial, teniendo en cuenta las normalmente acostumbradas en cada actividad y las limitaciones establecidas en los artículos siguientes.

El Director General de Impuestos Nacionales, mediante disposiciones de carácter general, señalará normas precisas que orienten el criterio de los funcionarios, en orden a la determinación de la necesidad y proporcionalidad de ciertos gastos.

Artículo 46. *Reparaciones locativas de la propiedad inmueble.* Se presume que la deducción anual por reparaciones locativas de la propiedad inmueble es del uno por ciento (1%) del avalúo catastral del inmueble o de su costo, si este fuere superior.

El reconocimiento de esta deducción no requiere cumplimiento de requisito alguno.

Artículo 47. *Intereses.* Los intereses que se paguen a entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, son deducibles en su totalidad, siempre que estén certificados por la entidad beneficiaria del pago.

Los intereses que se paguen a otras personas o entidades, únicamente son deducibles en la parte que no exceda de la tasa más alta que se haya autorizado cobrar a los establecimientos bancarios durante el respectivo año o período gravable, la cual será certificada anualmente por el Superintendente Bancario, por vía general.

Parágrafo. Aunque no guarden relación de causalidad con la producción de la renta, también son deducibles los intereses que se paguen sobre préstamos para adquisición de vivienda del contribuyente, siempre que el préstamo esté garantizado con hipoteca, si el acreedor no está sometido a la vigilancia del Estado y, se cumplan las demás condiciones señaladas en este artículo.

Cuando el préstamo de vivienda se haya adquirido en unidades de poder adquisitivo constante, es deducible la totalidad del costo financiero del respectivo préstamo.

Artículo 48. *Impuestos.* La deducción por impuestos queda limitada a los que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por concepto de predial y sus adicionales, industria y comercio y vehículos.

Artículo 49. *Compensaciones por servicios personales.* La deducción por salarios, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios, comisiones y demás compensaciones por servicios personales pagados a personas naturales o sucesiones ilíquidas que sean personas económicamente vinculadas a la empresa pagadora, solo se acepta dentro de los límites mensuales siguientes:

1. Para el Presidente, director, gerente o cualquier denominación que se dé al cargo de mayor categoría dentro de la entidad respectiva, hasta treinta mil pesos ($ 30.000.00).

2. Para los demás cargos, hasta veinte mil pesos ($ 20.000.00).

Parágrafo 1º Se consideran persona natural y sucesión ilíquida económicamente vinculadas a una o más empresas pagadoras las que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

a) Cuando quien recibe el pago posee el cincuenta por ciento (50%) o más del patrimonio neto de la empresa pagadora;

b) Cuando el cincuenta por ciento (50%) o más del patrimonio neto de la empresa pagadora pertenece a personas ligadas por matrimonio o parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad o único civil con quien recibe el pago o con alguno de los interesados en la sucesión que lo recibe;

c) Cuando el administrador de la empresa pagadora esté ligado por los mismos parentescos expresados en el ordinal anterior, sea con quien recibe el pago o con los interesados en la sucesión que lo recibe.

Parágrafo 2º Cuando varias empresas económicamente vinculadas remuneren simultáneamente a una misma persona o a una sucesión ilíquida, las compensaciones percibidas en cada mes se le acumulan, para efectos de los límites señalados en los numerales anteriores. En estos casos la deducción se acepta a cada entidad pagadora, proporcionalmente a la compensación pagada por ésta, si el conjunto de deducciones no excediere de los referidos límites.

Se consideran empresas económicamente vinculadas, las que se encuentren en los casos previstos para las sociedades, sucursales y agencias, en el Capítulo 11, Título 1º del Libro 2º del Código de Comercio, cuyas disposiciones serán aplicables en materia tributaria, en todo lo que fuere pertinente.

Artículo 50. *Cesantías.* Son deducibles las cesantías pagadas. Los contribuyentes que lleven libros de contabilidad por el sistema de causación, deducen las cesantías consolidadas que dentro del año o período gravable se hayan causado y reconocido irrevocablemente en favor de los trabajadores.

Además, estos contribuyentes deducen las cesantías efectivamente pagadas siempre que no se trate de las consolidadas y deducidas en años o períodos gravables anteriores.

Artículo 51. *Pensiones de jubilación o invalidez.* Los patronos pueden deducir por concepto de pensiones de jubilación o invalidez de los trabajadores:

1. Los pagos efectivamente realizados.

2. Las cuotas o aportes pagados a las compañías de seguros debidamente aceptadas por la Superintendencia Bancaria, en desarrollo de contratos para el pago de las pensiones de jubilación y de invalidez, tanto en relación con las pensiones ya causadas como con las que se están causando y con las que pueden causarse en el futuro.

Artículo 52. *Provisión para el pago de pensiones.* Las sociedades que están sometidas o se sometan durante todo el año o período gravable a la vigilancia del Estado, por intermedio de la Superintendencia respectiva, pueden apropiar y deducir cuotas anuales para el pago de futuras pensiones de jubilación o invalidez, en cuanto no estuvieren amparadas por seguros o por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y siempre que en su determinación se apliquen las siguientes normas:

a) Que el cálculo se establezca sobre la última tabla de mortalidad para rentistas o de invalidez, aprobada por la Superintendencia Bancaria;

b) Que se utilice el sistema de equivalencia actuarial para rentas fraccionarias vencidas, y

c) Que la tasa de interés técnico efectivo sea del seis por ciento (6%) anual.

Parágrafo. A partir del año gravable de 1974, se permite deducir un cuatro por ciento (4%) del monto del cálculo actuarial hecho para el respectivo período gravable. Con el valor obtenido se forma una provisión, que se irá incrementando anualmente, pero sin que la provisión total acumulada pueda exceder del ciento por ciento del cálculo correspondiente al respectivo año o período gravable.

Las sociedades que tengan provisiones constituidas en años anteriores, continuarán incrementándolas en la forma aquí prevista, con las limitaciones del párrafo anterior.

Gastos incurridos en especie.

Artículo 53. El valor de los pagos o abonos en especie que sean constitutivos de expensas necesarias o inversiones amortizables, se determina por el valor comercial de las especies en el momento de la entrega.

Si en pago de obligaciones pactadas en dinero se dieren especies, el valor de éstas se determina, salvo prueba en contrario, por el precio fijado en el contrato.

Artículo 54. Los pagos hechos en divisas extranjeras se estiman por el precio de adquisición de éstas en moneda colombiana.

Cuando existan deudas por concepto de deducciones que deban ser pagadas en moneda extranjera, los saldos pendientes de pago en el último día del año o período gravable se ajustan por pérdidas y ganancias y la cuenta por pagar, al tipo oficial de cambio.

En la fecha en la cual se realice el pago de las deudas, el contribuyente debe hacer el correspondiente ajuste por pérdidas y ganancias y la cuenta por pagar respectiva, por la diferencia entre el valor en pesos colombianos efectivamente pagado y el valor de la deducción a que los pagos se refieren.

En cualquiera de los casos anteriores, el contribuyente debe acompañar a su declaración de renta y patrimonio una relación de los asientos de contabilidad referentes a los ajustes por cambio, debidamente autenticada por el revisor fiscal o por el contador.

Requisitos para la aceptación de las expensas necesarias.

Artículo 55. Para la deducción de los pagos o abonos en cuenta, por concepto de salarios, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios, comisiones y, en general, aquellos que han de constituir rentas exclusivas de trabajo para sus beneficiarios; y de los pagos por concepto de intereses, arrendamientos, regalías y, en general, de aquellos que constituyan rentas exclusivas de capital para sus beneficiarios, es necesario que el contribuyente identifique en su declaración de renta a tales beneficiarios, con indicación de los nombres y apellidos o la razón social, del número de cédula de ciudadanía o del de identificación tributaria (NIT) asignado por las Oficinas de Impuestos Nacionales e indique el monto del pago o abono hecho a cada beneficiario.

Salvo las excepciones que señale el reglamento, la omisión de cualquiera de estos requisitos sólo puede suplirse comprobando que el beneficiario de la renta la había declarado con anterioridad al requerimiento hecho al contribuyente para que explicara la omisión y, en todo caso, antes de que a éste se le hubiere practicado la liquidación oficial de impuestos del año por el cual se solicitó la deducción.

Para fines de investigación tributaria, el Gobierno puede, mediante disposición de carácter general, señalar taxativamente otros pagos no especificados en este artículo, para cuya deducción sea obligatorio identificar a los beneficiarios.

Si el beneficiario de la renta fuere una persona natural extranjera o una sucesión de extranjero sin residencia en el país, o una sociedad u otra entidad extranjera sin domicilio en Colombia, la cantidad pagada o abonada en cuenta solo es deducible si se acredita la consignación del impuesto retenido en la fuente en conformidad con el presente Decreto.

Parágrafo. Para aceptar la deducción por salarios, los patronos obligados a pagar subsidio familiar y a hacer aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), deben acreditar que estaban a paz y salvo por tales conceptos, el último día del año o período gravable y acompañar a la declaración de renta y patrimonio relación discriminada de los salarios denunciados al hacer los pagos o aportes.

Artículo 56. Para la deducción de los pagos por impuestos, es necesario que el contribuyente indique en su declaración de renta la clase de impuesto pagado, el número y fecha del respectivo comprobante y la cantidad pagada.

Artículo 57. Cuando dentro de los costos o inversiones amortizables existan pagos o abonos en cuenta, que correspondan a conceptos respecto de los cuales obliga el cumplimiento de requisitos para su deducción, deben llenarse, en relación con tales pagos o abonos, los mismos requisitos señalados para las deducciones.

Otras deducciones.

Artículo 58. *Amortizaciones.* Son deducibles, en la proporción que se indica adelante, las inversiones necesarias realizadas para los fines del negocio o actividad, si no le fueren de acuerdo con otros artículos de este capítulo y distintas de las inversiones en terrenos.

Se entiende por inversiones necesarias amortizables por este sistema, los desembolsos efectuados o causados para los fines del negocio o actividad susceptibles de demérito y que, de acuerdo con la técnica contable, deban registrarse como activos, para su amortización en más de un año o período gravable; o tratarse como diferidos, ya fueren gastos preliminares de instalación u organización, o de desarrollo; o costos de adquisición o explotación de minas y de exploración y explotación de yacimientos petrolíferos o de gas y otros productos naturales.

También es amortizable el costo de los intangibles susceptibles de demérito.

La amortización de inversiones se hace en un término mínimo de cinco (5) años, salvo que se demuestre que, por la naturaleza o duración del negocio, la amortización debe hacerse en un plazo inferior.

La amortización de inversiones correspondiente a empresas petroleras y mineras se hará dentro de los plazos y en las condiciones que señale el Ministerio de Minas y Energía.

En el año o período gravable en que se terminen el negocio o actividad pueden hacerse los ajustes pertinentes, a fin de amortizar la totalidad de la inversión.

Cuando el contribuyente obtenga ingresos o aprovechamientos por concepto de recuperaciones, con ocasión de la venta de bienes tangibles o intangibles o de devoluciones o rebajas de pagos constitutivos de inversiones, para cuya amortización se hayan concedido deducciones, constituye renta el valor de tales ingresos o aprovechamientos, hasta concurrencia de las deducciones concedidas.

Artículo 59. *Depreciación*. Son deducibles cantidades razonables por la depreciación causada por desgaste o deterioro normal o por obsolescencia de bienes usados en negocios o actividades productoras de renta, equivalentes a la alícuota o suma necesaria para amortizar el ciento por ciento (100%) de su costo durante la vida útil de dichos bienes, siempre que éstos hayan prestado servicio en el año o período gravable de que se trate.

1. La depreciación se calcula por el sistema de línea recta, por el de reducción de saldos o por otro sistema de reconocido valor técnico autorizado por el Director General de Impuestos Nacionales.

Para bienes adquiridos con posterioridad a la vigencia del presente Decreto y cuya vida útil sea mayor de cinco (5) años, el sistema de reducción de saldos se puede aplicar a base de un porcentaje equivalente al doble del que hubiera de aplicarse en el sistema de línea recta.

2. Se entiende por bienes depreciables los activos fijos tangibles, con excepción de los terrenos, que no sean amortizables, de acuerdo con el artículo anterior. Por consiguiente, no son depreciables los activos movibles, tales como materias primas, bienes en vía de producción, inventarios y valores mobiliarios.

Se entiende por valores mobiliarios los títulos representativos de participaciones de haberes en sociedades, de cantidades prestadas, de mercancías, de fondos pecuniarios o de servicios que son materia de operaciones mercantiles o civiles.

3. El costo de un bien depreciable está constituido por el precio de adquisición, incluidos los impuestos a las ventas, los de aduana y de timbre, más las adiciones y gastos necesarios para ponerlo en condiciones de iniciar la prestación de un servicio normal.

4. Se entiende por obsolescencia el desuso o falta de adaptación de un bien a su función propia, o la inutilidad que pueda preverse como resultado de un cambio de condiciones o circunstancias físicas o económicas que determinen clara y evidentemente la necesidad de abandonarlo por inadecuado, en una época anterior al vencimiento de su vida útil probable.

5. Cuando un bien depreciable haya sido adquirido o mejorado en el curso del año o período gravable, la alícuota de depreciación se prorratea por doceavas partes, proporcionalmente a los meses o fracciones de mes en que las respectivas adquisiciones o mejoras prestaron servicio. Cuando el contribuyente no determine con precisión ese tiempo, la deducción por depreciación se limita al cincuenta por ciento (50%) de la alícuota correspondiente. Cuando un bien se dedique parcialmente a fines no relacionados con los negocios o actividades productoras de renta, la alícuota de depreciación se reduce en igual proporción.

6. La vida útil de los bienes depreciables se determina conforme a las normas que señale el reglamento, las cuales contemplarán vidas útiles entre tres y veinticinco años, atendiendo a la actividad en que se utiliza el bien, a los turnos normales de la actividad respectiva, a la calidad de mantenimiento disponible en el país y a las posibilidades de obsolescencia.

Si el contribuyente considera que la vida útil fijada en el reglamento no corresponde a la realidad de su caso particular, puede, previa autorización del Director General de Impuestos Nacionales, fijar una vida útil distinta, con base en conceptos o tablas de depreciación de reconocido valor técnico.

Si la vida útil efectiva resulta menor que la autorizada, por razones de obsolescencia u otro motivo imprevisto, el contribuyente puede aumentar su deducción por depreciación durante el período que le queda de vida útil al bien, explicándolo en su declaración de renta y patrimonio, a la cual acompañará la prueba pertinente.

Si la vida útil efectiva resulta superior a la autorizada por el reglamento, el contribuyente puede distribuir, dentro del lapso faltante, el saldo amortizable, o puede disminuir su deducción de acuerdo con la vida útil efectiva .

7. Si los turnos establecidos exceden de los normales, el contribuyente puede aumentar la alícuota de depreciación en un veinticinco por ciento (25%) por cada turno adicional que se demuestre y proporcionalmente por fracciones menores.

8. El contribuyente beneficiario de la deducción por depreciación es el propietario o usufructuario del bien, salvo que se trate de ventas con pacto de reserva de dominio, en cuyo caso el beneficiario es el comprador. El arrendatario no puede deducir suma alguna por concepto de depreciación del bien arrendado. Sin embargo, cuando el arrendatario de un inmueble le

haga mejoras cuya propiedad se transfiera al arrendador sin compensación, el arrendatario puede depreciar el costo de la mejora, conforme a la vida útil de ésta, sin atender al término de duración del contrato.

Si quedare un saldo pendiente por depreciar, al enajenar definitivamente la mejora, el arrendatario tiene derecho a deducirlo como pérdida, siempre que no utilice la mejora posteriormente.

9. Cuando se adquiera un bien que haya estado en uso, el adquiriente puede calcular razonablemente el resto de vida útil probable para amortizar su costo de adquisición.

La vida útil así calculada, sumada a la transcurrida durante el uso de anteriores propietarios, no puede ser inferior a la contemplada para bienes nuevos en el reglamento.

Parágrafo. Los sistemas de depreciación establecidos en este artículo se aplican a los bienes adquiridos a partir de la vigencia del presente Decreto.

Los bienes cuya depreciación se haya iniciado en conformidad con normas anteriores, se continúan depreciando según dichas normas, pero el valor de salvamento se distribuye para su amortización en el número de alícuotas aún no depreciadas.

Cuando solo quede por depreciar el valor de salvamento o un número de alícuotas inferior a tres, su amortización se hace en un término mínimo de tres años.

Artículo 60. *Deudas de dudoso o difícil cobro.* Son deducibles, para los contribuyentes que lleven contabilidad por el sistema de causación, las cantidades razonables que con criterio comercial fije el reglamento como provisión para deudas de dudoso o difícil cobro, siempre que tales deudas se hayan originado en operaciones productoras de renta, correspondan a cartera vencida, y se cumplan los demás requisitos legales.

No se reconoce el carácter de difícil cobro a deudas contraídas entre sí por empresas o personas económicamente vinculadas, entendiéndose por tales, las referidas en el artículo 49 del presente Decreto, o por los socios para con la sociedad, o viceversa.

Artículo 61. *Deudas sin valor.* Son deducibles para los contribuyentes que lleven contabilidad por el sistema de causación, las deudas manifiestamente perdidas o sin valor que se hayan descargado durante el año o período gravable, siempre que se demuestre la realidad de la deuda, se justifique su descargo y se pruebe que se ha originado en operaciones productoras de renta. Cuando se establezca que una deuda es cobrable sólo en parte, puede aceptarse la cantidad correspondiente a la parte no cobrable. Cuando los contribuyentes no lleven la contabilidad indicada, tienen derecho a esta deducción si acompañan a su declaración de renta y patrimonio el documento concerniente a la deuda con constancia de su anulación.

Artículo 62. *Pérdida en los bienes.* Son deducibles las pérdidas sufridas durante el año o período gravable, concernientes a los bienes usados en el negocio o actividad productora de renta y ocurridas por fuerza mayor.

El valor de la pérdida, cuando se trate de bienes depreciados, es el que resulte de restar las depreciaciones, amortizaciones y pérdidas parciales concedidas, de la suma del costo de adquisición y el de las mejoras. La pérdida se disminuye en el valor de las compensaciones por seguros y similares, cuando la indemnización se recibe dentro del mismo año o período gravable en el cual se produjo la pérdida. Las compensaciones recibidas con posterioridad están sujetas al sistema de recuperación de deducciones.

Cuando el valor total de la pérdida o parte de ella no pueda deducirse en el año en que se sufra, por carencia o insuficiencia de otras rentas, el saldo se difiere para deducirlo por partes iguales, en los cinco períodos siguientes. En caso de liquidación de sociedades o sucesiones, el saldo de la pérdida diferida es deducible en su totalidad, en el año de la liquidación.

No son deducibles las pérdidas en bienes del activo movible que se han reflejado en el juego de inventarios.

Artículo 63. *Rentas vitalicias.* Son deducibles las sumas periódicas pagadas en el año o período gravable a título de renta vitalicia, hasta el total reembolso del precio o capital. De allí en adelante sólo es deducible el valor de las sumas periódicas que no exceda del límite señalado en el artículo 34 del presente Decreto.

Gastos en el exterior.

Artículo 64. Son deducibles los gastos efectuados en el exterior que tengan relación de causalidad con rentas de fuente dentro del país, si el contribuyente acompaña a su declaración de renta y patrimonio los siguientes documentos:

1. Relación discriminada de los gastos, con indicación del concepto de los pagos, la cual debe estar certificada por el revisor fiscal o por un contador, en donde conste que los gastos relacionados están debidamente contabilizados y respaldados por comprobantes externos.

2. Comprobantes de consignación de lo retenido a título de impuesto sobre la renta, si lo pagado constituye para su beneficiario renta gravable en Colombia.

Son deducibles sin que sea necesaria la retención:

a) Los pagos a comisionistas en el exterior por la compra o venta de mercancías, materias primas u otra clase de bienes, en cuanto no excedan del porcentaje del valor de la operación en el año gravable que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

b) Los intereses sobre créditos a corto plazo derivados de la importación o exportación de mercancías o de sobregiros o descubiertos bancarios, en cuanto no excedan del porcentaje del valor de cada crédito o sobregiro que señale el Banco de la República.

Para aceptar como deducción los pagos señalados en estos dos ordinales, el contribuyente debe acompañar a la declaración de renta y patrimonio una relación que contengan el nombre o razón social de los beneficiarios de los pagos, la cantidad pagada a cada uno y el monto de las operaciones de compra o de venta, o del crédito, sobregiro o descubierto bancario que originó el pago de intereses.

Con excepción de los pagos respecto de los cuales sea obligatoria la retención en la fuente, y de los referidos en los ordinales a) y b) del ordinal 2º de este artículo, la deducción por gastos en el exterior para la obtención de rentas de fuente dentro del país no puede exceder del diez por ciento (10%) de la renta líquida del contribuyente, computada antes de la deducción de tales gastos.

Pagos a personas económicamente vinculadas.

Artículo 65. Se presume que constituyen reparto de utilidades los pagos que efectúen sociedades u otras entidades a personas naturales o a sucesiones ilíquidas que se hallen económicamente vinculadas con ellas, con arreglo a las normas del artículo 49 del presente Decreto.

No obstante, dentro de los límites y con los requisitos del presente Decreto, les serán deducidos a tales entidades los siguientes pagos:

1. Los salarios y prestaciones sociales.

2. Los arrendamientos de inmuebles, en cuanto no excedan del 1% mensual del avalúo catastral del respectivo bien;

3. Los intereses que no excedan de la tasa autorizada en conformidad con el presente Decreto;

4. Los demás pagos que constituyan costo o expensa necesaria, cuando la entidad pagadora demuestre satisfactoriamente la necesidad del gasto.

Parágrafo. Cuando de acuerdo con las normas de este artículo se rechace a las sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas cualquier pago, el valor rechazado constituye renta exclusiva de capital para el socio, comunero o asociado beneficiario.

Artículo 66. No se aceptan pérdidas por enajenación de activos fijos o movibles, cuando la respectiva transacción tenga lugar entre una sociedad u otra entidad asimilada y personas naturales o sucesiones ilíquidas que sean económicamente vinculadas a la sociedad o entidad.

CAPITULO IV

RENTAS LIQUIDAS ESPECIALES

1. Renta por recuperación de deducciones.

Artículo 67. Constituyen renta líquida:

1. La recuperación de las cantidades concedidas en uno o varios años o períodos gravables como deducción de la renta bruta, por depreciación, pérdidas de activos fijos, amortización de inversiones, deudas de dudoso o difícil cobro, deudas perdidas o sin valor, pensiones de jubilación o invalidez, o cualquier otro concepto, hasta concurrencia del monto de la recuperación.

2. La distribución de las cantidades concedidas en años anteriores por concepto de reservas para protección o recuperación de activos, fomento económico y capitalización económica, o la destinación de tales reservas a finalidades diferentes.

2. Renta en contratos de servicios autónomos.

Artículo 68. En los contratos de servicios autónomos que impliquen la existencia de costos y deducciones, tales como los de obra o empresa y los de suministro, la renta líquida está constituida por la diferencia entre el precio del servicio o servicios y el costo o deducciones imputables a su realización.

Artículo 69. Cuando el pago de los servicios se haga por cuotas y éstas correspondan a más de un año o período gravable, en la determinación de su renta líquida el contribuyente puede seguir las normas generales de contabilidad u optar por uno de los siguientes sistemas:

1. Elaborar al comienzo de la ejecución del contrato un presupuesto de ingresos, costos y deducciones totales del contrato y atribuir en cada año o período gravable la parte proporcional de los ingresos del contrato que corresponda a los costos y deducciones efectivamente realizados durante el año. La diferencia entre la parte del ingreso así calculada y los costos y deducciones efectivamente realizados, constituye la renta líquida del respectivo año o período

gravable. Al terminar la ejecución del contrato deben hacerse los ajustes que fueren necesarios.

2. Diferir los costos y deducciones efectivamente incurridos, hasta la realización de los ingresos a los cuales proporcionalmente corresponden.

Cuando el contribuyente opte por el sistema a que se refiere el numeral 1) de este artículo, el presupuesto del contrato debe estar suscrito por arquitecto, ingeniero u otro profesional especializado en la materia, con licencia para ejercer.

Para que los contribuyentes puedan hacer uso de la opción consagrada en este artículo, deben llevar contabilidad.

Parágrafo. Los sistemas previstos en este artículo pueden aplicarse, en cuanto fueren compatibles a la industria de la construcción.

3. Renta de goce.

Artículo 70. Habrá lugar a la estimación de renta de goce si el contribuyente habitare casas o apartamentos urbanos o casas campestres de recreo y, si concurren, además, las siguientes circunstancias:

1. Que dichos inmuebles fueren de su propiedad;

2. Que el avalúo catastral o el costo fueren superiores a trescientos mil pesos ($ 300.000.00).

Para estimar la renta de goce servirán como base o bien el avalúo catastral o bien el costo del inmueble, debiendo escogerse la base de mayor valor. Una vez escogido, se deducirán los primeros trescientos mil pesos y, sobre el excedente se liquidará un diez por ciento (10%), cuyo importe constituirá la renta de goce.

La renta de goce se acumulará a las de otras procedencias, únicamente para la liquidación del impuesto sobre la renta, y no servirá para explicar diferencias patrimoniales.

CAPITULO V

De la renta gravable.

Artículo 71. La renta líquida es renta gravable y a ella se aplican las tarifas señaladas en el capítulo sexto, salvo las excepciones establecidas en los artículos siguientes del presente capítulo. Cuando ocurran las circunstancias previstas en ellos, la renta gravable se determina como allí mismo se indica.

RENTAS GRAVABLES ESPECIALES

1. Renta de los trabajadores.

Artículo 72. Los contribuyentes que hayan percibido durante el año o período gravable ingresos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, pueden restar de su renta líquida el valor correspondiente a las siguientes prestaciones, las cuales se hallan exentas de gravamen:

1. Las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad.

2. Las que impliquen protección a la maternidad.

3. Lo recibido para gastos de entierro del trabajador;

4. El auxilio de cesantía.

5. La parte de lo recibido por pensiones de jubilación o invalidez que no exceda de diez mil pesos ($ 10.000.00) mensuales.

6. El seguro por muerte.

7. La prima de servicios de los trabajadores particulares y la de navidad del sector público.

8. La parte de lo recibido por vacaciones, que no exceda del cincuenta por ciento (50%) del salario mensual que esté devengando el trabajador, en la época en que disfrute del descanso o en aquella en que se le reconozcan en dinero, por cada año de servicios.

9. El subsidio familiar.

10. Los viáticos extraordinarios de los empleados públicos y de los trabajadores privados.

11. El cincuenta por ciento de los viáticos permanentes de los empleados públicos y de los trabajadores privados.

12. Los gastos de representación de los empleados públicos.

13. Los pagos que reciban del tesoro público los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en exceso del salario básico.

Parágrafo. Para que proceda el reconocimiento de esta exención, los contribuyentes deben acompañar a su declaración de renta y patrimonio una certificación donde se discriminen los pagos hechos por cada concepto y se haga constar que lo pagado corresponde al mínimo legal. Si se pagaren sumas mayores por concepto de las prestaciones enumeradas en este artículo, el excedente debe figurar por separado y no está exento del impuesto sobre la renta.

2. Renta de quienes perciban intereses exentos.

Artículo 73. Los contribuyentes que hayan percibido durante el año o período gravable ingresos provenientes de intereses sobre bonos de deuda interna o externa de la República de Colombia, de los departamentos, de las intendencias y comisarías, del Distrito Especial de Bogotá, de los municipios o de otras entidades gubernamentales del país, o sobre bonos o cédulas hipotecarias de cualquier banco colombiano hi-

potecario, cuando dichos bonos o cédulas se hubieren emitido con anterioridad a la fecha de expedición del presente Decreto y vinieren gozando de exención, pueden restar de su renta líquida los intereses provenientes de tales bonos o cédulas, realizados durante el año o período gravable, los cuales se hallan exentos de gravamen.

Parágrafo. Para que proceda el reconocimiento de esta exención, los contribuyentes deben acompañar a su declaración de renta y patrimonio, una certificación expedida por la entidad emisora de los bonos o cédulas, en donde conste la cuantía de los intereses reconocidos a cada contribuyente durante el año o período gravable y su condición de exentos.

3. Renta por comparación de patrimonios.

Artículo 74. Cuando la suma de la renta gravable, las rentas exentas y la ganancia ocasional neta, resultare inferior a la diferencia entre el patrimonio líquido del último período gravable y el patrimonio líquido del período inmediatamente anterior, dicha diferencia se considera renta gravable, a menos que el contribuyente demuestre que el aumento patrimonial obedece a causas justificativas.

Previamente a esta comparación, deberán hacerse los siguientes ajustes:

1. En lo concerniente a la renta:

a) Por renta de goce;

b) Por rentas cedidas entre cónyuges, y

c) Por impuestos de renta y complementarios ya pagados.

2. En lo concerniente al patrimonio, los correspondientes a valorizaciones y desvalorizaciones nominales.

Cuando de las informaciones de la declaración no apareciere la explicación completa del aumento patrimonial, deberá requerirse por escrito al contribuyente, para que explique y demuestre las causas del aumento, dándole para hacerlo un plazo mínimo de quince días hábiles.

Parágrafo. La determinación de la renta líquida gravable por el sistema establecido en este artículo no da lugar a sanción por inexactitud; pero sí a la sanción por omisión de bienes o inclusión de pasivos inexistentes.

Artículo 75. Si se presenta declaración de renta y patrimonio por primera vez y el patrimonio líquido resulta superior a la renta gravable ajustada como se indica en el artículo anterior, el mayor valor patrimonial se agrega a la renta gravable determinada por el sistema ordinario. En tal evento, debe requerirse al contribuyente en la forma allí indicada.

Constituye explicación satisfactoria para el cónyuge o hijo de familia, la inclusión de los bienes en la declaración de renta del otro cónyuge o del padre de familia, según el caso, en el año inmediatamente anterior.

Artículo 76. Cuando el contribuyente demuestre haber omitido activos o relacionado pasivos inexistentes en años anteriores y no sea procedente la revisión oficiosa, se impone una sanción equivalente al tres por ciento (3%) del valor en que se haya disminuido fiscalmente el patrimonio, por cada año en que se compruebe la inexactitud sin exceder del treinta por ciento (30%).

4. Renta presunta sobre patrimonio.

Artículo 77. Para los efectos tributarios se presume que la renta gravable de cualquier contribuyente no es inferior al ocho por ciento (8%) de su patrimonio gravable en el último día del año o período inmediatamente anterior, si el contribuyente es una persona natural o una sucesión ilíquida; o de su patrimonio neto, si es una sociedad o cualquiera otra entidad asimilada.

Esta presunción solo puede ser desvirtuada si se demuestra la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y la medida en que ellos influyeron en la determinación de una renta líquida inferior.

Se considera que existe fuerza mayor en los siguientes casos:

1. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) del patrimonio bruto se encuentra comprometido en una empresa industrial o agrícola que se halla aún en período improductivo.

2. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) del patrimonio bruto se encuentra comprometido en propiedades urbanas afectadas por prohibiciones de urbanizar o congelación de arrendamientos.

3. Cuando la actividad económica del contribuyente se encuentra afectada por medidas oficiales sobre precios, que determinan una reducción de la rentabilidad por debajo del ocho por ciento (8%).

Artículo 78. La determinación de la renta líquida en forma presuntiva no agota la facultad de revisión oficiosa.

CAPITULO VI

Tarifas.

Artículo 79. La tarifa única sobre la renta gravable de las sociedades anónimas y asimiladas es del cuarenta por ciento (40%).

Artículo 80. La tarifa única sobre la renta gravable de las sociedades de responsabilidad li-

mitada y asimiladas es del veinte por ciento (20%).

Artículo 81. La tarifa única sobre la renta gravable de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza o cualesquiera otras entidades extranjeras, es del cuarenta por ciento (40%).

Artículo 82. La tarifa única sobre la renta gravable de las personas naturales colombianas; de las sucesiones de causantes colombianos; de las personas naturales o extranjeras residentes en el país; de las sucesiones de causantes extranjeros residentes en el país y, sobre la renta gravable correspondiente a bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es la que determina la siguiente tabla:

TARIFA DEL IMPUESTO A LA RENTA

Renta líquida gravable					Impuesto			
0	a $ 20.000				10%	de la renta líquida gravable		
20.001	a $ 23.000	$ 2.000	más		11%	del exceso sobre	$	20.000
23.001	a $ 26.000	$ 2.330	más		12%	del exceso sobre	$	23.000
26.001	a $ 29.000	$ 2.690	más		13%	del exceso sobre	$	26.000
29.001	a $ 32.000	$ 3.080	más		14%	del exceso sobre	$	29.000
32.001	a $ 35.000	$ 3.500	más		15%	del exceso sobre	$	32.000
35.001	a $ 38.000	$ 3.950	más		16%	del exceso sobre	$	35.000
38.001	a $ 42.000	$ 4.430	más		17%	del exceso sobre	$	38.000
42.001	a $ 46.000	$ 5.110	más		18%	del exceso sobre	$	42.000
46.001	a $ 50.000	$ 5.830	más		19%	del exceso sobre	$	46.000
50.001	a $ 54.000	$ 6.590	más		20%	del exceso sobre	$	50.000
54.001	a $ 58.000	$ 7.390	más		21%	del exceso sobre	$	54.000
58.001	a $ 62.000	$ 8.230	más		22%	del exceso sobre	$	58.000
62.001	a $ 66.000	$ 9.110	más		23%	del exceso sobre	$	62.000
66.001	a $ 70.000	$ 10.030	más		24%	del exceso sobre	$	66.000
70.001	a $ 75.000	$ 10.990	más		25%	del exceso sobre	$	70.000
75.001	a $ 80.000	$ 12.240	más		26%	del exceso sobre	$	75.000
80.001	a $ 85.000	$ 13.540	más		27%	del exceso sobre	$	80.000
85.001	a $ 90.000	$ 14.890	más		28%	del exceso sobre	$	85.000
90.001	a $ 95.000	$ 16.290	más		29%	del exceso sobre	$	90.000
95.001	a $ 100.000	$ 17.740	más		30%	del exceso sobre	$	95.000
100.001	a $ 105.000	$ 19.240	más		31%	del exceso sobre	$	100.000
105.001	a $ 110.000	$ 20.790	más		32%	del exceso sobre	$	105.000
110.001	a $ 115.000	$ 22.390	más		33%	del exceso sobre	$	110.000
115.001	a $ 120.000	$ 24.040	más		34%	del exceso sobre	$	115.000
120.001	a $ 125.000	$ 25.740	más		35%	del exceso sobre	$	120.000
125.001	a $ 130.000	$ 27.490	más		36%	del exceso sobre	$	125.000
130.001	a $ 135.000	$ 29.290	más		37%	del exceso sobre	$	130.000
135.001	a $ 140.000	$ 31.140	más		38%	del exceso sobre	$	135.000
140.001	a $ 145.000	$ 33.040	más		39%	del exceso sobre	$	140.000
145.001	a $ 150.000	$ 34.990	más		40%	del exceso sobre	$	145.000
150.001	a $ 165.000	$ 36.990	más		41%	del exceso sobre	$	150.000
165.001	a $ 180.000	$ 43.140	más		42%	del exceso sobre	$	165.000
180.001	a $ 195.000	$ 49.440	más		43%	del exceso sobre	$	180.000
195.001	a $ 210.000	$ 55.890	más		44%	del exceso sobre	$	195.000
210.001	a $ 225.000	$ 62.490	más		45%	del exceso sobre	$	210.000
225.001	a $ 240.000	$ 69.240	más		46%	del exceso sobre	$	225.000
240.001	a $ 300.000	$ 76.140	más		47%	del exceso sobre	$	240.000
300.001	a $ 360.000	$ 104.340	más		48%	del exceso sobre	$	300.000
360.001	a $ 420.000	$ 133.140	más		49%	del exceso sobre	$	360.000
420.001	a $ 480.000	$ 162.540	más		50%	del exceso sobre	$	420.000
480.001	a $ 540.000	$ 192.540	más		51%	del exceso sobre	$	480.000
540.001	a $ 600.000	$ 223.140	más		52%	del exceso sobre	$	540.000
600.001	a $ 660.000	$ 254.340	más		53%	del exceso sobre	$	600.000

660.001	a	$	720.000	$	286.140	más	54%	del exceso sobre	$ 660.000
720.001	a	$	780.000	$	318.540	más	55%	del exceso sobre	$ 720.000
más de 780.000				$	351.540	más	56%	del exceso sobre	$ 780.000

Artículo 83. La tarifa única sobre la renta gravable de fuente nacional, de las personas naturales extranjeras sin residencia en el país y que no están obligadas a constituir un apoderado en éste, es del cuarenta por ciento (40%).

La misma tarifa se aplica a las sucesiones de causantes extranjeros sin residencia en el país.

Cuando las personas naturales extranjeras sin residencia en el país designen en éste un apoderado, se les aplica la tarifa señalada en el artículo anterior.

CAPITULO VII

Descuentos tributarios.

Artículo 84. Las personas naturales nacionales y las extranjeras residentes en el país, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta determinado en conformidad con el presente Decreto, en las condiciones que se indican para cada caso, las cantidades señaladas en los artículos siguientes.

Artículo 85. *Descuento personal y por personas a cargo*:

1. Mil pesos ($ 1.000.00) por el contribuyente.

2. Mil pesos ($ 1.000.00) por su cónyuge, pero solo cuando éste no esté obligado a presentar declaración de renta y patrimonio.

3. Quinientos pesos ($ 500.00) por cada persona a quien el contribuyente, estando legalmente obligado, sostenga o eduque, si dicha persona es menor de edad o si, siendo mayor, estuviere imposibilitada para sostenerse por sí misma, por incapacidad física o mental, o si es estudiante o mujer soltera.

4. Quinientos pesos ($ 500.00) por cada persona a quien el cónyuge, estando legalmente obligado, sostenga o eduque, si dicha persona es menor de edad o si, siendo mayor, estuviere imposibilitada para sostenerse por sí misma, por incapacidad física o mental, o si es estudiante o mujer soltera. Este descuento rige solamente cuando el cónyuge no esté obligado a presentar declaración de renta y patrimonio.

Parágrafo 1º Cuando ambos cónyuges estén obligados a presentar declaración de renta y patrimonio por tener ingresos propios, cada uno pide sus propios descuentos y los de las personas legalmente a su cargo. Las personas señaladas en los ordinales tercero y cuarto no dan lugar a descuento para más de un contribuyente en un año o período gravable determinado.

Parágrafo 2º Las sucesiones ilíquidas gozan del descuento por personas a cargo a que hubiere tenido derecho el causante si viviere.

Parágrafo 3º Cuando las declaraciones de renta y patrimonio correspondan a períodos inferiores a un año, el descuento personal y por personas a cargo se computa a razón de una doceava parte por cada mes o fracción de mes que comprenda la declaración.

Artículo 86. *Descuento personal especial.* El cinco por ciento (5%) de los gastos de arrendamiento de la casa o departamento habitado por el contribuyente más el diez por ciento (10%) de los gastos de educación y salud, o la suma fija de mil pesos ($ 1.000.00), a su elección.

Ambos cónyuges podrán hacer uso de esta opción y cada uno tendrá derecho a descontar dichos mil pesos ($ 1.000.00) sea que tuvieren o no rentas propias.

Parágrafo. Se entiende por gastos de salud, los pagos que se hagan a médicos, odontólogos, laboratorios clínicos, hospitales y clínicas por servicios prestados al contribuyente o a las personas legalmente a su cargo.

Se entiende por gastos de educación, los pagos que se hagan a escuelas o colegios, exclusivamente por concepto de enseñanza primaria o secundaria.

Artículo 87. Para que proceda el reconocimiento del descuento personal especial a que se refiere el artículo anterior, cuando no opte por la suma fija, el contribuyente está obligado:

1. A identificar en su declaración de renta y patrimonio a los beneficiarios de los pagos, con indicación de los nombres y apellidos o razón social, el número de cédula de ciudadanía o el de identificación tributaria (NIT) asignado por las oficinas de impuestos nacionales y a indicar el monto del pago hecho a cada beneficiario, y

2. A conservar comprobantes de pago por el término de revisión oficiosa, en los cuales debe figurar el número de cédula de ciudadanía o NIT del beneficiario del pago. Para efectos de la investigación tributaria, las oficinas de impuestos pueden exigir la presentación de los respectivos comprobantes. La renuencia a su presentación por parte del contribuyente hace presumir inexactitud, sujeta a las sanciones legales.

Artículo 88. *Descuento para rentas de asalariados.* El diez por ciento (10%) del mínimo legal de la retención por salarios, que durante el año o período gravable respectivo se haya hecho al contribuyente, de acuerdo con la certificación que expida el patrono en conformidad con la Ley 38 de 1969.

Artículo 89. *Descuento por dividendos.* El veinte por ciento (20%) de los primeros treinta mil pesos ($ 30.000.00) abonados en cuenta por sociedades anónimas colombianas a personas naturales o a sucesiones ilíquidas, siempre que el patrimonio líquido del beneficiario no exceda de dos millones de pesos ($ 2.000.000.00).

Artículo 90. Las sociedades anónimas y asimiladas, que sean nacionales y distintas de las señaladas en los dos artículos siguientes, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta, el treinta y seis por ciento (36%) del monto de los dividendos o utilidades que les sean abonados en cuenta en calidad de exigibles por otras sociedades anónimas o asimiladas, siempre que el total percibido por tales conceptos no exceda del treinta por ciento (30%) de la renta líquida de la entidad que los perciba.

Para determinar este porcentaje, las rentas que proporcionalmente a sus acciones o derechos sociales correspondan a una sociedad principal en las de sus sociedades subordinadas, se les acumulan teóricamente bajo la misma denominación que tengan en cabeza de estas últimas.

Los dividendos efectivamente abonados en cuenta por las subordinadas no se consideran para esta acumulación o limitación.

Artículo 91. Las compañías de seguros nacionales y las entidades nacionales que tienen por objeto estimular el ahorro o encauzar la colocación de capitales nacionales o extranjeros hacia la financiación de empresas y, que estén sometidas a la vigilancia del Superintendente Bancario, tales como corporaciones financieras, sociedades de capitalización, bolsas de valores, sociedades administradoras de inversión y sus fondos y los fondos mutuos de inversión, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta el treinta y seis por ciento (36%) del monto de los dividendos o utilidades que les sean abonados en cuenta en calidad de exigibles y siempre que distribuyan dentro del mismo año o período gravable más del sesenta por ciento (60%) de su utilidad neta, obtenida en el año o período gravable inmediatamente anterior.

Artículo 92. Las sociedades anónimas de familia a que se refiere el artículo 435 del Código de Comercio y las asimiladas a éstas, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta, el treinta y seis por ciento (36%) del monto de los dividendos o utilidades que les sean abonadas en cuenta en calidad de exigibles, solamente cuando se encuentren simultáneamente dentro de las condiciones señaladas en los dos artículos anteriores.

Artículo 93. Las sociedades nacionales de responsabilidad limitada y asimiladas, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta el dieciocho por ciento (18%) del monto de los dividendos o utilidades que les sean abonados en cuenta, en calidad de exigibles, y de las participaciones que les correspondan en otras sociedades o entidades de igual naturaleza, siempre que dichos dividendos, utilidades o participaciones, se computen dentro del mismo año o período gravable en cabeza de sus respectivos socios, comuneros o asociados, que sean personas naturales, sucesiones ilíquidas, sociedades anónimas o asimiladas.

Para gozar de este descuento, la sociedad u otra entidad beneficiaria de dividendos, utilidades o participaciones, debe indicar en su declaración de renta y patrimonio, los nombres y apellidos o razón social y la cédula de ciudadanía o número de identificación tributaria (NIT) de sus socios, comuneros o asociados que estén obligados a presentar declaración de renta y patrimonio en el país, así como la Administración o Recaudación de Impuestos Nacionales en donde cada socio, comunero o asociado presente su declaración de renta y patrimonio, y acompañar copia simple del recibo de consignación del impuesto retenido en la fuente, cuando fuere el caso.

Artículo 94. *Descuento por donaciones.* Los contribuyentes del impuesto sobre la renta que estén obligados a presentar declaración de renta dentro del país, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta el veinte por ciento (20%) de las donaciones que hagan durante el año o período gravable:

1. A la Nación, a los Departamentos, a las Intendencias, a las Comisarías, al Distrito Especial de Bogotá, a los Municipios y a los Establecimientos Públicos Descentralizados.

2. A corporaciones o asociaciones sin fines de lucro y a fundaciones de interés público o social y a instituciones de utilidad común, siempre que se cumplan las condiciones señaladas en los artículos siguientes.

El monto de este descuento no puede exceder del 20% del impuesto de renta establecido por el mismo año o período gravable.

Artículo 95. Las corporaciones o asociaciones sin fines de lucro y las fundaciones de interés

público o social y las instituciones de utilidad común, beneficiarias de donaciones que dan derecho a descuento, deben reunir las siguientes condiciones:

1. Haber sido reconocidas como personas jurídicas y estar sometidas en su funcionamiento a vigilancia oficial.

2. Haber cumplido oportunamente y en forma ininterrumpida con la obligación de presentar declaración de renta y patrimonio simplificada.

3. Manejar mediante cuentas corrientes, en establecimientos bancarios autorizados, tanto los ingresos por donaciones como los gastos cuya cuantía exceda de mil pesos ($ 1.000.00), y.

4. Invertir el producto de las donaciones exclusivamente dentro del territorio nacional.

Artículo 96. Las donaciones que dan derecho a descuento deben revestir las siguientes modalidades:

1. Cuando se done dinero, el pago debe haberse realizado por medio de cheque, cuyo número debe relacionarse en la declaración de renta.

2. Cuando se donen bienes raíces, se tomará como valor de la donación el catastral vigente en el último día del año o período gravable inmediatamente anterior, y

3. Cuando se donen acciones u otros títulos nominativos, se tomará como valor de la donación el establecido para la declaración patrimonial de acciones u otros títulos.

Artículo 97. Para que proceda al reconocimiento del descuento por concepto de donaciones, el contribuyente debe presentar, junto con su declaración de renta y patrimonio, una certificación de la entidad donataria, en donde consten la forma y el monto de la donación, así como el cumplimiento de las condiciones señaladas en los artículos anteriores, firmada por el revisor fiscal o contador.

Artículo 98. *Descuento por reforestación.* Los contribuyentes del impuesto sobre la renta obligados a presentar declaración de renta dentro del país, que establezcan nuevos cultivos de árboles de las especies y en las áreas de reforestación que autorice el (INDERENA), tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta, hasta el veinte por ciento (20%) de la inversión certificada por ese Instituto o por las corporaciones regionales o por entidades especializadas en reforestación, siempre que no exceda el veinte por ciento (20%) del impuesto básico de renta determinado para el respectivo año o período gravable.

El monto de la inversión no puede exceder de tres pesos ($ 3.00) por cada árbol.

Artículo 99. *Descuento para empresas colombianas de transporte aéreo.* Las empresas colombianas de transporte aéreo tienen derecho a descontar el ciento por ciento (100%) del impuesto sobre la renta, siempre y cuando lo destinen a la renovación, adición o mantenimiento de sus propios equipos de vuelo, o a efectuar aportes anuales hasta de un cincuenta por ciento (50%) del valor del descuento, en empresas latinoamericanas de transporte aéreo internacional. Este descuento solo se concede hasta 1979, inclusive.

Artículo 100. *Descuento por impuestos pagados en el exterior.* Los contribuyentes nacionales que perciban rentas de fuente extranjera, sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del impuesto colombiano sobre la renta el pagado en el extranjero sobre esas mismas rentas, siempre que el descuento no exceda del monto del impuesto que deba pagar aquí el contribuyente por esas mismas rentas.

Artículo 101. La suma de los descuentos tributarios a que se refieren los artículos anteriores del presente Decreto, se descontará del monto del impuesto básico de renta, con tal de que no exceda del ciento por ciento de dicho monto.

TITULO IV

De las ganancias y pérdidas ocasionales.

Artículo 102. Se consideran ganancias ocasionales, no sometidas al régimen impositivo del Título III sino al del presente Título, las siguientes:

1. Las provenientes de la enajenación de bienes de cualquier naturaleza, que hayan hecho parte del activo fijo del contribuyente por un término de dos (2) años o más. Su cuantía se determina por la diferencia entre el precio de enajenación y el costo del activo enajenado.

No se considerará ganancia ocasional sino renta líquida las utilidades en la enajenación de bienes del activo fijo de las personas naturales y sucesiones ilíquidas, obtenidas antes de dos años de adquiridos dichos bienes.

2. Las que resulten para el ahorrador en virtud de la corrección monetaria en las unidades de poder adquisitivo constante (UPAC).

El gravamen por este concepto comprenderá tanto las ganancias liquidadas en el último día del año o período gravable como las liquidadas a tiempo de cada retiro, hecho con anterioridad a ese día.

Se exceptúan tanto las ganancias obtenidas en virtud de depósitos a término, estipulados en di-

chas unidades con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, como las liquidadas hasta el 31 de diciembre de 1974.

3. Las originadas en la liquidación de una sociedad de cualquiera naturaleza, en exceso del capital aportado o invertido, cuando la ganancia realizada no corresponda a renta líquida repartible como dividendo o participación. Su cuantía se determina al momento de la liquidación social.

4. Las provenientes de herencias, legados y donaciones, seguros de vida, loterías y premios de rifas o apuestas. Su cuantía se determina por el valor en dinero efectivamente recibido.

Cuando se hereden o reciban en legado o donación especies distintas de dinero, el valor de la donación, herencia o legado es el que tengan los bienes en la declaración de renta y patrimonio del causante, en el último día del año o período gravable inmediatamente anterior, después de descontar los impuestos sucesorales que se hubieren causado.

Cuando los bienes se hubieren adquirido por el causante durante el mismo año o período gravable, su valor no puede ser inferior al fiscal de adquisición, ni al que aparezca en la última declaración de renta y patrimonio de quien hubiere adquirido dicho causante.

No constituyen ganancia ocasional ni renta gravable las recibidas por herencia, legado o donación, correspondientes a sucesiones abiertas o a donaciones efectuadas con anterioridad al primero de enero de mil novecientos setenta y cinco.

Tampoco constituirán ganancias ocasionales ni renta gravable las provenientes de seguros de vida exigibles antes de esta misma fecha.

No constituye ganancia ocasional lo que se recibiere por concepto de gananciales, pero sí lo percibido como porción conyugal.

En el caso de sucesiones y donaciones cuyos impuestos no se hubieren liquidado a tiempo de entrar en vigencia el presente Decreto, los interesados podrán acogerse al régimen fiscal anterior o al que aquí se establece.

5. Las que se originan para los socios que sean personas naturales y para las sucesiones ilíquidas, en la ganancia obtenida por sociedades de responsabilidad limitada o asimiladas, en virtud de la enajenación de bienes que hayan hecho parte de su activo fijo por un término mayor de dos años. Su valor será determinado por la parte proporcional que corresponda a cada socio, comunero o asociado, previo descuento del impuesto de renta liquidado a la entidad sobre dicha ganancia.

6. Las indemnizaciones que perciban los trabajadores por despido injustificado, cuando no se produzca la reincorporación a su empleo.

7. El ingreso obtenido por el trabajador en razón de pactos de pagos únicos por concepto de pensiones futuras de jubilación.

8. Los premios otorgados en concursos abiertos de carácter nacional o internacional, ya sean científicos, literarios, artísticos, de belleza o deportivos.

Parágrafo. No se considera ganancia ocasional ni renta bruta el diez por ciento (10%) de la utilidad realizada en la enajenación de la casa o apartamento habitado por su propietario, por cada año transcurrido entre la fecha de adquisición y la de enajenación.

Artículo 103. De las ganancias ocasionales determinadas de acuerdo con el artículo anterior, se restan las pérdidas ocasionales, con lo cual se obtiene la ganancia o pérdida ocasional neta.

Artículo 104. El impuesto complementario de ganancias ocasionales se determina así:

1. A la renta gravable establecida conforme al Título III del presente Decreto, se agrega teóricamente el veinte por ciento (20%) de la ganancia ocasional neta, determinada según los artículos precedentes.

2. Se establece cuál es la tasa más alta aplicable a ese resultado, según la tarifa fijada en este Decreto para las personas naturales.

3. Dicha tasa, disminuida en diez puntos de porcentaje, se aplica a la ganancia ocasional neta. El resultado es el impuesto complementario de ganancias ocasionales.

Artículo 105. *Descuento tributario.* El cónyuge y los legitimarios tienen derecho a descontar del monto del impuesto de ganancias ocasionales hasta quince mil pesos cada uno.

El descuento no puede exceder del veinte por ciento (20%) del valor fiscal de la herencia o seguro de vida declarado como ganancia ocasional, ni del monto del referido impuesto.

TITULO V

Del patrimonio.

CAPITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 106. El patrimonio líquido gravable se determina restando del patrimonio bruto poseído por el contribuyente en el último día del año o período gravable el monto de las deudas a cargo del mismo vigentes en esa fecha.

Artículo 107. Los contribuyentes sujetos al impuesto de patrimonio, que tengan patrimonio

líquido gravable, deben pagar este impuesto aun cuando no hayan obtenido renta gravable durante el respectivo año o período gravable.

CAPITULO II

Del patrimonio bruto.

Artículo 108. El patrimonio bruto está constituido por el total de los derechos apreciables en dinero, poseídos por el contribuyente dentro del país, en el último día del año o período gravable.

Artículo 109. Son derechos apreciables en dinero, para los efectos del presente Decreto, los reales y personales, en cuanto sean susceptibles de ser utilizados en cualquier forma para la obtención de una renta.

Artículo 110. Se entiende por posesión, para los efectos del presente Decreto, el aprovechamiento económico potencial o real de cualquier bien en beneficio del contribuyente.

Se presume que quien aparezca como propietario o usufructuario de un bien lo aprovecha económicamente en su propio beneficio.

Artículo 111. Se entienden poseídos dentro del país:

1. Los derechos reales sobre bienes corporales e incorporales ubicados o que se exploten en el país.

2. Las acciones y derechos sociales en compañías u otras entidades nacionales.

3. Las acciones y derechos sociales de colombianos residentes en el país, en compañías u otras entidades extranjeras que, directamente o por conducto de otras empresas o personas, tengan negocios o inversiones en Colombia.

4. Los demás derechos de crédito, cuando el deudor tiene residencia o domicilio en el país y salvo cuando se trate de créditos transitorios originados en la importación de mercancías o en sobregiros o descubiertos bancarios.

5. Los fondos que el contribuyente tenga en el exterior vinculados al giro ordinario de sus negocios en Colombia, así como los activos en tránsito.

Valor de los activos patrimoniales.

Disposición general.

Artículo 112. Para los efectos del impuesto de patrimonio, el valor de los bienes o derechos apreciables en dinero, incluidos los semovientes, está constituido por su precio de costo, salvo las normas especiales consagradas en los artículos siguientes.

El costo de los bienes depreciables se castiga con el valor de las depreciaciones concedidas, incluida la del año o período gravable, siempre que no corresponda a bienes retirados. Si la depreciación solicitada por el año o período gravable no fuere concedida, el liquidador hará los ajustes correspondientes.

Artículo 113. *Dinero.* El valor de los depósitos bancarios es el del saldo en el último día del año o período gravable. El valor de los depósitos en cajas de ahorros es el del saldo en el último día del año o período gravable, incluida la corrección monetaria, cuando fuere el caso, más el valor de los intereses causados y no cobrados.

Artículo 114. *Bienes representados en monedas extranjeras.* El valor de los bienes y créditos en monedas extranjeras, se estima en moneda nacional, en el último día del año o período gravable, de acuerdo con la tasa oficial de cambio.

Artículo 115. *Créditos.* El valor de los créditos será el nominal. Sin embargo, pueden estimarse por un valor inferior cuando el contribuyente demuestre satisfactoriamente la insolvencia del deudor, o que le ha sido imposible obtener el pago, no obstante haber agotado los recursos usuales.

Cuando el contribuyente hubiere solicitado provisión para deudas de dudoso o difícil cobro, se deduce el monto de la provisión.

Los créditos manifiestamente perdidos o sin valor, pueden descargarse del patrimonio, si se ha hecho la cancelación en los libros registrados del contribuyente.

Cuando éste no lleve libros, puede descargar el crédito, siempre que acompañe a su declaración de renta el documento anulado correspondiente al crédito.

Artículo 116. *Bienes inmuebles.* El valor de los inmuebles es el del avalúo catastral vigente en el último día del año o período gravable o, el costo, si éste fuere superior.

Cuando dentro del avalúo catastral de un inmueble se incluye el de bienes muebles que se reputan inmuebles por su destinación o adhesión, el valor de estos últimos se determina separadamente y se descuenta.

Si el avalúo catastral en el último día del año o período gravable no incluye el valor de las construcciones o mejoras, éstas deben declararse separadamente.

Artículo 117. *Bienes intangibles.* El valor de los bienes incorporales concernientes a la propiedad industrial y a la literaria, artística y científica, tales como patentes de invención, marcas, good-will, derechos de autor u otros intangibles adquiridos a cualquier título, se estima por su costo de adquisición demostrado, menos las amor-

tizaciones concedidas y la solicitada por el año o período gravable. En caso de que esta última amortización no sea aceptada, el liquidador hará los ajustes correspondientes.

Cuando los intangibles aquí contemplados fueren creación intelectual del contribuyente, su valor podrá ser establecido por el Director General de Impuestos Nacionales, a petición del interesado.

Artículo 118. *Acciones.* El valor de las acciones de sociedades de familia, fueren anónimas o en comandita por acciones, y el de acciones de sociedades subordinadas o económicamente vinculadas entre sí, que no se coticen en bolsa, es el que resulte de dividir el patrimonio neto de la sociedad por el número de acciones en circulación o de propiedad de los socios o accionistas.

El valor de las acciones de las demás sociedades anónimas o en comandita por acciones es el promedio de su precio en bolsa durante el último mes del año o período gravable.

Artículo 119. *Derechos sociales.* El contribuyente debe fijar el valor de los derechos sociales en entidades distintas de las sociedades anónimas y en comandita por acciones, estimándolo en lo que, a prorrata de los aportes, le corresponda en el patrimonio neto de la entidad o, con base en el precio de adquisición si hubiere adquirido sus derechos. Para efectos fiscales deberá optar por el mayor valor.

Artículo 120. *Títulos, bonos y seguros de vida.* El valor de los títulos y bonos de deuda pública o privada, o el de las cédulas hipotecarias, es el promedio de su precio en bolsa en el último mes del año o período gravable.

Cuando no se coticen en bolsa, o las transacciones bursátiles no hayan sido más de veinte, dentro del último semestre del año o período gravable, el valor de los títulos, bonos y cédulas hipotecarias es el nominal. El valor de las cédulas de capitalización y de las pólizas de seguro de vida, es el de rescisión.

Artículo 121. *Ventas a plazos.* En el sistema de ventas a plazos con pagos periódicos, los activos movibles, así sean bienes raíces o muebles, deben declararse y se computan por el valor registrado en libros, en el último día del año o período gravable.

Artículo 122. *Vehículos automotores de uso personal.* El valor de los vehículos automotores de uso personal es el de costo.

Artículo 123. *Semovientes.* El valor de los semovientes que provengan del inventario del año o período gravable inmediatamente anterior, es el que tenían en dicho inventario, adicionado con la parte proporcional de los costos y gastos incurridos durante el mismo para su sostenimiento.

El valor de los semovientes adquiridos durante el año, es el de adquisición, adicionado con la parte proporcional de los costos y gastos incurridos durante el mismo para su sostenimiento.

El valor de los semovientes nacidos durante el año, es el de la parte proporcional de los costos y gastos incurridos durante el mismo para su sostenimiento.

CAPITULO III

De las deudas.

Artículo 124. Para que proceda el reconocimiento de las deudas, el contribuyente está obligado:

1. A informar, en su declaración de renta y patrimonio, los nombres y apellidos o razón social, el número de cédula de ciudadanía o el de identificación tributaria (NIT) asignado al acreedor por las oficinas de Impuestos Nacionales, e indicar el monto de cada deuda.

2. A conservar los documentos correspondientes a la cancelación de la deuda, por el término de la revisión oficiosa.

3. A retener y consignar el correspondiente impuesto de patrimonio, dentro del plazo para presentar su declaración, acompañando a esta copia simple de los recibos de consignación del impuesto retenido, si los acreedores fueren personas naturales extranjeras, residentes en el exterior, o sucesiones ilíquidas de causantes extranjeros, no residentes en Colombia en el momento de su muerte.

La disposición de este numeral no se aplica a las deudas a corto plazo derivadas de la importación o exportación de mercancías.

Artículo 125. *Compañías de seguros.* Las compañías de seguros deben incluir dentro de su pasivo:

1. El valor de los siniestros, pólizas dotales, rentas vitalicias y dividendos vencidos y pendientes de pago en el último día del año o período gravable.

2. El importe de los siniestros avisados.

3. Las cuotas vencidas y pendientes de pago, provenientes de contratos de renta vitalicia.

4. Las indemnizaciones y dividendos que los asegurados hayan dejado a interés en poder de la compañía, más los intereses acumulados sobre aquellos, de acuerdo con los contratos, y

5. El importe que, al fin de año, tenga la reserva matemática o la técnica exigida por la ley.

Artículo 126. *Ventas a plazos.* En el sistema de ventas a plazos con pagos periódicos, se computa, como pasivo, el saldo de la cuenta correspondiente al producto diferido por concepto de pagos pendientes por ventas a plazos, en la cual deben contabilizarse las utilidades brutas no recibidas al final de cada año.

Artículo 127. *Deudas en moneda extranjera.* El valor de las deudas en moneda extranjera se estima en moneda nacional, en el último día del año o período gravable, de acuerdo con la tasa oficial.

CAPITULO IV

Tarifa.

Artículo 128. El impuesto complementario de patrimonio se determina aplicando al patrimonio líquido gravable de cada contribuyente la siguiente tabla:

Patrimonio líquido gravable				Impuesto			
	Hasta $	80.000	No hay Imp				
80.001	" $	160.000	$ 0	más	6	por mil del exceso sobre $	80.000
160.001	" $	240.000	$ 480	más	7	por mil del exceso sobre $	160.000
240.001	" $	320.000	$ 1.040	más	8	por mil del exceso sobre $	240.000
320.001	" $	400.000	$ 1.680	más	9	por mil del exceso sobre $	320.000
400.001	" $	480.000	$ 2.400	más	10	por mil del exceso sobre $	400.000
480.001	" $	560.000	$ 3.200	más	11	por mil del exceso sobre $	480.000
560.001	" $	640.000	$ 4.080	más	12	por mil del exceso sobre $	560.000
640.001	" $	720.000	$ 5.040	más	13	por mil del exceso sobre $	640.000
720.001	" $	800.000	$ 6.080	más	14	por mil del exceso sobre $	720.000
800.001	" $	900.000	$ 7.200	más	15	por mil del exceso sobre $	800.000
900.001	" $	1.000.000	$ 8.700	más	16	por mil del exceso sobre $	900.000
1.000.001	" $	1.500.000	$ 10.300	más	17	por mil del exceso sobre $	1.000.000
1.500.001	" $	2.000.000	$ 18.800	más	18	por mil del exceso sobre $	1.500.000
2.000.001	" $	2.500.000	$ 27.800	más	19	por mil del exceso sobre $	2.000.000
2.500.001	" $	y más	$ 37.300	más	20	por mil del exceso sobre $	2.500.000

Artículo 129. *Gravamen por fracción de año.* Cuando deba fijarse el impuesto de patrimonio por fracciones de año, a sucesiones que se liquiden o a personas naturales que se ausenten definitivamente del país sin dejar bienes en Colombia, se aplica la referida tarifa, pero el resultado se prorratea dividiéndolo por doce (12) y multiplicando el cociente por el número de meses y fracción de mes que comprenda la declaración.

Cuando un contribuyente posea en el último día del año o período gravable bienes que le hayan sido adjudicados en la liquidación de una sucesión, y sobre los cuales se haya liquidado el impuesto de patrimonio por una fracción del mismo año, tiene derecho al prorrateo previsto en el inciso anterior.

No se hacen prorrateos por razón de adjudicaciones en pago de créditos a personas que al mismo tiempo sean asignatarios.

CAPITULO VI

De la transferencia de rentas al exterior.

Artículo 130. La transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa al momento del giro un impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o ganancia ocasional o el destinatario de la transferencia.

El recaudo y control de este impuesto está a cargo de la Oficina de Cambios del Banco de la República y su producido ingresa a la Cuenta Especial de Cambios. La tarifa del impuesto complementario de remesas es el doce por ciento (12%) y se aplica al valor nominal de la solicitud de giro.

CAPITULO VII

Disposiciones varias.

Artículo 131. Los bonos de deuda interna y externa de la República de Colombia, de los Departamentos, de las Intendencias y Comisarías, del Distrito Especial de Bogotá, de los Municipios y de otras entidades gubernamentales colombianas, así como los bonos y cédulas hipotecarias de bancos nacionales, que se hubieren emitido con anterioridad a la expedición del presente Decreto, están exentas del impuesto de patrimonio.

Artículo 132. Los intereses sobre deuda externa de las entidades de derecho público enumeradas en el artículo anterior, que por disposición legal expresa, estuvieren exentas del impuesto sobre la renta, continuarán gozando de la exención en los términos que hubieren sido acordados por la ley.

Artículo 133. Las utilidades obtenidas por la enajenación de activos fijos hecha con anterioridad al primero de octubre del presente año, se regirán por las disposiciones anteriores al presente Decreto. A las obtenidas por la enajenación posterior de dichos activos, se les aplicará el régimen ahora establecido.

Artículo 134. Deberán retener el impuesto sobre la renta a la tarifa del cuarenta por ciento (40%) quienes hagan pagos o abonos en cuenta, por concepto de rentas gravables en Colombia, a:

1. Sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio en el país, que no hubieren constituido apoderado en éste.

2. Personas naturales extranjeras sin residencia ni apoderado en Colombia.

3. Sucesiones ilíquidas de extranjeros que no eran residentes en Colombia, cuando estas sucesiones no tuvieren constituido aquí un apoderado.

Artículo 135. Deberán retener un cuarenta por ciento (40%) sobre su monto y a título de impuesto sobre la renta, quienes hagan dentro del país pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos, intereses y otras utilidades provenientes de títulos al portador, distintos de cédulas hipotecarias y bonos de desarrollo económico, emitidos estos últimos por el Gobierno Nacional.

Artículo 136. Los obligados a efectuar la retención deben consignar el impuesto retenido en las respectivas administraciones o recaudaciones de impuestos nacionales, dentro de los primeros quince días calendario del mes siguiente a aquel en que se haya hecho el correspondiente pago o abono en cuenta.

Artículo 137. La retención a título de impuesto sobre la renta y complementarios sobre salarios y dividendos que correspondan a títulos nominativos, continúa rigiéndose por las disposiciones contenidas en la Ley 38 de 1969.

Artículo 138. El Gobierno Nacional podrá establecer retenciones en la fuente, sobre rentas y ganancias ocasionales no especificadas en este Decreto, para facilitar, acelerar y asegurar el recaudo de los correspondientes impuestos.

Artículo 139. Quienes estando obligados a presentar declaración de renta y patrimonio por el año gravable de 1973 u otros anteriores, no la hubieren presentado, podrán hacerlo por el año gravable de 1974, sin que haya lugar a investigaciones, ni a liquidaciones de aforo, ni a sanción alguna.

Artículo 140. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que incluyan en su declaración de renta y patrimonio, por el año gravable de 1974, bienes poseídos y no declarados en años anteriores, o que hubieren declarado pasivos inexistentes en esos años, pueden hacer los ajustes patrimoniales pertinentes en su declaración correspondiente a 1974, sin que haya lugar a determinar su renta por el sistema de comparación de patrimonios, ni a liquidaciones de revisión oficiosa, ni a imponer sanción alguna.

Sin embargo, no podrán beneficiarse de la amnistía contemplada en este artículo, quienes por el año gravable de mil novecientos setenta y cuatro (1974) no declaren una renta líquida al menos igual a la declarada por el año gravable de mil novecientos setenta y tres (1973).

Artículo 141. Los contribuyentes que estuvieren en mora por concepto de impuestos de renta y complementarios correspondientes a años gravables anteriores a 1973, y que se pusieren a paz y salvo antes del 1º de noviembre de 1975, tendrán derecho a que se les rebajen las sanciones por mora que se causaren entre el 1º de noviembre de 1974 y el día del pago.

Artículo 142. El presente Decreto se aplicará al año gravable de 1974, salvo en los casos expresamente exceptuados en el mismo.

Artículo 143. Deróganse las normas anteriores en materia de impuestos sobre la renta, complementarios, adicionales, recargos y especiales, que sean contrarios al presente Decreto y, en especial: la Ley 81 de 1960; los artículos 22 a 25, inclusive, de la Ley 10 de 1961; el artículo 13 de la Ley 21 de 1963; el parágrafo del artículo 4º de la Ley 7ª de 1967; el Decreto-ley 1366 de 1967; la Ley 63 de 1967; los artículos 7º a 14, inclusive, y 20 de la Ley 60 de 1968; los artículos 1º a 6º, inclusive, de la Ley 27 de 1969; la Ley 37 de 1969; el artículo 35 de la Ley 1ª de 1972; el artículo 20 del Decreto 677 de 1972; el artículo 125, el ordinal a) del artículo 128 y los artículos 133 a 144, inclusive, de la Ley 4ª de 1973; los artículos 31, 45, 46 y 47 de la Ley 5ª de 1973; los artículos 9º a 12, inclusive, y 18 de la Ley 6ª de 1973; el Decreto 912 de 1973 y la Ley 15 de 1973.

Artículo 144. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 30 de septiembre de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno,
Cornelio Reyes.

El Ministro de Relaciones Exteriores,
Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia,
Alberto Santofimio Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa Nacional,
General *Abraham Varón Valencia.*

El Ministro de Agricultura,
Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
María Elena de Crovo.

El Ministro de Salud Pública,
Haroldo Calvo Núñez.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Jorge Ramírez Ocampo.

El Ministro de Minas y Energía,
Eduardo del Hierro Santacruz.

El Ministro de Educación Nacional,
Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,
Jaime García Parra.

El Ministro de Obras Públicas,
Humberto Salcedo Collante.

Dentro del término de fijación en lista, intervinieron a través de sendos memoriales, el Procurador General de la Nación y 17 ciudadanos más, con el objeto de coadyuvar o de impugnar total o parcialmente la constitucionalidad del acto. El orden y sentido de tales intervenciones es como sigue: el Procurador General y los ciudadanos James Raisbeck, Alfonso Isaza Moreno, Augusto Calle Henao y Hernando Forero Rincón, para sostener la exequibilidad; los ciudadanos José A. Pedraza Picón, Guillermo Gamba Posada, Jorge Valencia Arango, César Castro Perdomo, Leopoldo Uprimny, Germán García Barrero, Jorge E. Cipagauta Galvis y Pablo Andrade Mejía, para impugnar integralmente la exequibilidad, como tesis de fondo, y algunos de ellos para pedir, subsidiariamente, que tal vicio sea declarado en relación con algunos preceptos; los ciudadanos Julio A. Rubio Cruz, León Posse Arboleda, María Lugari Castrillón y José Rafael Cubillos, para impugnarlo sólo de modo parcial y en cuanto estiman que algunos preceptos quebrantan textos de la Constitución.

Los coadyuvantes estiman que el Decreto sometido a revisión es una expresión normal y corriente de las facultades que otorga al Presidente el artículo 122 de la Constitución. Afirman, en síntesis, que dentro del estado de emergencia económica regulado por aquel precepto, el Gobierno puede y debe tomar las medidas que a su juicio sean conducentes para conjurar la crisis o para impedir la extensión de sus efectos; que los límites de ellas se encuentran en el propio texto de la Carta y están marcados por la necesidad de actuar con rapidez y energía sobre una situación económica, social o calamitosa de caracteres graves y su concordancia con las causas invocadas por el Gobierno para declarar la emergencia. Que en el caso concreto y habida cuenta de las razones invocadas por el Gobierno, la imposición de contribuciones mediante una reorganización del sistema tributario, se arregla al espíritu del artículo 122, porque con tal medida se busca poner remedio, en parte, al desajuste de una situación fiscal de graves incidencias. Y que, para controlarla y si es necesario, corregirla, se cuenta con el Congreso, quien, por el mismo texto citado, puede legislar sobre las materias acerca de las cuales ha legislado el Gobierno.

Los impugnadores consideran, con argumentos varios, que se ha violado el artículo 43 de la Carta, según el cual, en tiempos de paz sólo al Congreso le es permitido imponer contribuciones. Afirman que esta facultad es intraspasable al Gobierno, a menos que se trate del mecanismo de las facultades extraordinarias previsto en el artículo 76-12, y que ni aun en estado de emergencia económica puede aquél utilizarlo. Por lo

mismo, agregan, una reforma de las leyes sobre tributación resulta ostensiblemente contraria a la Constitución y afecta la tesis de la separación de funciones entre las Ramas del Poder. Para el caso concreto, algunos consideran que las razones invocadas por el Gobierno para declarar el estado de emergencia económica no son valederas, y otros estiman que aún tomándolas por válidas, no existe relación entre ellas y el Decreto número 2053. Por lo cual resulta quebrantado el artículo 122 en cuanto el Gobierno ha ido más allá de las atribuciones que allí se le prescriben. Finalmente, los ciudadanos del último grupo se limitan a confrontar determinados preceptos del Decreto con algunos de la Constitución, para demostrar a la Corte la violación de los primeros y pedir, en consecuencia, que se declare su inexequibilidad.

Consideraciones:

Primera.

El estado de emergencia económica fue declarado por medio del Decreto número 1970 de 1974, con el lleno de todos los requisitos constitucionales y así lo declaró la Corte en sentencia de 15 de octubre de 1974.

Segunda.

El límite de las atribuciones que para el Gobierno resulta del artículo 122 de la Carta, fue trazado por la Corte en sentencia de la misma fecha, en los términos siguientes:

"El límite de los poderes del Presidente en tales circunstancias se contiene en varios frentes: el primero está constituido por una correlación de términos y finalidades entre las causales que determinaron la emergencia económica y que deben constar en el Decreto que la declaró, ya que debe ser motivado, y los decretos legislativos que se dicten, los cuales deben referirse exclusivamente 'a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia'. Otro está configurado por la circunstancia de que, teniendo como finalidad esta institución especial, afrontar una grave perturbación del orden económico y ofrecer soluciones para la misma, las medidas de aquel carácter y también sociales que deban tomarse, corresponden general y ordinariamente al Congreso con arreglo a lo dispuesto por los artículos 76 y concordantes de la Carta. De consiguiente, el Gobierno, investido de las facultades del artículo 122, asume transitoriamente la función legislativa en lo que atañe estrictamente a esas materias especiales, sin que pueda llevar su acción a otras, ni tomar disposiciones que según los textos constitucionales el Congreso no puede delegar bajo ninguna circunstancia. El principio enunciado se reafirma en la disposición del tercer inciso del artículo 122, parte final, cuando dispone que el Congreso 'podrá en todo tiempo y, a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los Decretos a que se refiere este artículo', lo que vale tanto como decir que el Congreso no pierde en estado de emergencia su competencia legislativa en las materias mencionadas, sino que la puede ejercer durante dicho estado, para corregir lo hecho por el Gobierno, bien derogándolo, ora mejorándolo, ya adicionándolo. Es simultáneamente un freno y un orientador del Gobierno.

"Otro está constituido por la prohibición categórica que se contiene en el inciso final del propio artículo 122 cuando dispone que durante el estado que se comenta, 'el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores'. Se trata, a primera vista, de impedir que las providencias dictadas dentro del estado de emergencia económica, lleven consigo gérmenes de contradicción política o factores autodestructivos o al menos inútiles, los cuales resultarían de medidas que al suscitar malestar en las clases trabajadoras, agravarían una situación que se trata de remediar.

"Por último el Gobierno, dentro de los estrictos límites indicados, no puede hacer nada de aquello que la Carta impida al propio Congreso, ni desconocer derechos, principios o situaciones garantizados por la Carta. Sus actos deben ser tan respetuosos de la Constitución como debe serlo la ley.

"... ... ...

"Es cierto que con arreglo al artículo 43 de la Carta, en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas y los Concejos pueden imponer contribuciones y, que, en cuanto al primero se refiere, es éste un principio jurídico-político que acepta y afirma el criterio democrático de que siendo el Congreso el supremo exponente de la voluntad popular, a él corresponde, por excelencia, tomar esta clase de determinaciones. Y cierto es que de acuerdo con los numerales 13 y 14 del artículo 76, en concordancia con el 210 ibídem, corresponde al Congreso, por medio de leyes, establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración y decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija.

"Ahora bien. El estado de emergencia económica contemplado en el artículo 122, no es evidentemente un estado de guerra, ni de con-

moción interior producida por hechos estrictamente políticos en la acepción que a estos conceptos han dado la doctrina y la jurisprudencia de la Corte. Pero tampoco es un estado de anormalidad que pueda ser manejado y superado con los instrumentos corrientes con que se ejerce el Gobierno. Es un estado grave de anormalidad determinado especialmente por factores económicos y sociales que, como lo afirma el primer inciso del artículo 122, 'perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública'. Puede decirse que es una grave perturbación del orden público económico, que históricamente representa un deslinde doctrinario del artículo 121, hecho para dar tratamiento no represivo a las perturbaciones del orden causadas en factores económicos y sociales.

"Resulta, por tanto, incuestionable, que si las causas determinantes del estado de emergencia son económicas y sociales, y que si los actos enderezados a eliminarlas o a conjurar su amenaza, deben ser del mismo carácter, el Gobierno puede establecer medidas, así sean tributarias, para lograr aquellos fines, si por otra parte el acto que las contiene guarda directa y estrecha relación con las causas invocadas para declarar que aquel estado de anormalidad se ha presentado y siempre que estén destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. No puede ni debe la Corte juzgar la conveniencia de estas medidas sino sólo su constitucionalidad por el aspecto de la conexión que muestren con las causas de la grave e inminente perturbación económica invocadas por el Gobierno; corresponde al Congreso, dentro de sus poderes permanentes, mantenerlas o derogarlas".

Tercera.

El control especial de constitucionalidad de los decretos de emergencia, establecido por el artículo 122, sustituye la acción pública consagrada por el artículo 214, pues son incompatibles jurídica y lógicamente. El primero persigue que la Corte Suprema, como guardián que es de la Constitución, siga paso a paso los actos con los cuales se va manejando la emergencia, para someterlos a su imperio. Lo automático del sistema y la rapidez exigida para la decisión aspiran a que tanto el Gobierno como el país sepan a tiempo si se está dentro de la Constitución o fuera de ella. Las leyes y los decretos extraordinarios o especiales, pueden ser demandados en cualquier tiempo, porque en su expedición han intervenido de ordinario el Congreso, o el Gobierno previa autorización de aquél, y por eso también la acción respectiva puede intentarla cualquier ciudadano. Como se trata de actos ordinarios, no hay razón para convertir su control jurisdiccional en un proceso de celeridad inusitada. Por eso los términos para tramitar y decidir estas acciones son tres veces más amplios que los fijados para lo propio con los decretos de emergencia. Tienen de común que en ambos casos la Corte debe confrontar el acto con todos los preceptos del estatuto superior. De otra suerte el control sería incompleto y engañoso, pues existe la posibilidad de que aun manteniéndose el decreto de emergencia dentro de una relación clara con los hechos invocados en el que la declaró, los preceptos que contienen sean violatorios, por otros conceptos de la Carta. Y si tal es la función de la Corte, y debe serlo, la acción pública posterior a su fallo coetánea con el proceso de revisión correspondiente, carece de necesidad y de sentido. Por ello el parágrafo del artículo 122 da a la decisión de la Corte el carácter de "definitiva". Como, por otra parte, en estos procesos hay intervención ciudadana y ella puede ser dirigida a impugnar el acto que se revisa, para que tenga sentido es preciso que la Corte examine los cargos concretos que se le presenten, si por lo demás, lo han sido correctamente.

Cuarta.

La conveniencia y eficacia de los decretos dictados en estado de emergencia, no son aspectos que caigan bajo la competencia de la Corte, y por lo mismo no son determinantes de su juicio de constitucionalidad. La primera, ya se ha dicho, es del resorte exclusivo del Gobierno, quien por ser también responsable del orden económico, debe gozar de libertad para escoger los medios que estime prudentes y necesarios para conjurar la crisis. La segunda implica un juicio de valor sobre resultados futuros o inmediatos, según el caso, que no puede vincularse al encuadramiento del texto con las disposiciones o principios de la Constitución. Esta, al dotar al Presidente de poderes especiales para sortear la grave crisis económica o social que presupone el estado de emergencia, supone la idea de emplear instrumentos racionales y prudentes que actúen con eficacia mediata o inmediata sobre la situación anormal, para frenarla, corregirla o prevenir daños futuros. Pero si alguno de ellos no cumple a la postre su misión, en todo o en parte, ello no significa que, ab initio sea violatorio de la Carta o suponga exceso o abuso en el ejercicio de las facultades. Por consiguiente, las impug-

naciones fundadas sobre la presunta inconveniencia o ineficacia del Decreto que se revisa, son improcedentes.

Quinta.

¿Guarda relación el Decreto que se revisa con la situación descrita en el número 1970 de 1974 que declaró el estado de emergencia económica?

Los considerandos segundo, tercero y quinto del Decreto citado en el último lugar, dicen así:

"Que la desvalorización de la moneda y consecuencialmente de los salarios reales tiene su origen principalmente en las emisiones destinadas a saldar un déficit fiscal de características excepcionales;

"Que como consecuencia de este déficit, ha llegado el momento en que el Estado se ha visto precisado a aplazar el pago de sueldos y salarios a sus servidores, lo cual constituye una grave e inminente amenaza para el orden económico y social del país;

"Que la caída de los precios de algunos de nuestros productos principales de exportación en las lonjas internacionales puede afectar gravemente el ritmo de nuestro comercio exterior".

Por su parte, el Decreto que se revisa contiene un conjunto sistematizado de normas por medio de las cuales se reorganizan el impuesto sobre la renta y complementarios. A través de ellas se regulan las siguientes materias: normas generales sobre liquidación de los tributos; base tributaria o fijación de las personas y entidades obligadas a tributar; lo concerniente al impuesto sobre la renta que incluye definición de la misma; fijación de la renta bruta para las diferentes actividades; renta líquida y sistemas para determinarla, incluyendo exenciones; rentas líquidas especiales, definición y sistemas para determinar la renta gravable, tarifas para el impuesto, descuentos tributarios y definición y determinación de ganancias ocasionales. Se regula igualmente lo que concierne al patrimonio de los contribuyentes, dividiéndolo en bruto, líquido y gravable, deudas que lo afectan, tarifa del impuesto, transferencia de rentas al exterior y disposiciones finales sobre algunas exenciones, modo de liquidar utilidades por enajenación de activos fijos hechos con anterioridad al 1º de octubre de 1974, personas que deben hacer retención del impuesto sobre la renta, y su proporción, por pagos o abonos en cuenta y otras materias complementarias. El decreto se dictó, según reza su encabezamiento "en ejercicio de las facultades que le confiere (al Gobierno) el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974".

Un examen detenido y juicioso del decreto permite deducir que se trata de una reestructuración del sistema impositivo nacional en cuanto al impuesto de renta y patrimonio de los contribuyentes, con evidentes propósitos económicos y sociales. Procurar mayores ingresos al tesoro público, aliviar la carga tributaria para las zonas de bajos ingresos, tecnificar los sistemas de liquidación de los impuestos, simplificar otros, prever y sancionar la evasión fiscal, son medidas, que vistas de conjunto, integran un instrumento de acción sobre la situación económica general para lograr una mejor distribución de la riqueza. De otro lado, siendo las rentas del Estado el factor primordial para la obtención de un presupuesto fuerte, y que, de consiguiente, cumpla con más cabalidad la función de atender eficazmente el tren de los servicios públicos y de influir sobre la economía privada, una adecuada estructuración del sistema impositivo cumple tal finalidad. En el caso concreto que se estudia, el Gobierno ha invocado, como ya se vió, para declarar el estado de emergencia económica, la existencia de un déficit fiscal de proporciones excepcionales y la imposibilidad para atender cumplidamente servicios elementales y costosos como son los salarios de trabajadores oficiales en distintas zonas o actividades. Un reajuste de las rentas mediante la imposición de nuevos tributos o el aumento de los actuales, es medida enderezada a buscar una solución para los problemas invocados y, que no consisten simplemente en la existencia de un déficit y en una situación de insolvencia parcial, sino en las obvias consecuencias de tipo económico y social que de ellos se desprenden. Ha invocado igualmente la baja del precio de productos principales de exportación en los mercados internacionales y el peligro que ello significa para el ritmo del comercio exterior. El establecimiento de un sistema impositivo que, como se dijo, se orienta a fortalecer el presupuesto, contribuye obviamente a enjugar el déficit creado en parte por aquella baja de precios, dispone mejor al Estado para atender a sus obligaciones y provee al mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos, previniendo de este modo los trastornos que serían consecuenciales para el orden económico y social.

Existe, pues, una clara relación entre los hechos que determinaron la declaratoria de la emergencia económica y el decreto sometido a la revisión de la Corte. Por lo mismo, el Gobierno, al expedir dicho Decreto que es el número 2053 de 1974, se ha mantenido dentro del límite de las facultades previstas por el artículo 122 de la Constitución.

Revisión general de la Corte e impugnaciones ciudadanas.

De un juicioso examen de la Corte y de los diferentes memoriales de impugnación a que antes se hizo referencia, se hace necesario el examen de algunas disposiciones del Decreto que se revisa, por estar encaminadas a que se declaren inexequibles. En su orden son las siguientes:

Artículo 2º Su texto es así:

"Se presume que hay simulación cuandoquiera que de la celebración de uno o más actos jurídicos del contribuyente resulte manifiesta disminución de los impuestos que el fisco hubiera percibido, de no haberse efectuado tales actos.

"Esta presunción admite prueba en contrario.

"Si la presunción no fuere desvirtuada, se practicará la liquidación de impuestos como si los referidos actos no se hubieren efectuado".

El artículo 2º se funda en la celebración de uno o más actos jurídicos del contribuyente, de la cual resulte manifiesta disminución de los impuestos que el fisco hubiera percibido de no haberse celebrado tales actos. Si al aplicarse a esas operaciones todas y cada una de las normas del Decreto 2053, se llega a un cálculo impositivo estrictamente legal, plenamente conforme a derecho, pero inferior al que el fisco pudiera cobrar si los negocios en cuestión no se hubiesen hecho, se practica el aforo correspondiente de acuerdo con esta última hipótesis.

Basta que se concluya una transacción, así sea de intachables verdad y corrección, y por la sola circunstancia de causar un impuesto que, de no haberse realizado, pudiera ser más cuantioso, para que su autor caiga en simulación fiscal, debiendo pagar una cantidad superior a la determinada en las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios.

Cierto que el artículo 2º establece que la presunción de que habla "admite prueba en contrario". Pero el mecanismo capaz de desvirtuar una presunción (prueba de lo que en rigor haya pasado) resulta impracticable en el caso que se estudia. Ello muestra que la frase antes copiada sobre "prueba en contrario" entraña un contrasentido. Las figuras jurídicas de la presunción y la simulación aparecen traídas al Decreto 2053 como a tientas. No sería pertinente, a efectos constitucionales, detenerse en estos pormenores.

Pero sí conviene poner de resalto que cuando los sujetos de derecho obran sin contrariar la Constitución o las leyes, su conducta está protegida por una garantía, que es clave de todos los derechos civiles y seguridades sociales de que trata el título III *de la Carta y fundamento de las libertades públicas que en Colombia privan sobre los procederes abusivos de los particulares y de las autoridades. En efecto, el canon 20 del Código institucional, cuyo origen deriva de los artículos 4º y 5º de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, dispone: "Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las leyes". Es así como el Estado tiene misión de imponer respeto a lo que se cumple jurídicamente o, por mejor decir, a lo que no se halla limitado por la Constitución y las leyes en razón de derechos de terceros o de primacía del interés social. "Todo lo que no esté prohibido por la ley no ha de ser impedido y nadie puede ser constreñido a hacer lo que ella no ordena", reza la máxima que inspira el artículo 20 de la Carta. Cuando el derecho escrito no veda un comportamiento individual, los agentes públicos están obligados a darle respaldo, sin compeler a nadie, por ningún medio, abierto o solapado, a observar una conducta diferente, menos aún si lesiona legítimos intereses. A este resultado atentatorio de las libertades civiles llevaría la aplicación del artículo 2º del Decreto 2053, al cohibir "la celebración de uno o más actos jurídicos del contribuyente", que no han sido prohibidos por la ley; y en lugar de darles el amparo debido los hace objeto de un correctivo fiscal, que representa a un mismo tiempo amenaza y castigo de una actuación libre y de todo punto correcta. Este modo de instituir responsables sin violación de mandato alguno quebranta a más no poder el texto superior que vale recordar: "Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las leyes".*

El artículo 2º por incongruente con el 20 de la Constitución, es inexequible.

Los artículos 4-2 y 91, que son concordantes. El primero dice así:

"Se asimilan a sociedades anónimas, para los efectos del presente Decreto, las sociedades en comandita por acciones; las sociedades irregulares o de hecho de características similares a unas u otras; los fondos de inversión; los fondos mutuos de inversión; las empresas industriales y comerciales del Estado; las sociedades de economía mixta del orden nacional y los fondos a que se refiere el artículo 8º del Decreto 1979 de 1974".

El cargo consiste en que la norma, al gravar entidades constituidas con fondos exclusivos de los trabajadores, que no estaban gravados por leyes anteriores, desmejora un derecho social de

aquéllos, contraviniendo así la prohibición que se impone al Gobierno por el artículo 122 de la Carta.

Los fondos mutuos de inversión se crearon por medio del Decreto 2968 de 1960 y están constituidos por aportes provenientes de los salarios de los trabajadores y aportes proporcionales de las respectivas empresas. Es una medida tendiente a fomentar el ahorro de las clases trabajadoras, por vía voluntaria y, destinada a prestar servicios sociales especiales a sus suscriptores o beneficiados (arts. 1º 9º, 10, 12, 13, ordinal b), 14, 15 y 16). Por tal razón, el artículo 21 del Decreto en mención, los excluyó del pago de impuestos de renta y complementarios, como excluyó también a los beneficiarios "del impuesto de patrimonio sobre sus tenencias en el fondo" y del "impuesto de renta sobre las utilidades que perciban" y "sobre las ganancias que obtengan al liquidar la inversión". Esta exclusión se funda en el propósito de fomentar el ahorro, estimulándolo y, dando por este extremo una mayor capacidad adquisitiva a los salarios. La creación voluntaria de tales fondos y su utilización por los beneficiarios, constituye evidentemente un derecho social consistente en la utilización ventajosa de una porción del salario con destino al bienestar de los trabajadores. Si ahora, por razones técnicas y fiscales se estima que su exclusión del impuesto de renta y patrimonio, es inconveniente, el Congreso puede tomar medida diferente. Pero adoptada por el Gobierno mediante decreto de emergencia, implica la desmejora de un derecho social, que resulta contraria al límite que el artículo 122 de la Carta, en su inciso final, le señala en el ejercicio de las facultades especiales que contiene. La norma es, pues, inexequible, en lo pertinente.

El 91, que dice:

"Las compañías de seguros nacionales y las entidades nacionales que tienen por objeto estimular el ahorro o encauzar la colocación de capitales nacionales o extranjeros hacia la financiación de empresas y, que estén sometidas a la vigilancia del Superintendente Bancario, tales como corporaciones financieras, sociedades de capitalización, bolsas de valores, sociedades administradoras de inversión y sus fondos y los fondos mutuos de inversión, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta el treinta y seis por ciento (36%) del monto de los dividendos o utilidades que les sean abonados en cuenta en calidad de exigibles y siempre que distribuyan dentro del mismo año o período gravable más del sesenta por ciento (60%) de su utilidad neta, obtenida en el año o período gravable inmediatamente anterior".

El cargo consiste en que al hablar la norma de "entidades nacionales que tienen por objeto estimular el ahorro..." se refiere también a los fondos mutuos de inversión comprendidos en el inciso 2º del artículo 4º, y por ello considera que se viola el artículo 122 al ser desmejorado por este aspecto un derecho social. El artículo 4-2 ya estudiado y hallado inexequible, se refiere específicamente a los citados fondos de inversión, para gravarlos. El 91, que ahora se transcribe, vuelve a referirse a ellos para otorgarles ciertos descuentos (36%) del monto de los dividendos o utilidades que les sean abonados en cuenta en calidad de exigibles y siempre que distribuyan dentro del mismo año o período gravable más del 60% de su utilidad neta obtenida en el año o período gravable inmediatamente anterior. Siendo esta disposición una consecuencia obligada de la obtenida en el artículo 4-2, es lógico que corra la misma suerte, pues que si el Gobierno no puede gravarla por la vía de los decretos de emergencia, resulta inocuo el precepto que dispone parcialmente sobre el mecanismo para determinar el gravamen. Por consiguiente, será preciso declararlo también inexequible, en lo que se refiere a dichos fondos.

Por las mismas razones anteriores y, por la evidente conexión que tiene con el precepto anterior, es inexequible el literal b) del artículo 16 en cuanto señala el momento en que se entienden realizados, para gravarlos, los ingresos provenientes de los fondos mutuos de inversión. En consecuencia tal declaración habrá de pronunciarse.

Los artículos 7º y 8º que dicen:

Artículo 7º "No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios:

"1. La Nación, los Departamentos, las Intendencias y Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios y los Establecimientos Públicos Descentralizados.

"2. La Iglesia Católica y otras iglesias cristianas de carácter universal, la sinagoga y, en general, las iglesias reconocidas por el Estado.

"3. Las corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro.

"4. Las instituciones de utilidad común, y

"5. Las fundaciones de interés público o social".

Artículo 8º "No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios los funcionarios extranjeros cuyo único ingreso provenga del desempeño dentro del país, de cualquiera de las funciones que se señalan enseguida:

"1. Personal diplomático acreditado, comprendiéndose por tal, el formado por diplomáticos que desempeñen alguno de los siguientes cargos: Nuncio y Embajador Extraordinario y Plenipotenciario; Internuncio; Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, Encargado de Negocios con carta de gabinete, Encargado de Negocios ad Interim; Ministro Consejero; Auditor; Primer Secretario; Segundo Secretario; Tercer Secretario; Adjuntos Militares, Navales y Aéreos y Agregados Civiles y Especializados.

"2. Personal diplomático formado por los funcionarios mencionados anteriormente, que se encuentren en tránsito en el territorio nacional o de visita temporal en el país, sin estar acreditados en éste.

"3. Personal consular, comprendiéndose por tal, el integrado por cualquiera de los siguientes funcionarios: Cónsules Generales, Cónsules de Primera y Segunda Clase, Vice-Cónsules y Agentes Consulares.

"4. Personal oficial, integrado por empleados de oficina no colombianos, al servicio oficial de una misión diplomática o consular, remunerados por el Estado a que pertenece la misión y que se dediquen al servicio exclusivo de ésta.

"5. Personal de servicio, integrado por empleados no colombianos del servicio doméstico de cualquiera de los miembros de una misión diplomática.

"6. Personal extranjero de organizaciones de carácter internacional que gozan de privilegios tributarios en virtud de acuerdos, convenios o tratados firmados por el Gobierno colombiano.

"Parágrafo. Cuando las personas enumeradas en este artículo obtengan ingresos o posean bienes que, conforme al presente Decreto se consideran de fuente dentro del país, son contribuyentes en lo concerniente a tales ingresos o bienes".

Los artículos 7º y 8º eximen del impuesto sobre la renta y complementarios a la Nación, los Departamentos, las Intendencias y Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios y los Establecimientos Públicos, la Iglesia Católica y otras iglesias cristianas, la sinagoga y en general las iglesias reconocidas por el Estado, las asociaciones sin ánimo de lucro, las instituciones de utilidad común y las fundaciones de interés público y, en algunas circunstancias de ingreso, a diplomáticos o cónsules extranjeros o a empleados no colombianos de misiones diplomáticas o consulares o a servidores de organizaciones internacionales.

Conforme al artículo 122 de la Constitución corresponde admitir que, durante la emergencia actual, dadas sus causas, el Gobierno puede dictar medidas tributarias en los siguientes casos, íntimamente ligados entre sí:

—Cuando estén destinadas "exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

—Y siempre que los decretos respectivos solamente se refieran "a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

El hecho de que ciertas entidades y funcionarios o empleados extranjeros dejen de pagar o sigan sin satisfacer un impuesto no influye en la crisis presente ni en los efectos de ésta que el Gobierno se halla capacitado para contrarrestar.

Si las disposiciones 7ª y 8ª no pueden subsanar crisis y carecen de aptitud para impedir la propagación de sus resultados, precisa concluir que no cuadran, por esos aspectos fundamentales, con el artículo 122.

Y como los artículos 7º y 8º, por las razones apuntadas, no guardan relación directa y específica, ni de ninguna clase, con la situación determinante de la emergencia, tampoco se avienen con la exigencia que sobre ese nexo impone el mismo artículo 122, el cual violan.

Es dable que el Decreto 2053 arregle y disponga sus preceptos tan sistemáticamente como se quiera. Dentro de su radio de acción, circunscrita con criterio excepcional por el artículo 122, cabe establecer orden y armonía, tanto en los mandatos que fijen el impuesto como en los textos que tiendan a darle efectividad. Pero deben excluirse de tal ordenamiento, sin esguinces ni acomodos, las disposiciones que rebasen los límites estrictos que al Ejecutivo traza la Carta, ya citados. Disposición que no tienda "exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos", o que no se refiera "a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia", está fuera de lugar en un Decreto como el 2053, dictado por el Gobierno "en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución". Esta mera cita condena, por inexequibles, los artículos 7º y 8º.

El artículo 19 que dice:

"El precio de la enajenación es el valor comercial realizado en dinero o especie.

"Se tiene por valor comercial el señalado por las partes, siempre que no difiera notoriamente del precio comercial promedio para bienes de la misma especie, en la fecha de su enajenación. Si se trata de bienes raíces, no se aceptará un

precio inferior al costo ni al avalúo catastral vigente en la fecha de la enajenación.

"Cuando el valor asignado por las partes difiera notoriamente del comercial de los bienes en la fecha de su enajenación, conforme a lo dispuesto en este artículo, puede el Director General de Impuestos Nacionales rechazarlo para los efectos impositivos y señalar un precio de enajenación acorde con la naturaleza, condiciones y estado de los activos atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, por el Banco de la República u otras entidades afines. El ejercicio de esta facultad no agota la de revisión oficiosa".

El cargo consiste en infracción de los artículos 20, 26, 28, 30 y 55 de la Carta. El Gobierno no puede, pero ni aún el Congreso, dice la impugnación, deferir al Director General de Impuestos Nacionales la fijación del precio de un contrato, pues cuestión es esta que legalmente deben señalarla las partes, las cuales quedan vinculadas por él como parte esencial de las obligaciones contraídas. Tal medida desconoce la libertad contractual, impide la actuación de la Rama Jurisdiccional para definir cualquier problema relacionado con el precio y, afecta la separación de las Ramas del Poder tanto como los derechos adquiridos por consecuencia de los respectivos contratos.

La norma establece un sistema de apreciación o avalúo de enajenación de activos, para fijar la renta bruta de los contribuyentes, como consecuencia de la regla del artículo 18, según la cual dicha renta está constituida por la diferencia entre el precio de la enajenación y el costo del activo o activos enajenados. Es norma fundamental de cualquier sistema tributario señalar los elementos que constituyen una renta o un patrimonio para efectos de la tributación y, en materia de enajenación de bienes que constituyan el activo del contribuyente, el procedimiento es esencial y no es nuevo en la legislación. La norma acusada comienza dando validez al precio estipulado por los contratantes, siempre que no difiera ostensiblemente del comercial. Si esto ocurre, se prevén sistemas supletorios aplicables por el Director General de Impuestos Nacionales, pero no arbitraria y abusivamente, ni de cualquier manera, sino ateniéndose a una serie de factores técnicos tomados de otros organismos del Estado y que conduzcan al establecimiento correcto del valor comercial. Es este un derecho del Estado que se relaciona con el deber de buscar elementos reales para la determinación de un impuesto. De otro lado ni la norma acusada, ni otra, excluyen el derecho de reclamación que asiste al contribuyente, dentro del procedimiento administrativo señalado para una controversia sobre impuestos. Y tampoco excluye la intervención posterior de la Rama Jurisdiccional, a través de los tribunales competentes para decidir si el procedimiento y el precio adoptados en cada caso por la Dirección de Impuestos, se acomodan a la ley. No hay ninguna lesión al derecho de defensa consagrado en la Carta. Y finalmente, debe observarse que el mecanismo y el resultado establecidos por la norma, se refieren exclusivamente a la fijación y pago de un impuesto, y no a otros aspectos o materias del respectivo contrato, el cual sigue teniendo riguroso valor entre los contratantes y frente a otros terceros, conforme a lo estipulado en él. El cargo, pues, no prospera.

El artículo 31 que dice:

"Cuando existan indicios de que el costo informado por el contribuyente no es real, o cuando no se conozca el costo de los activos enajenados ni sea posible su determinación mediante pruebas directas, tales como las declaraciones de renta del contribuyente o de terceros, la contabilidad o los comprobantes internos o externos, el Director General de Impuestos Nacionales puede fijar un costo acorde con los incurridos durante el año o período gravable por otras personas que hayan desarrollado la misma actividad del contribuyente o hayan hecho operaciones similares de enajenación de activos, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia Nacional de Precios, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables.

"Si lo dispuesto en el inciso anterior no resultare posible, se estimará el costo en el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la respectiva enajenación, sin perjuicio de las sanciones que se impongan por inexactitud en la declaración de renta, o por no llevar debidamente los libros de contabilidad.

"El ejercicio de la facultad otorgada por este artículo no agota la de revisión oficiosa".

Las normas constitucionales que se estiman violadas son las mismas indicadas en el punto anterior y los argumentos para sostener la violación son idénticos. No es la ley, dice la impugnación, sino el Director de Impuestos quien viene en último lugar a señalar el impuesto.

Como puede observarse, la norma, al igual que el artículo 19, establece un sistema para determinar el valor de los costos de los activos fijos de un contribuyente, cuando existan indicios de que el costo informado por el mismo no es real, o cuando no se conozca dicho costo o no sea posible establecerlo mediante pruebas directas. Las mismas razones expuestas por la Corte al examinar el cargo anterior, son valederas para éste, pues se trata del mismo sistema de fijación del valor comercial de un bien, de las mismas atribuciones para la Dirección General de Impuestos Nacionales, de los instrumentos técnicos para el señalamiento, de iguales procedimientos administrativos para controvertir y de las mismas posibilidades de decisión judicial. No se trata de que sea el Director de Impuestos, ad libitum, el que fija el valor del impuesto en cada caso, sino del ejercicio por éste de una facultad para señalar el ya establecido mediante claridad en las bases de la tributación. El cargo no prospera.

El artículo 45-3 que dice:

"El Director General de Impuestos Nacionales, mediante disposiciones de carácter general, señalará normas precisas que orienten el criterio de los funcionarios, en orden a la determinación de la necesidad y proporcionalidad de ciertos gastos".

Los impugnadores afirman que esta norma infringe los artículos 120-3, 135 y el propio 122 de la Carta porque al autorizar al funcionario citado para dictar disposiciones de carácter general sobre la necesidad y proporcionalidad de ciertos gastos, para ser deducidos de la renta, desplaza la potestad reglamentaria y la autoridad impositiva de la ley a dicho funcionario, quien, en últimas y, por este medio, es quien viene a señalar el monto de los gravámenes.

Las bases de un impuesto debe fijarlas la ley, bien sea directamente por el Congreso o por el Gobierno investido de facultades extraordinarias, o en casos de emergencia económica por el mismo Gobierno en decretos especiales o, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria para procurar la cumplida ejecución de un texto legal sobre la materia. Tales bases deben comprender todos los elementos para la liquidación y fijación del impuesto incluyendo las materias y cantidades objeto de deducciones, para que el contribuyente sepa con certeza cuál es el impuesto que debe pagar. El precepto acusado desplaza esta función al Director General de Impuestos, respecto de gastos no especificados, con evidente quebrantamiento de las reglas y oportunidades autorizadas por la Carta y que se han señalado, sometiendo de este modo a los contribuyentes a la discrecionalidad y arbitrariedad de la administración. No se trata de una función simplemente interpretativa de la ley, lo que podría ser conveniente, sino de crear preceptos, lo que resulta contrario a los artículos atrás señalados y a los números 2, 76, 43 y 55 de la Carta y, por lo mismo inconstitucional. El precepto resulta, pues, inexequible y así habrá de declararse.

El artículo 55-3, que dice:

"Para fines de investigación tributaria, el Gobierno puede, mediante disposición de carácter general, señalar taxativamente otros pagos no especificados en este artículo, para cuya deducción sea obligatorio identificar a los beneficiarios".

Uno de los impugnadores lo considera violatorio del artículo 122 de la Carta, por estimar que las normas dictadas durante la emergencia económica no pueden regir con posterioridad a ello. Los demás se limitan a decir que es inconstitucional porque el Gobierno no puede concederse a sí mismo facultades extraordinarias por medio de los decretos de emergencia.

Se observa en primer término que las disposiciones que dicte el Gobierno en estado de emergencia económica, pueden ser transitorias, si su naturaleza y las circunstancias así lo exigen, pero pueden ser también permanentes ya que como lo dice el texto 122 deben estar destinadas a conjurar la crisis económica y social o a prevenir la extensión de sus efectos. Ni del texto ni del espíritu del precepto superior surge que las disposiciones que tome el Gobierno dejen de regir en cuanto concluya la emergencia. Por lo mismo el cargo de violación consistente en que el precepto que se examina, tanto como los restantes del Decreto 2053 de 1974, van a regir después de vencido el término de 45 días señalado al estado de emergencia por el Decreto 1970 de 1974, es inatendible.

Se aprecia en segundo lugar, que se trata de una función señalada al Gobierno y no a un funcionario subalterno. Aquél puede, por vía general y a través de la potestad reglamentaria, dictar las medidas que sean necesarias para la ejecución de la ley, sin sobrepasarla, y por lo mismo en este caso podría desarrollarla válidamente habida consideración de que otras disposiciones establecen la investigación tributaria sobre los contribuyentes y las bases para la determinación del impuesto. No se trata de una autoinvestidura de facultades sino de apelar a un recurso constitucional previsto como atribución del Presidente en el artículo 120-3 de la Cons-

titución. No se observa violación de la Carta y por lo mismo el precepto acusado será declarado exequible.

Respecto del inciso 5º del artículo 58, faculta al Ministerio de Minas y Energía para señalar los plazos y condiciones en que debe hacerse la amortización de inversiones correspondientes a empresas petroleras y mineras para efecto de las deducciones autorizadas en el primer inciso del mismo artículo. Tal autorización implica, en primer término, una falta de precisión en tales deducciones, lo que contraría un principio fundamental en las bases de la tributación, las que deben aparecer con entera claridad en la ley. Y por otra parte no se refieren al Gobierno, constituido conforme al precepto 57 de la Carta por el Presidente y su Ministro, sino a un órgano de la administración que constitucionalmente no puede por sí solo tomar determinaciones de esta clase. Se contraría, pues, el citado texto del estatuto superior y por lo mismo es inexequible.

El artículo 72-8, que dice:

"Los contribuyentes que hayan percibido durante el año o período gravable ingresos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, pueden restar de su renta líquida el valor correspondiente a las siguientes prestaciones, las cuales se hallan exentas de gravamen:

"... ... ...

"8. La parte de lo recibido por vacaciones, que no excedan del 50% del salario mensual que esté devengando el trabajador en la época en que disfrute del descanso o en aquella en que se le reconozca en dinero, por cada año de servicio".

La impugnación sostiene que esta norma viola el artículo 122 de la Constitución por cuanto desmejora derechos sociales de los trabajadores privados y oficiales consagrados por leyes anteriores.

El derecho de vacaciones remuneradas constituye una prestación social según leyes vigentes y doctrina reiterada de los tribunales. En tratándose de trabajadores privados consiste, por regla general, según el artículo 186-1 del Código Sustantivo del Trabajo, en 15 días hábiles y continuos de descanso remunerado, lo que implica por lo menos un descanso de 17 días; y para los profesionales y ayudantes que trabajan en establecimientos dedicados a la lucha contra la tuberculosis y en la aplicación de rayos X, a los mismos 15 días citados por cada seis meses de servicio, o sea a 30 días hábiles por año, lo que supone un mínimo de 34 días de descanso anual, sin contar la posibilidad de mayor extensión por la interposición de feriados de otra clase. Para trabajadores oficiales de la Rama Administrativa rigen los mismos principios consignados en los artículos 8º y siguientes del Decreto extraordinario número 3135 de 1968.

Para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, el segundo inciso del artículo 8º del Decreto ya citado establece que sus vacaciones se regirán por normas especiales. El artículo 2º del Decreto 546 de 1971 dispone que "para todos los efectos legales" es decir, incluyendo el tributario, los días de vacancia judicial de dichos funcionarios y empleados son los domingos y festivos cívicos y religiosos establecidos en las leyes vigentes, los de semana santa y 20 días continuos que se cuentan desde el 20 de diciembre hasta el 10 de enero, inclusive, de cada año. Esta prestación, así descrita, ha sido reconocida en su integridad como una renta exenta de gravámenes en cumplimiento de leyes tributarias vigentes sobre la materia. Cuando la Dirección de Impuestos emitió la circular interpretativa número 10012 de 8 de marzo de 1968 para que se restringiera al valor de 15 días, fue anulada por el Consejo de Estado en sentencia de 17 de julio de 1969, por ser contraria a dichas leyes. Y cuando intentó repetirla bajo el número 03 de 19 de junio de 1972, fue suspendida mediante providencia de 28 de noviembre del mismo año.

La disposición acusada en cuanto grava un derecho social que en su totalidad estaba exento, desmejora esta prerrogativa para los trabajadores que acaban de indicarse, contraviniendo en forma clara lo dispuesto por el inciso final del artículo 122 de la Constitución. Por lo mismo será declarado inexequible.

El artículo 77, que dice:

"Para los efectos tributarios se presume que la renta gravable de cualquier contribuyente no es inferior al ocho por ciento (8%) de su patrimonio gravable en el último día del año o período inmediatamente anterior, si el contribuyente es una persona natural o una sucesión ilíquida; o de su patrimonio neto, si es una sociedad o cualquiera otra entidad asimilada.

"Esta presunción solo puede ser desvirtuada si se demuestra la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y la medida en que ellos influyeron en la determinación de una renta líquida inferior.

"Se considera que existe fuerza mayor en los siguientes casos:

"1. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) del patrimonio bruto se encuentra comprometido en una empresa industrial o agrícola que se halla aún en período improductivo.

"2. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) del patrimonio bruto se encuentra comprometido en propiedades urbanas afectadas por prohibiciones de urbanizar o congelación de arrendamientos.

"3. Cuando la actividad económica del contribuyente se encuentra afectada por medidas oficiales sobre precios, que determinan una reducción de la rentabilidad por debajo del ocho por ciento (8%)".

Se le han formulado dos objeciones, a saber:

a) Que la presunción en sí misma considerada parte de la base de que actos o negocios jurídicos, que deben presumirse lícitos y válidos, conforme a la legislación general, son sancionados o castigados tributariamente con una renta presuntiva, aunque a pesar del esfuerzo del contribuyente no hayan producido la renta que allí se establece. Esta presunción, se afirma, contraría el artículo 20 de la Carta según el cual los particulares sólo son responsables por las infracciones que cometan a la Constitución o a las leyes, y por lo mismo, hace responsable tributariamente a personas o entidades que no han incurrido en ninguna de esas infracciones.

b) Que la noción de fuerza mayor o caso fortuito que se establece en la norma como medio para contraprobar la no producción de la renta que se presume, implica una restricción de medios de defensa para el contribuyente, con lo cual se quebranta el artículo 26 de la Carta.

Respecto del primer argumento estima la Corte que la dicha presunción, como estructura jurídica se arregla a los principios generales de derechos sobre la materia y, que en este caso consiste en partir de la base de que todo patrimonio y toda riqueza deben producir normalmente una renta. Y de otro lado expresa un desarrollo del concepto consignado en el artículo 30 de la Constitución conforme al cual la propiedad tiene una función social, que en este caso es la de ser productiva, es decir, la de ser un elemento dinámico de riqueza en beneficio de la comunidad. La norma entraba en modo alguno los negocios jurídicos entre particulares, ni tiene relación con el artículo 20 de la Carta que tiene antecedentes histórico-políticos diferentes, ni viola ningún otro precepto de la Constitución.

Cuanto al segundo argumento, es equivocado. En efecto, cuando los incisos 2º y siguientes del artículo establecen que la presunción puede ser desvirtuada si se demuestra la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y la medida en que ellos influyeron en la determinación de una renta líquida inferior, le está permitiendo al contribuyente hacer uso, en toda su amplitud de todos los hechos que la legislación considera como de fuerza mayor o de caso fortuito, sin limitación ninguna, de suerte que por este aspecto su defensa ante la administración es tan amplia como lo permite la legislación ordinaria. Cuanto hace la parte final del artículo en sus tres numerales al considerar tres casos como de fuerza mayor, no es limitar este concepto jurídico a dichos tres casos, sino, por el contrario, ampliarlo incluyendo dentro de aquél tres hechos o circunstancias que en estricto derecho no son ni de fuerza mayor ni de caso fortuito, pero que los estima como tales a manera de adición al criterio general para permitir mejor la defensa del contribuyente. Así debe entenderse y aplicarse esta norma y, por lo mismo no hay en ella, en este segundo aspecto contrariedad con el artículo 26 de la Carta ni con otro alguno, y por lo mismo es exequible.

El artículo 138, que dice:

"El Gobierno Nacional podrá establecer retenciones en la fuente sobre rentas y ganancias ocasionales no especificadas en este Decreto, para facilitar, acelerar y asegurar el recaudo de los correspondientes impuestos".

La impugnación enfrenta el texto con el artículo 122 de la Carta para sostener que el Gobierno no puede concederse autorizaciones por medio de los decretos de emergencia. El sistema de retención en la fuente de ciertas rentas, como medio para recaudar tributos, y las proporciones en que ello debe hacerse, se encuentran establecidas por otras disposiciones legales, y particularmente por la Ley 38 de 1969. Pero dicha Ley establece con entera precisión las rentas sobre las cuales debe hacerse la retención, y ello debe ser así para que ni tales proporciones ni las rentas respectivas puedan ser objeto de vaguedad o de señalamiento arbitrario. El decreto que se revisa no solo trae la noción de ganancias ocasionales, sino que las especifica y determina. Entregar al Gobierno, que en este caso solo podría actuar a través de la potestad reglamentaria (120-3) la facultad de ordenar retenciones sobre rentas no especificadas por la ley "y este decreto es una ley", es salirse de los textos constitucionales, pues se le da una facultad que debe cumplir expresa y precisamente el decreto dentro de la excepción admitida al artículo 43 de la Carta, y someter al contribuyente a la incertidumbre nacida de la discrecionalidad por no decir arbitrariedad de la administración. La facultad del artículo 120-3 de la Carta es para buscar la cumplida ejecución de la ley, mas no para dictarla; la norma es pues inexequible.

El artículo 102-1 y 102-6, el primero en concordancia con el 133:

"Se consideran ganancias ocasionales no sometidas al régimen impositivo del Título III, sino al del presente Título, las siguientes:

"Las provenientes de la enajenación de bienes de cualquier naturaleza, que hayan hecho parte del activo fijo del contribuyente por un término de dos años o más. Su cuantía se determina por la diferencia entre el precio de enajenación y el costo del activo enajenado. No se considerará ganancia ocasional sino renta líquida, las utilidades en la enajenación de bienes del activo fijo de las personas naturales y sucesiones ilíquidas obtenidas antes de dos años de adquiridos dichos bienes".

"133. Las utilidades obtenidas por la enajenación de activos fijos hechos con anterioridad al 1º de octubre del presente año, se regirán por las disposiciones anteriores al presente decreto. A las obtenidas por la enajenación posterior de dichos activos, se les aplicará el régimen ahora establecido".

El cargo consiste en que las dos disposiciones, pero en particular la del artículo 133, son violatorias de los artículos 30 y 34 de la Carta en cuanto desconocen derechos adquiridos e implican una confiscación de las utilidades obtenidas por operaciones de venta verificadas con posterioridad al 1º de octubre de 1974, y con tanta más razón si se advierte que el artículo 142 del Decreto que se revisa, establece como fecha de vigencia general del mismo, el 1º de enero de 1974, salvo excepciones expresas. Agrega la impugnación que el artículo 140 de la Ley 81 de 1960 y el 18 del Decreto 154 de 1968, declararon rentas exentas la ganancia obtenida en la venta de bienes inmuebles en proporción de un 10% por cada año que hubiera sido poseído el bien por el contribuyente, y que si tal posesión había sido por tiempo menor, "se reconocía la proporción del derecho adquirido a tal diferencia exenta". La puesta en vigencia del nuevo estatuto tributario a partir del 1º de enero de 1974, y para este caso concreto de operaciones de venta, desde el 1º de octubre del mismo año, desconoce aquel derecho que leyes anteriores habían hecho cierto para el contribuyente.

La noción de derecho adquirido, no tiene en derecho público la misma rigidez ni severidad que usualmente tiene en derecho privado, lo cual se explica porque en aquél prevalece de manera constante el interés general. Este principio adquiere mayor importancia tratándose de leyes tributarias cuya finalidad es proveer directamente a la formación de un presupuesto que responda a las necesidades del país y a la satisfacción oportuna de las exigencias sociales. Ello no empece a que en los casos en que una determinada persona o grupo de personas, haya obtenido, por ministerio de las mismas leyes, una situación creadora de derechos constituidos, ella sea, como lo ha sido, cabalmente respetada. Debe precisarse ahora si la situación descrita en el cargo constituye o no un derecho adquirido.

El artículo 102-1, se limita a considerar como ganancias ocasionales las provenientes de la diferencia entre el precio de costo y el de venta de activos fijos, incluyendo inmuebles, siempre que tengan lugar después del 1º de octubre de 1974. Se trata de un cambio de denominación de este tipo de ingresos y de una ubicación diferente de los mismos para los efectos tributarios. Se hace la excepción de las utilidades que por el mismo concepto obtengan las personas naturales y las sucesiones ilíquidas antes de dos años de adquiridos dichos bienes. Hasta aquí no se observa lesión a ningún texto constitucional, pues aunque es cierto que en la legislación anterior estas utilidades estaban exentas total o parcialmente, ningún precepto superior impide al legislador (y el Gobierno actúa ahora como tal) escoger este procedimiento que, es, además, común dentro de la técnica tributaria. Otra cosa es que la tarifa adoptada para gravar tales ganancias aparezca en concepto de los impugnadores notoriamente excesiva y puede llegar a determinar —en casos particulares— "casi un despojo". Estas situaciones serían resueltas por los tribunales administrativos. Pero este yerro que es técnico y social, no determina inexequibilidad en el precepto. Por otra parte, como lo dijo la Corte en fallo de 28 de julio de 1963 "ninguna garantía tiene recibida de la Constitución el contribuyente colombiano, de que no puedan ser gravados en lo futuro determinados hechos económicos que antes no lo estaban".

El artículo que se indica como complementario, el 133, señala dos situaciones: la de las transacciones por activos fijos llevadas a cabo antes del 1º de octubre de 1974, y las verificadas con posterioridad. Para las primeras se aplican los sistemas de tributación y cálculo establecidos por las disposiciones anteriores; para las últimas se aplica la técnica de las ganancias ocasionales y sus tarifas, establecidas por el Decreto. Esta diferenciación pone a salvo los derechos adquiridos, de un lado, y el del Estado de otro, a dictar normas sobre tributación señalando precisamente la fecha de vigencia del tributo. Debe agregarse que la impugnación no reparó en que el parágrafo del numeral 8º del ar-

tículo 102, dispone que "no se considera ganancia ocasional, ni renta bruta, el 10% de la utilidad realizada en la enajenación de la casa o apartamento habitado por su propietario, por cada año transcurrido entre la fecha de adquisición y la de enajenación", con lo cual estas operaciones sobre la citada clase de activos fijos, continúan sometidas al tratamiento de la legislación anterior, es decir, como lo que en ellas se denomina "rentas exentas".

Finalmente, es oportuno reafirmar la doctrina de la Corte, insertada en su fallo de 14 de junio de 1969, (de 30 de abril de 1930), no sólo por haber sido mantenida hasta ahora, sino por ofrecer adecuación al caso examinado:

"De otro lado y teniendo también en cuenta la objeción de los otros acusadores, se observa que si la ley fija, como ha fijado, el año para computar, liquidar y pagar el impuesto, mientras ese año no transcurra, ni el fisco es acreedor ni el contribuyente deudor de determinado impuesto, porque no se ha cumplido una de las condiciones que el mismo legislador ha establecido para entrar a determinarlo. No se sabe cuál sea la cuota o cantidad que haya de deducirse al fin de este tiempo para poder declarar que el resto sea lo que ha entrado de modo definitivo al patrimonio del contribuyente. Por consiguiente, sin que ese tiempo haya pasado, no puede decirse que éste tenga sobre el saldo restante *un derecho adquirido.* Mientras tanto pueden ocurrir hechos que den lugar a que el Estado no se haga acreedor ni el contribuyente deudor; puede éste sufrir pérdidas en sus negocios al fin del año que se fija para la liquidación y pago del impuesto, o viceversa; pérdidas del contribuyente al iniciar sus negocios y ganancias al concluirlos. Estas contingencias hacen que ni el derecho del Estado acreedor ni la obligación del contribuyente estén definidos, y es sabido que la incertidumbre o contingencia es ajena a la noción de derecho adquirido. Por consiguiente, mientras no haya transcurrido el año respectivo, el legislador puede variar la cuota del impuesto".

No existen las violaciones citadas, ni otra alguna.

Respecto del artículo 102-6 se considera de igual modo violado el artículo 30 de la Carta, por haber desconocido una situación adquirida. Antes de la expedición del Decreto que se revisa, los salarios recibidos por los trabajadores a título de indemnización por despido injusto, estaba regulada por el Decreto 1986 de 1971, y especialmente en el artículo 1º que decía:

"Cuando se paguen indemnizaciones por despido injustificado de trabajadores y no se produzca su reincorporación, se presume que el 30% de lo pagado constituye indemnización por daño emergente, no constitutivo de renta, y el 70% indemnización por lucro cesante, sometido al impuesto. Si la indemnización está acompañada de la reincorporación del trabajador, todo lo pagado está sometido al impuesto". Los artículos 2º y ss. establecían una división o prorrateo del gravamen si lo recibido por el concepto indicado comprendía varios ejercicios gravables.

El artículo 102-6 como se vio atrás, convierte tales sumas en ganancias ocasionales sometidas a este régimen especial de tributación, sin mencionar la posibilidad de dividirlas por ejercicios gravables en la hipótesis contemplada en el texto derogado.

La comparación de textos acusa varias diferencias; la norma derogada fingía la existencia de un daño emergente, para eximirlo de gravamen, y admitía un lucro cesante, para gravarlo como renta común sumada a la recibida de otras procedencias. El nuevo texto no concede esta ventaja. El antiguo consideraba que si el pago de la indemnización iba acompañado de reintegro, lo recibido se estimaba en su totalidad como factor determinante del impuesto de renta. El nuevo hace igual cosa, pero lo somete al impuesto de las ganancias ocasionales; en el anterior se prorrateaba lo recibido por años gravables, según los que transcurrieran desde el despido hasta el pago de la indemnización, con la clara intención de no fulminar al trabajador con un solo y cuantioso gravamen de una sola vez. El nuevo sistema abandona esta proporcionalidad y somete la suma recibida, en su integridad, al régimen de ganancias ocasionales. Con todo, la parte final del artículo 102-6, al decir que "siempre que no se produzca la reincorporación al empleo", está determinando, a contrario sensu, que cuando tal reincorporación se produce, todo lo recibido queda sometido al impuesto común de renta y a sus tarifas ordinarias. Mas como queda por fuera, y desconocido, el 30% que el estatuto anterior disponía aceptar como daño emergente, para eximirlo y la ventaja de la proporcionalidad en el pago, ya descrita, en este punto hay una desmejora del trabajador, respecto de un derecho social principal, como es el salario, por lo cual la disposición resulta contrariando la prohibición que el artículo 122, inciso final de la Constitución, impone al Gobierno en estado de emergencia. Será, pues, declarado inexequible.

Los artículos 102-7 y 104, que dicen:

"Se consideran ganancias ocasionales, no sometidas al régimen impositivo del Título III, sino al del presente Título, las siguientes:

"...

"7. El ingreso obtenido por el trabajador en razón de pactos únicos por concepto de pensiones futuras de jubilación.

"104. El impuesto complementario de ganancias ocasionales se determina así:

"1. A la renta gravable establecida conforme al Título III del presente Decreto, se agrega teóricamente el 20% de la ganancia ocasional neta, determinada según los artículos precedentes.

"2. Se establece cuál es la tasa más alta aplicable a ese resultado, según la tarifa fijada en este Decreto para las personas naturales.

"3. Dicha tasa, disminuida en 10 puntos de porcentaje, se aplica a la ganancia ocasional neta. El resultado es el impuesto complementario de ganancias ocasionales".

Con anterioridad al Decreto que se revisa, la situación de las pensiones en la ley tributaria era la siguiente: de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 81 de 1960, la renta bruta estaba constituida por todos los ingresos ordinarios y extraordinarios realizados en el año o período gravable, cualquiera que sea su origen y siempre que constituyan enriquecimiento... La misma Ley y el artículo 229 de su Decreto reglamentario número 437 de 1961, consideraron como rentas exclusivas de trabajo las prestaciones sociales de todo orden, quedando incluidas dentro de ellas, las pensiones de jubilación, sin que ni este Decreto ni la ley reglamentada, hubieran hecho distinción entre pensiones que se recibieran periódicamente o de una sola vez como resultado de convenios realizados sobre cálculos de tiempo futuro. Los artículos 47 de la Ley y 168 del Decreto mencionado, determinaron expresamente que todas las prestaciones sociales (y la pensión es una de ellas) quedaban exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, bien fueran recibidas directamente por el trabajador o por sus beneficiarios. Este mandato fue reafirmado por el artículo 15 de la Ley 63 de 1967. Por último, el artículo 4º de la Ley 27 de 1969 gravó con impuesto ordinario de renta las pensiones de jubilación en la porción que excediera de $ 8.000 mensuales.

El Decreto 2053 de 1974, en el punto que se estudia, considera dos modalidades del pago de la pensión: cuando es periódico, permite restar hasta $ 10.000 de su valor mensual (art. 72-5), para determinar la renta líquida; cuando es único y proviene de pactos o convenios sobre el particular, le desconoce el carácter de prestación social, la excluye del gravamen corriente de rentas de trabajo, y la estima y grava como ganancia ocasional.

En lo que se refiere al artículo 104 no es procedente el cargo de inexequibilidad, pues él se limita a establecer el sistema para liquidar el impuesto de ganancias ocasionales, cualquiera que sea su origen. Y habiéndose declarado inexequible el artículo 102-7, por las razones expresadas, resulta evidente que el 104 le es inaplicable.

El artículo 141 se impugna por violación del 30 de la Carta "en todo en cuanto implique aplicar nuevos gravámenes o gravámenes más onerosos a actos, contratos, operaciones civiles o comerciales consumadas antes del 1º de octubre de 1974". Se observa que el artículo en cuestión contiene un mandato sobre personas que se encuentran en mora de pagar sus impuestos anteriores a 1973 y que los satisfagan antes del 1º de noviembre de 1975. No hay relación entre los dos textos. Pero examinando de oficio el número 142, según el cual el decreto se aplicará al año gravable de 1974, salvo excepciones expresas, se encuentra que no contraría el artículo 30 por las mismas razones expuestas al examinar el artículo 133, y porque llena uno de los requisitos que la propia Carta exige para la imposición de contribuciones, como es el señalamiento de fecha precisa para que comiencen a regir. El artículo es, pues, exequible.

Los artículos 15, 16, 17, 18, 33 y 74, cuyos textos son así:

"Artículo 15. La renta líquida gravable se determinará así: de la suma de todos los ingresos ordinarios y extraordinarios realizados en el año o período gravable, que sean susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción, y que no hayan sido expresamente exceptuados en este Decreto, se restan las devoluciones, rebajas y descuentos, con lo cual se obtienen los ingresos netos. De los ingresos netos se restan, cuando sea el caso, los costos realizados imputables a tales ingresos, con lo cual se obtiene la renta bruta. De la renta bruta se restan las deducciones realizadas, con lo cual se obtiene la renta líquida. Salvo las excepciones legales, la renta líquida es renta gravable y a ella se aplican las tarifas señaladas en el presente Decreto.

"Artículo 16. Se entienden realizados:

"1. Los ingresos cuando se reciben efectivamente en dinero o en especie, en forma que equivalga legalmente a un pago, o cuando el derecho a exigirlos se extingue por cualquier otro modo legal distinto al pago como en el caso de las com-

pensaciones o confusiones. Por consiguiente, los ingresos recibidos por anticipado, que correspondan a rentas no causadas, solo se gravan en el año o período gravable en que se causen.

"Se exceptúan de la norma anterior:

"a) Los ingresos obtenidos por los contribuyentes que lleven contabilidad por el sistema de causación. Estos contribuyentes deben denunciar los ingresos causados en el año o período gravable, salvo lo que se establece en el presente Decreto para el caso de negocios con sistemas regulares de ventas a plazos o por instalamentos;

"b) Los ingresos, por concepto de dividendos o de utilidades provenientes de fondos de inversión y fondos mutuos de inversión, se entienden realizados por los respectivos accionistas, socios o suscriptores cuando les hayan sido abonados en cuenta en calidad de exigibles;

"c) Los ingresos por concepto de participaciones de utilidades en sociedades de responsabilidad limitada o asimiladas, se entienden realizados por los respectivos socios, comuneros o asociados en el mismo año o período gravable en que las utilidades son realizadas por parte de dichas entidades;

"d) Los ingresos provenientes de la enajenación de bienes inmuebles, se entienden realizados en la fecha de la escritura pública correspondiente, salvo que el contribuyente opte por acogerse al sistema de ventas a plazos.

"2. Los costos y deducciones legalmente aceptables, cuando se paguen efectivamente en dinero o en especie, o cuando su exigibilidad termine por cualquier otro modo que equivalga legalmente a un pago.

"Por consiguiente, los costos y deducciones incurridos por anticipado solo se deducen en el año o período gravable en que se causen.

"Se exceptúan de la norma anterior los costos y deducciones incurridos por contribuyentes que lleven contabilidad por el sistema de causación, los cuales se entienden realizados en el año o período en que se causen, aun cuando no se hayan pagado todavía.

"Se entiende causado un ingreso cuando nace el derecho a exigir su pago, aunque no se haya hecho efectivo el cobro. Y se entiende causado un costo o deducción cuando nace la obligación de pagarlo, aunque no se haya hecho efectivo el pago.

"Artículo 17. La renta bruta está constituida por la suma de los ingresos netos realizados en el año o período gravable que no hayan sido exceptuados expresamente en este Decreto. Cuando la realización de tales ingresos implique la existencia de costos, la renta bruta está constituida por la suma de dichos ingresos menos los costos imputables a los mismos.

"Artículo 18. La renta bruta o la pérdida proveniente de la enajenación de activos a cualquier título está constituida por la diferencia entre el precio de la enajenación y el costo del activo o activos enajenados.

"Artículo 33. La renta bruta o la pérdida proveniente de la enajenación de semovientes está constituida por la diferencia entre el precio de la enajenación y el costo de los semovientes enajenados. El costo de los semovientes enajenados es el de adquisición o el del inventario en el último día del año o período gravable inmediatamente anterior, según el caso, más la parte proporcional de los costos y gastos atribuibles a dichos semovientes.

"Parágrafo. La parte proporcional de los costos y gastos atribuibles a cada semoviente, se determina dividiendo el total de los costos y gastos incurridos durante el año o período gravable por el número de cabezas que existieron durante el año (inventario inicial más compras y nacimientos).

"Artículo 74. Cuando la suma de la renta gravable, las rentas exentas y la ganancia ocasional neta, resultare inferior a la diferencia entre el patrimonio líquido del último período gravable y el patrimonio líquido del período inmediatamente anterior, dicha diferencia se considera renta gravable, a menos que el contribuyente demuestre que el aumento patrimonial obedece a causas justificativas.

"Previamente a esta comparación, deberán hacerse los siguientes ajustes:

"1. En lo concerniente a la renta:

"a) Por renta de goce;

"b) Por rentas cedidas entre cónyuges, y

"c) Por impuestos de renta y complementarios ya pagados.

"2. En lo concerniente al patrimonio, los correspondientes a valorizaciones y desvalorizaciones nominales.

"Cuando de las informaciones de la declaración no apareciere la explicación completa del aumento patrimonial, deberá requerirse por escrito al contribuyente, para que explique y demuestre las causas del aumento, dándole para hacerlo un plazo mínimo de quince días hábiles.

"Parágrafo. La determinación de la renta líquida gravable por el sistema establecido en este artículo no da lugar a sanción por inexactitud; pero sí a la sanción por omisión de bienes o inclusión de pasivos inexistentes".

Las disposiciones anteriores se relacionan con el artículo 142, que, como antes se ha dicho, esta-

blece que el Decreto, salvo excepciones, regirá para el año gravable de 1974, y de ellas dice uno de los impugnadores:

"Convierten en renta gravable, en toda venta de semovientes, la diferencia entre el costo y el precio de la enajenación, y por comparación de patrimonio, toda diferencia que resulte por razón de tales operaciones en cualquier fecha que se hayan realizado, cuando, conforme a las normas atrás señaladas (art. 32, L. 81 de 1960 y D. 437 de 1961), la valorización de los ganados hasta el 30 de septiembre de 1974 y la venta de terneros nacidos dentro del año constituían patrimonio exento y nunca renta gravable, por lo que todas esas normas son inexequibles, por violación del artículo 30 de la Constitución Nacional que protege los derechos adquiridos".

El artículo 32 de la Ley 81 de 1960 decía:

"En el caso de venta de ganado, la renta bruta se determina restando del total de los ingresos obtenidos durante el año por ventas o enajenaciones a cualquier título, el costo de los ganados vendidos o enajenados.

"El costo de los ganados vendidos o enajenados es el de compra o adquisición, si el ganado vendido se adquirió durante el año gravable; o el que tengan los ganados en el inventario de existencia practicado por el ganadero el 31 de diciembre del año anterior, teniendo en cuenta los precios comerciales al por menor y al contado en la respectiva localidad, si el ganado vendido o enajenado figuró en el inventario del año inmediatamente anterior.

"El valor de los terneros nacidos y enajenados dentro del mismo año gravable, no se computará como renta sino como aumento de patrimonio".

Como puede observarse de la comparación de textos, los nuevos mantienen como renta bruta la diferencia entre el precio de compra y el de venta (art. 33) estableciendo un sistema especial para determinar los costos; como renta líquida la que resulta de deducir a la anterior los costos, deducciones, etc., y por comparación de patrimonios, la diferencia que resulte entre el patrimonio líquido del último período gravable del contribuyente y el del inmediatamente anterior "a menos que el contribuyente demuestre que el aumento patrimonial obedece a causas justificativas". Se varía el sistema para determinar los costos, se indica la fecha para apreciar el precio de las transacciones y se suprime la inclusión dentro del patrimonio del precio de venta de los terneros nacidos dentro del año gravable.

La presunta violación del artículo 30 se hace radicar en que por ministerio de la ley precedente, el contribuyente tenía adquirido el derecho a que se le dejara agotar el año gravable de 1974 dentro de los sistemas gravables completos por ella establecidos. Ya antes se dijo al examinar el artículo 133, y al ratificar la jurisprudencia de la Corte sobre las relaciones entre el Estado y el contribuyente, que mientras el llamado año gravable no llegue a su fin, el 31 de diciembre, como lo vienen estableciendo todas las leyes tributarias, no puede hablarse de derecho adquirido, y por ende la facultad de legislar puede cumplirse para modificar situaciones de un año en curso sin que por ello se desconozca situación alguna consagrada o adquirida. En el punto concreto que se examina, se aprecia un cambio en el criterio de estimar los ingresos provenientes de la ganadería, que debe aplicarse para el año gravable que está en curso. Ello, desde luego puede producir desajustes económicos de mucha consideración en el patrimonio de estos contribuyentes, pero con todo no es violatorio del artículo 30 de la Carta ni de otro alguno.

Iguales reflexiones pueden hacerse respecto de los artículos 106 a 112, que pueden leerse en el texto del Decreto que se revisa y que tratan de la misma materia en lo referente a la determinación del patrimonio de ganaderos, inversiones en ganado de cría, toros reproductores, terneros menores de tres años, etc. Algunos impugnadores estiman inconstitucionales estos textos por el mismo aspecto, confiscatorios en cuanto los priva por medio del gravamen, de una desproporcionada y exagerada fracción del producto de su trabajo y de franca inconveniencia para la industria ganadera. Son estos aspectos de grande importancia pero que se refieren a la conveniencia de las disposiciones y no a su constitucionalidad, y que el Congreso, dentro de los poderes que en todo tiempo le reconoce el artículo 122 para revisar esta clase de decretos extraordinarios, puede considerar, y si es el caso, corregir.

Con excepción del literal b) del artículo 16, que por razones precedentes es inexequible, no se observa violación de texto alguno de la Carta.

El artículo 143 deroga las normas anteriores en materia de impuestos sobre la renta, complementarios, adicionales, recargos y especiales que sean contrarios al Decreto que se revisa, y en especial... "los artículos 9º a 12, inclusive, y 18 de la Ley 6ª de 1973". De conformidad con los artículos 11 y 12, las sumas que recibieran los pilotos por concepto de primas, bonificaciones, horas extras "y demás complementos salariales", se consideraban exentas del impuesto sobre la renta. La derogatoria ordenada hace desa-

parecer esta garantía e incorpora dichas sumas a los valores que deben tenerse en cuenta para la liquidación de la renta conforme a las disposiciones generales del Decreto que se viene estudiando. Se conforma de tal modo la desmejora de un derecho social de un grupo de trabajadores, prohibida por el inciso final del artículo 122 de la Constitución. Por lo mismo el artículo 143 en cuanto dispone la derogatoria de que se viene hablando, es inexequible y así habrá de declararse. Lo es también en cuanto derogó las demás disposiciones que habían sido sustituidas por las normas que en esta sentencia se declaran inexequibles, las cuales recobran su vigencia.

La Corte ha revisado con el mayor cuidado las restantes normas del Decreto que se examina, al igual que las impugnaciones formuladas, y no encuentra que existan violaciones a la Constitución distintas de las que ya han sido determinadas. Tal es la razón para que ellas sean declaradas exequibles.

En lo concerniente a la motivación y decisión relacionada con los artículos 2º, 7º y 8º del Decreto, la ponencia fue elaborada por el honorable Magistrado, doctor José Gabriel de la Vega.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

1º Son *inexequibles* los artículos 2º, 4-2, 16-b y 91 en cuanto gravan los fondos mutuos de inversión; 7º y 8º; 45-3; 58-5; 72-8; 102-6; 102-7; 138 y 143 en cuanto derogan los artículos once (11) y doce (12) de la Ley 6ª de 1973 y las demás disposiciones que habían sido sustituidas por las normas que este fallo declara inexequibles, y

2º Son *exequibles* las restantes disposiciones del mismo Decreto número 2053 de 1974.

Publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, cúmplase, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Decreto número 2053 de 30 de septiembre de 1974 "por el cual se reorganizan el impuesto sobre la renta y complementarios".

I. En salvamentos de votos anteriores producidos en las oportunidades de los fallos de la corporación sobre los decretos de emergencia económica, hemos precisado nuestro criterio acerca de la dicha situación constitucional y de sus poderes excepcionales, recalcando que las medidas que se expidan durante ese estado deben destinarse exclusivamente a conjurar la situación que lo produzca, según la Carta, con efectos inmediatos, de modo directo y específico, como corresponde a la naturaleza y a la finalidad de la institución de emergencia. Y hemos subrayado asimismo que éste no puede desvirtuarse asumiendo el Gobierno el poder legislativo general que compete al Congreso; ni comporta facultades extraordinarias para disponer sobre toda materia, ni para que se modifiquen las estructuras superiores de la sociedad, ni las de desarrollo legal de las existentes, ni para dictar códigos y reformar estatutos en general, sino muy concretamente para los fines del artículo 122 de la Constitución.

II. Y respecto del Decreto 1988 de 1974, por el cual se introdujeron modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas, expusimos:

"Vese, pues, que la facultad impositiva reside en el Congreso de modo esencial, facultad que puede delegar, según lo ha admitido la jurisprudencia constante de la Corte, cuando 'reviste *pro témpore* al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias', conforme al artículo 76, numeral 12 de la Carta.

"Como excepción a aquel principio fundamental, es admisible que, declarado el estado de emergencia, pueda el Gobierno tomar medidas relacionadas con impuestos, como medio indispensable para hacer frente a los hechos sobrevinientes, graves, de manifiesta urgencia que dieron lugar a la declaración de tal estado, siempre que esas medidas estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y que tengan relación directa y específica con la situación de

emergencia. Creemos que el Gobierno puede obrar así, porque obligado a conjurar hechos de esa naturaleza o a solucionar una grave calamidad pública, no podría privársele de un instrumento necesario para afrontar con eficacia la situación de emergencia, cual sería el de arbitrar fondos con tal fin, lo que suele conseguirse por el aumento de los gravámenes o de las tasas, la limitación o abolición de exenciones y otras medidas semejantes. Son éstas, remedios extraordinarios, que si bien modifican la legislación vigente al respecto, no pueden substituir todo el estatuto fiscal respectivo, ni reestructurarlo para hacer uno nuevo; han de limitarse a reformas o modificaciones parciales respecto de aquellos puntos necesarios para solucionar los graves hechos perturbadores del orden económico o social. Existiendo un reglamento completo de un tributo, no se ve en qué forma el cambiarlo por otro, esté encaminado 'exclusivamente' a conjurar la crisis y guarde relación 'directa y específica' con la necesidad de aumentar ingresos para subvenir a imprevistas erogaciones, surgidas de tales hechos sobrevinientes.

"Estimamos que el estado de emergencia no faculta para dictar estatutos, ni para reformar estructuras, ni para disponer a la manera del Congreso, sustituyéndolo, sino para dictar medidas destinadas directa y exclusivamente a conjurar la crisis que lo determinó o a impedir la extensión de sus efectos o a atender una grave calamidad pública.

"Si dificultades de orden económico y fiscal por las que la Nación atraviese hacen aconsejable y aun imprescindible un cambio fundamental de las estructuras de esos órdenes o una modificación sustancial de los sistemas tributarios o una sistematización o tecnificación de los mismos, la vía constitucional es la de leyes expedidas por el Congreso, y si la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejan, la de las facultades extraordinarias de que puede investir al Presidente de la República. Lo que no se amolda ni a la letra, ni al espíritu de la Constitución es que la declaración del estado de emergencia haya sido instituida para conseguir aquellos fines, como aparece expuesto con claridad en el informe para primer debate en el Senado, de la segunda vuelta del proyecto unificado de la reforma constitucional de 1968, que explica que con el artículo 122 'no se quiere desplazar hacia el Ejecutivo una competencia abierta para legislar' y que él 'representa un equilibrio bien logrado entre la necesidad de adoptar medidas urgentes y el principio de que la responsabilidad legislativa corresponde al Congreso'".

III. Esta tesis del salvamento transcrito, es claramente aplicable al Decreto de que ahora nos ocupamos, pues él "reorganiza el impuesto sobre la renta y complementarios", según reza su título, y lo admite el fallo de que nos apartamos, cuando asienta: "por su parte, el Decreto que se revisa contiene *un conjunto sistematizado de normas* por medio de las cuales *se reorganiza* el impuesto sobre la renta y complementarios... (Hemos subrayado) Y más adelante: "un examen detenido y juicioso del Decreto permite deducir que *se trata de una reestructuración del sistema impositivo nacional* en cuanto al impuespuesto de renta y patrimonio de los contribuyentes, con evidentes propósitos económicos y sociales. Procurar mayores ingresos al tesoro público, aliviar la carga tributaria para las zonas de bajos ingresos, tecnificar los sistemas de liquidación de los impuestos, simplificar otros, prever y sancionar la evasión fiscal, son medidas, que vistas de conjunto, integran un instrumento de acción sobre la situación económica general para lograr una mejor distribución de la riqueza..." (Subrayamos nuevamente).

Pero, además, dicho Decreto, como lo manifiesta el párrafo anterior y como resulta de un estudio completo del mismo, constituye un acto de intervención en la economía, que de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución no puede realizarse sino en virtud de ley que lo autorice. Dicho texto reza: "Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, *en la producción,* distribución, *utilización y consumo de los bienes y de los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía, a fin de lograr el desarrollo integral...".* (Subrayamos).

Aquella intervención en la economía nacional que pretende realizar el citado Decreto, no corresponde a la naturaleza del estado de emergencia, según el origen y la finalidad de la institución y la letra misma del artículo 122 de la Carta, ni a éste puede dársele semejante alcance, porque si es por mandato de la ley como el Estado ha de intervenir en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios, mal podría efectuarse tal intervención por el dicho precepto, que no responde a ley preexistente ni fue concebido para que se prescindiera del mandato esencial del legislador. Por consiguiente, un examen de ambos textos evidencia que la declaración del estado de emergencia no faculta para actos de intervención en la economía, pues las medidas que emanan de aquélla

deben encaminarse "exclusivamente" a conjurar la crisis o a impedir la extensión de sus efectos, y no a propósitos intervencionistas.

IV. Y que son estos propósitos, que no se avienen con el texto 122 invocado, los que pretende alcanzar el Decreto 2053 de 1974, resulta también de documentos oficiales, como el que contiene las declaraciones del Director de Impuestos Nacionales, insertas en el número 157 de la revista "Derecho Colombiano", que indican como notas del Decreto a que nos referimos, las de que "constituye fundamentalmente una redistribución de las cargas tributarias..." y "en los aspectos que inciden sobre el mercado de capitales y la situación del comercio exterior del país, constituye solo una pieza de un conjunto de políticas coherentes, que se han estado tomando y se tomarán para fortalecer la captación del ahorro nacional y la balanza de pagos del país", entre otros, del carácter que censuramos, porque no proceden por la vía escogida.

Lo anterior aparece asimismo, con énfasis oficial, en comunicado que publicó la prensa de los últimos días, bajo el título de "La Declaración de Bonza", conforme a la cual "los problemas que tiene el país y que debe afrontar el Gobierno *como resultado de un proceso económico de largos años*", lo han motivado para "efectuar *una reforma tributaria de fondo destinada no solamente a proporcionar al erario los recursos indispensables para prestar los servicios públicos,* sin acudir a medidas inflacionarias, *sino también para redistribuir el ingreso*" descargando el principal peso tributario de las clases de ingresos medianos y bajos e imponiéndolo a las de mayores ingresos, conforme a una política de la que el Gobierno no ignora "que muchas de las medidas tomadas *no tendrán resultados inmediatos,* porque es obvio que en *materia fiscal y tributaria* y en la lucha contra un *proceso inflacionario crónico* y la carestía de la vida *no podrá rectificar de un momento a otro esta situación que está enraizada en la estructura de la economía nacional*". (Subrayamos).

Son inequívocos, pues, los fines del Decreto sobre reforma tributaria, tanto por lo que han expresado sus autores como por la diversidad de sus materias y el contenido de sus regulaciones. Y no los cuestionamos nosotros, ni en su filosofía, ni en su conveniencia, ni vaticinamos sobre las resultas de los ordenamientos con que se les procura. Ello no compete a nuestra misión. Pero categóricamente sí afirmamos, con fundamento en todas las razones de doctrina y de historia y de derecho que hemos expuesto en las deliberaciones de la Corte y que tratamos de recoger en nuestros varios salvamentos de votos, que *el estatuto de emergencia, del artículo 122 de la Constitución Nacional, reglado y exceptivo, de fines específicos y para medidas directas de efecto inmediato, no faculta para conjurar las situaciones crónicas, ni para modificar las estructuras de la sociedad, ni para intervenir en la economía nacional, ni para expedir y reformar códigos, ni para todos esos propósitos invocados en aquellos documentos oficiales, los cuales, por plausibles que se consideren, han de entenderse, en nuestro régimen de derecho, por el Congreso y por los mecanismos y requisitos y condiciones que consagra la Constitución. Y no por el artículo 122 que no se concibió ni se instituyó para "desplazar hacia el Ejecutivo una competencia abierta para legislar", ni "para substituir la responsabilidad legislativa que corresponde al Congreso". Y esto es lo que ocurre con una reforma tributaria que, según el Decreto que la contiene y los propósitos que se le asignan oficialmente, no está destinada exclusivamente a proporcionar al erario los recursos indispensables para atender al pago de unos servidores públicos, como se adujo en el acto de declaratoria del estado de emergencia, ni tendrá "resultados inmediatos", como lo exige la naturaleza de esa institución, sino que constituye una política de "lucha contra un proceso inflacionario crónico", lo que significa que no consulta la exigencia constitucional de que se trata de hechos "sobrevinientes" y contra "una situación enraizada en la estructura de la economía nacional", lo que la exhibe fuera del marco de las medidas que pueden dictarse conforme al artículo 122 del Estatuto Fundamental.*

Para nosotros es, por lo consiguiente, inexequible todo el Decreto a que nos referimos y, por esta razón, no entramos a considerar particularmente sus disposiciones, como tampoco comentamos varias de las motivaciones de la sentencia que estimamos equivocadas.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón V., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén y Alfonso Peláez Ocampo.

Salvamento de voto.

A las razones expuestas en el salvamento de voto a la sentencia sobre el Decreto 2053 de 1974, agregamos las siguientes:

Los decretos que el Gobierno dicta en uso de las facultades consagradas en el artículo 122 de la Constitución, no pueden tener vigencia indefinida, porque ellos están "destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos" y las causas que la misma norma señala como determinantes del estado de emergencia, así lo indican, pues son hechos sobrevinientes "que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan grave calamidad pública". No puede pensarse que la emergencia económica de que trata el precepto de la Carta, sea un estado o un hecho permanente, sino una situación eminentemente temporal, para cuyo remedio solamente se pueden concebir medidas transitorias.

Cuando el artículo 122 habla de decretos "con fuerza de ley", se entiende que ellos no pueden modificar la Constitución, sino que derogan o modifican las leyes. Pero pensar que tales decretos por tener esa fuerza, pueden ser de aplicación permanente, es contrariar las mismas ordenaciones del artículo 122, porque los decretos que tengan vigencia indeterminada, no están "destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos", ni se refieren solamente a "materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

El proyecto original hablaba de decretos "con fuerza de leyes permanentes", pero el constituyente suprimió el término permanentes, porque lógicamente no puede tener vigencia indefinida lo que trata de remediar una crisis o de prevenir sus efectos.

Por otra parte, cuando el artículo 122 habla de que el Congreso podrá en todo tiempo derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos, no hace que ellos sean de duración indefinida, sino que consagra esa facultad para todo el tiempo limitado de vigencia, porque en el proyecto original solamente se consagraban esas facultades para el tiempo de las sesiones ordinarias o extraordinarias destinadas a examinar los decretos dictados en el estado de emergencia.

Para que se cumplan las limitaciones del artículo 122 de la Constitución, es necesario que los decretos dictados por el Gobierno señalen la vigencia transitoria que exigen las materias y las finalidades indicadas en la misma norma, pues de otra manera no se está ciñendo el Gobierno a la normación del precepto citado, y el decreto resulta inconstitucional. Si una situación de emergencia económica se transforma en estado crónico o situación permanente, el camino constitucional es distinto, porque ya la emergencia económica cambia y ha de remediarse por medio de las leyes que dicte el Congreso o de decretos proferidos con base en las facultades que confiera el mismo Congreso.

Como el decreto sobre impuesto sobre la renta no es transitorio, no se destina exclusivamente a conjurar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, sino que constituye una transformación permanente de ese impuesto, el acto no reúne los requisitos constitucionales de tales decretos, por lo que resulta contrario al artículo 122 de la Constitución.

Por considerar el decreto inexequible en su totalidad, no examinamos particularmente las normas que la sentencia declaró constitucionales, pero queremos dejar expresa constancia de que algunas envuelven efectos expropiatorios, otras contienen autorizaciones impropias del estado de emergencia y, algunas violan derechos adquiridos. Sobre este último punto, tampoco admitimos la diferencia entre derechos adquiridos en derecho público y en derecho privado, pues tal distinción no tiene fundamento constitucional ni legal, y siempre que existan los derechos adquiridos, han de tener la protección consagrada en la Carta.

Estamos tan convencidos de las razones expuestas, que esperamos que la Corte en el futuro examine los decretos del estado de emergencia, ciñéndose estrictamente a las limitaciones contenidas en el artículo 122 de la Carta, y no con la amplitud que se han aprobado estos temas por una mayoría precaria.

Fecha ut supra.

Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas y Alvaro Luna Gómez.

Explicación del voto.

1. He adherido al anterior salvamento de voto, como no lo hice respecto de los anteriores, porque estimo que el Presidente de la República, bajo el régimen del artículo 122 de la Constitución Nacional, solamente puede dictar "decretos con fuerza de ley destinados *exclusivamente* a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos", por lo cual "tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan *relación directa y específica* con la situación que determine el estado de emergencia".

2. El Decreto 2053 de 30 de septiembre de 1974, según la ponencia presentada por el hono-

rable Magistrado, doctor Guillermo González Charry, "trata de una reestructuración del sistema impositivo nacional en cuanto al impuesto de renta y patrimonio de los contribuyentes, con evidentes propósitos económicos y sociales. Procurar mayores ingresos al tesoro público, aliviar la carga tributaria para las zonas de bajos ingresos, tecnificar los sistemas de liquidación de los impuestos, simplificar otros, prever y sancionar la evasión fiscal. Son medidas que vistas de conjunto, integran un instrumento de acción sobre la situación económica general, para lograr una mejor distribución de la riqueza. De otro lado, siendo las rentas del Estado el factor primordial para la obtención de un presupuesto fuerte, y que, de consiguiente, cumpla con más cabalidad la función de atender eficazmente el tren de los servicios públicos y de influir sobre la economía, una adecuada estructuración del sistema impositivo cumple tal finalidad".

Está, pues, fuera de toda duda que el objetivo del dicho Decreto fue el de sustituir el sistema impositivo nacional vigente hasta la fecha de su expedición, por uno distinto, desde luego con proyecciones de permanencia; y dada esta característica del Decreto, ¿podría decirse que encaja en lo que dispone el artículo 122 de la Carta? De ninguna manera. Conforme al inciso segundo de este artículo los decretos que se expidan durante la emergencia económica, de manera forzosa, deben tener la destinación que el mismo indica, lo que quiere decir que las medidas que tome el Presidente con la firma de todos sus Ministros no pueden acusar una finalidad distinta, y que sus efectos deben ser eminentemente transitorios.

"Una reestructuración del sistema impositivo nacional", como nota la ponencia en relación con el Decreto 2053, no es medida de carácter transitorio, puesto que por medio de ella se está legislando para el futuro, lo cual no puede hacer el Presidente en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 122. Por consiguiente, considero que dicho Decreto desborda dichas facultades y que invade la competencia del Congreso establecida en el artículo 76 de la Carta, en sus numerales 13 y 14, referentes a su atribución de "establecer las rentas nacionales" y "decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija".

Alfonso Peláez Ocampo.

Salvamento de voto.

Decreto 2053 de 1974, que reorganiza el impuesto a la renta y sus complementarios.

Estos motivos justifican mi disentimiento:

1. Desde el inicio de la discusión sobre decretos del estado de emergencia, he sostenido que en virtud del artículo 122 de la Constitución y con apoyo en el mismo, mientras dure la declaración de ese estado de cosas, tiene el Gobierno, transitoriamente, la potestad impositiva que, en el orden nacional y durante el tiempo de paz, según el artículo 43 de la Carta compete de una manera permanente y privativa al Congreso. Pero he agregado también que para que con el ejercicio de tal facultad no se desborde el campo delimitado por la Constitución, indispensable es que los decretos con fuerza de ley en que se haga uso de esa potestad, estén destinados exclusivamente a conjurar la crisis o a impedir la extensión de sus efectos y, a condición también de que las materias tratadas en ellos, tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

2. De la misma manera he juzgado, y así lo he expuesto, que *a pesar de que el Presidente y sus Ministros están limitados en el tiempo para hacer uso de las facultades que otorga el artículo 122 y que, además, los decretos dictados con apoyo en él tienen los marcos precisos indicados en el punto 1, no obstante la fuerza legal y la vida de esos ordenamientos, es igual a la de la ley, por lo cual no tienen la* temporalidad *que es característica de los decretos dictados durante el estado de sitio y en virtud del artículo 121 de la Carta.*

3. Y desde luego que la función legislativa que puede ejercer el Gobierno durante la etapa de emergencia, no puede confundirse, por no ser idéntica, con la que es propia del Congreso, aunque una y otra puedan ejercerse simultáneamente, los decretos dictados por el Presidente en uso del artículo 122 y así tengan la misma fuerza y obligatoriedad de las leyes, no pueden regular todas las materias descritas en el artículo 76 de la Carta, no pueden tener como materia propia todos los asuntos que de ordinario son el objeto de las leyes, ni por medio de ellos pueden ejercer todas las atribuciones que ejerce el Congreso por medio de la ley. No es jurídico, pues, sostener que así como el Congreso puede por medio de la ley ejercer todas las potestades que enumera el artículo 76 de la Carta, asimismo el Presidente, durante los días de la declaración de emergencia, pueda ejercer aquellas mismas atribuciones en su calidad de legislador extraordinario. Y no se puede sostener tal tesis, por la razón paladina y palmaria de que *el Presidente, en uso del artículo 122, sólo puede dictar decretos con fuerza de ley que apunten exclusivamente a conjurar la crisis*

o a impedir la extensión de sus efectos y, además, *que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia. Fallando uno solo de estos requisitos, los preceptos se hacen inconstitucionales, pues la excepcional función legislativa del Presidente en caso de emergencia, no se encamina a sustituir al Congreso en la peculiar y fundamental potestad que le señala el artículo 76 precitado.*

Bogotá, 15 de noviembre de 1974.

Germán Giraldo Zuluaga.

Salvamento de voto

del Magistrado Luis Sarmiento Buitrago a la sentencia del Decreto 2053 de 1974.

I

Estado de sitio y de emergencia.

El régimen excepcional del estado de emergencia institucionalizado en la reforma de 1968, deslindó las perturbaciones del orden público de las del orden económico o social para atribuir en este caso también la función legislativa al Gobierno a fin de conjurar la crisis económica o social e impedir la extensión de sus efectos.

Los dos estados, de sitio y de emergencia, son de excepción dentro de los principios de la separación de las Ramas del Poder Público y, como tales, de estricta interpretación. En ambos casos, la atribución de competencia legislativa es limitada y reglada; en el estado de sitio, dada la mayor gravedad de la situación, guerra exterior o conmoción interior, pueden suspenderse algunas garantías o derechos individuales consagrados en la Constitución, cuando expresamente este estatuto así lo autoriza; de ahí la transitoriedad de los decretos legislativos; en cambio, en el estado de emergencia no puede suspenderse, menos derogarse, o siquiera modificarse precepto alguno de la Carta, razón que permite a los decretos legislativos ser de carácter permanente.

Ambas instituciones son muy valiosas y necesarias para desarrollar el estado de derecho y preservar el sistema democrático de Gobierno, máxime en el estado de emergencia que tiene control jurisdiccional y no impide la intervención del Congreso.

Infortunadamente el exagerado uso del estado de sitio y el abuso de las facultades que él confiere al Presidente de la República, abrieron el camino a la arbitrariedad y a la dictadura. La legislación económica y la social soslayadamente penetraron en la dinámica del Estado so pretexto de hacer cesar la guerra exterior o de restablecer el orden perturbado; a corregir tales anormalidades tiende la institución del estado de emergencia, siempre que se sujete a la reglamentación estricta que el constituyente le ha dado en el artículo 122 de la Carta.

II

Oportunidad del estado de emergencia.

La Constitución autoriza la declaratoria del estado de emergencia para cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, o sea la guerra exterior o la conmoción interior.

La diferencia es fundamental en cuanto a los hechos que se trata de remediar: para el estado sitio la conmoción interior debe ser de tal gravedad que pueda compararse a la guerra exterior, esto es, que atente contra la supervivencia del Estado, de sus instituciones o de sus órganos representativos, a fin de impedir que el país llegue a la anarquía. No son objeto de este estado las perturbaciones reprimibles por los medios ordinarios o con las posibilidades normales de policía.

Para el estado de sitio la Constitución concede al Presidente tres clases de facultades:

a) Las legales;

b) Las que la propia Constitución establece expresamente para tiempos de guerra o de conmoción interior, y

c) Las que conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones.

En el estado de emergencia el Gobierno solo tiene las facultades legislativas correspondientes al Congreso dentro del marco preciso del artículo 122, o sea que puede expedir decretos con fuerza de ley, tendientes, específicamente, a conjurar la crisis previamente indicada en la declaratoria de emergencia o a impedir la extensión de sus efectos.

En estado de emergencia el Gobierno no puede hacer uso de las facultades determinadas en los literales b) y c) enunciadas antes; o sea que le está vedado afectar las garantías sociales o los derechos individuales señalados en la Constitución, ni menos puede acudir a las reglas del derecho de gentes para la guerra entre naciones; estas dos clases de facultades son propias y exclusivas del estado de sitio.

¿Por qué la diferencia extrema y tajante en la concesión de las facultades para uno y otro estado de anormalidad?

Porque, en el primero, estado de sitio, está interesada la supervivencia política y jurídica del Estado, la estabilidad de las autoridades legítimas y de las instituciones consagradas en la misma Constitución. En cambio en el segundo, emergencia, solamente está afectado el orden económico o el social. Si la perturbación de este orden es de tal gravedad que amenace la estabilidad de las instituciones o de las autoridades, vendrá en su auxilio el estado de sitio, pero para la emergencia no pueden adoptarse las medidas propias y exclusivas del estado de sitio.

La misma forma de la declaración así lo indica: el estado de sitio no requiere motivación, dada la urgencia y peligrosidad que entraña; la emergencia debe ser motivada y esta motivación condiciona los decretos legislativos; el primero no puede tener fijación de término, el segundo lo exige rigurosamente; en el primero no puede intervenir el Congreso porque la Constitución asigna al Presidente la conservación del orden público; en cambio, en la emergencia, el Congreso puede en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar la legislación de emergencia, porque el orden económico es atribución del Estado que se cumple por mandato de la ley (art. 32).

La legislación del estado de sitio es transitoria porque puede afectar garantías sociales e individuales señaladas en la Constitución; la de emergencia es permanente, porque no puede afectarse ninguna garantía social establecida en la Carta.

III

Derechos civiles y garantías sociales.

La Constitución que consagra los estados de excepción, traza las normas precisas a que los gobernantes deben sujetar sus actos.

En el estado de sitio la Constitución sigue rigiendo pero la misma Carta señala los casos en que la vigencia de algunas de sus disposiciones pueden suspenderse; este señalamiento es expreso y taxativo; tal ocurre con la limitación de los derechos civiles concedidos a los extranjeros (art. 11, inc. 1º); la autorización para ocupar inmuebles y disponer de sus productos (art. 33); la prohibición de remitir impresos por los correos (art. 38, inciso final); la posibilidad de establecer censura a los medios de comunicación (art. 42); la imposición de contribuciones y de hacer gastos no incluidos en el Presupuesto Nacional (arts. 43 y 206); la restricción a los derechos de asociación y reunión (arts. 44 y 46); y el ejercicio simultáneo de la autoridad política o civil y la judicial o la militar (art. 61).

La suspensión, limitación o restricción de estos derechos civiles y garantías sociales que se permite en estado de sitio puesto que se consagran únicamente para los tiempos de paz, no puede permitirse en el estado de emergencia. La interpretación analógica no es posible en el derecho público.

En el estado de emergencia no pueden limitarse los derechos civiles de los extranjeros, tampoco puede ocuparse la propiedad inmueble ni tomarse sus productos; ni restringirse la libertad de comunicación, ni prohibirse la circulación de impresos por los correos, ni las reuniones públicas, ni ejercer al mismo tiempo la autoridad política o civil y la militar y la judicial.

Tampoco puede el Gobierno suspender los artículos 43 y 206 de la Constitución que consagran el principio de que no hay impuestos sin representación, máxime cuando ésta asigna al Congreso la facultad de "decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exige" (art. 76-14). Con mayor razón le está vedado al Gobierno expedir un régimen tributario que la Constitución atribuye expresamente al Congreso.

En ninguna materia como la tributaria, el constituyente insiste tan reiteradamente en reservar al Congreso esta facultad porque es la que más incumbe a la representación popular (arts. 43, 76-13 y 14, 205, 207 y 211).

IV

Jurisprudencia de la Corte.

En reciente sentencia, la Corte Suprema dijo: "La facultad de imposición, es decir, el poder de creación de las cargas necesarias para el sostenimiento de los servicios públicos, es función propia de la Rama Legislativa del Poder. Es el pueblo, por medio de sus voceros, el que se autodecreta los gravámenes financieros, con los cuales se robustece el patrimonio público. Este principio ha venido rigiendo, como no podía ser de otra manera, desde la Independencia patria, y está consagrado actualmente en los artículos 43, 76, numerales 13 y 14 y 210 de la Carta, según los cuales "en tiempo de paz solamente el Congreso puede imponer contribuciones"; corresponde al Congreso "establecer las rentas nacionales...", decretando impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija y, "el Congreso establecerá las rentas nacionales..." (febrero 1º de 1972, Foro Colombiano, Tomo VI, pág. 140).

En todo el transcurso de nuestra vida constitucional, como anota el fallo transcrito, se ha

mantenido como una garantía social el principio de que solo el pueblo, por medio de sus representantes, puede establecer contribuciones. Es así como en la Constitución de 1886 se establece que en tiempo de paz nadie puede ser privado en todo ni en parte de sus bienes sino por pena, apremio, indemnización o contribución, con arreglo a las leyes (art. 32). Fue más precisa la reforma de 1910 al estatuir en su artículo 6º: "En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones", norma que subsiste aún sin modificación, y fue tan exigente, al respecto, el constituyente de 1886, que limitó a la Cámara de Representantes, por ser "el cuerpo representativo del pueblo colombiano" (Bases de la reforma) la atribución de "iniciar la formación de las leyes que establezcan contribuciones y organicen el Ministerio Público" (art. 102-2). Cuando la elección de Senadores dejó de ser de tercer o segundo grado, adquirieron éstos la iniciativa para decretar impuestos, que se conservó en la reforma de 1968.

Sobra todo comentario sobre que en un régimen democrático, o aun en las monarquías constitucionales desde la Carta Magna de Inglaterra, es el pueblo, por medio de sus representantes directos, el que establece las contribuciones y ordena los gastos; esta es una de las más preciosas garantías sociales; la facultad impositiva es inherente a la soberanía, la que, como dice el artículo 2º de la Carta "reside esencial y exclusivamente en la Nación y de ella emanan los poderes públicos que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece".

El imperio de las reglas generales de derecho, solo puede restringirse por las excepciones expresamente consagradas en textos precisos; la excepción no puede crearse por la jurisprudencia, ni menos aplicarse analógicamente, pues son de estrictísima interpretación. Lo que la Constitución permite para el estado de sitio no lo ha autorizado para el estado de emergencia y la Corte no puede crear esta excepción analógicamente.

Mal precedente jurisprudencial será permitir que por el camino de la emergencia económica se cometan los mismos abusos que se han criticado al ejercicio del estado de sitio, especialmente cuando se trata, como se dice en la sentencia, de adoptar medidas que "integran un instrumento de acción sobre la situación económica general para lograr una mejor distribución de la riqueza" o para "influir sobre la economía privada".

V

El país está "en tiempo de paz".

La Corte ha dicho permanentemente que no tiene competencia para conocer los motivos o causas que originan el estado de sitio porque carece de la posibilidad de analizar situaciones de hecho, pero en cambio ha exigido la comprobación de la declaratoria de guerra exterior o siquiera de beligerancia internacional, como también la declaratoria de conmoción interior para efecto de dar validez a los decretos legislativos correspondientes (Sentencia junio 12/45, G. J. T. LIX, pág. 26); o sea, que la Corte exige la comprobación jurídica, no fáctica, de la situación de guerra exterior o de la conmoción interior para determinar lo que la Constitución denomina "tiempo de paz" o "tiempo de guerra" (arts. 28, 33, 38, 42, 43, 61 y 206); esta comprobación jurídica requerida por la Corte, es la declaración del estado de sitio en los términos del artículo 121.

Como la paz en su sentido ordinario, que también corresponde al sentido jurídico normal, es la no guerra exterior o conmoción interior, debe aceptar la Corte que jurídicamente está el país en "tiempo de paz".

Colombia no ha declarado formalmente la guerra a ningún otro Estado; tampoco se ha declarado la conmoción interior; por lo cual se presume de derecho que no existen tales situaciones para poder afirmar que no es tiempo de paz.

La alteración del orden económico, que permite la declaración de emergencia, no significa que esté alterada la paz pública, por lo cual la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones, garantía democrática, no puede vulnerarse.

El propio doctor López Michelsen, al proponer en la reforma de 1968 que las medidas tributarias no fuesen indefinidas sino por el lapso de un año, explicó:

"La salvedad se basa en la íntima relación existente entre la facultad del pueblo, representado en el Congreso, de decretar los impuestos que ha de pagar, y la subsistencia del estado de derecho". (Posdata a la alternación, pgs. 283 y 284).

A lo anterior bien puede agregarse, para terminar, la necesidad de la certeza y seguridad en el derecho; los hombres hacen el derecho en busca de su propia seguridad para lo cual es indispensable la certeza; estos dos valores en la normatividad son esenciales para el imperio del orden jurídico y de la justicia; sin certeza y estabilidad no puede existir una comunidad or-

ganizada; y sin ésta, la libertad y la dignidad humana desaparecen.

Cuando la regulación de la conducta humana, principalmente el orden económico, depende de una sola persona, o de un grupo de personas dependientes, sin control efectivo, la normatividad carece de los ingredientes que caracterizan la órbita de lo jurídico.

Las declaraciones discrecionales de estado de emergencia, con motivaciones imprecisas o acomodadas, desviando la precisión de la norma que autoriza la situación exceptiva, conducen a la arbitrariedad, y de aquí surge la incertidumbre de las normas y se destruye el elemento esencial de la vida jurídica, la seguridad.

Luis Sarmiento Buitrago.

Fecha ut supra.

Salvedad de voto.

Nos separamos con todo respeto de la motivación y decisión relativa a los artículos 2º, 7º y 8º del Decreto que se revisa, por las siguientes razones:

Se afirma que la disposición quebranta los artículos 20, 26, 28 y 55 de la Carta por haber establecido una presunción de ilegalidad de los actos de los contribuyentes; por haber entregado a los funcionarios liquidadores un poder de decisión sobre tales actos que corresponde a la Rama Jurisdiccional; por haber cercenado el derecho de defensa de los contribuyentes frente a la decisión oficial y, en fin, por haber roto el equilibrio de las Ramas del Poder.

Una presunción legal es una construcción jurídica en virtud de la cual, de la ocurrencia de un hecho, se infiere la ocurrencia de otro. Es, además, un medio probatorio considerado como válido para determinar procesalmente la existencia del hecho presumido, la cual se tiene por evidente mientras él o los presuntos perjudicados con tal evidencia, no prueben en contrario. Su establecimiento corresponde a la ley, y la Constitución no ha establecido en parte alguna que su conocimiento o su manejo como mecanismo probatorio, sea del resorte exclusivo de los jueces. Teniendo como tiene la administración pública la necesidad y el deber de manejar muy vastos negocios en los cuales se hallan implicados intereses privados, y dotada como se encuentra de procedimientos para resolver esas cuestiones, la ley que establezca una presunción legal, puede tanto ser valorada por los funcionarios administrativos como por los jueces competentes, según las circunstancias.

El texto acusado no establece, como lo sostienen algunos impugnadores, la presunción de que la celebración de actos jurídicos sea delictuosa o fraudulenta. Lo que determina es que, si cuando al hacerse la liquidación de impuestos respectiva, aparezca que se han celebrado negocios o actos jurídicos como consecuencia de los cuales los impuestos del contribuyente disminuyan en forma manifiesta, esto es, ostensible y cuantiosa en relación con los que el fisco hubiera percibido, tales actos se presumen simulados, es decir, dirigidos con el propósito de no pagar estos impuestos. Es una modalidad de impedir la evasión fiscal, a la cual no se le observa ninguna gravedad si se tiene en cuenta que el deber de todo contribuyente es mostrar periódica y honestamente al Estado sus bienes, ingresos y gastos, para que se le fije, también honestamente, el monto de los impuestos con que debe contribuir al sostenimiento de los deberes del Estado. Tampoco es evidente que se viole el debido proceso en el aspecto de la defensa del contribuyente. El propio texto afirma que "esta presunción admite prueba en contrario", con lo cual abre el camino para que el incurso en ella pueda destruirla dentro del proceso administrativo correspondiente, demostrando que los actos jurídicos celebrados, aunque generadores de una baja en el monto de su obligación impositiva, estudiada comparativamente, no fueron simulados sino reales y por lo mismo no fueron hechos con ánimo de defraudar al fisco. Este hecho no puede ser de demostración imposible. Y si lo es, es porque en realidad la presunción caminaba sobre la verdad. Además no se cierra la puerta al examen posterior de la liquidación, pues continúan vigentes las leyes que establecen y regulan el contencioso de impuestos, mediante las cuales el contribuyente puede lograr que los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, en su caso, vuelvan a examinar aquella presunción y sus resultados ante la administración, y decidan, esta vez judicialmente, sobre la situación del interesado. No, se ve, en conclusión, que se haya violado ninguno de los textos constitucionales invocados, ni otro alguno.

Estimamos que los artículos 7º y 8º del Decreto no quebrantan en modo alguno ningún precepto de la Constitución por las siguientes razones:

a) Al someterse a la votación de la Corte la parte general o filosófica de la ponencia, ésta aprobó, por mayoría de votos, como consta en el acta el Gobierno podía dentro de este estado

de emergencia que ha declarado, reestructurar todo el sistema tributario. Si una base fundamental de tal sistema consiste en establecer con precisión quiénes son contribuyentes y quiénes no lo son, es obvio que los artículos 7º y 8º que cumplen esa finalidad son plenamente exequibles. No se concibe ningún sistema tributario, pero ni siquiera el establecimiento de un tributo en particular, si parejamente la ley no establece quién va a pagarlo, quién no debe hacerlo, y las razones por las cuales se excluye a personas o entidades de la base tributaria. Esto para refutar la propuesta de inexequibilidad general que adoptó la mayoría respecto de los artículos 7º y 8º, con el argumento de que no tenían relación con el estado de emergencia económica.

Las impugnaciones particulares se refirieron concretamente al número 2 del artículo 7º, que dice así:

"2. La Iglesia Católica y otras iglesias cristianas de carácter universal, la sinagoga y, en general, las iglesias reconocidas por el Estado".

Se afirma que el precepto viola el artículo 31 de la Carta que sólo permite otorgar privilegios por razón de inventos útiles o vías de comunicación. Se agrega que contraviene el artículo 122 en cuanto que éste supone que las medidas dictadas con ocasión de la emergencia económica deben encaminarse a remediar la crisis, función que no cumple la disposición acusada, pues le resta al Estado la posibilidad de percibir impuestos provenientes de patrimonios cuantiosos como son los de las comunidades religiosas de todo orden.

Respecto del primer cargo, es de notoria improcedencia. Lejos de establecer un privilegio, el segundo inciso del artículo 7º, lo que persigue y establece es una situación de igualdad, frente a la ley tributaria, para todas las iglesias cristianas, comenzando por la Católica, y en general para todas las reconocidas por el Estado. Los privilegios a que se refiere el texto 31 de la Carta, implican un derecho exclusivo de aprovechamiento, uso o beneficio, de una situación o derecho provenientes de necesidades vinculadas a las obras públicas o a inventos o frutos del ingenio humano que se estimen útiles a la comunidad. Muy distinto es el caso examinado, que se refiere exclusivamente a un aspecto del establecimiento de la base tributaria. Si la norma que se estudia pudiera ser estimada como privilegio contrario al artículo 31 de la Carta, igual conclusión debería adoptarse en relación con todas las demás personas y entidades que el texto excluye de la base tributaria, pues cada una estaría colocada en condiciones de "privilegio", frente a los contribuyentes. Y habría que adoptar una conclusión final, a saber, que no se podría exceptuar a nadie de la obligación de tributar, sin quebrantar la Carta, con lo cual se desconocerían, sin fundamento alguno, y en su totalidad, las bases técnicas y sociales sobre las cuales debe estructurarse un sistema de tributación.

El segundo cargo se refiere a un aspecto de conveniencia y eficacia de la medida, cuyo estudio no es de competencia de la Corte como se ha dicho varias veces.

Guillermo González Charry, Aurelio Camacho Rueda, Luis Eduardo Mesa Velásquez, José Eduardo Gnecco C., Jorge Gaviria Salazar, Luis Carlos Zambrano, Eustorgio Sarria y Miguel Angel García B.

PAGARES SEMESTRALES DE EMERGENCIA ECÓNOMICA

Están destinados a conjurar el déficit presupuestal e insuficiencia de fondos. — Es constitucional el Decreto 2144 de octubre 5 de 1974, "por el cual se crea un recurso financiero de emergencia y a corto plazo".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.— Bogotá, D. E., noviembre cinco (5) de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

La Secretaría General de la Presidencia de la República remitió a la Corte, para examen de constitucionalidad, copia del Decreto 2144 de 1974, extendido en estado de emergencia.

Tenor del decreto.

"DECRETO NUMERO 2144 DE 1974

(octubre 5)

"por el cual se crea un recurso financiero, de emergencia y a corto plazo.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional,

Decreta:

"Artículo 1º Autorízase al Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y previo concepto de la Junta Monetaria, para emitir, colocar y mantener en circulación títulos valores denominados pagarés semestrales de emergencia económica, hasta por un total de mil millones de pesos, cuyo servicio se atenderá con fondos provenientes de los impuestos sobre las ventas, la renta y complementarios, correspondientes a 1974 y que se recauden en la vigencia fiscal de 1975. Al efecto, el Gobierno hará las apropiaciones presupuestales necesarias

"Artículo 2º El producido de los referidos pagarés se aplicará al pago de obligaciones exigibles a corto plazo, que se encuentran sin financiación, las cuales serán atendidas según prelación que señale el Gobierno Nacional.

"Artículo 3º Los pagarés semestrales de emergencia económica tendrán un vencimiento de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de su entrega al acreedor por parte de la Dirección General de Tesorería; sus demás características serán fijadas por el Gobierno Nacional y se podrán negociar en los términos y condiciones que éste determine.

"Artículo 4º El Gobierno Nacional incorporará en el presupuesto general de la Nación, en la presente vigencia de 1974, los recursos provenientes de la negociación de dichos pagarés.

"Artículo 5º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, a 5 de octubre de 1974".

Consideraciones.

Vencido el término de lista sin impugnaciones, se considera:

El acto que se revisa se dio durante la emergencia económica y social declarada por el Decreto 1970 del año en curso, y lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros. Por razón de tiempo y de expedición conjunta se conforma al estatuto constitucional.

Entre las causas generadoras de la situación de emergencia, el Decreto 1970 indica la de "un déficit fiscal de características excepcionales", lo que ha determinado atraso en "el pago de sueldos y salarios" a muchos servidores del Estado.

Como medida tendiente a corregir, por los aspectos señalados, la referida situación de crisis, el Decreto 2144 autoriza al Gobierno para emitir, colocar, negociar y mantener en circulación bo-

nos denominados "pagarés semestrales de emergencia económica" hasta por mil millones de pesos, de acuerdo con las condiciones y seguridades que determinan sus disposiciones 1ª y 3ª. Conforme al artículo 2º "el producido de los referidos pagarés se aplicará al pago de obligaciones exigibles a corto plazo, que se encuentran sin financiación, las cuales serán atendidas según prelación que señale el Gobierno Nacional".

El mecanismo que adopta el Decreto en estudio y sus finalidades son de uso cuando se trata de subsanar déficits de tesorería, o para cubrir otras obligaciones a corto plazo que se hallen sin financiación, y suele llevarse a cabo, mediante disposición de ley y concurso de bancos, aun en situaciones regulares. Si a tal procedimiento financiero se ocurre en tiempos de normalidad económica, con mayor razón cabe utilizarlo en ejercicio de las facultades que, para estado de emergencia, confiere al Gobierno el artículo 122 de la Constitución, porque está destinado exclusivamente a conjurar un factor de crisis (déficit de presupuesto e insuficiencia de fondos), con el cual tiene relación directa y específica.

Es de observar, finalmente, que las disposiciones transcritas no desmejoran derechos sociales de los trabajadores y, por todo ello, se avienen con el artículo 122 del Código institucional, sin por lo demás, contrariar ninguna otra disposición superior.

Decisión.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, y en ejercicio de las atribuciones que le otorgan los artículos 214 y 122 de la Carta,

Decide:

Es constitucional el Decreto 2144 del 5 de octubre de 1974, "por el cual se crea un recurso financiero de emergencia y a corto plazo".

Publíquese, comuníquese al Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Decreto 2144 de 8 de octubre de 1974 "por el cual se crea un recurso financiero de emergencia y a corto plazo".

Disentimos de la sentencia que declara constitucional el Decreto referido, no porque la emisión de pagarés a corto plazo como medio indispensable para hacer frente de modo exclusivo a hechos sobrevinientes, graves, de manifiesta urgencia, no está dentro de las facultades del artículo 122 de la Ley Suprema, sino porque dicho Decreto confiere una autorización *al Gobierno Nacional, ajena a tales facultades, según pasa a mostrarse:*

El artículo 1º del aludido Decreto establece en forma absolutamente clara: "Autorízase al Gobierno Nacional... para emitir, colocar y mantener *en circulación títulos valores deñominados pagarés de emergencia económica, hasta por un total de mil millones de pesos...", y el 2º, luego de indicar que esos pagarés "tendrán un vencimiento de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de entrega al acreedor por parte de la Dirección General de Tesorería", agrega: "sus demás características* serán fijadas por el Gobierno Nacional y se podrán negociar en los términos y condiciones *que* éste *determine".*

Es decir, lo que el Decreto en estudio contiene es una autorización al Gobierno Nacional para emitir, colocar y mantener en circulación aquellos pagarés; para fijar "sus demás características" y para que se puedan negociar "en los términos y condiciones" que el mismo Gobierno determine. No contiene, por lo consiguiente, emisión de los citados títulos-valores, ni los "términos y condiciones" en que deberán ser negociados, ni "sus características", entre las que ha de hallarse el tipo de interés, no previsto en el decreto de autorizaciones, que lo único que señala es el vencimiento de seis meses, a partir de la fecha de entrega al acreedor, fecha también incierta, ya que depende de "los términos y condiciones" que prevea el Gobierno para la negociación de los citados títulos-valores.

De aquí resulta que es necesario un nuevo decreto originado en la autorización mencionada, que emita los pagarés, fije sus características y

establezca los términos y condiciones de su negociabilidad, o sea, que el Presidente y todos sus Ministros otorgan autorización al Presidente y al Ministro o Ministros del ramo o ramos respectivos, para que desarrollen, completen y regulen la materia objeto de la tantas veces citada autorización, lo que no puede hacerse por un decreto reglamentario, pues excede su naturaleza y fines.

Este sistema de auto-autorizarse el Gobierno no se aviene con los términos del artículo 122 de la Carta, pues no cabe analogía con las disposiciones constitucionales que permiten al Congreso otorgar al Gobierno facultades precisas y pro témpore *conforme al literal 12 del artículo 76 o concederle autorizaciones especiales de acuerdo con el numeral 11 ibídem, ya que esa analogía solo podría deducirse sobre la base de que el Gobierno en estado de emergencia asumiera las funciones legislativas del Congreso, substituyéndolo, lo que es contrario a los poderes limitados, excepcionales, específicos, que emanan del artículo 122, y quebranta la filosofía de nuestra Carta Política al reunirse en una, dos Ramas del Poder Público. Una cosa es que el Ejecutivo, por excepción, pueda dictar decretos legislativos "exclusivamente" encaminados a conjurar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos en cuanto a materias que "tengan relación directa y específica" con la situación de emergencia, y otra, que conjugue en sí el Poder Legislativo y el Ejecutivo de tal modo que pueda, a la manera de Congreso, conferirse autorizaciones similares a las que éste puede otorgarle conforme a los numerales 11 o 12 del precepto 76.*

De otro lado, ¿qué valor jurídico tiene el decreto que se dicte en ejercicio de la cuestionada auto-autorización? El artículo 122 confiere "fuerza de ley" a los expedidos por el Presidente con la firma de todos sus Ministros; luego carece de esa fuerza el proferido por él con la sola firma del Ministro o de los Ministros del ramo o ramos respectivos en razón de emergencia económica, así se haya auto-autorizado para producirlo. Y en el caso concreto que nos ocupa, será este último decreto el que hará la emisión de los pagarés, fijará "sus demás características" (entre ellas el tipo de interés) y establecerá "los términos y condiciones" de su negociación.

Por otra parte, aceptar como constitucional la auto-autorización de que venimos hablando, es abrir la puerta para que se prolongue el estado de emergencia, más allá del término previsto en el propio decreto que lo declaró o del perentorio fijado en el precepto 122, ya que en ejercicio de aquella autorización podrían expedirse decretos con posterioridad al vencimiento de los indicados términos y bastaría un solo decreto que confiriera autorizaciones sobre diversas materias para que se extendiese indefinidamente la legislación de emergencia.

Pero lo que aparece más grave es que esos decretos resultantes de la auto-autorización escapan al control jurisdiccional de la Corte, pues no siendo dictados en ejercicio de los poderes del texto 122 por el Presidente y todos sus Ministros, ni correspondiendo tampoco a los que profiere el Gobierno con base en las atribuciones de los numerales 11 y 12 del Estatuto Fundamental, quedan fuera de la competencia de la corporación tanto para su control automático como para la acción pública de inexequibilidad. Desde este punto de vista, el Decreto de emergencia que confiere autorizaciones al Gobierno Nacional propicia el quebranto de la Constitución, al tener por efecto que los decretos dictados en desarrollo de las mismas, no obstante ser también de emergencia, no puedan ser revisados por la Corte, por lo cual resulta igualmente inexequible.

Por último, la facultad conferida por el artículo 122 "al Presidente con la firma de todos sus Ministros" para dictar decretos con fuerza de ley, es indelegable, así se haga bajo la forma de una autorización de aquéllos al Gobierno Nacional constituido a la manera ordinaria (el Presidente y el Ministro o Ministros del ramo o ramos respectivos). La función de "crear preceptos" compete exclusivamente al Gobierno pleno en el estado de emergencia y no puede hacerlo mediante "una auto-investidura de facultades", según se desprende de la propia sentencia de la Corte que al estudiar el decreto reorgánico del impuesto sobre la renta y complementarios declaró inexequible el inciso 3º del artículo 45 y constitucional el mismo inciso del artículo 55. Y ya hemos mostrado cómo el decreto que desarrolle la autorización mencionada no puede ser simplemente reglamentario, pues tendrá que crear nuevos preceptos que regulen puntos apenas enunciados en aquélla, como lo referente a la determinación de las demás características de los pagarés y a las condiciones y términos de su negociación.

De lo expuesto, despréndese en forma manifiesta la inexequibilidad del Decreto 2144 de 1974.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén y Luis Sarmiento Buitrago.

Salvamento de voto.

Acojo la tesis expuesta por el Presidente de la Corte, relativa a que, en ejercicio de las potestades que le confiere el artículo 122 de la Constitución, no puede el Gobierno Nacional, actuando como legislador extraordinario, autodelegarse funciones de las que tienen su origen en el estado de emergencia, pues en tal evento "no cabe analogía con las disposiciones constitucionales que permiten al Congreso otorgar al Gobierno facultades precisas y pro témpore *conforme al literal 12 del artículo 76 o concederle autorizaciones especiales de acuerdo con el numeral 11 ibídem".*

Y es más, aun en el hipotético supuesto de que por medio del Decreto 2144, el Gobierno, actuando como legislador extraordinario, pudiera concederse, ya como autoridad administrativa, la facultad necesaria para emitir, colocar y mantener en circulación los títulos-valores denominados "pagarés semestrales de emergencia económica", preciso sería concluir que los contratos que llegue a celebrar con fundamento en tales facultades deberían, en cuanto a los puntos no contemplados en el decreto de facultades, ser sometidos a la posterior aprobación del Congreso tal cual lo impera el numeral 16 del artículo 76 de la Carta que, a la letra reza:

Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

. . . . . .

16. *Aprobar o improbar los contratos o convenios que celebre el Presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la Nación, si no hubieren sido previamente autorizados o si no se hubieren llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso* o si algunas de sus estipulaciones no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones.

Lo cual compagina con el mandato del artículo 120-13, que expresa:

Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

. . . . . .

13. *Celebrar contratos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes* y con la obligación de dar cuenta al Congreso *en sus sesiones ordinarias.*

Tal el motivo de mi disentimiento.

Bogotá, noviembre 14 de 1974.

Germán Giraldo Zuluaga.

PAGARES SEMESTRALES DE EMERGENCIA ECONOMICA

Ampliación del recurso financiero de emergencia económica a corto plazo, creado por el Decreto legislativo número 2144 de 1974. — Constitucionalidad del Decreto número 2338 de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 15 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

La Secretaría General de la Presidencia de la República remitió a la Corte, para examen de constitucionalidad, copia del Decreto 2338 del 30 de octubre de 1974, extendido en estado de emergencia.

Tenor del decreto.

"DECRETO NUMERO 2338 DE 1974
(octubre 30)

"por el cual se amplía el recurso financiero de emergencia económica, a corto plazo, creado por el Decreto legislativo número 2144 de 1974.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

"Artículo 1º Amplíase la facultad conferida al Gobierno Nacional por el Decreto legislativo número 2144 del 5 de octubre de 1974, para que por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emita, coloque y mantenga en circulación, previo concepto de la Junta Monetaria 'pagarés semestrales de emergencia económica', hasta por la suma de dos mil millones de pesos ($ 2.000.000.000) moneda corriente. El Gobierno Nacional hará las apropiaciones presupuestales necesarias para atender su servicio.

"Artículo 2º El producto de estos pagarés se aplicará al pago de obligaciones exigibles a corto plazo que se encuentran sin financiación, las cuales serán atendidas según prelación que señale el Gobierno Nacional.

"Artículo 3º Los pagarés semestrales de emergencia económica, tendrán un vencimiento de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de su entrega al acreedor por parte de la Dirección General de Tesorería; sus demás características serán fijadas por el Gobierno Nacional y se podrán negociar en los términos y condiciones que éste determine.

"Artículo 4º El Gobierno Nacional incorporará en el presupuesto general de la Nación los recursos provenientes de la negociación de dichos pagarés.

"Artículo 5º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 30 de octubre de 1974".

Consideraciones.

Vencido el término de lista sin impugnaciones, se considera:

El Decreto transcrito fue dictado durante la emergencia de 45 días declarada por el Decreto 1970 de 1974 y lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros. Satisface, pues, estos dos requisitos constitucionales.

El acto que se revisa amplía hasta dos mil millones de pesos ($2.000.000000), la autorización concedida al Gobierno para emitir, colocar, negociar y mantener en circulación hasta mil millones de pesos en "pagarés semestrales de emergencia económica", autorización que confirió el Decreto 2144 de 5 de octubre de 1974. Las condiciones de servicio de deuda, plazos, aplicación, vencimiento, apropiaciones presupuestales y de-

más pormenores que consigna el Decreto 2338 coinciden esencialmente con los enumerados en el Decreto 2144.

De esta manera la emisión de los bonos referidos se duplica, pero conserva su finalidad de destinarse "al pago de obligaciones exigibles a corto plazo que se encuentren sin financiación".

El Decreto 1970 del año en curso, al declarar la emergencia económica y social, señaló entre las causas de ésta la de "un déficit fiscal de características excepcionales". Y teniendo en cuenta tal situación de anormalidad, esta corporación, en sentencia de fecha noviembre 5 de 1974 resolvió que es exequible el citado Decreto 2144. Si se toma en consideración además que el mismo hecho de que existen "obligaciones exigibles a corto plazo que se encuentran sin financiación", ha determinado la expedición de los dos actos de que se viene tratando, precisa concluir que al segundo de ellos (Nº 2338) son aplicables las mismas reflexiones de constitucionalidad formuladas por la Corte a propósito del primero (Nº 2144), y que dicen de la manera siguiente:

"El mecanismo que adopta el Decreto en estudio y sus finalidades son de uso cuando se trata de subsanar déficits de tesorería o para cubrir otras obligaciones a corto plazo que se hallen sin financiación, y suele llevarse a cabo, mediante disposición de ley y concurso de bancos, aun en situaciones regulares. Si a tal procedimiento financiero se ocurre en tiempos de normalidad económica, con mayor razón cabe utilizarlo en ejercicio de las facultades que, para estado de emergencia, confiere al Gobierno el artículo 122 de la Constitución, porque está destinado exclusivamente a conjurar un factor de crisis (déficit de presupuesto e insuficiencia de fondos), con el cual tiene relación directa y específica.

"Es de observar, finalmente, que las disposiciones transcritas no desmejoran derechos sociales de los trabajadores y, por todo ello, se avienen con el artículo 122 del Código institucional sin, por lo demás, contrariar ninguna otra disposición superior".

Decisión:

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, y en ejercicio de las atribuciones que le otorgan los artículos 214 y 122 de la Carta,

Decide:

Es constitucional el Decreto número 2338 del 30 de octubre de 1974, dado por el Gobierno Nacional, y "por el cual se amplía el recurso financiero de emergencia económica, a corto plazo creado por el Decreto legislativo número 2144 de 1974".

Publíquese, comuníquese al Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero y Luis Carlos Zambrano.

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Sentencia que declara constitucional el Decreto número 2338 de 30 de octubre de 1974.

Como el Decreto de la referencia amplía la facultad conferida al Gobierno Nacional por el Decreto legislativo número 2144 de 5 de octubre de 1974, acerca de cuya declaración de exequibilidad nos separamos oportunamente, las razones que allí expusimos sirven también para sustentar nuestro disentimiento de ahora, respecto de la providencia que declara constitucional este Decreto número 2338 de 1974, sobre ampliación de la auto-autorización que descalificamos.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Mario Alario D' Filippo, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago.

IMPUESTO SUCESORAL

Se sustituyen los anteriores gravámenes sobre la masa global hereditaria, las asignaciones y las donaciones. — Constitucionalidad del Decreto legislativo número 2143 de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 19 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. El control constitucional.

1. La Secretaría General de la Corte recibió de la Presidencia de la República, el día 5 de octubre del año en curso, copia auténtica del Decreto legislativo número 2143 de 4 de octubre de 1974, dándose así cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 122 de la Constitución.

2. Por auto de 7 de los corrientes, se ordenó la fijación en lista, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969.

3. Verificada la fijación, no se presentó escrito alguno de coadyuvancia o impugnación del mencionado Decreto.

II. Texto del decreto.

El texto del Decreto en revisión es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2143 DE 1974
(octubre 4)

por el cual se sustituyen los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

CAPITULO I

Sujetos, causación y base gravable.

Artículo 1º En reemplazo de los anteriores gravámenes sobre la masa global hereditaria, las asignaciones y las donaciones, establécese un impuesto sobre las asignaciones por causa de muerte y sobre las donaciones entre vivos, el cual se denomina impuesto sucesoral y se rige por las siguientes disposiciones:

Artículo 2º Las bases para liquidar el impuesto sucesoral son las siguientes:

1. En el caso de las asignaciones por causa de muerte, el valor que tengan los bienes adjudicados en la partición, dentro de los cuales deben incluirse las sumas provenientes de seguros de cualquier género.

2. En el caso de donaciones o de remisiones entre vivos, el valor que tengan los bienes donados o remitidos. Dicho valor no puede ser inferior al fiscal que aparezca en la declaración de renta y patrimonio del donante, por el año o período gravable inmediatamente anterior. Si se hubieren adquirido durante el mismo año o período gravable en que se efectúe la donación o remisión, su valor no puede ser inferior al fiscal de adquisición, ni al que aparezca en la declaración de renta y patrimonio de la persona de quien hubiere adquirido el donante, por el año o período gravable inmediatamente anterior.

Artículo 3º 1. La tasa aplicable a las bases de liquidación, determinadas conforme al artículo anterior, es del veinte por ciento (20%).

2. Cuando la asignación por causa de muerte o la donación entre vivos se hicieren a hermanas, la tarifa será del diez por ciento (10%).

Artículo 4º 1. No causan impuesto sucesoral las asignaciones por causa de muerte ni las donaciones o remisiones entre vivos, cuando unas u otras se hicieren al cónyuge, a los legitimarios del causante o a las personas que dependieren económicamente del trabajador, en el caso y condiciones del último inciso del ordinal e) del artículo 204 del Código Sustantivo del Trabajo.

2. Tampoco se causa este impuesto en los casos de asignaciones por causa de muerte y donaciones hechas a:

a) La Nación, los Departamentos, las Intendencias y Comisarías, los Municipios, el Distrito Especial de Bogotá y los Establecimientos Públicos, y

b) Las entidades sin ánimo de lucro, tales como corporaciones, asociaciones, instituciones de utilidad común o fundaciones, siempre y cuando fueren de interés público o social.

Artículo 5º Son responsables solidarios del pago del impuesto sucesoral:

1. En el caso de asignaciones por causa de muerte, la sucesión y el asignatario, en lo concerniente a su asignación individual.

2. En el caso de donaciones entre vivos, el donante y el donatario en lo concerniente a su donación individual.

CAPITULO II

Presunción de donación.

Artículo 6º Para los efectos de este Decreto, se presumen donaciones entre vivos:

1. La enajenación de bienes, directa o por interpuesta persona mediante uno o varios actos, hecha a parientes, hasta del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y único civil.

2. Las enajenaciones hechas a favor de personas judicialmente declaradas en quiebra, dentro del año siguiente a la declaratoria.

3. Las enajenaciones de derechos de nuda propiedad, usufructo o habitación.

4. Las daciones en pago que no consten en documento de fecha cierta y las cuales no se hubieren contraído al menos con tres meses de anticipación a esa fecha.

5. La adquisición de bienes de la cual se afirme se hizo a nombre de otro pero no se dejó testimonio de este hecho en el documento de adquisición.

6. Las transferencias de bienes que, en virtud de contratos de fiducia mercantil, deban pasar a personas distintas del constituyente. Tratándose de bienes o activos patrimoniales, la donación se entiende causada al momento de celebrarse el contrato; y tratándose de rentas o utilidades, se entiende causada en 31 de diciembre del año respectivo.

Cuando haya lugar a retención, el fiduciario la efectuará sobre cada uno de los pagos y la relacionará anualmente, con destino a la Administración de Impuestos Nacionales.

7. En general, cuando no pueda, por los medios aceptados por la ley, comprobarse la causa del traspaso de bienes de un patrimonio a otro.

Artículo 7º Las presunciones determinadas en el artículo anterior admiten prueba en contrario, salvo en los contratos de fiducia, en los cuales entre constituyente y beneficiario exista parentesco en el primer grado de consanguinidad o único civil.

Artículo 8º El Director General de Impuestos Nacionales; los Administradores de Impuestos Nacionales, los delegados de unos u otros y los Recaudadores de Impuestos Nacionales podrán investigar si determinados actos o contratos envuelven donación o remisión.

Artículo 9º Si de la investigación resultan comprobadas la donación o la remisión, el funcionario investigador producirá un concepto fundamentado y enviará el expediente a la Oficina Liquidadora de Impuestos Sucesorales, para que proceda a practicar la liquidación correspondiente.

CAPITULO III

Liquidación del impuesto sucesoral.

Artículo 10. Para efectos de la liquidación del impuesto sucesoral, debe presentarse ante la Administración de Impuestos Nacionales, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de fallecimiento del causante, una declaración de los bienes relictos, la cual comprenderá los correspondientes valores y reemplazará la diligencia de inventarios y avalúos anteriormente contemplada por la ley.

El valor que tengan los bienes relictos en la declaración establecida en este artículo, será el que se tome en cuenta para su partición y para liquidar el impuesto sucesoral, sin perjuicio de las modificaciones que pudieren resultar de las liquidaciones oficiales correspondientes al último patrimonio declarado por el causante, o determinado por aforo.

Si dicha declaración, confrontada con el patrimonio del causante en la última declaración de renta y patrimonio presentada antes de su muerte, mostrare disminuciones en el valor global de los bienes, o en el de parte de éstos, los interesados deberán explicarlas y suministrar las pruebas pertinentes.

Artículo 11. A la demanda de apertura del proceso de sucesión, deberá agregarse copia sellada por la Administración de Impuestos Nacionales, de la última declaración de renta del causante, y copia sellada por esta misma dependencia de la declaración de los bienes relictos. Si no pudieren acompañarse, serán pedidas por el juez a esa administración, de oficio o a petición de parte. Mientras estos documentos no obraren en el expediente, no se podrá demandar la partición válidamente, ni ésta será decretada por el juez.

Artículo 12. Tampoco podrá el juez aprobar la partición mientras no se hubieren pagado el impuesto sucesoral y el anticipo correspondiente a ganancias ocasionales o a renta, según corresponda.

Artículo 13. En el caso de donaciones mediante insinuación judicial, el juez no podrá dictar sentencia aprobatoria, hasta tanto no se acredite el pago del impuesto sucesoral y del anticipo sobre ganancias ocasionales o renta, según corresponda.

Artículo 14. El Síndico o Jefe de la Sección de Liquidación de Impuestos Sucesorales, y el Recaudador de Impuestos Nacionales o quien haga sus veces, aun cuando no sean abogados, actuarán en representación del fisco nacional, en los procesos de sucesión o insinuación de donación, desde cuando se inicien y hasta el pago de los referidos tributos.

Artículo 15. Si dentro de los seis (6) meses siguientes al fallecimiento de una persona, los interesados no han pedido la apertura del proceso de sucesión, el Síndico o Jefe de Liquidación de Impuestos Sucesorales podrá hacerlo, con base en las informaciones contenidas en las declaraciones indicadas en el artículo 10 del presente Decreto o en las que obtuviere de otras fuentes.

Artículo 16. El Síndico, o quien haga sus veces, practicará la liquidación del impuesto sucesoral dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha en que reciba el expediente, so pena de incurrir en las sanciones disciplinarias previstas por la ley.

Artículo 17. Los notarios no podrán protocolizar expedientes concernientes a procesos de sucesión, si no están acompañados de un certificado de paz y salvo especial con la leyenda: válido para protocolización.

Este certificado no se expedirá sin que previamente se paguen las deudas por el impuesto de renta y complementarios del causante y de la sucesión ilíquida, aun aquellas de plazo no vencido o que hubieren sido recurridas. Las liquidaciones y los recursos pendientes deben practicarse o fallarse de preferencia, según sea el caso, con el fin de que se paguen los impuestos respectivos y se pueda autorizar este paz y salvo.

Tampoco podrá protocolizarse el referido expediente si no se presenta el certificado de paz y salvo por el impuesto sucesoral.

Artículo 18. Los notarios no podrán autorizar escrituras de donación o de actos en los cuales ésta se presume, sin que se les presente el certificado de paz y salvo correspondiente al impuesto sucesoral por donación y al de renta y complementarios del donante.

Artículo 19. En el caso de sucesiones abiertas con anterioridad a la fecha de este Decreto, en las cuales no se hubiere notificado la liquidación de impuestos sucesorales, los interesados podrán acogerse al régimen anterior o al que ahora se establece, según lo prefieran.

Artículo 20. El presente Decreto rige desde su expedición, pero salvo lo dispuesto en el artículo anterior, se aplicará a las sucesiones que se abran y donaciones que se efectúen a partir del primero (1º) de enéro de 1975.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a octubre 4 de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno,
Cornelio Reyes.

El Ministro de Relaciones Exteriores,
Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia, encargado del Despacho de Salud Pública,
Alberto Santofimio Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa Nacional,
General *Abraham Varón Valencia.*

El Ministro de Agricultura,
Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
María Elena de Crovo.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Jorge Ramírez Ocampo.

El Ministro de Minas y Energía,
Eduardo del Hierro Santacruz.

El Ministro de Educación Nacional,
Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,
Jaime García Parra.

El Ministro de Obras Públicas,
Humberto Salcedo Collante.

III. Antecedentes.

1. Como antecedente inmediato del Decreto legislativo número 2143 se invoca el Decreto número 1970 de 1974, por el cual se declara el estado de emergencia económica.

2. El Decreto número 1970 fue declarado constitucional por sentencia de la Corte de fecha 15 de octubre de 1974.

IV. Consideraciones:

Primera.

1. El artículo 122 de la Constitución Política prevé el régimen jurídico del estado de emergencia económica. (Acto legislativo número 1 de 1968, artículo 43).

2. *Declarado el estado de emergencia económica, el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, puede expedir decretos con fuerza de ley, destinados de modo exclusivo a conjurar la crisis que tal estado significa y a impedir la extensión de sus efectos, como también a eliminar o suprimir los hechos "que... amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan grave calamidad pública".*

3. *Por tanto, asume de modo excepcional la función legislativa, y en consecuencia, puede derogar, adicionar, modificar o aclarar las leyes vigentes, relacionadas o que inciden en el estado de emergencia económica o social.*

Segunda.

1. *El Decreto número 2143, como indica su preámbulo, sustituye los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones. Comprende las siguientes materias:*

a) Sujetos, causación y base gravable;
b) Presunción de donación;
c) Liquidación del impuesto sucesoral.

Respecto de su vigencia, los artículos 19 y 20, en su orden, disponen: "En el caso de sucesiones abiertas con anterioridad a la fecha de este Decreto, en las cuales no se hubiere notificado la liquidación de impuestos sucesorales, los interesados podrán acogerse al régimen anterior o al que ahora se establece, según lo prefieran". "El presente Decreto rige desde su expedición pero, salvo lo dispuesto en el artículo anterior, se aplicará a las sucesiones que se abran y donaciones que se efectúen a partir del primero (1º) de enero de 1975".

Tercera.

1. La Ley 63 de 1936 creó los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones, en estos términos:

"Artículo 1º Establécese un impuesto *progresivo* sobre las sucesiones, impuesto que se hará efectivo sobre el monto líquido de la masa global hereditaria que, para los efectos de esta Ley, consiste en la totalidad del activo dejado por el difunto o causante, previas las acumulaciones y deducciones de que más adelante se hablará. No está sujeto al impuesto lo que recoja por gananciales el cónyuge sobreviviente".

2. *El artículo 102 del nuevo estatuto sobre el* tarifa sobre la masa global hereditaria, entre los límites del 1% y el 7%. Mas el parágrafo autoriza una rebaja en las sucesiones en que sean llamados a suceder hijos legítimos en número superior a cinco.

El artículo 11 se refiere al impuesto sobre asignaciones y donaciones, en estos términos: "Establécese un impuesto progresivo sobre la cuantía líquida de toda asignación por causa de muerte, a título universal o singular, y de toda donación revocable o irrevocable, que será tasado, exigido, recaudado y pagado de acuerdo con las disposiciones de esta Ley".

Y el artículo 13 regula la tarifa para el cobro y liquidación de este impuesto, teniendo en cuenta los distintos grados de consanguinidad, los colaterales, yernos y nueras, y los llamados "encargos secretos", en una escala comprendida entre el 1% y el 36%, cuenta habida del valor de la asignación del caso.

Estas tarifas fueron modificadas por el artículo 7º de la Ley 21 de 1963, que dice: "Auméntanse en un 30% las tarifas de los impuestos sobre masa global hereditaria, asignaciones y donaciones que se causen a partir de la vigencia de esta Ley. Para las donaciones este aumento sólo empezará a regir a partir del 1º de enero de 1965".

3. Posteriormente, el Gobierno, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la misma Ley 21 de 1963, dictó el Decreto número 3192 de 19 de febrero de 1963 "por el cual se dictan algunas disposiciones sobre impuestos sucesorales". En síntesis, este nuevo estatuto se refiere a las siguientes materias:

a) Liquidación y revisión;
b) Recursos y competencia;
c) Términos y requisitos para recurrir;
d) Agotamiento de la vía gubernativa;
e) Jurisdicción coactiva;
f) Sorteo de peritos;

g) Liquidación provisional;
h) Contratos sobre derechos herenciales, e
i) Delegaciones.

Cuarta.

1. *Como está dicho, el Decreto número 2143 sustituye los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones, en los términos, principalmente del artículo 1º transcrito. Mas, el artículo 4º consagra las siguientes exenciones:*

1. *No causan impuesto sucesoral las asignaciones por causa de muerte ni las donaciones o remisiones entre vivos, cuando unos u otros se hicieren al cónyuge, a los legitimarios del causante o a las personas que dependieren económicamente del trabajador, en el caso y condiciones del último inciso del ordinal e) del artículo 204 del Código Sustantivo del Trabajo.*

2. *Tampoco se causa este impuesto en los casos de asignaciones por causa de muerte y donaciones hechas a:*

a) La Nación, los Departamentos, las Intendencias y Comisarías, los Municipios, el Distrito Especial de Bogotá y los Establecimientos Públicos, y

b) Las entidades sin ánimo de lucro, tales como corporaciones, asociaciones, instituciones de utilidad común o fundaciones, siempre y cuando fueren de interés público o social.

3. *La tasa aplicable a la base de liquidación, que se determina de acuerdo con lo previsto en el artículo 2º del Decreto, es del 20%; mas, cuando la asignación por causa de muerte o donación entre vivos se hiciere a hermanas, la tarifa se reduce al 10%.*

Quinta.

1. *El Decreto en cuestión presenta las siguientes modalidades:*

a) Para efectos de la liquidación del impuesto, se debe presentar ante la Administración de Impuestos Nacionales, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de fallecimiento del causante, una declaración de los bienes relictos, la cual comprenderá los correspondientes valores y reemplazará la diligencia de inventarios y avalúos anteriormente contemplada por la ley (art. 10);

b) A la demanda de apertura del proceso de sucesión, deberá agregarse copia sellada por la Administración de Impuestos Nacionales, de la última declaración de renta del causante, y copia sellada por esta misma dependencia, de la declaración de los bienes relictos. Si no pudieren acompañarse, serán pedidas por el juez a esa administración, de oficio o a petición de parte. Mientras estos documentos no obraren en el expediente, no se podrá demandar la partición válidamente, ni ésta será decretada por el juez (art. 11).

c) Tampoco podrá el juez aprobar la partición mientras no se hubieren pagado el impuesto sucesoral y el anticipo correspondiente a ganancias ocasionales o a rentas, según corresponda (art. 12).

d) En el caso de donaciones mediante insinuación judicial, el juez no podrá dictar sentencia aprobatoria hasta tanto no se acredite el pago del impuesto sucesoral y del anticipo sobre ganancias ocasionales o rentas, según corresponda (art. 13).

2. *El artículo 102 del nuevo estatuto sobre el impuesto de la renta y patrimonio número 2053, ordinal 4º, considera como ganancias ocasionales, no comprendidas en el régimen impositivo del Título III del mismo Decreto, a las provenientes de herencias, legados y donaciones, sometiéndolas a la tarifa especial que para estas ganancias establece el Título IV del Decreto 2053.*

Sexta.

1. *El artículo 586 que hace parte del Capítulo IV —Trámite de la sucesión— del Código de Procedimiento Civil, en su inciso 3º, dispone: "La liquidación y pago de los impuestos que graven las herencias y asignaciones, se regirán por la ley fiscal".*

2. *En consecuencia, a partir de la expedición del Decreto número 2143, las normas fiscales sobre la materia serán las contenidas en él, las cuales sustituyen o reemplazan a las antes mencionadas, o sea la Ley 63 de 1936, el artículo 7º de la Ley 21 de 1963 y el Decreto número 3192 del mismo año, en las materias a que se refiere el Decreto 2143.*

Séptima.

Las medidas que contiene el Decreto 2143, en conjunto, guardan relación directa y específica con los motivos que determinaron la declaración del estado de emergencia económica, y tienen por objeto contribuir a conjurar las causas de la crisis invocada en aquélla, pues su aplicación se presume, traerá, entre otras consecuencias, un incremento en las rentas nacionales, una mayor rapidez en su percepción y una adecuada protección y distribución del ingreso.

Octava.

1. En relación con el poder o facultad legal que el Presidente de la República y sus Minis-

tros tengan para expedir las medidas que contiene el decreto que se analiza, le basta a la Corte ratificar la jurisprudencia acogida en el reciente fallo de constitucionalidad del Decreto número 1979 de 18 de los corrientes.

2. Conforme a dicha sentencia "es incuestionable, que si las causas determinantes del estado de emergencia son económicas y sociales, y que si los actos enderezados a eliminarlas o a conjurar su amenaza, deben ser del mismo carácter, el Gobierno puede establecer medidas, así sean tributarias, para lograr aquellos fines, si por otra parte el acto que las contiene guarda directa y estrecha relación con las causas invocadas para declarar que aquel estado de anormalidad se ha presentado y siempre que estén destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. No puede ni debe la Corte juzgar la conveniencia de estas medidas sino sólo su constitucionalidad por el aspecto de la conexión que muestren con las causas de la grave e inminente perturbación económica invocadas por el Gobierno; corresponde al Congreso, dentro de sus poderes permanentes, mantenerlas o derogarlas".

3. El Decreto número 2143 lleva las firmas del Presidente de la República y los Ministros del Despacho, y está proferido dentro del término señalado en el Decreto número 1970, que declaró el estado de emergencia económica.

V. Conclusión.

Esta no es otra que la de constitucionalidad del Decreto número 2143 de 4 de octubre de 1974, el cual se ciñe a lo previsto en el artículo 122 y demás preceptos de la Carta. Por sí solo, y en conjunto con las demás medidas similares tomadas por el Gobierno, en su desarrollo y cumplimiento está destinado de modo exclusivo a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y se refiere a materias que tienen relación directa y específica con la situación que determina el estado de emergencia.

VI. Fallo.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 122 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo número 2143 de 4 de octubre de 1974 "por el cual se sustituyen los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones".

Comuníquese al Gobierno e insértese en la *Gaceta Judicial.*

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.

Salvamento de voto.

Magistrado: doctor Aurelio Camacho Rueda.

Con mucho respeto y timidez, me veo en la imperiosa necesidad de apartarme parcialmente de la conclusión de esta sentencia de Sala Plena, pero las siguientes razones me impelen a ello:

1. *El Decreto legislativo 2143 de 1974, dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades a él conferidas por el artículo 122 de la Constitución Nacional, contiene dos clases de medidas, a saber:*

a) Unas, las comprendidas en los artículos 1º a 9º, ambos, inclusive, relacionadas con el establecimiento del "impuesto sucesoral", que grava las asignaciones y donaciones que tuvieren como beneficiarios a personas no legitimarias del causante o donante con tasa general del 20%, rebajada a la mitad en tratándose de hermanas, y

b) Otras, las comprendidas en los artículos 10 y 18, también, inclusive ambos, que reglamentan la liquidación del impuesto y, con este pretexto, introducen modificaciones profundas a disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil.

2. Estuve de acuerdo —y continúo estándolo, ciertamente— con la mayoría de la Sala en el concepto de que la Corte es competente para juzgar el decreto que declara un estado de emergen-

cia, además de por las razones expuestas en el respectivo fallo, por la adicional de que el parágrafo del artículo 122 de la Constitución Nacional no distingue entre este decreto y los que de él se deriven, a todos los cuales apellida legislativos. Pero, obviamente, sin que su competencia al respecto abarque el juzgamiento y calificación de los hechos causantes de la emergencia, ya que ellos son de apreciación gubernamental y con responsabilidad política ante el Congreso, según se desprende de la simple lectura del inciso 3º de la norma en cita; y teniendo en cuenta, además, que es al Consejo de Estado (art. 141, num. 3º, inciso 2º, ibídem) a quien corresponde tal discernimiento, así su concepto no sea obligatorio, consideración ésta que refuerza la anterior sobre la apreciación por parte del Gobierno acerca de los motivos de la emergencia: porque si no es obligatoria la decisión del Consejo de Estado, es porque el Gobierno tiene entera la facultad de apreciación de ellos.

2. También compartí —y sigo compartiendo— íntegramente, por estar ceñido a la Carta, el criterio por la Corte expuesto en el fallo relacionado con la exequibilidad del Decreto legislativo 1979 de 1974, por medio del cual se definieron como sujetos gravables con el impuesto sobre la renta y complementarios ciertas entidades descentralizadas y empresas de economía mixta, que es del siguiente tenor:

"Resulta, por tanto, incuestionable, que si las causas determinantes del estado de emergencia son económicas y sociales, y que si los actos enderezados a eliminarlas o a conjurar su amenaza, deben ser del mismo carácter, el Gobierno puede establecer medidas, así sean tributarias, para lograr aquellos fines, si por otra parte el acto que las contiene guarda *directa* y *estrecha* relación con las causales invocadas para declarar que aquel estado de anormalidad se ha presentado y siempre que estén destinados *exclusivamente* a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. No puede ni debe la Corte juzgar la conveniencia de estas medidas sino sólo su constitucionalidad *por el aspecto de la conexión* (que debe ser directa y pertinente, agrego) que muestran con las causas de la grave e inminente perturbación económica invocadas por el Gobierno: corresponde al Congreso, dentro de sus poderes permanentes, mantenerlas o derogarlas".

3. Afírmase por algunos que el Gobierno carece de facultad, en estado de emergencia, para expedir medidas tributarias, pese a lo que la Corte ya expuso sobre el particular, como se acaba de ver; y que, cuando más, si se dictan han de regir temporalmente. No lo creo así:

a) Por la historia legislativa misma del artículo analizado. Efectivamente, en un principio su inspirador actuando por medio de un afiliado a su grupo político de entonces (1966), propuso la declaratoria de emergencia cuando "los índices del costo de la vida y el desempleo, así como el *déficit fiscal* y el desequilibrio de la balanza de pagos *señalan* una excepcional *perturbación económica* de carácter general", casos en los cuales los decretos legislativos correspondientes no podrían versar "sobre materias distintas a las directa y específicamente económicas y *fiscales*", pudiéndose cobrar los impuestos que llegaren a decretarse solamente durante un año fiscal. Nótese que, con correcta ortodoxia, se consideró en el proyecto como causa de una "perturbación económica", entre otras de igual o parecida envergadura, la presencia de un "déficit fiscal".

b) Durante la discusión del Acto legislativo número 1 de 1968, se propuso ante la Comisión I del Senado por otro correligionario político del "padre" de la emergencia el establecimiento de ésta, en los términos del actual artículo 122 de la Codificación, en donde ya no se enumeran estrictamente los hechos causantes de la dicha emergencia, que entonces debe ser consecuencia de los atrás vistos y de otros del mismo carácter, agregando los motivantes de una "calamidad pública" y los que pueden engendrar un desorden social, diferentes de guerra exterior o conmoción interior, cuyo tratamiento extraordinario lo establece el artículo 121 *ibídem*.

c) El Gobierno, soberanamente, como podía hacerlo según lo visto atrás, decretó la emergencia económica con base, entre otros, en el déficit fiscal; es decir, en el faltante de recursos, de rentas, de ingresos, necesarios para poder cumplir con apremiantes obligaciones, considerando además desacertado el camino de los empréstitos inflacionarios, causantes de gran importancia del alza en el costo de la vida y de la consiguiente disminución de los salarios reales de los trabajadores, quienes por tanto venían sufragando el impuesto indirecto en que se traduce, necesariamente, la depreciación monetaria, que pesa con mayor fuerza sobre los ingresos inferiores, discriminando en su contra, como es bien sabido. Luego si para conjurar la crisis se requerían ingresos fiscales; y si los extraordinarios consistentes en empréstitos habrían de producir mayores males o agravarían la situación que se quería corregir, el camino único a seguir quedó reducido al impuesto. De ahí que no dude de que esa facultad está comprendida dentro de las medidas propias para conjurar la emergencia económica, declarada por el Decreto 1970 de 1974.

O si no ¿cómo luchar contra ella, cegados los dos únicos caminos posibles?

d) Que, en caso tal, se afirma también por ciertos doctrinantes, los impuestos que se decreten, sean nuevos, o consistentes en elevación de tarifas de los antiguos, o reemplazos de éstos, deben ser temporales, como fue la propuesta inicial, abandonada ante la Comisión I del Senado, que por otra parte rechazó el planteamiento de dos Senadores en el sentido de incluir en la norma en discusión una prohibición para dictar medidas de carácter tributario; mas la conclusión aquella no se acomoda al precepto comentado, ya que las medidas que él autoriza no son tan solo las inmediatamente destinadas a "conjurar la crisis" actual, sino las encargadas de "impedir la extensión de sus efectos" que, obviamente, han de contemplar el futuro. Conclusión que se refuerza al tener en cuenta la facultad del Congreso para derogarlas, modificarlas o adicionarlas "en todo tiempo", es decir, en el futuro próximo o remoto, lo que no regiría si fuesen de precaria vigencia, ciertamente. Además, el precepto no distingue acerca del tiempo de vigencia; y cuando la ley no procede así, mal lo puede hacer el intérprete, según vieja y trajinada regla de hermenéutica jurídica.

Razonamientos adicionales bien podrían exponerse; mas ni es la ocasión y con lo dicho es suficiente, en mi concepto.

4. *De acuerdo con lo anterior, dedúcese que no tengo reparo alguno en cuanto al llamado impuesto sucesoral, ya que él está llamado a reducir el déficit fiscal, que es una de las causas o motivos para la declaratoria del estado de emergencia económica. En cambio, en cuanto a las normas mencionadas en la letra b) del numeral 1 anterior, no puedo compartir la conclusión de la sentencia, basándome en estas consideraciones:*

a) En ella se hace depender la relación "directa y específica" de las medidas que contemplan los artículos 10 a 18, ambos inclusive, del Decreto en estudio, con la situación que determinó el estado de emergencia, así como su exclusividad *para la conjuración de la crisis, de la suposición —porque sobre el particular no aparece nada en los antecedentes— de que con ellas se logrará "una mayor rapidez en su percepción" (de los impuestos). Pero, aun en el caso de que así fuese la normatividad, la improcedencia, la lentitud, los vicios, etc., de que pudieran adolecer los preceptos pertinentes de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil que el Decreto deroga tácitamente, no pueden estar comprendidos dentro de los hechos motivantes de la emergencia. Porque ni tienen relación con la "inflación y el alza costante en el costo de la vida" (considerando 1º); ni han sido causa de "las emisiones destinadas a saldar un déficit fiscal de características excepcionales" (considerando 2º); ni, consecuencialmente, su vigencia ha obligado al Estado a "aplazar el pago de sueldos y salarios a sus servidores (considerando 3º); ni están relacionados con "el mantenimiento indefinido de precios artificiales y subsidios para algunos artículos de primera necesidad", con la "caída de los precios de algunos de nuestros productos principales de exportación en las lonjas internacionales" ni con el "derrumbe de Quebradablanca" (considerandos 4º, 5º y 6º).*

Pero, se dice en la sentencia, si hay aceleración del recaudo las medidas comentadas están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis teniendo por tanto relación directa y específica con la situación anormal que se trata de corregir. No existe exclusividad, porque las dichas medidas no descartan otras que pudieran tomarse para lograr igual finalidad; como tampoco tienen esa relación directa y específica tantas veces citada, porque ni van en línea recta, derechamente, sin detenerse en los puntos intermedios, ni se distingue una medida de otra en relación con la situación determinante del estado de emergencia, recurriendo al concepto etimológico de las palabras. Puede ser —ni afirmo ni niego— que la aceleración alegada, que no demostrada, conlleve un recaudo más o menos rápido de los impuestos; pero, en caso tal, la relación directa o específica, así como la exclusividad, tendría que ver con éstos, los impuestos, tornándose entonces en indirecta en cuanto a la solución de la emergencia. Si ésta no fuese la conclusión, habría que admitir, como trata de insinuarlo la sentencia, el absurdo de que todo aquello que tangencialmente sirva de medio para que los "impuestos emergentes", si se me permite decirlo así, cumplan más prontamente su cometido, cabe dentro de la órbita precisa a que debe someterse el Gobierno cuando ejercita las atribuciones del artículo 122, de la cual no puede salirse, a riesgo de comprometer su responsabilidad, como lo ordena el artículo 20 de la Carta.

Por último, permítaseme preguntar: ¿debe admitirse, sin discusión, y aceptarse plenamente, el criterio de que la avaluación hecha por el causante o donante en su declaración de renta, es mejor, más exacta, o más técnica que la de quien "poseyendo especiales conocimientos teóricos y prácticos, informa, bajo juramento, al juzgador sobre puntos litigiosos en cuanto se relacionan con su especial saber y experiencia?". ¿Es base

menos firme para la adjudicación de las especies a los coasignatarios "el valor de tasación por peritos", como lo mandan los artículos 1392 del C. C. y 610 del C. de P. C., que la declaración de patrimonio de un contribuyente a tal impuesto? Si se contestase afirmativamente, habría que concluir en que: en primer lugar, sólo en Colombia no es procedente la prueba pericial, de recibo indiscutible en todas las legislaciones para determinar y precisar hechos que requieren conocimientos especiales; y, en segundo, que la deficiencia fiscal, motivante de la crisis y de la emergencia, en cuanto de sucesiones se trata, se viene presentando, inadvertidamente hasta ahora, desde el 26 de mayo de 1873, fecha de la sanción del Código Civil adoptado por medio del artículo 1º de la Ley 57 de 1887, que exige esa prueba para que a su resultado acomode el partidor la adjudicación de los bienes, a la cual venía adhiriéndose la ley fiscal con cortapisas evidentes para evitar la evasión fiscal, como son, por ejemplo, las atinentes al avalúo catastral como mínimo del valor pericial de los bienes raíces, y el valor de bolsa para los papeles transados en ella.

b) Un segundo argumento, quizá el aquilcs, trae la sentencia para fundamentar sus conclusiones, es a saber: como el artículo 586 del C. de P. C. dispone que "la liquidación y pago de los impuestos que gravan las herencias y asignaciones se regirán por la ley fiscal", a partir de la expedición del Decreto comentado las normas fiscales de que habla el precepto serán las contenidas en él. Argumento éste que no comparto tampoco, muy respetuosamente, por:

(i) Ciertamente, el inciso 3º de aquella norma dice lo que se transcribió anteriormente; pero de que la liquidación y pago de los impuestos sucesorales se rija por la ley fiscal, no puede deducirse que ella gobierna también la liquidación de las sucesiones y de las sociedades conyugales, como lo establecen los dos primeros incisos, olvidados en la sentencia, del precepto premencionado, y

(ii) La ley fiscal es especial y para normar cuestiones distintas de las gobernadas por los Códigos Civil y de Procedimiento Civil, aplicables éstos preferencialmente, como lo estatuye el artículo 5º de la Ley 57 de 1887. La sentencia de la que me separo parcialmente, sigue criterio opuesto: hace actuar de preferencia la ley fiscal sobre la civil, tanto sustantiva como adjetiva.

5. Pero es que —he oído decir con alarma de mi parte— la exclusividad de las medidas y su relación directa y específica con la situación de crisis, para conjurarla, son materia de juzgamiento reservado al propio Gobierno, de la misma manera que juzga libremente, a riesgo de comprometer su responsabilidad, las causas motivantes de la emergencia, para declararla, como se vio atrás. No. Si así fuese —y valgan estos interrogantes, entre muchos otros que podrían hacerse— piénsese: ¿Qué papel, entonces, le correspondería a la Corte? ¿Cuál su colaboración, que debe prestar según el artículo 55 de la Carta, si debe doblegarse, sin discusión, mansamente, al pensamiento del Gobierno? ¿Qué verificación haría la Corte, siendo su papel al respecto el de controlar la constitucionalidad de los decretos, función esencial en una democracia, definida como un sistema de recíprocos controles de las distintas Ramas del Poder Público? ¿No conduce tal tesis, rectamente, al establecimiento, con la bendición del máximo tribunal de justicia y guardián de la Carta, de una dictadura? ¿Qué diferencia habría —y las hay muchas— entre la situación que en el pasado provocó el uso y el abuso del artículo 121 y la que se presentaría con el soberano arbitrio gubernamental acerca de las medidas a que lo autoriza el 122? Si la Corte estudia, en los casos de facultades extraordinarias (art. 76-12) la acomodación de los decretos que el Gobierno dicte con los "precisos" términos de la delegación, ¿por qué no ha de conceptuar sobre la precisión erigida por la propia Constitución en el artículo 122 que, como se ha dicho con validez, guarda con aquél estrechas relaciones en este sentido de la precisión? En fin, que es tan axiomática la afirmación de que la Corte debe examinar las medidas de emergencia para definir, primeramente, si se encuentran o no comprendidas dentro de la estricta órbita señalada al Gobierno por la Constitución, juzgando consecuencialmente su exclusividad y la relación directa y específica con los motivos de la emergencia —calificados, estos sí, por el Gobierno— que sobran mayores razonamientos puesto que, como es bien sabido, los axiomas no se demuestran.

Aurelio Camacho Rueda.

Salvamento de voto.

Decreto número 2143 de 4 de octubre de 1974 "por el cual se sustituyen los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones".

I. Repetidamente hemos precisado, en las deliberaciones de la Corte sobre los decretos de emergencia y en los escritos que han recogido nuestros disentimientos de las sentencias que han

declarado, por mayoría de votos, la constitucionalidad de sus distintas medidas, que éstas deben estar destinadas exclusivamente, según el Estatuto Fundamental, a conjurar la crisis que haya determinado el estado de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos, de modo directo y específico, como corresponde a la naturaleza y a la finalidad de la dicha institución excepcional. Y hemos sostenido asimismo que ésta no puede desvirtuarse asumiendo el Gobierno el poder legislativo general que compete al Congreso; ni comporta facultades extraordinarias para disponer sobre toda materia, ni para que se modifiquen las estructuras superiores de la sociedad, ni las de desarrollo legal de las existentes, ni para dictar códigos y reformar estatutos a discreción, sino muy concretamente para los fines del artículo 122 de la Constitución. *Informan también nuestro criterio, razones de doctrina, de historia y de derecho según las cuales el estado de emergencia, reglado y exceptivo, de fines específicos y para medidas directas, de efectos inmediatos, no se concibió ni se instituyó para "desplazar hacia el Ejecutivo una competencia abierta para legislar", ni "para sustituir la responsabilidad legislativa que corresponde al Congreso", sino para conjurar hechos sobrevinientes, esto es, que vienen de improviso y que, por lo tanto, son distintos de los ordinarios, normales o crónicos, de la gravedad y consecuencias, además, recalcadas por el texto constitucional.*

II. El Decreto 2143, que ahora consideramos, expresamente sustituye, desde su enunciado, el régimen impositivo anterior sobre la masa global hereditaria, las asignaciones y las donaciones, y su articulado, sobre sujetos, causación, bases gravables y liquidaciones, constituye un nuevo estatuto sobre la materia.

Y conforme a las razones expuestas, esta expedición de estatutos por la vía del artículo 122 de la Carta, no está autorizada por la concepción ni por el registro de la institución constitucional de la emergencia y claramente configura una sustitución del poder legislativo.

De otra parte, el nuevo régimen no aparece destinado exclusivamente a conjurar la crisis que se afirmó para la declaración del estado de emergencia, así se suponga, como lo hace el juzgamiento mayoritario, que su aplicación traerá como consecuencia un incremento de las rentas nacionales y una mayor rapidez en su percepción, supuestos que ni de resultar ciertos contraerían sus efectos, de modo directo y específico, a tales objetivos; ni éstos se producirán con el carácter inmediato que requiere la institución de urgencia; ni nada indica que el régimen legal anterior tuviese que ver con los motivos de la emergencia, ni menos, que los males que pudiesen atribuírsele sean hechos que hayan sobrevenido para producir la situación crítica o amenacen extender sus efectos, de modo inatendible por el Congreso de la República.

Todo lo cual exhibe el acto cuestionado, de legislación general reemplazante del régimen anterior y del Congreso mismo, fuera de las atribuciones propias del Gobierno durante el estado de emergencia y violador de los marcos de las competencias constitucionales.

En consecuencia, disentimos, con todo respeto, de la decisión mayoritaria que lo ha declarado exequible.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago.

Salvamento de voto.

Decreto 2143 de 4 de octubre de 1974.

Como tuve oportunidad de exponerlo en Sala Plena, estimo que, cuando el artículo 122 de la Carta habla de que, en el estado de emergencia, "podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos" y, cuando agrega que "tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia", la voluntad del constituyente es la de que cada uno de los decretos citados debe satisfacer todas las exigencias antes precisadas. Es por tanto indispensable para que el ordenamiento respectivo se ajuste al rigor constitucional, que cada uno de los decretos, no ya conjuntamente, sino en forma separada, tienda exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y, además, que cada uno se refiera solamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

Lo anterior justifica el por qué me he separado del criterio de la mayoría, relativamente a que los decretos del estado de emergencia no deben ser revisados por la Corte separadamente, individualmente, sino que han de ser estudiados

en conjunto, relacionándolos todos de tal manera que si en uno de ellos falta alguno de los requisitos señalados por el artículo 122, el estatuto no sería inconstitucional si en otro de los decretos que con él tengan relación se satisface ese presupuesto.

Uno de los hechos fundamentales de la crisis económica que motivó el empleo del artículo 122 de la Carta, lo constituyó el déficit fiscal. Es claro, entonces, que ese aspecto de la emergencia sólo podría superarse con medidas como las tendientes a restringir gastos y a aumentar los recaudos, mas nunca rebajando las cargas.

El Decreto 2143 que reemplaza los gravámenes sobre la masa global hereditaria, las asignaciones y las donaciones, por un solo impuesto sobre las asignaciones por causa de muerte y sobre las donaciones entre vivos, denominado impuesto sucesoral, en lugar de propiciar un aumento del recaudo por los conceptos dichos, indiscutiblemente produce una sensible, una extraordinaria baja de los ingresos oficiales por esos aspectos. En efecto: los legitimarios y el cónyuge sobreviviente que son la mayoría de los asignatarios por causa de muerte, y los descendientes, hijos adoptivos y ascendientes que también son las personas llamadas con más frecuencia a recibir liberalidades, quedaron exentos tanto del impuesto por asignaciones mortis causa como por donaciones entre vivos. Además fueron eximidas de pagar las demás personas indicadas en el artículo 4º del Decreto.

De ahora en adelante, pues, el Estado no recibirá un solo centavo por impuesto sucesoral cuando el respectivo asignatario o donatario sea una de esas personas.

Conclúyese de lo anterior que el Decreto 2143 no permite enjugar el déficit, sino aumentarlo, por lo cual no se ajusta a las condiciones del artículo 122, aunque, en decreto separado, se haya gravado como ganancia ocasional lo que el asignatario o donatario reciba. El Decreto que se revisa, en lugar de permitirle al Estado un incremento en sus rentas, las rebaja sensiblemente, por lo cual no tiende exclusivamente a conjurar la crisis o a impedir la propagación de sus efectos.

Germán Giraldo Zuluaga.

Bogotá, D. E., 11 de diciembre de 1974.

CERTIFICADOS DE DESARROLLO TURISTICO

Son medidas que guardan relación directa y específica con las causas que determinaron el estado de emergencia. — Es constitucional el Decreto 2272 del 22 de octubre de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 19 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

La Secretaría General de la Presidencia de la República envió a la Corte, para examen de constitucionalidad, copia del Decreto 2272 de 1974, expedido en estado de emergencia.

Texto del decreto.

"DECRETO NUMERO 2272 DE 1974
(octubre 22)

"por el cual se dictan normas sobre certificados de desarrollo turístico.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto número 1970 de 1974,

Decreta:

"Artículo 1º Los certificados de desarrollo turístico, creados por la Ley 60 de 1968, se regirán, a partir de la fecha del presente Decreto, por las siguientes normas:

"Artículo 2º Los certificados de desarrollo turístico sirven para pagar por su valor nominal toda clase de impuestos nacionales, se emiten al portador, son libremente negociables, no devengan intereses ni gozan de exenciones tributarias y constituyen renta gravable para sus beneficiarios directos.

"Artículo 3º Previo el cumplimiento de los requisitos que se establecen en los artículos siguientes, el Gobierno Nacional, por intermedio de la Corporación Nacional de Turismo, entregará a los inversionistas en establecimientos hoteleros o de hospedaje, cuya construcción se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 60 de 1968, certificados de desarrollo turístico en cuantía hasta del quince por ciento (15%) del costo de la inversión, por una sola vez, al concluirse las obras correspondientes y cuando tengan licencia de funcionamiento, expedida por la Corporación Nacional de Turismo de Colombia

"Los inversionistas que amplíen o mejoren sustancialmente los actuales establecimientos hoteleros o de hospedaje, con licencia de dicha Corporación, o que hubieren hecho ampliaciones o mejoras a partir de la vigencia de la Ley 60 de 1968, gozan también del beneficio a que este artículo se refiere, en el supuesto de que tuvieren la referida licencia de funcionamiento.

"Artículo 4º Para que un inversionista tenga derecho al otorgamiento a su favor de certificados de desarrollo turístico se requiere lo siguiente:

"a) Presentar ante la Corporación un proyecto de factibilidad económica, para su estudio y aprobación;

"b) Haber obtenido, con anterioridad al inicio de la construcción, la aprobación del proyecto arquitectónico, por parte de la Corporación;

"c) Que el establecimiento hotelero o de hospedaje que se desea construir y explotar, tenga señalada importancia para el desarrollo turístico del país, a juicio de la Corporación.

"Artículo 5º La decisión sobre el otorgamiento del beneficio y sus condiciones corresponderá al Consejo Nacional de Política Económica y Social, previo concepto de la Corporación Nacional de Turismo.

"Artículo 6º Si la decisión del Consejo Nacional de Política Económica y Social fuere favorable, se celebrará un contrato entre el Gobierno Nacional y el beneficiario, en el cual se establezcan, dentro de los límites del presente Decreto, las condiciones específicas que se hayan determinado para la obtención del certificado y las obligaciones del beneficiario, entre las cuales

deberá incluirse la destinación exclusiva del inmueble a establecimiento hotelero o de hospedaje, por un término no menor de veinte (20) años, y el sometimiento estricto a los reglamentos que regulen el funcionamiento de esta clase de establecimientos, expedidos por la Corporación.

"En el mismo contrato se señalarán como causales de caducidad administrativa, además de las enunciadas por la Ley 167 de 1941, las que surjan de sus características, de acuerdo con las reglamentaciones que dicte el Gobierno Nacional.

"Artículo 7º Al presentar la solicitud, el estudio de factibilidad económica y los planos de la construcción, el inversionista deberá expresar que autoriza a la Corporación para inspeccionar la inversión de que se trate, a fin de que esta entidad pueda establecer el costo real de la inversión que sirve de base para señalar el porcentaje que se puede otorgar.

"Artículo 8º La Corporación Nacional de Turismo expedirá, mediante acuerdo de su junta directiva y con el voto favorable e indelegable del Ministro de Desarrollo Económico, el reglamento para el otorgamiento de los certificados de desarrollo turístico.

"Artículo 9º Los certificados de desarrollo turístico, emitidos entre el 30 de septiembre de 1974 y la fecha de vigencia del presente Decreto, y los contratos celebrados durante este mismo lapso, se regirán por las disposiciones de la Ley 60 de 1968.

"Artículo 10. Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 22 de octubre de 1974".

Consideraciones:

Vencido el término de fijación en lista sin que ningún ciudadano haya formulado impugnaciones, se considera:

Disposiciones del Decreto 2272.

Los artículos 1º a 5º y 7º establecen condiciones para la entrega a inversionistas en establecimientos hoteleros o de hospedaje de certificados de desarrollo turístico para pagar impuestos nacionales, sin intereses pero constitutivos de renta gravable "en cuantía hasta del quince por ciento (15%) del costo de la inversión, por una sola vez".

Los artículos 6º y 8º se refieren a los contratos que deben celebrarse entre el Gobierno y los beneficiarios del referido incentivo siempre que se comprometan a mantener el destino de los inmuebles turísticos durante un mínimo de veinte años, y se sujeten a las reglamentaciones sobre funcionamiento de éstos y atribución de los certificados, dictados por la Corporación Nacional de Turismo.

El artículo 9º concierne a los certificados emitidos entre el 30 de septiembre de 1974 y la vigencia del Decreto 2272 y estatuye que los contratos celebrados durante igual lapso se regirán por la Ley 60 de 68.

Corresponde averiguar, primeramente, si el acto en estudio satisface las exigencias del artículo 122 de la Carta; y en segundo lugar, si se amolda a los demás preceptos superiores.

Exigencias del artículo 122. Demás preceptos.

El Decreto 2279 fue dado durante la emergencia de 45 días declarada por el Decreto 1970 de 1974 (cuya exequibilidad reconoció esta corporación) y lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros. Así cumple los dos requisitos constitucionales referentes a suscripción conjunta y oportunidad de su misión.

Entre los factores de la situación de emergencia, el Decreto 1970 menciona deficiencias en el empleo de los recursos humanos, en el aprovechamiento de los elementos naturales y en el ritmo del comercio exterior.

El certificado de desarrollo turístico tiene por objeto el fomento de esa actividad, en cuanto origina trabajo nacional, aprovecha recursos naturales por medio de edificaciones y es fuente de divisas extranjeras. Así resulta claro que el Decreto en cuya virtud se otorga busca conjurar los indicados motivos de crisis y la extensión de sus efectos; por lo cual las medidas que consagra se refieren a materias que guardan relación directa y específica con la situación determinante del estado de emergencia.

De resto, dichos mandatos no desmejoran en manera alguna derechos sociales de los trabajadores, antes dan oportunidad de ejercerlos. Nótese que la Ley 60, en la parte sustituida, no consagraba derechos sociales y especiales de los trabajadores sino subsidios favorables a inversionistas. Así las cosas, no se ve cómo el Decreto 2272 pueda desmejorar situaciones jurídicas inexistentes.

A mayor abundamiento, procede tener en cuenta algunos antecedentes del Decreto 2272 en relación con ciertos artículos de la Ley 60 de 1968 y el Decreto 2053 de 1974.

El artículo 143 del Decreto 2053 deroga los mandatos 7º a 14 y 20 de la Ley 60 de 68, y con ellos la reglamentación que otorgaba incentivos, mediante el certificado de desarrollo turístico,

a quienes invertían capital en dos actividades diferentes:

a) En construcciones o ampliaciones de edificios destinados a hoteles u hospedajes, y

b) En la explotación del tráfico hotelero.

El Decreto 2272 a su vez, da disposiciones tendientes asimismo a fomentar el turismo; pero limita y disminuye los subsidios que representaba el referido certificado a la sola inversión de capital en edificios para alojamientos y hosterías, y no a la que tenga por objeto la mera explotación del negocio de hoteles u hospedajes para viajeros.

Por este mecanismo de eliminar, de una parte, estímulos que comprendían dos clases de inversiones, y de restablecer uno de ellos, por otra parte, a favor de una sola de éstas, hay confluencia de actos hacia un mismo resultado final: extinguir unas exenciones tributarias muy determinadas y apenas referentes a la explotación del negocio hotelero; y otorgar otra, que poco antes existía, a un género particular de empresa productiva (la de construcción de hoteles y hospedajes). Se trata de textos complementarios, en manera alguna incompatibles y que deben interpretarse en conjunto, sin dislocaciones. Para prescindir del antiguo y doble subsidio, tal como regía en virtud de la Ley 60, se abrogaron sus artículos 7º a 14 y 20. Y a efecto de revivir una sola de esas medidas de fomento, se expidieron los preceptos correspondientes del Decreto 2272. Cierto que esto se hubiera podido lograr por distintos medios, como el de sustituir directamente ciertos artículos de la Ley 60 por los nuevos del Decreto que se revisa, en un acto único, diciendo que esta última redacción quedaría como la vigente. Pero ello sería cuestión de preferencias técnicas, sin que el empleo de alguno de esos procedimientos, o de otros, implique violación de la Carta. Las leyes preexistentes, y por tanto, los decretos con fuerza de ley, se derogan y reforman por medio de actos posteriores de naturaleza legislativa, a tenor del artículo 76-2 de la Constitución, sin que sea necesario recurrir, ineludiblemente, a un solo ordenamiento. Con la misma finalidad cabe dictar varias normas sucesivas. El legislador, si actúa en la esfera de sus competencias, obra en estos casos en la forma que, a su parecer, mejor consulte las conveniencias que le inspiren. Y no huelga repetir que para ello goza de las amplias prerrogativas que le reconoce el citado artículo 76-2, de las cuales, por cierto, también disfrutaría si no existiera tan expresa disposición constitucional.

Y volviendo al asunto de la derogación de los artículos 7º a 14 y 20 de la Ley 60, de constitucionalidad reconocida por la Corte (sentencia de 31 de octubre de 1974) y de la validez del Decreto 2272, importa recalcar que bien pudo esta corporación resolver que era constitucional la derogación de la totalidad de los subsidios que concedía el certificado de la Ley 60, por estimar que, desaparecida una ayuda fiscal, se obtendría un mayor ingreso rentístico, propicio a contrarrestar en mayor o menor grado un motivo de anormalidad económica. Pero no es siquiera ilógico y menos aún contrario a la Carta que el Gobierno, por medio de un nuevo acto, complementario del primero, reduzca los efectos de éste, conservando siempre el objetivo de obtener un ingreso mayor del previsto en la Ley 60, y que, por otro camino, establezca estímulos al turismo, en busca de aprovechamiento de recursos naturales y de mayor empleo y de ingreso de divisas extranjeras, propósitos que persiguen, sin disputa, remediar factores que enumera el Decreto 1970 como causantes de la perturbación descrita en dicho acto. Al proceder de esta manera, el Gobierno actuó con la mira de conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, refiriéndose solamente a medidas que guardan relación directa y específica con las causas que determinaron el estado de emergencia. Esta determinación es correcta, por ceñirse con justedad al artículo 122 de la Constitución, según se dijo líneas arriba y conviene reiterarlo.

Tampoco se halla incoherencia entre las prescripciones del Decreto 2272 y los demás textos de la Carta. Se impone decidir qué es constitucional.

Decisión.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 214 y 122 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional,

Decide:

Es constitucional el Decreto 2272 del 22 de octubre de 1974, "por el cual se dictan normas sobre certificados de desarrollo turístico".

Publíquese, comuníquese al Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José Gabriel de la Vega,

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Decreto número 2272 de 1974 "por el cual se dictan normas sobre desarrollo turístico".

Nos apartamos de la sentencia por la cual la mayoría de la corporación declaró constitucional el Decreto de la referencia con fundamento en las siguientes razones:

I. Como lo hemos expresado en salvamentos de voto anteriores de acuerdo con el texto del artículo 122 de la Carta y como lo han admitido las respectivas sentencias de la corporación, las medidas que durante el estado de emergencia se tomen deben guardar "relación *directa* y *específica* con la situación que determine el estado de emergencia" y han de encaminarse "exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

Ahora bien. Promover el desarrollo turístico mediante la entrega a los inversionistas en establecimientos hoteleros o de hospedaje de certificados equivalentes "hasta del 15% del costo de la inversión, por una sola vez *al concluirse las obras correspondientes y cuando tengan licencia de funcionamiento*", es medida que carece de efecto inmediato para "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos" y cuya relación con los motivos señalados por el Gobierno para declarar aquel estado, es remota y no directa y específica, según pasa a mostrarse:

El primer considerando del Decreto 1970 de 1974, mediante el cual se declara el estado de emergencia dice que "para proteger los ingresos y salarios y velar por el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional... se impone intensificar la lucha contra la inflación y el alza constante del costo de la vida". Nótese de qué manera lo que este considerando expresa es la necesidad de "intensificar la lucha contra la inflación y el alza constante del costo de la vida", como medio de "proteger los ingresos y salarios y velar por el pleno empleo de los recursos humanos y naturales". Es decir, el motivo de la emergencia lo radica en la inflación y el alza del costo de la vida y no surge ninguna relación directa y específica entre la lucha contra estos fenómenos y la entrega de certificados de desarrollo turístico "a los inversionistas en establecimientos hoteleros o de hospedaje". Dichos certificados no son medios anti-inflacionarios, ni factor de control del alza del costo de la vida para que pueda considerarse que directa y específicamente se relacionan con el indicado motivo de emergencia.

Contentarse con afirmar que por el solo hecho de que en el mismo considerando se alude a "ingresos y salarios" y "al pleno empleo de los recursos humanos y naturales", ya se establece dicha relación, equivale a abrir ancha puerta para que cualquier medida quepa dentro de la emergencia, en cuanto de alguna manera permita dar empleo o utilizar elementos de construcción, fuera de que ese razonamiento rompe la ordenación lógica del tantas veces citado considerando, según se mostró arriba

El segundo considerando del citado Decreto 1970 dice en relación a "las emisiones destinadas a saldar un déficit fiscal de características excepcionales", origen principal de la desvalorización de la moneda y de los salarios reales. No vemos cómo sea posible relacionar, no ya directa y específicamente, sino aun remotamente, los certificados de desarrollo turístico con la suspensión de dichas emisiones y con la procura de saldar ese déficit.

Igual cosa sucede con los considerandos tercero y cuarto, pues aquél se refiere a que "el Estado se ha visto precisado a aplazar el pago de sueldos y salarios a sus servidores" y los plurinombrados certificados no contribuyen a llenar las arcas vacías del erario público, y el otro dice relación a la fuga de artículos de primera necesidad hacia los países vecinos, debido "al mantenimiento indefinido de precios artificiales y subsidios", y los certificados de desarrollo turístico en cosa alguna conducen a evitar ese fenómeno.

El quinto considerando se apoya en la "caída de los precios de algunos de nuestros productos principales de exportación en las lonjas internacionales", lo que "puede afectar gravemente el ritmo de nuestro comercio exterior". Tampoco guardan relación los referidos certificados con la caída de aquellos precios, ni se ve cómo contribuyen a mejorarlos.

El último considerando trae a cuento las dificultades producidas por el "derrumbe de Quebradablanca", a solucionar las cuales son ajenos por completo los certificados de desarrollo turístico.

Resulta, por lo tanto, evidente que no existe relación directa y específica *entre tales certificados de desarrollo turístico y los motivos invocados por el Gobierno para declarar el estado de emergencia y es hilar muy delgado como se adujo en las deliberaciones de la Corte, sostener que como aquéllos buscan estimular la construcción de hoteles y hospedajes y como construidos éstos llegan turistas extranjeros y como dichos turistas traen dólares, los certificados en cuestión contribuyen a enjugar el déficit o a mejorar el ritmo de nuestro comercio exterior.*

II. Pero milita contra el Decreto de la referencia otro argumento de gran significación:

El artículo 143 del Decreto 2053 de 1974, reorgánico del impuesto sobre la renta y complementarios, dictado también con ocasión del estado de emergencia, 22 días antes del que regula los certificados de desarrollo turístico, derogó expresamente "... los artículos 7º a 14, inclusive, y 20 de la Ley 60 de 1968...". Y el primero de esos preceptos derogados, rezaba:

"Créase el certificado de desarrollo turístico que emitirá el Gobierno Nacional con el fin de incrementar el turismo. *(Subrayamos).*

"Los certificados de desarrollo turístico servirán para pagar, por su valor nominal, toda clase de impuestos nacionales, se emitirán al portador, serán libremente negociables, no devengarán intereses, ni gozarán de exenciones tributarias, y constituirán renta gravable para sus beneficiarios directos".

Y resulta que el Decreto 2272 a que nos referimos, determina en su artículo 1º:

"Los certificados de desarrollo turístico, creados por la Ley 60 de 1968 *(subrayamos), se regirán a partir de la fecha del presente Decreto por las siguientes normas...".*

Es decir, lo que este Decreto regula son los certificados de desarrollo turístico, creados por la Ley 60 de 1968, *cuyo artículo 7º, que fue el que los creó, quedó expresamente derogado por el 143 del Decreto 2053 de 1974, como antes se indicó. Y es sabido que "una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó.* Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva" *(subrayamos), según manda el artículo 14 de la Ley 153 de 1887.*

Tenemos entonces que lo que el Decreto 2272 de 1974 pretende regular es una materia abolida de nuestro régimen jurídico por la derogación del artículo 7º de la Ley 60 de 1968, que fue el que creó el certificado de desarrollo turístico. Y esta desaparecida disposición no revive por la sola referencia que a ella hace aquel Decreto, cuando dice: "Los certificados de desarrollo turístico, *creados* por la Ley 60 de 1968, se regirán a partir de la fecha, por las siguientes normas:...".

Surge de aquí sin mayor esfuerzo que no se aviene con la Constitución el regular una materia inexistente por derogada.

III. Hay más. La situación antedicha conduce a esta otra razón de inexequibilidad del mencionado Decreto:

La Corte, por sentencia de 31 de octubre de 1974, declaró constitucional la casi totalidad del articulado del Decreto 2053 de 1974 y entre las normas cobijadas por esa declaración se encuentra el artículo 143, que derogó los artículos 7º a 14 y 20 de la Ley 60 de 1968, creadores del certificado de desarrollo turístico.

¿Por qué se produjo esa derogación y por qué la Corte la halló ajustada a la Carta? Sin duda, porque tales certificados, por ser un subsidio, contribuían a crear la situación de crisis originaria del estado de emergencia. De otra manera hubiera carecido de razón u objeto el que el Decreto 2053 de 1974 las derogara.

Siendo esto así, la medida que el Decreto 2272 toma, al tratar de recrear, por mera referencia, los certificados de desarrollo turístico, no tiende a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, saliéndose del marco del artículo 122 de la Carta.

Los expresados, son los principales argumentos por los cuales resulta manifiesta la inconstitucionalidad del Decreto en referencia.

Fecha ut supra.

Los Magistrados,

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Germán Giraldo Zuluaga y Humberto Murcia Ballén.

Salvamento de voto.

1º El Decreto 2272 como su título y el artículo 1º lo indican, dicta normas sobre certificados de desarrollo turístico creados por la Ley 60 de 1968.

Esta Ley dice en su artículo 7º:

"Créase el certificado de desarrollo turístico que emitirá el Gobierno Nacional con el fin de incrementar el turismo.

"Los certificados de desarrollo turístico servirán para pagar, por su valor nominal, toda clase de impuestos nacionales, se emitirán al portador, serán libremente negociables, no devengarán intereses ni gozarán de exenciones tributarias, y constituirán renta gravable para sus beneficiarios directos".

En los artículos siguientes la Ley 60 determina los beneficiarios de los certificados de desarrollo turístico, comprendiendo tanto a los inversionistas en nuevos hoteles u hosterías y a quienes mejoren sustancialmente los existentes como a los que exploten la industria hotelera (arts. 8º y 9º); a los inversionistas se les subsidia con tales certificados en cuantía hasta de un 15% por una sola vez del costo total de la inversión; a quienes exploten la industria se les entregarán certificados hasta por un 40% del monto de la renta líquida gravable, anualmente y durante un lapso que no exceda de 10 años o, alternativamente, hasta un 6% del total de las ventas en un año, durante el mismo lapso (arts. 8º, 9º, 11).

El artículo 10 regula la forma de determinar la renta gravable para efecto de la entrega de los certificados de desarrollo turístico.

Los artículos 11, 12 y 13 señalan el procedimiento y requisitos para obtener el beneficio de esos certificados y, el 14 faculta al Gobierno, de conformidad con el númeral 11 del artículo 76 de la Constitución, para hacer los contratos respectivos.

Finalmente, el artículo 20 ordena consignar determinadas sumas en la Corporación Nacional de Turismo para continuar gozando de una especial exención tributaria.

2º El Decreto legislativo número 2053 de 30 de septiembre de este año, que rige desde la fecha de expedición, dictado en ejercicio de las facultades conferidas al Presidente por el artículo 122 y que la Corte declaró constitucional en la gran mayoría de su articulado por sentencia de fecha 31 de octubre del presente año, dice en su artículo 143:

"Deróganse las normas anteriores en materia de impuestos sobre la renta, complementarios, adicionales, recargos y especiales que sean contrarios al presente Decreto, y en especial... los artículos 7º a 14, inclusive, y 20 de la Ley 60 de 1968...".

Estas disposiciones derogadas especialmente, son las mismas analizadas antes, que crean los certificados de desarrollo turístico, regulan su distribución entre los beneficiarios y autorizan al Gobierno para celebrar los respectivos contratos.

3º Al revisar el decreto que declaró la emergencia económica la Corte resumió las causas o hechos que la originaron, así:

"... necesidad de pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional e inflación y alza constante en el costo de la vida; desvalorización de la moneda y de los salarios y déficit fiscal de características excepcionales; aplazamiento del pago de sueldos y salarios a servidores del Estado; mantenimiento de precios artificiales y subsidios para artículos de primera necesidad y fuga de éstos hacia países vecinos por diferencia entre precios del mercado doméstico y los del mercado internacional; caída de productos principales de exportación en las lonjas internacionales, lo que puede afectar gravemente el ritmo del comercio exterior; y calamidad transitoria e inesperada, como ha sido el derrumbe de Quebradablanca, que "tiene aislados gran parte de los territorios situados al este de la Cordillera Oriental, privando al Distrito Especial de su principal fuente de abastecimiento y a los Llanos Orientales de elementos esenciales para el normal desarrollo de su actividad agrícola y pecuaria".

4º *Para declarar la constitucionalidad del Decreto 2053 de 1974 "por el cual se reorganizan el impuesto sobre la renta y complementarios" la Corte tuvo en cuenta los hechos que motivadamente fueron aducidos como causales de la declaratoria de emergencia económica, preferencialmente "el déficit fiscal de características excepcionales" y como consecuencia el aplazamiento del pago de sueldos y salarios de los servidores del Estado, y la necesidad de eliminar algunos subsidios o incentivos que mantenían precios artificiales, pues los decretos "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determina el estado de emergencia" como categóricamente lo exige la Constitución.*

5º *Consecuente con este razonamiento, la Corte encontró también constitucional la derogación especial de las normas de la Ley 60 de 1968 que creaban el certificado de desarrollo turístico, regulaban la distribución de ese auxilio y autorizaban al Gobierno para celebrar contratos con los beneficiarios, porque esta derogatoria se refería directa y específicamente a disminuir el déficit fiscal y a eliminar un subsidio, ambos invocados como causas de la emergencia, porque la eliminación de gastos que el Gobierno consideró innecesarios vendrá lógicamente a conjurar el déficit invocado para la emergencia.*

6º *El Decreto 2272, cuya constitucionalidad declara la Corte "por el cual se dictan normas*

sobre certificados de desarrollo turístico" revive el mismo subsidio creado por la Ley 60 de 1968, sin límite de cuantía, regula su distribución y faculta al Gobierno para celebrar los contratos respectivos, es decir, aumenta los gastos de la administración y por ende el déficit fiscal, y no tiende, en modo alguno, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

No sobra observar que la nueva creación de los certificados de desarrollo turístico, por referencia simplemente legal, procura el beneficio únicamente de los inversionistas de capital con exclusión total de los trabajadores, explotadores de la industria hotelera, que son los verdaderos creadores de riqueza, con lo cual se lesiona el inciso 6º del artículo 122.

No se puede justificar que el exceso de desembolsos fiscales que ocasionó el déficit pueda al mismo tiempo remediarlo y que los subsidios o precios políticos cuya necesidad de extinción se invocó para remediar la crisis, puedan concurrir también directa y específicamente a conjurarla.

Por estas razones considero que el Decreto 2272 de 1974 es inconstitucional.

Fecha ut supra.

Luis Sarmiento Buitrago.

EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

Su fomento tiene relación directa y específica con los factores de la crisis. — Es constitucional el Decreto 2366 del 31de octubre de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 19 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

El Secretario General de la Presidencia de la República envió a la Corte, para estudio de constitucionalidad, el Decreto 2366 de 31 de octubre de 1974, extendido en estado de emergencia:

Texto del decreto.

"DECRETO NUMERO 2366 DE 1974
(octubre 31)

"por el cual se dictan normas para el fomento de las exportaciones no tradicionales.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

"Artículo primero. Los recursos adicionales que conforme al presente Decreto perciba el Fondo de Promoción de Exportaciones se destinarán al fomento de las exportaciones no tradicionales. Para el cumplimiento de esta finalidad, el Fondo podrá establecer:

"a) Condiciones especiales para los préstamos destinados a la financiación y prefinanciación de exportaciones y a la adquisición de activos que se dediquen primordialmente a la producción de bienes exportables;

"b) Crear mecanismos de compensación transitoria, destinados a cubrir parcialmente aumentos en los costos de producción de artículos exportables de nuevas empresas y de ensanches de las existentes;

"c) Con participación de sus propios recursos, si a ello hubiere lugar, promover sistemas de transporte internacional y almacenamiento a través de procedimientos que aseguren la regularidad y el incremento de las exportaciones;

"d) Prestar asistencia técnica a empresas exportadoras, especialmente pequeñas y medianas, y

"e) Financiar la adquisición de certificados de cambio a futuro para cubrir el riesgo de desvalorización en las deudas adquiridas por los exportadores en moneda extranjera.

"Parágrafo. En armonía con lo previsto en el *literal a)* de este artículo, el Fondo de Promoción de Exportaciones podrá otorgar avales y otras garantías para la adquisición de equipos de transporte. PROEXPO establecerá las condiciones y requisitos para los financiamientos que se avalen.

"Artículo segundo. Las medidas de que trata el artículo anterior serán siempre de carácter general y podrán cubrir todas las exportaciones no tradicionales, las de ciertos sectores o ramas de la producción, o las de determinadas categorías de productos. Igualmente el fomento deberá extenderse al incremento de las mismas y a las nuevas.

"Artículo tercero. Para el ejercicio de las funciones que el presente Decreto le señala, el Fondo deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

"a) Contribución al empleo de mano de obra nacional;

"b) Costos de producción y de exportación;

"c) Situación de los mercados externos;

"d) Eficiencia en los campos de transporte y comercialización;

"e) Importancia de los insumos nacionales incorporados en los productos de exportación;

"f) Participación de las exportaciones en la producción total;

"g) Incremento de las exportaciones de la respectiva empresa;

"h) Carácter de nueva empresa, empresa en ensanche o empresa existente;

"i) Efectos sobre la distribución del ingreso.

"Artículo cuarto. La totalidad o parte de las medidas de estímulo a las exportaciones no tradicionales de que trata el presente Decreto, podrá sujetarse a la celebración de contratos con el Fondo de Promoción de Exportaciones, en los cuales se seguirán los criterios que se establezcan en desarrollo del artículo anterior, y se señalarán los derechos y obligaciones recíprocos de las partes, así como las sanciones e indemnizaciones a que su incumplimiento diere lugar.

"Artículo quinto. Los organismos oficiales que otorguen crédito para inversiones, tales como el Instituto de Fomento Industrial, la Corporación Financiera Popular, así como los Fondos Financiero Industrial y de Inversiones Privadas que administra el Banco de la República, darán prelación en el otorgamiento de créditos a nuevas empresas y al ensanche de las existentes cuando parte de su producción se destine a exportaciones.

"Artículo sexto. El impuesto sobre el valor CIF de los bienes importados de que trata el artículo 229 del Decreto 444 de 1967 será del tres y medio (3½%) a partir de la fecha de publicación de este Decreto y del cinco (5%) a partir del primero (1º) de octubre de 1975.

"Artículo séptimo. El gravamen establecido en el artículo 20 del Decreto 688 de 1967, se continuará cobrando en los términos de las disposiciones que lo crean, adicionan o reforman.

"Artículo octavo. Al impuesto de que trata el artículo 6º del presente Decreto, continuarán aplicándose las disposiciones vigentes sobre base, forma de liquidación y recaudo.

"Continuarán exentas de este gravamen las importaciones enumeradas en el artículo 230 del Decreto 444 de 1967 y disposiciones concordantes.

"Artículo noveno. Acláranse los artículos 166 del Decreto 444 de 1967 y 12 del Decreto 688 de 1967, así: El certificado de abono tributario de que tratan los Decretos 444 de 1967 y 688 de 1967 se liquidará con base en el reintegro del valor FOB de las mercancías exportadas.

"En ningún caso la exportación de servicios dará lugar a liquidación de CAT.

"Artículo décimo. No se entienden poseídos en Colombia ni generan renta de fuente dentro del país, los créditos transitorios o a corto plazo originados en la importación de mercancías y en sobregiros o descubiertos bancarios, los créditos destinados a la financiación o prefinanciación de exportaciones, ni los señalados en el artículo 128 del Decreto 444 de 1967, siempre que se ajusten a las condiciones y requisitos que establezca la Junta Monetaria.

"Quienes efectuaren pagos o abonos en cuenta por concepto de intereses originados en tales créditos no están obligados a hacer retención en la fuente.

"Artículo decimoprimero. Uno de los representantes permanentes del Presidente de la República en la Junta Directiva del Fondo de Promoción de Exportaciones será el Ministro de Relaciones Exteriores.

"Artículo decimosegundo. El presente Decreto regirá a partir de la fecha de su publicación.

"Comuníquese y publíquese.

"Dado en Bogotá, D. E., a 31 de octubre de 1974".

Consideraciones:

Vencido el término de lista sin que se hayan propuesto impugnaciones, se considera:

Según el Decreto 2366 los recursos adicionales que en virtud de su expedición perciba el Fondo de Promoción de Exportaciones se dedicarán al fomento de las no tradicionales, por medio de los procedimientos de financiación señalados en los literales a) a e) de su artículo primero, medidas que deberán reglamentarse de manera general (art. 2º).

El artículo 3º, numerales a) a i) enumera los criterios que deben orientar las funciones del Fondo, entre ellos los de contribución al empleo de mano de obra nacional, importancia de los insumos nacionales incorporados en los productos de exportación, efectos sobre la distribución del ingreso y otros semejantes.

Para aumentar los recursos del Fondo se eleva el impuesto sobre el valor CIF de los bienes importados de que trata el artículo 229 del Decreto 444 de 1967 al 3½% a partir de la publicación del acto que se analiza y al 5% desde el 1º de octubre de 1975 (art. 6º). Se precisa además que continuarán rigiendo las exenciones al gravamen referido en lo tocante a las importaciones enumeradas en el artículo 230 del Decreto 444 citado (art. 8º).

Las demás disposiciones (arts. 4º, 5º, 7º, 10 y 11) aclaran o complementan las que se dejan resumidas.

El artículo 9º dispone: "Acláranse los artículos 166 del Decreto 444 de 1967 y 12 del Decreto 688 de 1967, así: El certificado de abono tribu-

tario de que tratan los Decretos 444 de 1967 y 688 de 1967 se liquidará con base en el reintegro del valor FOB de las mercancías exportadas".

Pudiera decirse que el texto que acaba de transcribirse puede dar lugar a desconocimiento de derechos adquiridos si se aplica a situaciones jurídicas constituidas con anterioridad a la vigencia del Decreto 2366. Pero este reparo carece de fundamento, si se tiene en cuenta que el artículo 9º lo que hace es modificar las disposiciones anteriores a que se refiere, y para tiempo futuro. Circunstancia que pone más de relieve el artículo 12, a cuyo tenor las prescripciones todas del Decreto 2366 regirán apenas "a partir de la fecha de su publicación".

El ordenamiento en estudio fue firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros durante los 45 días de la emergencia declarada por el Decreto 1970 del año en curso, ajustándose de tal manera a los requisitos constitucionales sobre firma de todos los miembros del Gobierno y oportunidad para dictarlo.

Conforme al Decreto 1970, por el cual se declaró el estado de emergencia, entre los factores de esa crisis se encuentran fallas concernientes al comercio exterior, al aprovechamiento de los recursos naturales y a la utilización del elemento humano, las cuales tiende a corregir el Decreto 2366, al estimular ingresos de divisas extranjeras y favorecer la transformación de materias primas nacionales y el empleo de trabajo en la elaboración de productos exportables. Entre el Decreto 2366 y la situación de emergencia hay, pues, relación directa y específica.

De otra parte, ninguna de las disposiciones arriba transcritas desmejora derechos sociales de los trabajadores, antes da oportunidad de ejercerlos.

Las razones anteriores hacen concluir que el referido acto se ajusta a las prescripciones del artículo 122 de la Carta, sin que se haya visto infracción de ningún otro mandato superior. Es constitucional.

Decisión:

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 214 y 122 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional,

Decide:

Es constitucional el Decreto 2366 del 31 de octubre de 1974 "por el cual se dictan normas para el fomento de las exportaciones no tradicionales".

Publíquese, comuníquese al Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Sentencia que declara constitucional el Decreto número 2366 de 31 de octubre de 1974 "por el cual se dictan normas para el fomento de las exportaciones no tradicionales".

El Decreto de la referencia aumenta el impuesto a las importaciones señalado en el artículo 229 del Decreto 444 de 1967, modifica la base de liquidación de los certificados de abono tributario de que tratan los artículos 166 del Decreto citado y 12 del Decreto 688 del mismo año, destina esos recursos adicionales a que el Fondo de Promoción de Exportaciones fomente las exportaciones no tradicionales, señala facultades para el cumplimiento de tal fin y determina rigurosamente los criterios que la entidad debe aplicar en el fomento de tales exportaciones.

Las medidas adoptadas por el Decreto en estudio, no se destinan a proteger los ingresos y salarios, ni a velar por el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional, ni a luchar contra la inflación y el alza en el costo de vida, ni a remediar el déficit fiscal, ni a pagar sueldos y salarios de los servidores públicos, ni a suprimir precios artificiales o subsidios para artículos de primera necesidad, ni a recuperar en las lonjas internacionales los precios de nuestros principales productos de exportación, ni a remediar la calamidad proveniente de la caída del puente de Quebradablanca.

Las disposiciones del Decreto número 2366 de 1974 están destinadas a crear fondos con los cuales se pueden fomentar las exportaciones no tra-

dicionales. Por lo tanto, el Decreto no está destinado exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, pues no combate las causas que señaló el decreto de declaratoria de emergencia, según se vio en el párrafo anterior.

El fomento de exportaciones no tradicionales puede ser una medida indirecta para restablecer el ritmo del comercio exterior, pero no tiene relación directa y específica con la situación que determinó el estado de emergencia.

Por tales motivos el Decreto número 2366 de 1974 no fue dictado dentro de los términos consagrados en el artículo 122 de la Constitución, sino que excedió esos límites y por ello es inexequible.

En el examen particular del articulado del Decreto, la sentencia de la cual nos apartamos, considera que el artículo noveno es constitucional y no viola derechos adquiridos, porque la declaración que consagra no se aplica sino desde la vigencia del Decreto en adelante.

El artículo 14 del Código Civil y el 58 del Código de Régimen Político y Municipal, consagran una regla sobre los efectos de la ley, conforme a la cual las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras, se entenderán incorporadas en éstas. De manera que la aclaración del artículo noveno se entiende incorporada en los artículos 166 del Decreto 444 de 1967 y en el 12 del Decreto 688 del mismo año.

El artículo noveno cambia la base para la liquidación del certificado de abono tributario y aunque las liquidaciones que se hagan con esa base sean posteriores al decreto, ellas pueden afectar situaciones consolidadas bajo el imperio de la norma anterior, ya que quien hubiera adquirido el derecho al certificado de abono tributario antes de la vigencia del decreto, se vería lesionado por una liquidación posterior sobre base distinta. La norma habla en futuro de la liquidación, pero no de la aclaración.

Por otra parte, sostener que donde la norma dice "acláranse" ha de entenderse que no hubo aclaración, sino modificación, sería no interpretar, sino legislar, que tampoco es función de la Corte.

El artículo 9º del Decreto en cuanto por la vía de la aclaración cambia la base de liquidación del certificado de abono tributario, es violatorio del artículo 30 de la Constitución Nacional, porque hace que a quienes adquirieron derecho a ese certificado sobre la base que existía, se les modifique su situación para liquidarla con un factor diferente.

Por las razones expuestas, nos apartamos respetuosamente de la sentencia que declaró constitucional el Decreto número 2366 de 31 de octubre de 1974 "por el cual se dictan normas para el fomento de las exportaciones no tradicionales".

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez y Humberto Murcia Ballén.

IMPUESTOS DE ADUANA Y COMPLEMENTARIOS. EXENCIONES

Es exequible el Decreto 2367 de 31 de octubre de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 19 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 122 de la Carta, ha enviado para revisión constitucional el Decreto extraordinario de emergencia número 2367 de 31 de octubre de 1974 "por el cual se adicionan los Decretos 1979 y 2104 de 1974".

El decreto fue dictado dentro del término señalado al estado de emergencia económica por el Decreto número 1970 de 1974, y dentro del término de fijación en lista no hubo intervención ciudadana.

Su texto dice así:

DECRETO NUMERO 2367 DE 1974
(octubre 31)

por el cual se adicionan los Decretos 1979 y 2104 de 1974.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

Artículo 1º A partir de la fecha de vigencia del presente Decreto, se eliminan las exenciones vigentes en materia de impuestos de aduana y complementarios para las entidades descentralizadas de los órdenes nacional, departamental y municipal. No obstante, continúan exentas las importaciones que realicen las entidades dedicadas a la prestación de los siguientes servicios: defensa nacional, energía eléctrica, aseo, acueducto, alcantarillado, telecomunicaciones, salud pública, defensa civil, postales, educación, investigación científica y tecnológica, transporte público, obras públicas, puertos, conservación de recursos naturales renovables, beneficencia y comercialización de alimentos.

Artículo 2º El Instituto Colombiano de Comercio Exterior no aprobará exenciones de derechos de aduana a las importaciones que realicen la Nación, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías, los Municipios, el Distrito Especial de Bogotá y las entidades enumeradas en el artículo anterior, cuando dichas importaciones no estén destinadas única y exclusivamente al cumplimiento de las funciones que la ley les asigna.

En caso de duda, la Junta de Importaciones del Instituto de Comercio Exterior solicitará concepto al Consejo Nacional de Política Aduanera. Este concepto es obligatorio.

Artículo 3º Cuando se trate de importaciones de bienes de capital para las entidades de que tratan los artículos anteriores, la exención no podrá otorgarse sin el previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 4º Las importaciones que realicen las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta dedicadas a la minería y a los hidrocarburos tendrán las mismas exenciones de derechos arancelarios concedidas por el Decreto 1659 de 1964 a los particulares que desarrollan similares actividades.

Artículo 5º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica los Decretos 1979 y 2104 de 1974 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 31 de octubre de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno,

Cornelio Reyes.

El Ministro de Relaciones Exteriores,
Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia,
Alberto Santofimio Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa Nacional,
General *Abraham Varón Valencia.*

El Ministro de Agricultura,
Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
María Elena de Crovo.

El Ministro de Salud Pública,
Haroldo Calvo Núñez.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Jorge Ramírez Ocampo.

El Ministro de Minas y Energía,
Eduardo del Hierro Santacruz.

El Ministro de Educación Nacional,
Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,
Jaime García Parra.

El Ministro de Obras Públicas,
Humberto Salcedo Collante.

Consideraciones:

Por medio del Decreto 1979 del año que cursa, declarado constitucional por la Corte en sentencia de 15 de octubre de este año, se eliminaron las exenciones vigentes en materia de impuestos de aduana y complementarios para las entidades descentralizadas de los órdenes nacional, departamental y municipal. El Decreto 2104 de 2 de octubre del mismo año, introdujo algunas modificaciones al anterior, entre otras la consistente en extender dicha exención a las empresas comerciales e industriales del Estado dedicadas a la minería y al petróleo, como se encuentra establecido para los particulares que desarrollan iguales actividades, en los términos del Decreto 1659 de 1964. Aquel Decreto también fue declarado constitucional por sentencia de noviembre 5 de 1974, por hallarse arreglado al precepto 122 de la Constitución. El que ahora se revisa adiciona el artículo 1º de cada uno de los dos decretos anteriores en el sentido de extender la exención a los servicios de defensa nacional, aseo, defensa civil, educación, investigación científica y tecnológica, transporte público, obras públicas, puertos, conservación de recursos naturales renovables, beneficencia y comercialización de alimentos. Se dispone también por medio de los artículos 2º y 3º que el Instituto Colombiano de Comercio Exterior no aprobará dichas exenciones respecto de la Nación, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías, los Municipios, el Distrito Especial de Bogotá y las entidades señaladas en el artículo 1º, cuando no estén destinadas única y exclusivamente al cumplimiento de las funciones que la ley les asigne. Y dispone que en caso de duda la Junta de Importaciones de dicho Instituto solicitará concepto al Consejo Nacional de Política Aduanera, el cual es obligatorio. Y se agrega que cuando se trate de importación de bienes de capital para las mismas entidades, la exención no podrá otorgarse sin el prévio concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. Finalmente el artículo 4º extiende a las sociedades de economía mixta dedicadas a la minería y a los hidrocarburos las exenciones de derechos arancelarios concedidas por el Decreto 1659 de 1964, a los particulares que desarrollan actividades similares.

La modificación consiste, en síntesis, en haber hecho extensivas las exenciones mencionadas a otros servicios fundamentales, así como a las sociedades de economía mixta, y en someter la viabilidad de las mismas a la intervención del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, y en ciertos casos al concepto del Consejo Nacional de Política Aduanera y del Departamento Nacional de Planeación. Se trata de someter a un riguroso sistema de control las exenciones referidas para evitar que so pretexto de ellas se hagan importaciones innecesarias o inútiles.

Tratándose de la misma materia a que se refieren los Decretos 1979 y 2104 de 1974 y de la misma finalidad orientada hacia la restricción del gasto público, los razonamientos en que se apoyó la Corte para declararlos constitucionales, son aplicables al Decreto que ahora se revisa, por lo cual debe concluirse que se arregla en un todo a la finalidad del artículo 122 de la Carta en concordancia con la motivación del Decreto 1970 del mismo año que declaró la emergencia

económica. No se observa, por otra parte que el Decreto quebrante ningún otro precepto de la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es *exequible* el Decreto 2367 de 31 de octubre de 1974.

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

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Zambrano, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorio Sarria y José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Sentencia que declara constitucional el Decreto número 2367 de 1974.

Como el Decreto 2367 de 1974 es adicional de los Decretos 1979 y 2104 del mismo año, y nos hemos apartado de las sentencias relativas a ellos, las razones que en los disentimientos respectivos expusimos, sirven también para sustentar el salvamento de voto que hacemos ahora en cuanto a la providencia que declara constitucional este Decreto 2367 de 1974.

José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Mario Alario D' Filippo.

HIDROCARBUROS

El Decreto 2310 coadyuva a eliminar el déficit actual y previene uno futuro. — Constitucionalidad del Decreto legislativo número 2310 de 28 de octubre de 1974, "por el cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesión en materia de hidrocarburos y se adiciona el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974".

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 21 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. El control constitucional.

1. La Presidencia de la República, con oficio de 28 de octubre del año en curso, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 2310 de 28 de octubre de 1974, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución.

2. Por auto de 29 de los mismos mes y año, se ordenó la fijación en lista, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del Decreto 432 de 1969.

3. Dentro del término de la fijación no se presentó escrito alguno de coadyuvancia o impugnación del mencionado Decreto.

II. Texto del decreto.

El texto del Decreto en revisión es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2310 DE 1974
(octubre 28)

por el cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos y se adiciona el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

Artículo 1º Con excepción de los contratos de concesión vigentes en la fecha de expedición del presente Decreto, la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional estará a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos, la cual podrá llevar a efecto dichas actividades, directamente o por medio de contratos de asociación, operación, de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión, celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

Los contratos que celebre la Empresa en virtud de lo dispuesto en este artículo, requerirán para su validez ser aprobados mediante resolución del Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 2º Los titulares de propuestas en trámite para explorar y explotar hidrocarburos, sin perjuicio del orden establecido en el artículo 21 del Decreto 1056 de 1953, si no hubiere terceros que ofrecieren mejores condiciones que las inicialmente propuestas, gozarán de preferencia para contratar con la Empresa Colombiana de Petróleos, en los términos del artículo anterior.

Si, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que la Empresa manifieste su determinación de celebrar un contrato relativo a toda o a una parte de la zona correspondiente a la propuesta en trámite, el titular no hubiere ejercido el derecho a la referida preferencia, perderá ésta definitivamente.

Artículo 3º En las explotaciones a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos, las regalías en favor de los Departamentos, Intendencias y Comisarías serán del nueve y medio por ciento (9½%) del valor bruto de la producción y las de los Municipios del dos y medio por ciento (2½%) del mismo.

Artículo 4º La Junta Directiva de la Empresa Colombiana de Petróleos procederá a modificar la organización interna de ésta, de acuerdo con las nuevas funciones que se le asignan por el presente Decreto.

Artículo 5º Para los efectos del artículo 58 del Decreto 2053 de 1974, en las inversiones necesarias realizados en materia de minas y petróleos, distintas de las efectuadas en terrenos o en bienes depreciables, se incluirán los desembolsos hechos tanto en áreas en explotación como en áreas no productoras, continuas o discontinuas.

Artículo 6º El contribuyente que derive renta de explotaciones de hidrocarburos en zonas cuyo subsuelo petrolífero se reconozca como de propiedad privada o de concesiones o contratos de asociación vigentes a la expedición del presente Decreto, tendrá derecho a una deducción por agotamiento, de conformidad con los artículos siguientes:

Artículo 7º La deducción por agotamiento podrá determinarse a base de estimación técnica de costo de unidades de operación o a base de porcentaje fijo.

El contribuyente podrá elegir el sistema para calcular el agotamiento; escogida una de las dos bases, sólo podrá cambiarla por una sola vez, con autorización de la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Artículo 8º La deducción anual por agotamiento normal a base de porcentaje fijo, será igual al diez por ciento (10%) del valor bruto del producto natural extraído del depósito o depósitos que estén en explotación y que se haya vendido o destinado a la exportación, o vendido para ser refinado o procesado dentro del país, o destinado por el explotador para el mismo objeto en sus propias refinerías, en el año o período para el cual se solicita la deducción, debiendo restarse de tal valor la suma equivalente a las participaciones causadas o pagadas a favor de particulares, o al impuesto causado o pagado sobre el petróleo de propiedad privada, o al de las participaciones que le correspondan a la Nación.

Para los efectos de este artículo, el valor bruto del producto natural se determinará con base en los precios en el campo de producción que señale la Comisión de Precios del Ministerio de Minas y Energía, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 162 del Decreto 444 de 1967, en lo que fuere pertinente, y a reglamentación que dictará el Gobierno.

El porcentaje permitido como deducción anual por concepto de agotamiento normal, no podrá exceder en ningún caso de treinta y cinco por ciento (35%) del total de la renta líquida fiscal del contribuyente, computada antes de hacer la deducción por agotamiento, siendo entendido que este límite no se aplica cuando el sistema de agotamiento sea el de estimación técnica de costo de unidades de operación.

La deducción por agotamiento normal a base de porcentaje fijo permitida en este artículo, se concederá en cuanto sea necesaria para amortizar totalmente el costo de las respectivas inversiones de capital distintas de las que se hayan hecho en terrenos o en propiedad depreciable.

Una vez que el agotamiento haya perdido su carácter de deducción por haber terminado la amortización total del costo de las respectivas inversiones de capital, distintas de las que se hayan hecho en terrenos o en propiedad depreciable, el explotador tendrá derecho, año por año, a una exención del impuesto sobre la renta equivalente al diez por ciento (10%) del valor bruto del producto natural determinado y limitado de acuerdo con las disposiciones de los incisos primero, segundo y tercero de este artículo.

Artículo 9º Además de la deducción anual por agotamiento normal, reconócese un factor especial de agotamiento, aplicable año por año a las siguientes explotaciones:

a) Las iniciadas después del 1º de enero de 1955 y hoy día existentes;

b) Las que se inicien a partir de la vigencia del presente Decreto y correspondan a zonas cuyo subsuelo petrolífero haya sido reconocido como de propiedad privada, y

c) Las correspondientes a contratos de concesión o asociación, vigentes a la expedición de este Decreto. Dicho factor especial será equivalente al 15% del valor bruto del producto natural extraído, determinado conforme a lo dispuesto en el artículo anterior y hasta el monto total de las inversiones efectuadas en estas explotaciones.

La deducción normal del diez por ciento (10%) y la especial del quince por ciento (15%) que se concede en este artículo, no podrán exceder, en conjunto, del cuarenta y cinco por ciento (45%) de la renta líquida fiscal del contribuyente computada antes de hacer la deducción por agotamiento.

Para las explotaciones situadas al este y suroeste de la cima de la Cordillera Oriental, el factor especial de agotamiento de que trata este artículo será del diez y ocho por ciento (18%) del valor bruto del producto natural extraído, determinado en la forma indicada en el artículo octavo y hasta el monto total de las inversiones efectuadas en estas explotaciones.

La deducción normal del diez por ciento (10%) y la especial del diez y ocho por ciento (18%) que se concede en el inciso anterior, no podrán exceder en conjunto del cincuenta por ciento (50%) de la renta líquida fiscal del con-

tribuyente computada antes de hacer la deducción por agotamiento.

Es entendido que estos límites del cuarenta y cinco por ciento (45%) y del cincuenta por ciento (50%) no se aplican cuando el sistema de agotamiento adoptado por el contribuyente sea el de estimación técnica de costo de unidades de operación.

Para las explotaciones a que se refiere este artículo, una vez que el factor especial de agotamiento haya perdido su carácter de deducción por haber terminado la amortización total del costo de las respectivas inversiones de capital, distintas de las que se hayan hecho en terreno o en bienes depreciables, el explotador tendrá derecho, año por año, a una exención del impuesto sobre la renta equivalente al diez y ocho por ciento (18%) para las explotaciones situadas al este y sureste de la cima de la Cordillera Oriental, y para las situadas en el resto del territorio nacional, al quince por ciento (15%) del valor bruto del producto natural extraído, determinado de acuerdo con las disposiciones del artículo octavo de este Decreto, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final de la misma disposición.

Parágrafo. Para tener derecho a esta exención especial, y a la deducción normal como exención, el contribuyente deberá reinvertir en el país en actividades de exploración, dentro de los tres años siguientes, el monto de las mencionadas exenciones. Si no hace la reinversión por el valor expresado, la diferencia se gravará como renta del contribuyente del año correspondiente a la finalización de dicho período. Si el monto de la reinversión del trienio fuere superior al valor de las exenciones de que trata este artículo, el contribuyente tendrá derecho a que se le abone el exceso para los períodos siguientes.

Artículo 10. Cuando se trate de exploraciones en busca de petróleos, llevadas a cabo a partir del 1º de enero de 1955 que correspondan a zonas cuyo subsuelo petrolífero haya sido reconocido como de propiedad privada o a concesiones o asociaciones vigentes a la fecha de expedición del presente Decreto, directamente por personas naturales o por compañías con explotaciones en producción o por medio de filiales o subsidiarias, se concederá una deducción por amortización de inversiones de toda clase hechas en tales exploraciones con cargo a la renta de explotaciones en el país, a una tasa del diez por ciento (10%) de la respectiva inversión.

Una vez iniciado el período de explotación, esta deducción se suspenderá; pero el saldo no amortizado de las inversiones correspondientes se tendrá como costo integrante del monto de las inversiones del respectivo contribuyente, amortizables por las deducciones normal y especial de agotamiento.

Cuando tales exploraciones queden abandonadas o desistidas, el saldo no amortizado de las inversiones hechas en exploración se continuará amortizando a la tasa anual del diez por ciento (10%).

Artículo 11. El contribuyente que derive renta de explotaciones de minas, gases distintos de los hidrocarburos y depósitos naturales, en concesiones, aportes, permisos y adjudicaciones vigentes a la expedición del presente Decreto, o en áreas de propiedad cuyo subsuelo minero haya sido reconocido como de propiedad privada, tendrá derecho a una deducción por agotamiento de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos siguientes.

Artículo 12. Cuando se trate de explotación de minas, gases distintos de los hidrocarburos y depósitos naturales, se concederá una deducción normal por agotamiento o amortización del costo del depósito natural de cuya explotación se trate, habida consideración de las condiciones peculiares de cada caso y teniendo en cuenta las siguientes normas generales:

A) El costo de que trata este artículo estará constituido por las siguientes partidas:

a) Los gastos capitalizados hechos en la adquisición de la respectiva concesión, aporte, permiso o adjudicación, o el precio neto de adquisición de la propiedad según el caso. Cuando la propiedad ha sido adquirida a título gratuito, el valor amortizable por agotamiento estará constituido por el que se le haya fijado en el título de adjudicación o de traspaso. En todos los casos de adquisición de la propiedad que se explota, deberá restarse de su precio de adquisición o del valor que se haya fijado como se dispone en esta norma, el precio o valor, según el caso, que corresponda a la superficie del terreno que sea susceptible de utilizarse económicamente para fines distintos de la explotación o producción de gas o minerales;

b) Los gastos preliminares de explotación, instalación, legales y de desarrollo, y en general, todos aquellos que contablemente deban ser capitalizados, a excepción de las inversiones hechas en propiedades para las cuales se soliciten deducciones por depreciación;

c) El saldo de los gastos capitalizados y no amortizados que se hayan efectuado en áreas improductivas por el contribuyente que invoca la deducción de acuerdo con el artículo 13 de este Decreto.

B) El arrendamiento, la concesión, el aporte o el permiso para la explotación de minas, de gases distintos de los hidrocarburos y de depósitos naturales, se estimará, para los efectos del agotamiento, como un contrato especial en que tanto el arrendador u otorgante de la concesión, permiso, aporte, según el caso, como el arrendatario o concesionario o beneficiario del permiso o del aporte conservan o retienen un interés económico en la propiedad agotable, interés que es la fuente de su respectiva renta. En consecuencia, la deducción por agotamiento se concederá tanto al arrendador o propietario como al arrendatario o concesionario, o beneficiario mencionado, sobre la base de sus respectivos costos, determinados conforme a las reglas establecidas en los apartes a), b) y c) inmediatamente anteriores.

La norma anterior se aplica a los contribuyentes que reciban participaciones o regalías por concepto de las explotaciones enumeradas anteriormente.

C) En el caso de propiedad poseída en usufructo, la deducción por agotamiento se computará como si el usufructuario tuviera el pleno dominio sobre la propiedad, y será éste quien tenga derecho a la deducción correspondiente.

D) La deducción por agotamiento se computará bien a base de estimación técnica de costo de unidades de operación, o bien, a base de porcentaje fijo:

a) Cuando la deducción por agotamiento haya de computarse a base de estimación técnica de costo de unidades de operación, en el año o período gravable en que resulte cierto, como resultado de operaciones y trabajos de desarrollo, que las unidades recuperables son mayores o menores que las primitivamente estimadas, este cálculo deberá ser revisado, en cuyo caso la deducción por agotamiento tendrá por base para el año o período gravable de que se trate y para los subsiguientes, el nuevo cálculo revisado;

b) La deducción por agotamiento a base de porcentaje fijo no deberá exceder del 10% del valor total de la producción en el año o período gravable, calculado en boca de mina, debiendo restarse previamente de dicho valor cualquier arrendamiento o regalía pagado o causado por concepto de la propiedad explotada.

El porcentaje permitido como deducción por agotamiento, no podrá exceder en ningún caso del 35% de la renta líquida del contribuyente computada antes de hacer esta deducción.

El sistema de agotamiento para calcular la deducción correspondiente queda a opción del contribuyente, pero una vez elegido el sistema solo podrá cambiarlo, por una sola vez, con autorización de la Dirección General de Impuestos Nacionales y previos los ajustes correspondientes que ordene esta dependencia.

E) La deducción normal por agotamiento, cualquiera que sea el sistema que se utilice, cesará al amortizarse el costo de la propiedad agotable. Una vez que el agotamiento haya perdido su carácter de deducción por haber terminado la amortización prevista de las inversiones, el explotador tendrá derecho, año por año, a una exención del impuesto sobre la renta equivalente al diez por ciento (10%) del valor bruto de la producción determinada conforme a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 13. Cuando se trate de exploraciones en busca de gases distintos de los hidrocarburos, minerales u otros depósitos naturales, llevadas a cabo directamente por personas naturales o por compañías con explotaciones en producción, o por medio de filiales o subsidiarias, se concederá una deducción por amortización de inversiones de toda clase hechas en tales exploraciones, con cargo a la renta de explotaciones en el país, a una tasa razonable, que en ningún caso excederá del 10% de la respectiva inversión, sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior.

Una vez iniciado el período de explotación, la deducción de que trata este artículo se suspenderá. Esta suspensión no obsta para que, por el saldo no amortizado de las respectivas inversiones, se concedan a la filial o subsidiaria deducciones con cargo a su renta, de acuerdo con las normas del artículo 12 de este Decreto.

Artículo 14. Las inversiones en hidrocarburos que se realicen por la Empresa Colombiana de Petróleos directamente o por contratos celebrados con posterioridad a la fecha de vigencia de este Decreto, así como las efectuadas en minas, gases distintos de los hidrocarburos, y depósitos naturales, correspondientes a aportes, concesiones y permisos igualmente perfeccionados con posterioridad a la misma fecha, se regirán por las normas sobre amortización de que trata el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974. En consecuencia no les serán aplicables las disposiciones de los artículos 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 y 13 anteriores.

Artículo 15. El presente Decreto rige a partir de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 28 de octubre de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno,

Cornelio Reyes.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia,

Alberto Santofimio Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa Nacional,

General *Abraham Varón Valencia.*

El Ministro de Agricultura,

Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Màría Elena de Crovo.

El Ministro de Salud Pública,

Haroldo Calvo Núñez.

El Ministro de Desarrollo Económico,

Jorge Ramírez Ocampo.

El Ministro de Minas y Energía,

Eduardo del Hierro Santacruz.

El Ministro de Educación Nacional,

Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,

Jaime García Parra.

El Ministro de Obras Públicas,

Humberto Salcedo Collante.

III. Antecedentes.

1. Como antecedente inmediato del Decreto legislativo número 2310 se invoca el Decreto número 1970 de 1974, por el cual se declara el estado de emergencia económica.

2. El Decreto número 1970 fue declarado constitucional por sentencia de la Corte de fecha 15 de octubre de 1974.

IV. Consideraciones:

Primera.

1. *El régimen jurídico del estado de emergencia económica o social se rige por lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política, artículo 43 del Acto legislativo número 1 de 1968.*

2. *Dentro de este régimen de excepción, se cumplen las siguientes etapas:*

a) Declaración motivada del estado de emergencia económica o social;

b) Expedición de los decretos, con fuerza de ley, acordes, de modo exclusivo, con tal motivación y que tengan relación directa y específica con la situación que determina el estado de emergencia; decretos que deben llevar la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho;

c) Revisión por la Corte Suprema de Justicia de estos decretos con el fin de comprobar su constitucionalidad.

Segunda

1. *La declaración del estado de emergencia económica o social faculta al Presidente de la República para tomar las medidas legislativas, que por su contenido intrínseco busquen eliminar las causas de la crisis o conjurar sus efectos.*

2. *El texto constitucional define, con precisión y sin equívocos, el campo dentro del cual puede moverse en el ejercicio excepcional de esta función.*

Tercera.

1. *El Decreto 2310 comprende disposiciones legales referentes a las siguientes materias:*

a) Los artículos 1º y 2º modifican el sistema vigente de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, reemplazando el sistema de la concesión por el de la explotación directa a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos o por el de "Contratos de asociación, operación, de servicio o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión", celebrados por dicha Empresa, con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras;

b) El artículo 3º señala las regalías que por razón de las explotaciones a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos, debe pagarse a los Departamentos, Intendencias y Comisarías, e igualmente, a los respectivos Municipios, continuando la costumbre legal sobre la materia;

c) El artículo 4º prevé la reorganización interna de la Empresa Colombiana de Petróleos, de acuerdo con las nuevas funciones que se le asignan por el Decreto en revisión;

d) Los artículos 5º a 10, inclusive, adicionan el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974 "por el cual se reorganiza el impuesto sobre la renta y complementarios". Concretamente se refieren a la deducción por agotamiento en las explotaciones de hidrocarburos y a la deducción por amortización de inversiones en las exploraciones en busca de petróleo;

e) El artículo 12 se refiere a la deducción por agotamiento a que tiene derecho el contribuyente que deriva renta de explotaciones de minas, gases distintos de los hidrocarburos y depósitos naturales;

f) El artículo 13 se refiere a la deducción por amortización de inversiones en las exploraciones en busca de gases distintos de los hidrocarburos, minerales u otros depósitos naturales, llevadas a cabo directamente por personas naturales o por compañías con explotaciones en producción, o por medio de filiales o subsidiarias, y

g) El artículo 14 dispone que, las inversiones en hidrocarburos que se realicen por la Empresa Colombiana de Petróleos directamente o por contratos celebrados con posterioridad a la fecha de vigencia de este Decreto, así como las efectuadas en minas, gases distintos de los hidrocarburos y depósitos naturales, correspondientes a aportes, concesiones y permisos igualmente perfeccionados con posterioridad a la misma fecha, se regirán por las normas sobre amortización de que trata el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974, y en consecuencia, no les serán aplicables las disposiciones antes mencionadas del Decreto número 2310.

2. *Se discrimina entre las explotaciones de hidrocarburos, gases distintos de éstos, minas y depósitos naturales, vigentes a la fecha de expedición del Decreto, o sea el 28 de octubre de 1974, y las inversiones realizadas por la Empresa Colombiana de Petróleos directamente o por contratos celebrados con posterioridad a tal fecha, así como las efectuadas en minas, gases distintos de los hidrocarburos y depósitos naturales, correspondientes a aportes, concesiones y permisos, también perfeccionados con posterioridad a dicha fecha, con el fin de someterlas a sistemas tributarios diferentes, así:*

a) Las primeras, o anteriores, se rigen por los artículos 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 y 13 del Decreto 2310;

b) Las segundas, o nuevas, se rigen por lo previsto en el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974.

En ambos casos se contempla un sistema fiscal llamado a estimular esta clase de actividades con beneficio evidente para el desarrollo industrial del país y con incidencia en factores como el aumento de los ingresos y salarios y el pleno empleo de los recursos humanos y naturales del territorio nacional.

3. *El Decreto en cuestión, al sustituir el régimen de la concesión por el de la exploración y y explotación de los hidrocarburos de propiedad nacional por la Empresa Colombiana de Petróleos, bien sea directamente o en asociación con otras personas naturales o jurídicas, persigue la mejor utilización de una de las más apreciables riquezas físicas del país, en forma benéfica para los intereses colombianos, como es fácil deducirlo de la simple comparación de un sistema con otro, y de las utilidades, de todo orden, que aporta al capital privado y al tesoro público; y coadyuva a eliminar el déficit actual y previene uno futuro.*

Además, lleva la firma del Presidente de la República y los Ministros, y fue expedido dentro del término señalado en el Decreto número 1970 que declaró el estado de emergencia.

4. *La relación directa y específica del nuevo estatuto con el conjunto de motivos determinantes de la declaración de emergencia económica contenida en el Decreto número 1970 de 1974, es pues, inequívoca. Y si alguna duda hubiere sobre el particular, ella se elimina con la resumida exposición que al respecto hace el Ministerio del ramo:*

Comentarios al Decreto 2310 de 1974 sobre hidrocarburos.

Son dos las materias, íntimamente ligadas entre sí, que trata el Decreto 2310 de 1974, dictado en uso de las facultades del artículo 122 de la Constitución: el régimen legal de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional y el sistema de amortizaciones y exenciones tributarias acordados a dichas actividades.

"a) El régimen legal de exploración y explotación.

"Sabido es que las actividades privadas dirigidas a la exploración y a la explotación de petróleos de propiedad nacional, desde principios de este siglo se han venido desarrollando por medio del sistema de contratos de concesión, cuyos lineamientos generales, en la actualidad, están contenidos en el Decreto 1056 de 1953, que se ha llamado Código de Petróleos y en la Ley 10 de 1961. Como sistemas de excepción existen: la explotación oficial de la antigua Concesión de Mares y las áreas otorgadas en aporte a Ecopetrol con base en el artículo 12 de la Ley 20 de 1969.

"El sistema de concesión, de hecho o de derecho, ha sido abolido en casi todos los países productores de petróleo, especialmente en la América Latina. El Gobierno Nacional consideró que tal sistema debía ser sustituido por el de asociación con la Empresa Colombiana de Petróleos, para así lograr que los recursos petrolíferos del subsuelo sean explotados en forma racional, eficiente y con mayores ventajas económicas para la Nación. Esta finalidad primordial del Decreto comentado se encuentra acorde con las motivaciones que en el Decreto 1970 de 1974 se señalaron como fundamento para declarar el estado de emergencia económica.

"Sin entrar en un detallado estudio comparativo del sistema de concesión y del sistema de asociación con Ecopetrol, para señalar cómo el último de ellos es el que verdaderamente responde a la necesidad de dar pleno y racional empleo a nuestros recursos naturales no renovables, basta puntualizar los siguientes aspectos:

"1º Los trámites gubernativos consagrados en el Código de Petróleos y en la Ley 10 de 1961 para el adelantamiento de la propuesta para contratar y para la celebración y el perfeccionamiento del contrato de concesión, han resultado excesivamente lentos y dispendiosos, a tal punto que muchos asuntos han durado varios años en proceso. En cambio los contratos de asociación con Ecopetrol, como generalmente se basan en negociaciones directas, no sufren ninguna demora en su culminación y puesta en marcha. Este solo aspecto de orden adjetivo evita la pérdida de tiempo en el aprovechamiento de los recursos respectivos.

"2º La retribución económica que obtiene la Nación en los contratos de concesión se circunscribe a las regalías o participaciones en el producto bruto y a los cánones superficiarios. Las primeras se liquidan mensualmente de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 10 de 1961, a razón de 11 y ½% del producto bruto en las explotaciones situadas al este y sureste de la cima de la Cordillera Oriental y de 14 y ½% en el resto del territorio nacional. Los cánones superficiarios se pagan anualmente, según el artículo 9º de la misma Ley "para las concesiones situadas al este y sureste de la cima de la Cordillera Oriental: primer año, US$ 0.10; segundo año, US$ 0.10; tercer año, US$ 0.20; cuarto año, US$ 0.30; quinto año, US$ 0.50; sexto año y siguientes, US$ 1.00 por hectárea.

"Para las zonas situadas en el resto del territorio nacional: primer año, US$ 0.20; segundo año, US$ 0.60; tercer año, US$ 1.00; cuarto año, US$ 2.00; para el quinto y sexto años, US$ 3.00 por hectárea.

"En contraste con lo anterior, en los contratos de asociación celebrados con Ecopetrol hasta la fecha sin perjuicio de que paulatinamente se vayan mejorando sus condiciones —la retribución económica percibida por la Empresa Oficial está representada por los siguientes rubros: 20% de regalía o participación en el producto bruto, en favor de la Empresa; 80% restante, deducidos los gastos de explotación, se divide por mitades entre Ecopetrol y el asociado particular. A todo ello debe agregarse que los gastos de exploración superficial y exploración con taladro los lleva a cabo por su cuenta y riesgo el asociado y en ellos únicamente entra a participar Ecopetrol cuando se haya descubierto un campo comercialmente explotable.

"3º En lo que se diferencian fundamentalmente los dos sistemas es en la ninguna injerencia por parte de los organismos estatales en la programación y ejecución de las operaciones industriales que adelante el titular de la concesión, especialmente en la etapa de explotación. El Código de Petróleos en su artículo 27 apenas establece que el concesionario no puede restringir la producción a una cantidad menor de la cuarta parte de la capacidad productora máxima de sus pozos, sin permiso del Gobierno y que si así procede sin obtener ese permiso se le cobra las regalías correspondientes a esa cuarta parte. Además, como inversión anual mínima, durante la explotación, el artículo 160 del mismo Código señala cuantías verdaderamente irrisorias.

"En contraste con lo expuesto, en el contrato de asociación son Ecopetrol y el asociado particular, de común acuerdo, quienes preparan los planes concretos de operación, los presupuestos respectivos y todas las actividades necesarias para el aprovechamiento de los recursos petrolíferos respectivos.

"b) Sistemas de amortizaciones y exenciones tributarias.

"En esta materia, el Decreto 2310 de 1974 adoptó dos determinaciones fundamentales: En primer lugar abolió para el futuro las figuras de orden tributario denominadas deducciones por agotamiento que tanto en petróleos como en minería se venían aplicando antes del Decreto 2053 de 1974, por virtud de la Ley 81 de 1960 y la Ley 10 de 1961 y en segundo lugar dejó, como normas de transición, las que consagraban tales deducciones pero única y exclusivamente para aquellas explotaciones provenientes de actos jurídicos perfeccionados antes del 28 de octubre

del presente año. El mantenimiento del sistema de agotamiento para los actuales explotadores de minas y de petróleos responde a la necesidad de mantener estables las reglas dentro de las cuales los respectivos inversionistas planearon y ejecutaron sus proyectos industriales, necesidad ésta no de orden legal o doctrinal ya que en materia tributaria el Estado puede cambiar las normas positivas en cualquier tiempo, si no de orden de tratamiento político a las inversiones.

"En cuanto a las futuras explotaciones, su amortización se hará de conformidad con el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974, que modifica radicalmente el sistema anterior y que a diferencia de los sistemas de deducción por agotamiento, se aplica mientras existan inversiones no amortizadas pero que una vez terminadas éstas, no se convierte en exención durante toda la vida del yacimiento.

"Es fácil entonces advertir cómo en virtud del nuevo tratamiento tributario contenido en el Decreto comentado, a tiempo que se dio una conveniente estabilidad a la inversión anterior, se fijó para las futuras un sano y equitativo sistema que sin ser desestimulante para el particular, significa un eficaz medio de mayor participación estatal en los beneficios derivados de la explotación del subsuelo".

(Comentarios al Decreto 2310 de 1974 sobre hidrocarburos. Bogotá, 20 de noviembre de 1974).

Cuarta.

1. *Como está dicho, los artículos 1º y 2º del Decreto número 2310 establecen un sistema legal nuevo para la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, suprimiendo el sistema anterior de la concesión, que aparece debidamente reglamentado en el Código de Petróleos, expedido de conformidad con el Decreto número 1056 de 20 de abril de 1953.*

2. *Mas, tal mutación se hace respetando las normas del artículo 30 de la Constitución relacionadas con los derechos adquiridos que emanan "de los contratos de concesión vigentes en la fecha de expedición del presente Decreto".*

3. *Respecto de las propuestas de contrato de concesión en trámite, cabe observar:*

a) Sus titulares "gozarán de preferencia para contratar con la Empresa Colombiana de Petróleos la exploración y explotación de los hidrocarburos a que tales propuestas se refieren, de acuerdo con el nuevo sistema, sin perjuicio del orden establecido en el artículo 21 del Código de Petróleos", y "si no hubiere terceros que ofrecieren mejores condiciones que las inicialmente propuestas";

b) Esta normación legal no lesiona derecho alguno adquirido o constituido con justo título, por cuanto, como lo tiene admitido la jurisprudencia de la Corte, y la del Consejo de Estado en consonancia con ésta, la propuesta o solicitud tiene trámites progresivos, y mientras tales trámites no se hayan llenado en su totalidad, los interesados apenas tienen una expectativa. (Sentencia de 8 de noviembre de 1929).

La expectativa de derecho que tiene el proponente en relación con la exploración y explotación de los yacimientos, solo se convierte en derecho al perfeccionarse la concesión.

El legislador, de acuerdo con su criterio y los intereses del servicio público, puede modificar, en la oportunidad que estime conveniente, el sistema legal de aprovechamiento de los recursos naturales que hacen parte del patrimonio nacional, sin que para ello sean obstáculo los trámites o procedimientos administrativos adelantados, que aún no han generado una situación jurídica subjetiva o individual.

V. Conclusión.

Esta no es otra que la de la constitucionalidad del Decreto 2310 de 28 de octubre de 1974, el cual se ciñe a lo previsto en el artículo 122 y demás preceptos de la Carta. Se persigue con él, de modo exclusivo, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y se refiere a materia que tiene relación directa y específica con la situación que determina el estado de emergencia.

VI. Fallo

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 122 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo número 2310 de 28 de octubre de 1974 "por el cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesión en materia de hidrocarburos y se adiciona el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974".

Comuníquese al Gobierno e insértese en la *Gaceta Judicial*

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Me-

dina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero y Luis Carlos Zambrano.

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Decreto número 2310 de 28 de octubre de 1974 "por el cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos y se adiciona el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974".

En anteriores salvamentos de voto hemos recalcado cómo el estado de emergencia proviene de hechos *sobrevinientes* que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país, o que constituyan también grave calamidad pública, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución; que las medidas que ante dicha situación tome el Gobierno deben estar destinadas *exclusivamente* a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y que han de tener relación *directa* y *específica* con la situación que determine aquel estado. De allí que sea fuerza concluir que tales medidas no tienen por finalidad corregir situaciones crónicas u ordinarias, ni el estado de emergencia faculta al Gobierno para dictar estatutos generales, ni para reformar estructuras, ni para disponer a la manera del Congreso, substituyéndolo.

Y el Decreto 2310 de 28 de octubre de 1974 "por el cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos y se adiciona el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974" lo que contiene es un cambio absoluto del régimen legal existente en Colombia para la celebración de contratos sobre exploración y explotación de hidrocarburos, de tal modo que a contar de su vigencia desaparece el sistema de concesión empleado hasta ahora por el país y se deja a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos el "llevar a efecto dichas actividades, directamente o por medio de contratos de asociación, operación, de servicios o de cualquier otra clase, distintos de los de concesión, celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras", según reza su artículo 1º, y a cuyo fin establece en las disposiciones subsiguientes al estatuto básico del nuevo sistema.

Excede, por lo tanto, ese Decreto las facultades restringidas, específicas, exclusivamente encaminadas a conjurar la crisis o a impedir la extensión de sus efectos en que las enmarca el precepto 122 de la Constitución.

La sentencia de que nos apartamos funda la constitucionalidad del estatuto en referencia sobre la consideración de que "al substituir el régimen de concesión por el de la exploración y explotación de los hidrocarburos de propiedad nacional por la Empresa Colombiana de Petróleos, bien sea directamente o en asociación con otras personas naturales o jurídicas, persigue la mejor utilización de una de las más apreciables riquezas físicas del país, en forma benéfica para los intereses colombianos, como es fácil deducirlo de la simple comparación de un sistema con otro, y de las utilidades de todo orden que aporta al capital privado y al tesoro público; y coadyuva a eliminar el déficit actual y previene uno futuro".

Pero esta razón encarece la conveniencia e importancia de las medidas tomadas en el citado Decreto y no la constitucionalidad del mismo en uso de los poderes estrictos conferidos al Gobierno con ocasión del estado de emergencia. No es la conveniencia e importancia (por grandes que se las supongan) de tales medidas, las que justifican su exequibilidad a la luz del texto 122 de la Carta, pues si así fuera, se desplazaría hacia el Ejecutivo competencia abierta para legislar y desaparecería el principio constitucional de que la responsabilidad legislativa corresponde al Congreso, que fue precisamente lo que no quiso hacer el constituyente en dicho artículo, según resulta de su letra, de la historia de su establecimiento y de su finalidad al confrontarla con las otras normas de la ley de leyes atributivas de competencia de las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público.

Estas sucintas razones, ampliamente expuestas en otros salvamentos de voto con motivo del resto de la legislación de emergencia, nos llevan a apartarnos con todo respeto de la decisión mayoritaria de la Corte.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez y Humberto Murcia Ballén.

DESEMPLEO. MEDIDAS PARA COMBATIRLO

Son inexequibles el inciso 2º del artículo 1º y el inciso 1º del artículo 8º del Decreto extraordinario de emergencia número 2375 de 1974. — Son exequibles las demás disposiciones del mismo Decreto.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 21 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 122 de la Constitución, ha enviado para su revisión constitucional el Decreto extraordinario de emergencia número 2375 de 1974 "por el cual se dictan medidas destinadas a combatir el desempleo", el que viene firmado por el Presidente y todos los Ministros.

El Decreto dictado dentro del término señalado a la emergencia económica dice textualmente:

DECRETO NUMERO 2375 DE 1974
(octubre 31)

por el cual se dictan medidas destinadas a combatir el desempleo.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

Artículo 1º El Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje podrá dictar resoluciones, que prestarán mérito ejecutivo ante la jurisdicción laboral, para el recaudo de los aportes consignados por los empleados en las Cajas de Compensación Familiar y no remitidos por éstas dentro del plazo legal al SENA.

Para ser oído en los procesos a que dieren lugar las resoluciones de que trata este artículo, deberá consignarse, a órdenes del Servicio Nacional de Aprendizaje, el valor de las sumas exigidas en dichas resoluciones.

Artículo 2º La mora en el giro mensual de los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje por parte de las Cajas de Compensación Familiar causará a éstas y a favor del SENA intereses del dos y medio por ciento (2½%) mensual.

Artículo 3º El Servicio Nacional de Aprendizaje no expidirá los certificados de paz y salvo a que se refiere el artículo 29 del Decreto 3123 de 1968 a los empleadores que incumplan la obligación de contratar los aprendices que por resolución del Director General se les señalen o que hubieren dejado de pagar dos meses consecutivos de salario de uno o más aprendices.

Artículo 4º Se presume que la industria de la construcción destina para la realización de los trabajos que ejecuta, un veinticinco por ciento (25%) de sus costos al pago de jornales y subcontratos de prestación de servicios.

En consecuencia, las personas jurídicas y naturales dedicadas a la industria de la construcción deberán pagar en cada año fiscal, como aporte al Servicio Nacional de Aprendizaje, el medio por ciento (½%) del valor de las obras que ejecuten directamente o a través de subcontratistas.

Artículo 5º A pesar de lo dispuesto en el artículo anterior, los interesados podrán comprobar ante el SENA, mediante la presentación de sus planillas de salarios y las de los subcontratistas, que sus costos de mano de obra tuvieron una incidencia inferior a la que se presume en el valor total de las construcciones por ellos ejecutadas.

En estos casos, su aporte al Servicio Nacional de Aprendizaje se hará conforme a las disposiciones anteriores al presente Decreto.

Artículo 6º Exonérase a la industria de la construcción de la obligación que, conforme a las

disposiciones vigentes, tiene de contratar aprendices.

En su lugar, créase el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción a cargo de los empleadores de ese ramo de la actividad económica, quienes deberán contribuir mensualmente al mismo con una suma igual a una vez el salario mínimo por cada cuarenta (40) trabajadores que laboren bajo sus órdenes.

El Fondo será administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje con la asesoría de la Cámara Colombiana de la Construcción y con cargo a él se atenderá el pago de la proporción salarial que corresponda a los aprendices que reciben formación profesional en los diversos oficios de la industria de la construcción.

Artículo 7º El artículo 5º de la Ley 188 de 1959 quedará así:

"El salario inicial de los aprendices no podrá ser en ningún caso inferior al cincuenta por ciento (50%) del mínimo convencional o del que rija en la respectiva empresa para los trabajadores que desempeñen el mismo oficio u otros equivalentes o asimilables a aquel para el cual el aprendiz recibe formación profesional en el Servicio Nacional de Aprendizaje.

Esta remuneración deberá aumentarse proporcionalmente hasta llegar a ser, al comenzar la última etapa productiva del aprendizaje, por lo menos igual al total del salario que en el inciso anterior se señala como referencia".

Artículo 8º A partir del 1º de enero de 1975, el Servicio Nacional de Aprendizaje transferirá el medio por ciento (½%) del total de su presupuesto al Servicio Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La administración de los recursos del Servicio Nacional de Empleo, esto es, la ordenación de gastos y la celebración de contratos con cargo a ellos corresponde al Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 9º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 31 de octubre de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno,
Cornelio Reyes.

El Ministro de Relaciones Exteriores,
Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia,
Alberto Santofimio Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa Nacional,
General *Abraham Varón Valencia.*

El Ministro de Agricultura,
Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
María Elena de Crovo.

El Ministro de Salud Pública,
Haroldo Calvo Núñez.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Jorge Ramírez Ocampo.

El Ministro de Minas y Energía,
Eduardo del Hierro Santacruz.

El Ministro de Educación Nacional,
Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,
Jaime García Parra.

El Ministro de Obras Públicas,
Humberto Salcedo Collante.

Consideraciones:

Dentro del término de fijación en lista intervinieron los ciudadanos Roberto Arias Pérez y César Castro Perdomo para pedir una declaratoria de inexequibilidad de los artículos 1º y 2º del Decreto. Adelante se hará el examen pertinente.

Como puede observarse de la transcripción anterior, el Decreto que se revisa contiene varias medidas, las que se enderezan a agilizar parte de la financiación que para el SENA *prevén las leyes vigentes mediante el sistema de juicios ejecutivos fundados en resoluciones del Director General del organismo; las encaminadas a dar empleo a los aprendices y a protegerlos también desde el punto de vista salarial; las que tienen por objeto promover el aprendizaje y empleo de trabajadores de la construcción mediante la crea-*

ción, financiación y administración de un organismo oficial denominado "Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción" y las que refuerzan la financiación del Servicio Nacional de Empleo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante la transferencia que debe hacerle el SENA *del* 1/2 *por ciento del total de su presupuesto anual.*

En sentencias de 15, 23 y 31 de octubre de 1974, dictadas con ocasión del examen de constitucionalidad de algunos decretos extraordinarios de emergencia, ha dicho la Corte que estos decretos, desde un punto de vista general para que puedan tenerse como exequibles deben mantenerse dentro del espíritu y finalidad del artículo 122 de la Carta, esto es, guardar estrecha y directa relación con los hechos que determinaron la emergencia económica y estar dirigidos a combatirlos o a conjurar sus efectos. El presente Decreto se somete a tales exigencias, pues, en principio tiene por meta reforzar económica y administrativamente, o crear organismos oficiales de carácter social destinados a promover el empleo, esto es, a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos del país, que es una de las finalidades sociales invocadas por la motivación del estado de emergencia.

Viniendo a la revisión del articulado y al examen de las impugnaciones, la Corte advierte:

1º *El artículo 1º faculta al Director General del* SENA *para dictar resoluciones, que prestarán mérito ejecutivo ante la jurisdicción laboral "para el recaudo de los aportes consignados por los empleados (sic) en las Cajas de Compensación Familiar y no remitidos por éstas dentro del plazo legal al* SENA*". La circunstancia de que el texto hable de "empleados" como sujetos de tributación a las Cajas, fija el argumento de inexequibilidad de uno de los impugnadores, pues, dice, la ley sólo obliga a los empleadores a cotizar para el pago del subsidio familiar y con el texto revisado vendría a resultar un gravamen hoy inexistente para los trabajadores. Una cuidadosa revisión de los preceptos que crearon y han venido sosteniendo el subsidio familiar y las Cajas de Compensación del mismo nombre, indican, en efecto, que el legislador creó esta obligación social a cargo exclusivo de los empleadores y no de los trabajadores. Así, resulta, por ejemplo de los artículos 7º del Decreto legislativo número 118 de 1957, 12 a 18 y ss. del Decreto 164 de 1957; 1º, 2º, 4º y concordantes del Decreto legislativo número 1521 de 1957; 1º y 6º del Decreto legislativo número 249 de 1957; 5º a 9º de la Ley 58 de 1963, 1º y 2º de la Ley 69 de 1966; 20 y ss. del Decreto extraordinario número 3123 de 1968 y 4º y concordantes del Decreto 1911 de 1972, reglamentario del anterior, estatutos todos en ninguna de cuyas disposiciones aparecen los trabajadores como cotizantes de las Cajas de Compensación, ni para el pago del subsidio familiar, ni para aportes destinados al Servicio Nacional de Aprendizaje. Frente a estos antecedentes legislativos y habida cuenta de que este primer artículo que se revisa, se refiere también al recaudo de aportes consignados a las Cajas de Compensación Familiar y a la obligación de remitirlos al* SENA *dentro de los plazos legales, forzoso es concluir que la norma se quiso referir y lo está haciendo a los aportes de los empleadores, únicos obligados a hacerlo, como se ha visto y por modo alguno a personas que jamás lo estuvieron. Se trata, por tanto, de un simple error material en la confección del decreto, pues, de otro lado, carecería enteramente de sentido dar carácter de título ejecutivo a unos actos oficiales que pretenden perseguir el recaudo de bienes inexistentes. Por este aspecto el cargo no prospera.*

En cuanto a que la materia del primer inciso del artículo sea ajena a la emergencia económica, como lo alega el otro impugnador, es punto que antes quedó planteado y resuelto en forma clara, (pág. 6ª) cuando se advirtió que la medida se endereza a agilizar los procedimientos de recaudo de los aportes o cuotas de que se nutre un establecimiento social de tanta importancia como el SENA*, y que por ello guarda relación con las causas de la emergencia económica. De otro lado, y en lo que concierne a haberle dado el carácter de título ejecutivo a las resoluciones del Director General, ante los jueces del trabajo, para cobrar a las Cajas de Compensación Familiar el valor de las cuotas atrasadas, es punto que se resolvió parcialmente por la Corte, en sentencia de 10 de febrero de 1972, con ocasión de la demanda de inexequibilidad del artículo 24 del Decreto extraordinario 3123 de 1968, que había tomado igual disposición. Se dijo entonces que asignar competencia a funcionarios judiciales para el conocimiento de hechos determinados, era cuestión que competía exclusivamente a la ley y excepcionalmente al Gobierno en ejercicio de precisas facultades extraordinarias. Y que como esta precisión se echaba de menos en el punto objeto de estudio, la asignación de competencia era inexequible. Y sobre la parte del precepto que dio carácter de título ejecutivo a las resoluciones del Director del* SENA *en la materia que se estudia, se tuvo por exequible luego de afirmar que "instituir empleos o descentralizar oficinas de la administración, puede suponer, en situaciones es-*

peciales, potestad para asignar atribuciones a empleados o gestores de personas administrativas; facultad que no siempre tiene que ser expresa y terminante, sino a veces implícita por imperativos 'del funcionamiento de oficinas de la administración, que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines'''. El Decreto que se revisa, con carácter y fuerza legislativos, ha tomado la misma determinación, en ambos aspectos, para asignar a los jueces del trabajo la competencia para conocer de los juicios ejecutivos a que puedan dar lugar las resoluciones del Director del SENA, *luego se ha mantenido dentro de la Constitución.*

2º *El segundo inciso del artículo 1º condiciona el derecho de ser oído en ''los procesos a que dieren lugar las resoluciones de que trata este artículo'' (las citadas en el punto anterior), al pago previo al* SENA *de las sumas que dichas resoluciones señalen. Tal disposición es violatoria del artículo 26 de la Carta, porque priva a todas luces de cualquier defensa a las Cajas de Compensación Familiar, ya que ni siquiera les permite discutir administrativamente, mediante los recursos generales ordinarios, las resoluciones del Director del* SENA. *Casos hay, particularmente en materia de tributos, en que para que el contribuyente pueda ser oído judicialmente, debe haber consignado previamente a favor de la administración las sumas que ésta, luego de una controversia, le haya deducido en contra. Pero condicionar el simple derecho de petición de que gozan las Cajas y que es una modalidad del derecho de defensa, al pago de lo que una de las oficinas públicas o de sus jefes haya determinado, sin más actuación, es desconocer una garantía constitucional, desconocimiento que a la luz de la Carta, no se puede prohijar. El inciso 2º de este artículo es, pues, inexequible.*

3º *El artículo 8-1 dispone que ''a partir del 1º de enero de 1975, el Servicio Nacional de Aprendizaje transferirá el medio por ciento (½%) del total de su presupuesto al Servicio Nacional de Empleo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social''. Aparentemente dicha transferencia persigue fortalecer económicamente la dependencia de uno de los órganos de la Administración Central, como es el Ministerio citado, que corrientemente y de conformidad con la ley orgánica del presupuesto, debe ser sostenido con fondos comunes. Pero, además, ello se hace a costa de la descapitalización de un organismo oficial como es el Servicio Nacional de Aprendizaje, cuya función principal es la de preparar y capacitar, en variados aspectos y grados, la mano de obra nacional, con lo cual está cumpliendo la tarea de facilitar al país un mejor y mayor aprovechamiento de sus recursos humanos. Hay más: desde cuando se reglamentó por el Código Sustantivo del Trabajo, de modo un tanto primitivo, el contrato de aprendizaje, hasta cuando se dictó la Ley 188 de 1959 que lo modernizó, la cuestión de la enseñanza y capacitación de los trabajadores adquirió categoría de derecho social y es objeto de un especial contrato de trabajo. Para cumplirlo existen disposiciones que comportan obligaciones para el aprendiz y para el empleador, y aquella entidad oficial está encargada expresamente de sustituirlos parcialmente en ellas a cambio de ofrecer un resultado de superación en la preparación de los trabajadores. Disminuir en cualquier proporción la capacidad económica de este instrumento estatal, es restarle posibilidades para cumplir su tarea y, por lo mismo, desmejorar un derecho social consagrado, lo que resulta contrario al inciso 6º del artículo 122 de la Carta. La norma es, pues, inexequible, y así habrá de declararse.*

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

1º Son *inexequibles* el inciso 2º del artículo 1º y el inciso 1º del artículo 8º del Decreto extraordinario de emergencia número 2375 de 1974.

2º Son *exequibles* las demás disposiciones del mismo Decreto.

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Sentencia que declara constitucional el Decreto 2375 de 1974 "por el cual se dictan medidas destinadas a combatir el desempleo".

El Decreto 2375 de 1974 cambia la competencia en los juicios ejecutivos que se sigan con base en las resoluciones dictadas por el Director General de Servicio Nacional de Aprendizaje, para atribuirla a la jurisdicción laboral, ordena intereses moratorios del 2½% mensual, a favor del SENA, autoriza la no expedición de certificados de paz y salvo a los patronos que dejen de contratar los aprendices o dejen de pagarles el salario, presume que la industria de la construcción destine para la realización de los trabajos que ejecuta, un 25% de sus costos al pago de jornales y subcontratos de prestación de servicios, manda pagar el ½% del valor de las obras como aporte en cada año al Servicio Nacional de Aprendizaje, permite demostrar una incidencia inferior y pagar conforme a las normas anteriores, exime a la industria de la construcción de la obligación de contratar aprendices, y en su lugar, dispone la creación del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción, provee a la financiación y administración de él, señala el salario inicial de los aprendices en el 50% del mínimo de los trabajadores, establece el traslado del ½% de los fondos del Servicio Nacional de Aprendizaje al Servicio Nacional de Empleo, y determina su administración por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En lo único en que este Decreto contribuiría indirectamente a combartir el desempleo, sería en su destinación de fondos para el Servicio Nacional de Empleo, pero en tal punto fue declarado inexequible por la sentencia a que nos referimos. No nos separamos de esta declaración porque compartimos en este aspecto las razones de la sentencia. Las demás medidas adoptadas se refieren principalmente al SENA, *no tienen relación directa con el desempleo, ni se destinan exclusivamente a conjurar la crisis, por lo cual no se ajustan a lo preceptuado en el artículo 122 de la Constitución.*

Además, respecto del artículo primero del Decreto, tampoco estimamos constitucional aprovechar el canon 122 de la Constitución para cambiar la competencia de los jueces.

Por todo lo cual disentimos de las declaraciones de constitucionalidad proferidas en esta sentencia.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago y Germán Giraldo Zuluaga.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.

Salvamento de voto.

Magistrado: doctor Aurelio Camacho Rueda.

Obedece a que el cambio de jurisdicción que contiene el inciso 1º del artículo 1º no hace relación directa y específica con las causas motivantes de la emergencia económica y, por tanto, en esa parte tal disposición es violatoria del artículo 122 de la Constitución Nacional.

El resto de la sentencia lo comparto.

Fecha ut supra.

(Fdo.), *Aurelio Camacho Rueda.*



PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO

Las medidas procedimentales no guardan conexión con el déficit fiscal. — Son inexequibles los artículos 1º a 49, 64 en lo referente a los fondos mutuos de inversión, 75, 84 y 85 del Decreto extraordinario de emergencia número 2247 de 1974. — Son exequibles las demás disposiciones del mismo Decreto.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 19 de 1974.

(Magistrados ponentes: doctores Guillermo González Charry y Aurelio Camacho Rueda).

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 122 de la Constitución ha enviado a la Corte para su revisión constitucional, el Decreto extraordinario de emergencia número 2247 de 21 de octubre de 1974 "por el cual se modifican normas procedimentales en materia tributaria y se dictan otras disposiciones".

El texto del decreto que va a revisarse es así:

DECRETO NUMERO 2247 DE 1974
(octubre 21)

por el cual se modifican normas procedimentales en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

CAPITULO I

Procedimiento para declaración de renta y ventas.

Artículo 1º Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, que tengan un ingreso superior a veinte mil pesos ($ 20.000) en el año o que posean en el país, en 31 de diciembre, un patrimonio bruto superior a ochenta mil pesos ($ 80.000), están obligados a presentar una declaración de renta y patrimonio, correspondiente al ejercicio respectivo.

Tal declaración deberá hacerse en tres (3) ejemplares, originales, salvo sus anexos de los cuales bastarán un original y dos copias.

Las personas naturales, las sucesiones de causantes extranjeros y las entidades extranjeras, deberán presentar declaración, cuando no obstante carecer de residencia o domicilio en Colombia, posean bienes en ésta u obtengan rentas cuya fuente esté en su territorio.

A tal efecto deberán presentar la declaración de los contribuyentes con domicilio o residencia en el exterior:

1. Las sucursales colombianas de empresas extranjeras;
2. A falta de sucursal, las sociedades subordinadas;
3. A falta de sucursales y subordinadas, el agente exclusivo de negocios;
4. Los factores de comercio, cuando dependan de personas naturales.

Si quienes quedan sujetos a esta obligación no la cumplieren, serán responsables por los impuestos que se dejaren de pagar.

Artículo 2º Las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro y las instituciones de utilidad común o fundaciones de interés público o social, creadas por la ley o por iniciativa particular, que no sean contribuyentes, deberán presentar anualmente una declaración simplificada que contenga un balance general y una relación discriminada de los ingresos mayores de mil pesos ($ 1.000) que hubieren recibido de una misma persona o entidad, por concepto de donaciones, durante el ejercicio y de los pagos que hubieren efectuado en el año a una misma persona o entidad, superiores a diez mil pesos ($ 10.000) en total y con indicación de cuantía, nombres y

apellidos, denominación o razón social y número de identificación tributaria del beneficiario.

Las entidades oficiales y, en general, las que no tengan la condición de contribuyentes, deberán presentar anualmente una relación de los pagos superiores a diez mil pesos ($ 10.000), que hubieren efectuado en el año, con indicación de los datos señalados en el inciso anterior.

La declaración simplificada ordenada en el presente artículo, deberá presentarse dentro del segundo trimestre de cada año.

Artículo 3º Todo contribuyente deberá relacionar en un anexo a su declaración de renta, los ingresos brutos superiores a diez mil pesos ($ 10.000) recibidos en el año gravable de una sola persona o entidad y los créditos activos vigentes en 31 de diciembre, superiores a cien mil pesos ($ 1000.000), con indicación del nombre y NIT de quien hizo el pago o del deudor.

Los ingresos o créditos declarados sin suministrar la identificación de quien hizo el pago o del deudor, respectivamente, se tendrán como sumas globales compuestas por partidas individuales inferiores a diez mil pesos ($ 10.000) o cien mil pesos (100.000) según el caso. El contribuyente no podrá alegar qué ingresos o créditos de cuantía superior se encuentran incluidos en las partidas globales.

Artículo 4º Suprímese el impuesto de timbre correspondiente a la declaración de renta. En su lugar se aplicará el artículo 147 del Decreto 1651 de 1961.

Artículo 5º Quienes, conforme al Decreto 1988 de 1974, estuvieren obligados a presentar la declaración de ventas expresada en el numeral 4º del artículo 12, deberán especificar los factores necesarios para determinar las ventas gravables y los impuestos descontables, sin perjuicio de los demás requisitos exigidos por la ley.

Artículo 6º En las declaraciones deberá expresarse la información indispensable para identificar al contribuyente y establecer correctamente el tributo. Aunque el uso de los formularios oficiales no es obligatorio, deberán suministrarse todos los datos pertinentes que en éstos se exigen, y para lo no previsto o cuando fueren insuficientes, se acompañarán los anexos necesarios.

No se entenderá cumplido el deber de presentar la declaración de renta o de ventas cuando ésta se limite a consignar las bases que el contribuyente considere gravables. Para cumplirlo se requiere, además, especificar los factores necesarios para determinar la renta y el patrimonio gravables o las ventas gravables, según el caso.

Artículo 7º No se aceptarán modificaciones a la declaración de renta y de ventas, después de tres (3) meses de vencido el término legal para presentarlas.

Cuando la enmienda implique disminución de las bases gravables o aumento de los créditos, el contribuyente deberá demostrar los hechos que la justifiquen. Si se trata de errores literales o numéricos apreciables en la misma declaración o sus anexos, no se necesitarán pruebas distintas a estos documentos.

Cuando la modificación sea espontánea e implique aumento de las bases gravables o disminución de los créditos, la sanción por inexactitud se reducirá a una quinta parte. En este caso no será necesario demostrar los hechos con prueba distinta de la afirmación del contribuyente y la corrección podrá efectuarse dentro de los seis meses siguientes al vencimiento del término para declarar.

Cuando se adicione la declaración, el término para practicar la liquidación de revisión establecida en el Capítulo II del presente Decreto, se contará a partir de la fecha de la última adición.

Si se presentare más de una declaración, las de fecha posterior se tendrán como adiciones.

El contribuyente no podrá introducir enmiendas en sus declaraciones de renta o de ventas, al hacer uso de las acciones y recursos otorgados por la ley.

Artículo 8º Dentro de la declaración deberá presentarse una liquidación privada de los tributos correspondientes. En una y otra deberán despreciarse las fracciones de peso y, si fuere del caso, incluir la sanción por extemporaneidad.

Cuando se adicione o corrija la declaración, simultáneamente deberá corregirse la liquidación privada.

Artículo 9º Cuando, antes de practicarse la liquidación de revisión, aparecieren errores aritméticos en la declaración de renta o de ventas o en la liquidación privada, esta última podrá modificarse.

También podrá la administración corregir porcentajes y cantidades que, habiendo sido prefijados por la ley sin dejar libertad para modificarlos o excederlos, hubieren sufrido modificaciones identificadas mediante el procesamiento electrónico de la declaración.

Artículo 10. Si, con motivo de las correcciones previstas en el artículo anterior, el gravamen fuere superior al de la liquidación privada, el contribuyente deberá cancelar la diferencia, junto con los intereses y sanción por mora a que

haya lugar. Si fuere inferior, la diferencia se abonará al contribuyente.

Las diferencias originadas en las correcciones se tendrán como reconocimiento para los efectos presupuestales correspondientes.

Artículo 11. La liquidación privada quedará en firme si, transcurridos tres (3) años desde su presentación, no se hubiere notificado la liquidación de revisión, salvo lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 15.

CAPITULO II

Liquidación del impuesto.

Artículo 12. El funcionario liquidador o auditor podrá requerir al contribuyente para que aclare situaciones o presente pruebas que demuestren la exactitud de los datos declarados o para que desvirtúe cargos o conclusiones resultantes de investigaciones tributarias. Los plazos señalados al efecto no serán inferiores a diez (10) días.

La sanción por inexactitud se rebajará hasta la mitad, cuando de la respuesta provocada por el requerimiento se derive un mayor impuesto.

Artículo 13. Las liquidaciones de revisión y las de aforo, correspondientes a los impuestos de renta y ventas, deben contener los siguientes datos:

1. Fecha y número; en caso de no indicarse la primera, se tendrá como tal la de su notificación.
2. Dirección y lugar del domicilio.
3. Período impositivo a que corresponda.
4. Nombres y apellidos, denominación o razón social del contribuyente.
5. Número de identificación tributaria.
6. Bases numéricas de determinación del tributo.
7. Monto de los tributos y sanciones a cargo del contribuyente.
8. Explicación sumaria de las modificaciones y rechazos efectuados en lo concerniente a la declaración y la liquidación privada.
9. Firma del funcionario o sello de control manual o automatizado.

Artículo 14. Podrán corregirse en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud del interesado, por la oficina competente, de conformidad con las normas orgánicas de la Dirección General de Impuestos, previo examen de los antecedentes respectivos, los errores u omisiones que aparezcan en las liquidaciones de revisión y aforo, respecto de uno o varios de los factores contenidos en los numerales 1 a 5, inclusive, y 9 del artículo precedente.

La corrección se entenderá practicada en la fecha en que se produjo el acto corregido.

Si se corrigiere la dirección, los términos para cobrar la liquidación corregida y para recurrir contra ésta se habilitarán desde la fecha de aviso de la corrección dado al contribuyente.

Artículo 15. Las liquidaciones privadas podrán modificarse de oficio, por una sola vez, dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de la declaración de renta o de ventas, a fin de liquidar un mayor impuesto.

Dentro de la liquidación de revisión podrán aceptarse correcciones por inexactitud que hubieren generado mayores impuestos, siempre y cuando el total de esta liquidación arroje un gravamen superior al determinado en la privada.

Cuando de la investigación resultare que el impuesto es igual o inferior al establecido en la liquidación privada, se dictará auto motivado que ordene archivar el informativo.

En lo concerniente a un mismo período gravable, podrán efectuarse una o varias investigaciones tributarias, mientras no se hubiere notificado la liquidación de revisión ni se hubiere agotado el término de tres años señalado para practicarla.

Si, con motivo de practicarse una liquidación oficiosa, se hubieren observado inexactitudes de igual especie a las que la motivaron pero correspondientes a períodos gravables anteriores, podrán practicarse otras liquidaciones de revisión. Esta facultad solo abarca los dos períodos gravables precedentes y no podrá afectar situaciones jurídicas concretas determinadas por una providencia en firme o por la ley.

No será necesario practicar liquidaciones de revisión con el fin de expedir certificado de paz y salvo a sucesiones ilíquidas y a sociedades que debieren presentar declaraciones de renta por fracciones de año, si mediante breve investigación ordenada a tiempo con la solicitud del paz y salvo, no se hubiere encontrado fundamento para modificar la liquidación privada.

Esta misma regla se aplicará a los extranjeros que deban presentar declaración de renta por fracción de año, a fin de ausentarse del país.

La liquidación de revisión en la forma aquí establecida, se practicará para modificar liquidaciones privadas de declaraciones de renta presentadas en 1974 y años posteriores. Las presentadas con anterioridad a 1974 podrán ser objeto tanto de liquidación oficial inicial como de revisión.

La liquidación de revisión ahora establecida, se practicará para modificar las liquidaciones

privadas de declaraciones de ventas que se presenten a partir del 1º de enero de 1975. Las presentadas hasta el 31 de diciembre de 1974 podrán ser objeto de liquidación oficial de corrección y de revisión.

Artículo 16. Las sanciones que deban aplicarse en el acto de liquidación de impuestos o con ocasión de los recursos, prescriben en igual término al establecido para aforar o revisar.

Artículo 17. Para efectos fiscales, el contribuyente deberá fijar una dirección, en cada declaración de renta o de ventas que presente.

Cuando la liquidación se hubiere enviado a una dirección distinta de la registrada o de la posteriormente informada por el contribuyente, habrá lugar a corregir el error, en cualquier tiempo, enviándola a la dirección correcta. En este último caso, los términos legales solo comenzarán a correr a partir de la notificación hecha en debida forma.

La misma regla se aplicará en lo relativo al envío de citaciones, requerimientos y otros comunicados.

La información del contribuyente sobre cambio de dirección solo se considerará válida cuando sea suministrada por escrito a la Administración de Impuestos en donde hubiere presentado su última declaración y sin mezclarla con temas diferentes.

Artículo 18. La notificación de las liquidaciones de revisión o de aforo de los impuestos sobre la renta y de ventas, se hará de conformidad con los artículos 20 y 21 del Decreto 1651 de 1961.

CAPITULO III

Recurso de reconsideración.

Artículo 19. Contra los actos individuales de determinación de tributos e imposición de sanciones solo cabrá, por la vía gubernativa, el recurso que se consagra en el presente Decreto. No tendrá cabida en materia tributaria la revocación directa establecida en el Decreto 2733 de 1959.

Artículo 20. Las Secciones de Recursos Tributarios de las Administraciones de Impuestos Nacionales son competentes para fallar el recurso de que trata este capítulo, con arreglo a las disposiciones siguientes.

Artículo 21. Las resoluciones que dicten las Secciones de Recursos Tributarios y concernientes a los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberán ser consultadas ante el Director de Impuestos Nacionales, en la forma y condiciones establecidas por el inciso final del artículo 41 del Decreto 1651 de 1961.

Artículo 22. Contra los actos de liquidación de aforo o de revisión, procede el recurso de reconsideración ante la Sección de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos Nacionales que los haya proferido, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la respectiva notificación.

Este recurso también procederá contra las liquidaciones practicadas por las autoridades de aduanas por impuesto sobre las ventas, a quienes importen mercancías para su propio consumo y activos fijos. Para conocerlo será competente la Sección de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos Nacionales correspondiente al domicilio del importador, y el término para interponerlo se contará desde la fecha de pago del impuesto.

Artículo 23. En la decisión del recurso, los funcionarios podrán corregir oficiosamente los errores de los actos sometidos a su conocimiento y efectuar las compensaciones a que haya lugar, pero no podrán aumentar la suma total fijada a cargo del sujeto pasivo en la liquidación recurrida.

Artículo 24. El recurso deberá cumplir las siguientes condiciones:

1. Que se formule por escrito, con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

2. Que se presente una liquidación privada en la cual se incluyan los factores no discutidos de la oficial, junto con la prueba del pago correspondiente. Esta nueva liquidación en ningún caso podrá ser inferior a la presentada con la declaración, teniendo en cuenta sus adiciones y correcciones. Si todos los factores estuvieren impugnados, bastará en este caso acreditar el pago de la liquidación privada anexa a la declaración.

3. Que se interponga dentro de la oportunidad legal.

4. Que se acredite la personería adjetiva, cuando fuere del caso.

Cuando no se cumplan cualesquiera de los requisitos señalados en este artículo, el funcionario del conocimiento desechará el recurso por auto contra el cual procede recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación. Negada la reposición, quedará agotada la vía gubernativa.

Artículo 25. El recurso de reconsideración podrá interponerse verbalmente, en los casos de contribuyentes que declaren rentas de trabajo en más de un ochenta por ciento (80%) del total de sus ingresos brutos, siempre que la diferencia

entre la liquidación de revisión y la privada fuere inferior a diez mil pesos ($ 10.000).

Artículo 26. Si, a tiempo de interponer el recurso verbal, el contribuyente estuviere al menos provisto de la declaración de renta, la liquidación reclamada y los recibos de pago de la liquidación privada, el funcionario procederá a resolverlo en el acto.

A más de lo expresado, el contribuyente podrá presentar las pruebas que fueren pertinentes. Si el funcionario observare la falta de alguno de los dos documentos señalados en el inciso anterior, lo informará al contribuyente y postergará el fallo hasta cuando éste los complete, sin perjuicio de los términos legales. Si para el contribuyente fuere imposible presentarlos, el funcionario procederá de inmediato a fijar fecha y hora para audiencia y fallo y enseguida los solicitará de oficio a donde debieren reposar.

Artículo 27. El recurso verbal se fallará en resolución breve y sumaria que agotará la vía gubernativa.

Artículo 28. La vía gubernativa se agota al ejecutoriarse la providencia que decide el recurso de reconsideración.

Las providencias sujetas a consulta solo quedarán en firme una vez surtida ésta.

Artículo 29. El término señalado por el artículo 9º de la Ley 8ª de 1970 y relativo al impuesto sobre la renta, será de cuatro (4) años, cuando la cuantía discutida fuere superior a quinientos mil pesos ($ 500.000).

El efecto del artículo citado en el inciso anterior, estará sujeto a las siguientes reglas:

1. Que el recurso se haya interpuesto con la satisfacción de las exigencias señaladas en los tres primeros numerales del artículo 24.

2. Que el recurso no se haya interpuesto con temeridad o mala fe, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 30. Todo recurso deberá presentarse personalmente por quien lo suscribe, ante la Administración de Impuestos Nacionales a la cual se dirija. El signatario que esté en lugar distinto podrá remitirlo, junto con la constancia de su presentación personal ante funcionario competente, caso en el cual se considerará presentado a su recibo en la administración de su destino.

Artículo 31. El memorial por el cual se interponga recurso de reconsideración, a más de los requisitos exigidos en el presente Decreto, deberá contener la solicitud de las pruebas que pretenda hacer valer el contribuyente. Este memorial podrá corregirse por una sola vez, dentro de los dos meses siguientes a su presentación.

Artículo 32. El artículo 59 del Decreto 1651 de 1961 quedará así: Para estimar el mérito de las pruebas, éstas deben obrar en el expediente, por alguna de las siguientes circunstancias:

1. Formar parte de la declaración.

2. Haberse acompañado al memorial de recurso o pedido en éste, y

3. Haberse practicado de oficio.

Artículo 33. La providencia que decida el recurso de reconsideración o la que decida sobre la consulta del mismo, no podrán corregirse sino en la forma establecida en este Decreto para las liquidaciones de revisión o de aforo.

Artículo 34. Solo en el escrito en donde se interponga el recurso de reconsideración podrán alegarse nulidades y siempre y cuando ellas estuvieren especificadas en el Código de Procedimiento Civil y fueren compatibles con la naturaleza de este recurso.

CAPITULO IV

Intereses, sanción por mora y devoluciones.

Artículo 35. La obligación tributaria causa intereses corrientes y sanción por mora, en los términos que en el presente Decreto se establecen.

Cuando se trata de impuesto sobre la renta, los intereses corrientes se causan desde el 1º de julio del año siguiente al gravable y se calculan sobre la diferencia entre la liquidación de revisión y la privada, a la tasa que, a tiempo del pago, estuviere autorizada por la Junta Monetaria.

En el caso del impuesto de ventas, éstos se causan desde el último día del mes siguiente al respectivo período gravable y se fijan en la misma forma.

La sanción por mora será igual a los intereses corrientes, se acumulará a éstos y se causará desde el último día del cuarto mes siguiente a la notificación de las liquidaciones de revisión y de aforo. Esta sanción se suspenderá desde el primer año de interpuesto el recurso de reconsideración y hasta la notificación de la providencia que agote la vía gubernativa.

El valor de las cuotas vencidas, correspondientes a la liquidación privada causa tanto el interés corriente como la sanción por mora.

Artículo 36. Cuando por pagos hechos en exceso por el contribuyente, en lo relativo a sus obligaciones tributarias, resultare un crédito a favor suyo, se le devolverá el exceso y se le pagarán intereses corrientes e intereses moratorios.

Los intereses a cargo del fisco correrán desde cuando se causen y hasta la ejecutoria de la providencia que ordene devolver el saldo-crédito al contribuyente.

Los intereses corrientes se causarán desde el momento en que, hechas las imputaciones legales y las compensaciones a que hubiere lugar, resultare un saldo-crédito. En los casos de retención y de incremento estos intereses se causarán desde el 1º de julio del año siguiente al gravable.

Los intereses moratorios a cargo del fisco se causarán a partir del mes siguiente de la solicitud escrita de devolución hecha por el contribuyente, a la misma tasa de los intereses corrientes.

Artículo 37. La solicitud de devolución de saldos-créditos se resolverá dentro del mes siguiente a su presentación, previas las imputaciones de pagos hechos por el contribuyente y previas las compensaciones con saldos de otras cuentas del mismo, llevadas por las Administraciones de Impuestos Nacionales.

Contra la providencia que decida la solicitud solo procede el recurso de reposición, dentro de los cinco días siguientes al en que se notifique, recurso que se concederá en el efecto devolutivo.

Serán competentes para resolver las solicitudes de devolución, las Administraciones de Impuestos Nacionales en donde se lleve cuenta corriente al interesado, por concepto de renta o ventas, respectivamente.

CAPITULO V

Contabilidad y sanciones.

Artículo 38. Para efectos fiscales, la contabilidad de los comerciantes deberá sujetarse al Título IV del Libro 1º del Código de Comercio y, además, a las siguientes disposiciones:

1. Mostrar fielmente el movimiento diario de ventas y compras. Las operaciones correspondientes podrán expresarse globalmente, siempre y cuando se especifiquen de modo preciso los comprobantes externos que respalden los valores anotados.

2. Cumplir los requisitos señalados por el Gobierno mediante reglamentos, en forma que, sin tener que emplear libros incompatibles con las características del negocio, haga posible, sin embargo, ejercer un control efectivo y reflejar, en uno o más libros, la situación económica y financiera de la empresa.

Artículo 39. En lo concerniente al control tributario se consideran irregulares los siguientes hechos:

1. No llevar contabilidad, si hubiere obligación de llevarla, establecida por ley o reglamento.

2. No tener registrados los libros de contabilidad, si hubiere obligación de registrarlos, establecida por ley o reglamento.

3. No llevar los libros apropiados para las características del negocio o llevarlos en forma que no reflejen su verdadero movimiento.

4. No exhibir los libros de contabilidad, cuando las autoridades tributarias competentes lo exigieren.

5. Llevar doble contabilidad.

Artículo 40. Las irregularidades de que trata el artículo anterior se sancionarán con multas de:

1. Hasta el dos por ciento (2%) sobre los ingresos anuales que no excedan de dos millones de pesos ($ 2.000.000).

2. Hasta el tres por ciento (3%) sobre la parte de ingresos anuales que exceda de dos millones de pesos ($ 2.000.000) y no pase de cinco millones de pesos ($ 5.000.000).

3. Hasta el cuatro por ciento (4%) sobre la parte de los ingresos anuales que exceda de cinco millones de pesos ($ 5.000.000).

Cuando no pudieren establecerse dichos ingresos se aplicará una multa no menor de cinco mil pesos ($ 5.000) ni mayor de quinientos mil pesos ($ 500.000), pero sin exceder, en ningún caso, del cinco por ciento (5%) del patrimonio líquido del contribuyente.

Artículo 41. La extemporaneidad en la presentación de las declaraciones de renta y ventas será sancionada, por cada mes o fracción de mes de retardo, con multas equivalentes al diez por ciento (10%) del impuesto aplicable, hasta llegar a un límite máximo del ciento por ciento (100%). Esta sanción se cobrará sin perjuicio de los intereses corrientes.

Artículo 42. La extemporaneidad en la presentación de las declaraciones simplificadas de entidades no contribuyentes, a las cuales se refiere el artículo 2º del presente Decreto, será sancionada con el uno por mil (1‰) del valor total de sus ingresos anuales por cada mes o fracción, sin exceder del medio por ciento (½%) del patrimonio total de la respectiva entidad.

Cuando no resultare impuesto por pagar, la sanción por extemporaneidad en la presentación de la declaración de renta y de ventas será la misma establecida en el inciso anterior.

Artículo 43. Cuando, en materia de impuesto de ventas, fuere procedente practicar el aforo, la sanción será del ciento por ciento (100%) del gravamen correspondiente, sin perjuicio de los intereses corrientes. Si no resultare impuesto alguno, la sanción será de mil pesos ($ 1.000).

Artículo 44. La inclusión de descuentos o créditos tributarios improcedentes, ocasionará sanción del cincuenta por ciento (50%) de la dife-

rencia entre dichos descuentos y los determinados en la liquidación de revisión.

Artículo 45. Tanto para comerciantes como para quienes, sin serlo, lleven libros de contabilidad, éstos serán prueba suficiente, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

1. Estar registrados en la Cámara de Comercio o en la Administración de Impuestos Nacionales, según el caso.

2. Estar respaldados por comprobantes internos y externos.

3. Reflejar completamente la situación de la entidad o persona natural.

4. No haber sido desvirtuados por medios probatorios directos o indirectos que no estén prohibidos por la ley.

5. No encontrarse en las circunstancias del artículo 74 del Código de Comercio.

CAPITULO VI

Modificaciones en el trámite de la sucesión.

Artículo 46. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la desfijación del edicto emplazatorio o antes, si así lo pidieren los interesados, se formará un inventario, compuesto por la declaración de bienes relictos contemplados en el artículo 10 del Decreto 2143 de 1974, por la relación de los créditos pasivos que figuren en la declaración de renta del causante, por las deudas que hubieren sido reconocidas dentro del proceso, por los bienes y deudas de la sociedad conyugal y por los demás créditos activos y pasivos que fueren admisibles de acuerdo con la ley.

Dentro del mismo término deberá acreditarse que se efectuaron las publicaciones ordenadas por la ley.

Si hubiere cónyuge sobreviviente y no estuviere separado de bienes, su declaración de renta deberá presentarse antes de la diligencia de inventarios y avalúos, la cual no podrá aprobarse sin el cumplimiento de este requisito.

Artículo 47. Este inventario será elaborado por todos los interesados en la sucesión y presentado al juez para su aprobación, dentro del término establecido en el anterior inciso. Si no fuere presentado o si los interesados no se pusieren de acuerdo, el juez lo formará de oficio, dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de los interesados para presentarlo.

Del inventario hecho por el juez se dará traslado a las partes por el término de tres días. Si fuere objetado, las objeciones se tramitarán de acuerdo con la ley.

Si hubiere duda sobre el valor total o parcial de alguno de los bienes relictos, o si hubiere desacuerdo entre los interesados sobre dicho valor, resolverá el juez, previo dictamen pericial. Al efecto, el juez designará un solo perito, conforme a las normas de procedimiento civil.

Los valores así estimados no podrán ser inferiores, en ningún caso, a los que figuren en la declaración de renta del causante, en la del cónyuge sobreviviente o en la declaración de bienes relictos hecha por los interesados, y prevalecerán en la partición y en la liquidación de impuestos sucesorales, de renta y complementarios.

Cuandoquiera que, para efectos sucesorales, el Código Civil o el de Procedimiento Civil se refieran a inventarios y avalúos, dichas leyes se aplicarán con arreglo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

Artículo 48. Si fuere necesario rematar bienes para el pago del impuesto sucesoral, la Administración de Impuestos Nacionales efectuará una liquidación proforma de este impuesto.

Cuando los bienes relictos fueren solo muebles, el juez no podrá aprobar la partición mientras no se acredite el pago de los impuestos de renta y complementarios.

Artículo 49. Si, conforme al artículo 19 del Decreto 2143 de 1974, se optare por acogerse al régimen fiscal establecido en dicho decreto, bastará hacer la manifestación correspondiente por parte de todos los interesados ante el juez del proceso y, si fuere del caso, el trámite se continuará conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, una vez en firme el auto en que el juez acepte la manifestación.

Si hubiere más de un interesado pero no se lograre consenso unánime sobre la opción, el proceso continuará tramitándose conforme venía y se aplicarán las tarifas anteriores.

Para las sucesiones abiertas entre el 1º de octubre de 1974 y el 1º de enero de 1975, se aplicará el régimen fiscal establecido por el Decreto 2143 de 1974 y, en lo concerniente a ganancias ocasionales, lo establecido por el inciso 1º del numeral 4º del artículo 102 del Decreto 2053 de 1974.

CAPITULO VII

Disposiciones varias.

Artículo 50. Quienes hicieren uso de la amnistía patrimonial otorgada en el artículo 140 del Decreto 2053 de 1974, y denunciaren bienes no incluidos en declaraciones de renta y patrimonio de años anteriores, están obligados a demostrar, en su declaración de renta y patrimonio por el año gravable de 1974, la posesión de tales bienes en el último día de dicho año o período gravable. Si los contribuyentes no hicieren esta demos-

tración, los respectivos bienes no les serán computados dentro del patrimonio.

El reajuste patrimonial por pasivos inexistentes solo se aceptará si hubieren sido declarados con anterioridad al 30 de septiembre de 1974.

Si los bienes declarados por primera vez hubieren hecho parte del patrimonio declarado en años anteriores por parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, deberá demostrarse que se adquirieron a título oneroso; en caso contrario, se presumirá donación y su valor se gravará como ganancia ocasional.

Artículo 51. El costo de los bienes muebles e inmuebles que tengan el carácter de activos inmovilizados en 31 de diciembre de 1974, podrá ajustarse a su valor comercial, mediante la declaración de renta y patrimonio de este mismo año.

Si el contribuyente optare por reajustarlo, solo podrá agregar al costo reajustado las mejoras y contribuciones por valorización incurridos después de esa fecha.

Parágrafo 1º Para efectos de este artículo, en el caso de las acciones, su costo podrá ajustarse al valor fiscal que tuvieren en 31 de diciembre de 1974, o al que tuvieren en 31 de diciembre de 1973, si este último fuere superior.

Parágrafo 2º Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a cuotas o derechos en sociedades de responsabilidad limitada o asimiladas, para los cuales su costo será el valor fiscal que tuvieren en 31 de diciembre de 1974.

Artículo 52. El costo de los bienes muebles e inmuebles inmovilizados, señalado en el artículo anterior, podrá incrementarse anualmente, en la declaración de renta, en un ocho por ciento (8%) y, proporcionalmente, por fracción de año. Cuando el contribuyente no hubiere utilizado este derecho en un año dado, no lo podrá acumular para años posteriores.

Parágrafo. Los derechos o cuotas sociales en sociedades de responsabilidad limitada o asimiladas, no son reajustables aisladamente. Su reajuste resultará del que efectuare la sociedad en sus activos inmovilizados.

Artículo 53. Los ajustes patrimoniales autorizados en este Decreto sólo producen efectos para la determinación de:

1. La renta o ganancia ocasional obtenida en la enajenación de activos que hubieren hecho parte del activo fijo del contribuyente por un término de dos (2) años o más.
2. La renta presunta sobre patrimonio.
3. El patrimonio gravable.
4. El avalúo de los bienes relictos.

En consecuencia, no producirán efectos para la determinación de amortizaciones, depreciaciones, pérdidas en los bienes y pérdidas en la enajenación de activos, las cuales seguirán computándose en conformidad con su costo histórico.

Parágrafo. En el caso de acciones, los ajustes solo producen efectos para determinar la renta o ganancia ocasional que se obtuviere en su enajenación.

Artículo 54. Cuando se opte por los ajustes autorizados en los artículos anteriores, y éstos se hicieren respecto de bienes depreciables, al determinar el costo, para los efectos de la enajenación, así como para fijar sus valores patrimoniales, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Al costo declarado por el año o período gravable inmediatamente anterior se suman los ajustes autorizados en el artículo 52 del presente Decreto y las mejoras, si las hubiere.

2. Del resultado anterior se restan la depreciación u otras disminuciones fiscales correspondientes al respectivo año o período gravable, calculadas sobre costo histórico.

La utilidad que resulta al momento de la enajenación deberá imputarse, en primer término, a la renta líquida por recuperación de deducciones; el saldo de la utilidad constituye renta o ganancia ocasional en la enajenación de activos inmovilizados, según el caso.

Artículo 55. Cuando el contribuyente tuviere dentro de su patrimonio acciones de una misma empresa cuyos costos fueren diferentes, deberá tomar como costo de enajenación el promedio de tales costos.

Artículo 56. Las enajenaciones de activos inmovilizados, muebles e inmuebles, realizadas durante todo el año gravable de 1974, se regirán por las disposiciones que estaban vigentes el 30 de septiembre de 1974.

Artículo 57. El artículo 118 del Decreto 2053 de 1974 quedará así:

Para los efectos del impuesto complementario de patrimonio, el valor de las acciones es el que resulte de dividir el patrimonio neto de la sociedad por el número de acciones en circulación o de propiedad de los socios o accionistas.

Cuando las acciones se coticen en bolsa y no correspondan a sociedades de familia, su valor será el promedio del precio en bolsa en el último mes del respectivo año o período gravable.

Artículo 58. La corrección monetaria que se cause con posterioridad al 31 de diciembre de 1974 en las Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), estará gravada únicamente en la parte que exceda de un ocho por ciento (8%) anual. Este porcentaje se reducirá proporcional-

mente, si dichas unidades solo hubieren estado una fracción de año en el patrimonio del contribuyente.

La corrección monetaria que se cause hasta el 31 de diciembre de 1974 no está gravada con impuesto de renta ni de ganancias ocasionales. Cuando se trate de depósitos a término estipulado en dichas unidades antes del 30 de septiembre de 1974, la corrección monetaria que se cause durante los seis meses siguientes a su constitución tampoco estará gravada con impuesto de renta ni de ganancias ocasionales.

Artículo 59. El artículo 77 del Decreto 2053 de 1974 quedará así:

Para los efectos tributarios se presume que la renta líquida de cualquier contribuyente no es inferior al ocho por ciento (8%) de su patrimonio líquido en el último día del año o período gravable inmediatamente anterior, disminuido con el monto de la ganancia ocasional neta.

Esta presunción solo puede ser desvirtuada si se demuestra la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y la medida en que ellos influyeron en la determinación de una renta líquida inferior.

Se considera que hay fuerza mayor, entre otros, en los siguientes casos:

1. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) del patrimonio bruto se encuentra comprometido en una empresa industrial o agrícola que se halla aún en período improductivo.

2. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) del patrimonio bruto se encuentra comprometido en propiedades urbanas afectadas por prohibiciones de urbanizar o congelación de arrendamientos.

3. Cuando la actividad económica del contribuyente se encuentra afectada por medidas oficiales sobre precios, que determinan una reducción de la rentabilidad por debajo del ocho por ciento (8%).

Parágrafo. La presunción consagrada en el primer inciso del presente artículo no es aplicable a las sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas.

Artículo 60. Para los efectos del impuesto sobre la renta y complementarios de los ciudadanos colombianos que integran las reservas oficiales de primera y segunda clase de la Fuerza Aérea, mientras ejerzan actividades de piloto navegante o ingeniero de vuelo, en empresas aéreas nacionales de transporte público y de trabajos aéreos especiales, solamente constituye renta gravable el sueldo básico que perciban de las respectivas empresas, con exclusión de las primas, bonificaciones, horas extras y demás complementos salariales.

Artículo 61. Para tener derecho a la exención prevista en el artículo anterior, el interesado debe acompañar a su declaración de renta la certificación expedida por el Comando de la Fuerza Aérea en la que conste su inscripción en el escalafón de la reserva aérea militar.

Artículo 62. A los trabajadores de empresas colombianas de transporte internacional aéreo o marítimo que, por razón del oficio, hubieren convenido la remuneración en dólares, para efectos fiscales se les computará el treinta por ciento (30%) de dicha remuneración, a la par, en moneda nacional.

Artículo 63. Los empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público, los miembros del Congreso Nacional y los Magistrados de la Rama Jurisdiccional que, en el ejercicio de sus funciones, perciban del tesoro nacional gastos de representación, pueden restarlos de su renta líquida, por estar dichos gastos exentos de gravamen.

Artículo 64. Los fondos de inversión y los fondos mutuos de inversión no son contribuyentes, para los fines del impuesto de renta y patrimonio, pero son responsables de efectuar retención sobre las utilidades que abonen en cuenta a sus suscriptores.

Artículo 65. El artículo 89 del Decreto 2053 de 1974 quedará así:

Las personas naturales nacionales y las extranjeras residentes en el país, cuyo patrimonio líquido no exceda de dos millones de pesos ($ 2.000.000), tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta el veinte por ciento (20%) de los primeros cuarenta mil pesos ($ 40.000) que les sean abonados en cuenta por uno o, conjuntamente, varios de los siguientes conceptos:

1. Dividendos de sociedades anónimas.

2. Utilidades de fondos de inversión o fondos mutuos de inversión, y

3. Intereses sobre depósitos en cajas de ahorros y secciones de ahorro de los bancos.

Artículo 66. Los certificados de abono tributario creados por el Decreto 444 de 1967, confirmados por decretos posteriores y hoy vigentes, serán recibidos a la par por las oficinas de impuestos, para el pago de tributos sobre la renta y complementarios, aduanas y ventas, una vez cumplido el término que señale el Gobierno.

Las sociedades anónimas y asimiladas que reciban del Banco de la República certificados de abono tributario, tienen derecho a descontar de su impuesto sobre la renta, en el año gravable

correspondiente a su recibo, el cuarenta por ciento (40%) del monto de tales certificados.

Las sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas y las personas naturales y las sucesiones ilíquidas que hayan recibido dichos certificados del Banco de la República, tienen derecho a descontar de su impuesto sobre la renta, en el año correspondiente a su recibo, el veinte por ciento (20%) del monto de tales certificados.

Para tener derecho al referido descuento tributario, deberá acompañarse a la declaración de renta un certificado del Banco de la República sobre su adquisición por parte del contribuyente.

Artículo 67. El procedimiento especial establecido en el artículo 41 del Decreto 2053 de 1974, para la determinación del monto de los dividendos, solo es aplicable cuando una sola persona natural posea más del setenta por ciento (70%) de las acciones de una sociedad anónima o en comandita por acciones y únicamente con respecto a la renta que corresponda a tal contribuyente.

Artículo 68. Los contribuyentes que hayan percibido durante el año o período gravable indemnizaciones por concepto de seguros de vida, pueden restar de su renta líquida el valor correspondiente a tales indemnizaciones, las cuales están exentas tanto del impuesto de renta como del de ganancias ocasionales.

Las sumas provenientes de seguros de vida no se computarán dentro de las bases para liquidar el impuesto sucesoral.

Artículo 69. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras, es del veinte por ciento (20%). Cuando en el país bajo cuyas leyes se constituyó la sociedad extranjera los dividendos estén gravados con una tarifa inferior al treinta por ciento (30%), y cuando más del veinticinco por ciento (25%) del valor total de las acciones o derechos sociales en la sociedad beneficiaria de dividendos perteneciere a personas naturales colombianas o extranjeras residentes en Colombia, la tarifa es del cuarenta por ciento (40%).

Artículo 70. Las sociedades colombianas que paguen o abonen en cuenta dividendos a sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio en el país, deberán retener el impuesto sobre la renta a la tarifa del cuarenta por ciento (40%), a menos que la sociedad beneficiaria de los dividendos les demuestre que en su país de origen tales dividendos están gravados con una tarifa no inferior al treinta por ciento (30%), o que más del setenta y cinco por ciento (75%) del valor total de las acciones o derechos sociales en dicha beneficiaria, pertenece, directamente o a través de otras sociedades, a personas naturales extranjeras no residentes en Colombia. En este último evento la retención se hará a la tarifa del veinte por ciento (20%), pero la sociedad retenedora acompañará a su declaración de renta la copia auténtica del documento mediante el cual se le demostró la ocurrencia de las circunstancias que dan derecho a gozar de la tarifa preferencial del veinte por ciento (20%).

Artículo 71. La tarifa del impuesto de remesas sobre utilidades obtenidas por sociedades u otras entidades extranjeras, mediante sucursales establecidas en Colombia, es del veinte por ciento (20%).

No están gravados con impuesto complementario de remesas los dividendos ni los intereses sobre créditos a corto plazo originados en la importación o exportación de mercancías, bienes de capital o materias primas, u otros créditos que hubieren sido debidamente registrados en la oficina de cambios.

Artículo 72. Los contribuyentes que hayan percibido durante el año o período gravable ingresos provenientes de intereses sobre títulos de deuda interna o externa de la República de Colombia, de los Departamentos, de las Intendencias y Comisarías, del Distrito Especial de Bogotá, de los Municipios o de otras entidades gubernamentales del país, diferentes de bonos, cuando los correspondientes títulos se hubieren emitido con anterioridad al 30 de septiembre de 1974 y vinieren gozando de exención, pueden restar de su renta líquida los intereses provenientes de tales títulos, en los términos y condiciones señalados en el artículo 73 del Decreto 2053 de 1974.

Artículo 73. La parte proporcional de los costos y gastos atribuibles a las hembras y a sus respectivas crías podrá distribuirse entre ambas, para la determinación del valor de los inventarios y del costo de enajenación, en la forma que resulte más acorde con la valorización real de los respectivos semovientes.

Artículo 74. La base para la liquidación del anticipo de impuestos que deben consignar los contribuyentes al impuesto sobre la renta y complementarios, cuyas rentas brutas provengan en más de un setenta y cinco por ciento (75%) de fuentes distintas de salarios, dividendos u otros ingresos, sometidos a sistemas especiales de retención, en conformidad con el artículo 16 de la Ley 38 de 1969, está constituida por el monto de los impuestos establecidos en la liquidación privada del respectivo año o período gravable inmediatamente anterior, excluida la parte propor-

cional correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales y sucesiones ilíquidas y a rentas del mismo género percibidas por otros contribuyentes.

Artículo 75. La presunción de que trata el artículo 2º del Decreto 2053 de 1974 solo podrá declararse por resolución especial y motivada del Director de Impuestos Nacionales quien, para dictarla, deberá tomar en cuenta las reglas contenidas en el Código Civil y otras leyes vigentes, sobre lesión enorme, ineficacia de los contratos para perjudicar a terceros ajenos a lo mismos, presunciones de donación entre parientes y otras afines y concordantes.

Contra la providencia que declare la presunción caben el recurso de reposición y el contencioso administrativo, señalados por la ley.

Artículo 76. El último inciso del artículo 19 del Decreto 2053 de 1974 quedará así:

Se entiende que el valor asignado por las partes difiere notoriamente del promedio vigente, cuando se aparta en más de un veinticinco por ciento (25%) de los precios establecidos en el comercio para bienes de la misma especie y calidad, en la fecha de la enajenación, teniendo en cuenta la naturaleza, condiciones y estado de los activos.

La providencia que señale el referido precio podrá ser impugnada con arreglo al artículo 47 del Decreto 1651 de 1961.

Artículo 77. Para efectos del numeral 4º del artículo 102 del Decreto 2053 de 1974, en lo concerniente a herencias, legados y donaciones, la ganancia ocasional se liquidará sobre el ochenta por ciento (80%) del valor efectivamente recibido, una vez descontados los impuestos sucesorales o de donaciones. El veinte por ciento (20%) restante no se gravará ni como renta ni como ganancia ocasional.

Artículo 78. Cuando un trabajador reciba ingresos en razón de pactos únicos por concepto de pensiones futuras de jubilación, no se gravará ni como renta ni como ganancia ocasional el valor presente de los pagos mensuales, hasta diez mil pesos ($ 10.000). Para acreditar si este valor presente excede o no de diez mil pesos ($ 10.000) mensuales, deberán acompañarse copias del pacto y del cálculo actuarial correspondiente, este último aprobado por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales o por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Parágrafo. El Gobierno Nacional establecerá los factores para determinar los valores previstos en este artículo.

Artículo 79. Las rentas líquidas que provinieren de empresas de navegación establecidas o que se establezcan para prestar servicios de navegación en los ríos Putumayo, Caquetá, Amazonas, Meta, Arauca y Orinoco, y cumplan las demás condiciones establecidas en el artículo 3º de la Ley 121 de 1960, no serán gravables durante un término de diez años, contado desde la fecha de iniciación de sus servicios.

Artículo 80. El artículo 35 de la Ley 1ª de 1972, la cual estableció el estatuto especial para el archipiélago de San Andrés y Providencia, quedará así:

Las rentas líquidas que provinieren de empresas exclusivamente destinadas a la explotación de industrias, hoteles, edificios de apartamentos y construcciones para fines culturales, no serán gravables durante el período comprendido entre el 15 de diciembre de 1971 y el 14 de diciembre de 1981.

Artículo 81. Estarán exentas del impuesto de renta y patrimonio las nuevas explotaciones agropecuarias que se realicen en zonas de colonización de la Orinoquia, la Amazonia, el Chocó, la Guajira y las tierras no colonizadas que aún existen en la actual frontera agrícola. Estas últimas las determinará el Gobierno Nacional, con la colaboración del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Esta exención regirá durante diez años, a partir de la iniciación de la respectiva explotación.

Artículo 82. Cuando, según el artículo 36 del Decreto 1651 de 1961, procediere el recurso de reclamación extraordinaria, en lo concerniente a liquidaciones notificadas con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, en lugar del mencionado recurso deberá interponerse el de reconsideración, lo cual podrá hacerse hasta seis (6) meses después de la vigencia del presente Decreto.

Artículo 83. Para exigir, por vía ejecutiva, el cobro de deudas fiscales por tributos y sanciones cuya administración, liquidación, control y recaudo, correspondan 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.

En cualquier momento, el superior podrá aprehender el conocimiento del proceso.

Artículo 84. Las declaraciones de renta presentadas a partir del 1º de enero de 1974 y las de ventas que se presentaren a partir del 1º de enero de 1975, no serán objeto de las liquidaciones de que tratan el artículo 15 del Decreto 1651

de 1961 y el artículo 13 del Decreto 3288 de 1963, respectivamente.

Artículo 85. Deróganse el artículo 14 del Decreto 1651 de 1961 y las demás normas contrarias al presente Decreto.

Artículo 86. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, salvo en los casos expresamente exceptuados en el mismo. Los artículos 50 a 81 se aplicarán al año gravable de 1974 y posteriores.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 21 de octubre de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno,
Cornelio Reyes.

El Ministro de Relaciones Exteriores,
Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia,
Alberto Santofimio Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa Nacional,
General *Abraham Varón Valencia.*

El Ministro de Agricultura,
Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
María Elena de Crovo.

El Ministro de Salud Pública,
Haroldo Calvo Núñez.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Jorge Ramírez Ocampo.

El Ministro de Minas y Energía,
Eduardo del Hierro Santacruz.

El Ministro de Educación Nacional,
Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,
Jaime García Parra.

El Ministro de Obras Públicas,
Humberto Salcedo Collante.

Dentro del término de fijación en lista intervinieron los ciudadanos María Lugari de Castrillón y León Posse Arboleda para solicitar la inexequibilidad de algunas disposiciones del Decreto.

Consideraciones:

Primera.

El estado de emergencia económica fue declarado por medio del Decreto número 1970 de 1974, con el lleno de los requisitos constitucionales y así lo expresó la Corte en sentencia de 15 de octubre de 1974.

Segunda.

El límite de las atribuciones que para el Gobierno resulta del artículo 122 de la Carta, fue trazado por la Corte en sentencia de la misma fecha, en la cual se dijo, entre otras cosas, lo siguiente:

"Resulta, por tanto, inquestionable, que si las causas determinantes del estado de emergencia son económicas y sociales, y que si los actos enderezados a eliminarlas o a conjurar su amenaza, deben ser del mismo carácter, el Gobierno puede establecer medidas, así sean tributarias, para lograr aquellos fines, si por otra parte el acto que las contiene guarda directa y estrecha relación con las causas invocadas para declarar que aquel estado de anormalidad se ha presentado y siempre que estén destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. No puede ni debe la Corte juzgar la conveniencia de estas medidas sino sólo su constitucionalidad por el aspecto de la conexión que muestren con las causas de la grave e inminente perturbación económica invocadas por el Gobierno; corresponde al Congreso, dentro de sus poderes permanentes, mantenerlas o derogarlas".

Tercera.

Corresponde a la Corte determinar ahora si, frente a la doctrina transcrita, el Decreto sometido a revisión se arregla a ella, o lo que es lo mismo, si cumple las exigencias del precepto 122 de la Carta.

Los considerandos segundo, tercero y quinto del Decreto 1970 de 1974 que declaró el estado de emergencia económica, expresan lo siguiente:

"Que la desvalorización de la moneda y consecuencialmente de los salarios reales tiene su origen principalmente en las emisiones destinadas a saldar un déficit fiscal de características excepcionales;

"Que, como consecuencia de este déficit ha llegado el momento en que el Estado se ha visto precisado a aplazar el pago de sueldos y salarios a sus servidores, lo cual constituye una grave e inminente amenaza para el orden económico y social del país;

"Que la caída de los precios de algunos de nuestros productos principales de exportación en las lonjas internacionales puede afectar gravemente el ritmo de nuestro comercio exterior".

El Decreto, como lo dice su encabezamiento, modifica normas procedimentales administrativas en materia tributaria y dicta otras disposiciones. Contiene siete capítulos que, en su orden, se refieren a las siguientes materias: el primero, a las formas para hacer la declaración de renta y de ventas; el segundo, al procedimiento para liquidar el impuesto, ciertas obligaciones del contribuyente, atribuciones de los funcionarios liquidadores, términos para modificar la declaración de renta y la llamada "liquidación de revisión", que corresponde a la que la legislación anterior denominaba "liquidación oficial", forma de hacerla, casos en que no es preciso realizarla para expedir certificados de paz y salvo, y otras materias similares; el tercero se ocupa del llamado recurso de reconsideración tanto para la liquidación del impuesto de renta como para el de ventas, requisitos para interponerlo, agotamiento de la vía gubernativa, establecimiento de un procedimiento verbal para reclamaciones de cuantía inferior a $ 10.000 y todas sus modalidades propias, personas que deben interponer el recurso, condiciones para estimar el mérito de las pruebas en los recursos, la consulta en determinados casos y oportunidad para invocar dentro de aquéllos las nulidades señaladas en el Código de Procedimiento Civil que fueren compatibles con el procedimiento tributario; el cuarto regula lo concerniente a intereses, sanción por mora en el pago de los impuestos una vez determinados legalmente y devolución a los contribuyentes de las sumas que quedare a deberles el fisco por razón de pagos mayores a lo debido o de créditos resultantes de la solución del recurso; el quinto toca lo concerniente a la obligación para ciertos contribuyentes de llevar libros de contabilidad, la forma de hacerlo, su contenido, sanciones en caso de extemporaneidad en la presentación de las declaraciones de renta y de ventas y disposiciones de materia concordante; el sexto introduce modificaciones en el trámite de los juicios de sucesión, y el séptimo denominado "disposiciones varias" por medio de las cuales se complementan, o adicionan, o corrigen disposiciones del Decreto 2053 de 1974 sobre impuesto de renta y patrimonio.

El Decreto fue dictado "en uso de las facultades que le otorga (al Gobierno) el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974".

Cuarta.

Como atrás se vio, la Corte al examinar el Decreto número 1979 del año que cursa, expresó que el Gobierno, en estado de emergencia económica "puede establecer medidas, así sean tributarias", para eliminar las causas de la crisis o conjurar su amenaza "si por otra parte el acto que las contiene guarda directa y estrecha relación con las causas invocadas para declarar que aquel estado de anormalidad se ha presentado y siempre que estén destinadas exclusivamente a conjurarla y a impedir la extensión de sus efectos". De igual manera en el fallo de octubre 31 de 1974 que resolvió sobre la exequibilidad del Decreto número 2053 de 1974 expresó que habida cuenta de las causas determinantes de la emergencia invocadas por el Gobierno, "un reajuste de las rentas mediante la imposición de nuevos tributos o el aumento de los actuales, es medida enderezada a buscar una solución para los problemas invocados, y que no consisten simplemente en la existencia de un déficit y una situación de insolvencia parcial, sino en las obvias consecuencias de tipo económico y social que de ellos se desprenden". Agregó que, "el establecimiento de un sistema impositivo que, como se dijo, se orienta a fortalecer el presupuesto, contribuye obviamente a enjugar el déficit creado en parte por aquella baja de precios, dispone mejor al Estado para atender a sus obligaciones, y prevé el mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos, previniendo de este modo los trastornos que serían consecuenciales para el orden económico y social".

Corresponde ahora determinar si el Decreto sujeto a revisión se encuentra dentro de aquellos límites y condiciones.

El Decreto contiene dos clases de disposiciones:

a) Las de carácter sustantivo, que se relacionan de algún modo con la materia tratada por el Decreto 1988 de 1974 que reformó lo concerniente al impuesto sobre las ventas y se declaró constitucional, salvo algunas excepciones, por sentencia de octubre 23 de 1974; y las relacionadas con el mismo aspecto del impuesto sobre renta y patrimonio sobre cuya exequibilidad se falló el día 31 de octubre de 1974;

b) Las normas procedimentales destinadas a la fijación, notificación, recaudación, términos y

recursos de los impuestos de renta, patrimonio y ventas, y las que establecen algunos trámites para juicios de sucesión.

Punto A) La revisión cuidadosa de este primer grupo de normas indica que son complemento de las reformas introducidas por medio de los Decretos números 1988 y 2053 de 1974, y en este aspecto pueden estimarse como directamente vinculadas a las causas de la emergencia y específicamente destinadas a conjurar la crisis que la ha determinado. A ellas son aplicables los criterios expuestos por la Corte en sus fallos de 15 y 31 de octubre de 1974 que resolvieron sobre la exequibilidad de los dos decretos mencionados y que es innecesario repetir ahora.

Una revisión cuidadosa del texto del Decreto hecha conjuntamente con el examen de las impugnaciones ciudadanas, obliga a la Corte a detenerse sobre el contenido de las siguientes disposiciones:

El artículo 64 que dice:

"Los fondos de inversión y los fondos mutuos de inversión no son contribuyentes, para los fines del impuesto de renta y patrimonio, pero son responsables de efectuar retención sobre las utilidades que abonen en cuenta a sus suscriptores".

Esta norma tiene directa relación con los artículos 4º, 16, literal b) y 91 del Decreto 2053 de 1794, que fueron declaradas inexequibles por sentencia de octubre 31 de 1974, en lo referente a los fondos mutuos de inversión, en razón de haber violado el inciso 6º del artículo 122 de la Carta. Las mismas razones son valederas para hacer igual declaratoria respecto del presente artículo, habida cuenta de que se trata de una simple consecuencia de los anteriores. Es, pues, inexequible en su parte final.

El artículo 75 que dice:

"La presunción de que trata el artículo 2º del Decreto 2053 de 1974 solo podrá declararse por resolución especial y motivada del Director de Impuestos Nacionales quien, para dictarla, deberá tomar en cuenta las reglas contenidas en el Código Civil y otras leyes vigentes, sobre lesión enorme, ineficacia de los contratos para perjudicar a terceros ajenos a las mismas, presunciones de donación entre parientes y otras afines y concordantes.

"Contra la providencia que declare la presunción caben el recurso de reposición y el contencioso administrativo, señalados por la ley".

La norma anterior es un desarrollo de la presunción que establecía el artículo 2º del Decreto 2053 de 1974, y que fue declarada inexequible por la Corte en sentencia de octubre 31 de 1974. De consiguiente las mismas razones que apoyaron aquella declaratoria son válidas respecto del nuevo texto, sin que sea necesario hacer otras adicionales. Será, pues, declarado inexequible.

Punto B) Respecto de las normas procedimentales la situación es bien distinta, por cierto. Ellas tienden —como lo informó oficiosamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Corte— a acelerar los procesos impositivos —no propiamente a acomodarlos a las modificaciones tributarias de carácter sustantivo de tal manera que, sin ellas, no pudieran éstas aplicarse o no produjeran los efectos deseados— y a prevenir la evasión fiscal. Se considera por el Gobierno que el contribuyente al impuesto sobre la renta goza de demasiadas ventajas y de amplias defensas que alargan las tramitaciones, decretando por tanto modificaciones consideradas fundamentales, como las siguientes, entre otras de menor significación:

I) Que la declaración no se presente en un original y dos copias, como viene sucediendo, sino en tres originales (art. 1º, inc. 2).

II) Que los no residentes en el país, nacionales o extranjeros, deben presentar declaración de renta (art. 1º, inc. 3).

III) Que las modificaciones a la declaración de renta deben hacerse dentro del plazo de tres meses (hoy de seis), contados a partir del vencimiento del término legal para presentarla, reduciéndose la sanción por inexactitud (que hoy lógicamente no existe por tal motivo) a la quinta parte cuando tal modificación sea espontánea (art. 7º).

IV) Que las diferencias entre las liquidaciones privada y oficial del gravamen causan intereses cuando en virtud de ellas se motiva un mayor impuesto (hoy no sucede igual), pero no cuando el menor gravamen favorece al contribuyente, a quien no se le reconocen (art. 10).

V) Que la liquidación privada del impuesto puede modificarse oficialmente hasta tres años (hoy dos) después de presentada la respectiva declaración de renta (art. 11), con el exclusivo fin de liquidar un mayor gravamen, pudiéndose extender esa modificación oficiosa hasta por dos años anteriores al gravable (art. 15).

VI) Que el único recurso del contribuyente contra las liquidaciones oficiales del impuesto es el de reconsideración (hoy reclamación, ordinaria o extraordinaria), que debe interponerse ante las Secciones de Recursos Tributarios (hoy ante éstas o ante la Dirección de Impuestos Nacionales, opcionalmente), sin que tenga cabida la llamada revocación directa (Decreto-ley 2733

de 1959), debiéndose instaurar dentro de los cuatro meses (hoy tres) siguientes a la liquidación del gravamen, siendo necesaria la consulta del respectivo fallo (que reemplaza al recurso de apelación hoy existente contra las liquidaciones de impuestos mayores de $ 500) reconsideración aquella que puede interponerse verbalmente en los casos de contribuyentes que declaren rentas de trabajo en más de un 80% del total, tornándose firme la aspiración del interesado si el recurso no fuere fallado dentro de los cuatro años siguientes a su presentación cuando la cuantía discutida excediere de $ 500.000 (hoy dos años en cualquier evento) (arts. 19 y 34).

VII) Que se causan a favor del fisco intereses corrientes y sanción por mora, ésta en porcentaje igual al de aquéllos, a la tasa que, al tiempo del pago, estuviere autorizada por la Junta Monetaria (hoy hasta el 29% en ciertos casos, o sea que puede llegarse hasta el 58% contra el 30% actualmente vigente), que se liquidan desde el 1º de julio del año en que se presenta la declaración, háyase o no practicado la liquidación oficial del impuesto (hoy a partir del vencimiento de los plazos de pago), siendo muy otra la situación del contribuyente, quien sólo tendrá derecho a esos intereses y sanción desde que se causen, es decir, desde que se determine la cantidad a su favor y "hasta la ejecutoria de la providencia que ordene devolver el saldo-crédito al contribuyente", no hasta cuando se le pague efectivamente (arts. 35 a 37).

Todas las demás normas procedimentales hoy existentes quedaron con vigencia; y lo que en el Decreto comentado se dispone respecto a libros de contabilidad y sanciones en relación con la obligación de llevarlos y presentarlos a los funcionarios liquidadores y, también, por extemporaneidad de la declaración de renta, son prácticamente reproducción fiel de lo que hoy rige al respecto.

Lo dicho hasta aquí, que en parte comprende también el impuesto a las ventas, demuestra nítidamente que no se aceleran propiamente los procedimientos de recaudación: la supresión de un recurso, el de apelación, se reemplaza por el de consulta obligatoria, lo que produce resultado igual. Es verdad que el de reposición también fue suprimido en el flamante estatuto; pero éste prácticamente podía considerarse extinguido, toda vez que únicamente procedía contra liquidaciones menores de $ 500 de impuesto, que son muy pocas o ningunas. De manera que no es válido uno de los argumentos gubernamentales a favor de las reformas: el de la aceleración de los recaudos; como tampoco el de acomodación del procedimiento impositivo a una nueva situación, porque las modificaciones sustantivas siguieron fielmente —agravando, eso sí, las obligaciones fiscales del contribuyente— el sistema en vigencia, y de allí que las variaciones adjetivas o procedimentales, como quedó visto, fueron bien pocas y todas ellas referentes a cambiar, desmejorándolos, los medios de defensa del sujeto pasivo del impuesto, y a liberar al Estado de su obligación atinente a la atención oportuna de las reclamaciones de los contribuyentes, con aplicación de una justicia igualitaria para las partes en conflicto: fisco y sujetos pasivos del impuesto. En cuanto al argumento según el cual las medidas en comento evitan la evasión fiscal, adelante se verá que tampoco es valedero.

El régimen sustantivo del sistema del impuesto herencial, que desde 1936 venía titulándose gravamen a la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones, sufrió serias modificaciones con los decretos de emergencia, por otra parte ya encontrados exequibles por la Corte, consistentes en:

a) Tratamiento de lo recibido por cualquier asignatario o donatario, sin tener en cuenta parentesco con el difunto o donante, como renta ocasional gravable con tarifas calculadas de acuerdo con la general (Decreto 2053/74, art. 102);

b) Establecimiento de un impuesto sucesoral para los no legitimarios, con tarifa del 10% en tratándose de hermanas y del 20% en los demás casos (Decreto 2143/74).

Por lo que hace a las mencionadas ganancias ocasionales, su régimen de liquidación es el general establecido para el impuesto sobre la renta, ya que se trata, simplemente, de un gravamen complementario de ésta; y en lo referente al impuesto sucesoral, que es nuevo, su régimen al respecto está contenido en el estatuto que lo creó, que la Corte encontró exequible. Lo que obedeció a que las normas pertinentes, que enseñan la manera de liquidarlo, son distintas a las atinentes a su recaudo o propiamente procedimentales, por lo cual no puede encontrarse contradicción con lo arriba dicho. No sucede lo mismo, en consecuencia, con las disposiciones contenidas en el Capítulo VI del Decreto que se analiza: porque ya no se trata de normas que establecen el sistema de liquidación del impuesto, que por tanto serían sustantivas, sino de distinta reglamentación del proceso sucesoral, con modificaciones profundas de las normas pertinentes de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil, que ni siquiera se ha dicho que sean cuasantes de la emergencia, ni del déficit fiscal mo-

tivante de ella, ni que retarden o vengan retardando el recaudo del impuesto, ni que faciliten su evasión.

Mas, no se piense que la conclusión final a que habrá de llegar la Corte, en cuanto a los preceptos estudiados hasta ahora de los decretos en comento, se basará en lo que se lleva dicho. No. Ella obedecerá a que las medidas así adoptadas no reúnen los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Carta, ya puestos de presente con anterioridad con transcripción de otras sentencias sobre el tema, para que los decretos de emergencia puedan considerarse dictados con sometimiento a las facultades excepcionales en él contempladas. Los razonamientos expuestos hasta ahora tienden a dejar establecido que, si se llegase a considerar, como algunos lo pregonan, que todo aquello que acelere la recaudación está ligado estrechamente con las medidas tendientes a corregir el déficit fiscal, al no producirse tal resultado el argumento deja de regir.

Que las medidas procedimentales en referencia no se acomodan a los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Constitución, se deduce al considerar que, entre los hechos que perturban o amenazan perturbar el orden económico o social en forma grave e inminente, contemplados en el Decreto 1970 de 1974, en lo referente a la "desvalorización de la moneda y consecuencialmente de los salarios reales", se menciona el "déficit fiscal de características excepcionales", causado él por la falta de recursos derivada de la deficiencia de las tasas de imposición vigentes y de los anticuados métodos de determinación o "acertamento" de los impuestos, que facilitan la evasión, legal o ilegal, no ciertamente de los sistemas de recaudación. Respecto a la anotada primera causa del déficit fiscal, en el informe presidencial enviado al Congreso, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 3 del precepto constitucional en cita, se deja testimonio de que se procuró eliminarla con las siguientes medidas, consideradas por el Gobierno como las adecuadas:

"1. *Aumento en los gravámenes sobre las ventas de bienes que no consumen corrientemente las clases populares.*

"2. *Aumento de los impuestos sobre las altas rentas y las rentas de capital en particular.*

"3. *Aumento en el gravamen de las sucesiones de gentes acaudaladas.*

"4. *Creación de los pagarés de emergencia, que implican un avance sobre los mayores tributos de 1975 para cubrir los gastos públicos inaplazables de 1974.*

"5. *Gravámenes sobre las empresas comerciales e industriales del Estado".*

Y en lo que hace a la evasión, tomáronse dos medidas, también consideradas procedentes para suprimirla al máximo, a saber:

1. *En cuanto a la ilegal, se estableció la llamada renta presuntiva, ya que de ella, según reza el informe a que antes se hizo referencia, se derivan impuestos que, "para sectores distintos de los asalariados han sido considerados como la* unica (*se subraya*) *forma" de eliminarla, y*

2. *Por lo que hace a la legal, se derogó la mayor parte de las llamadas exenciones económicas, calificadas con razón de francamente regresivas.*

De manera que, por manifestación del mismo Gobierno, para taponar las dos causas motivantes del déficit fiscal, en orden a remediar la emergencia económica y social, consecuencia de las desvalorizaciones monetaria y salarial, se tomaron las tres medidas adecuadas, que la Corte, con igual criterio, ha considerado exequibles por tener, ellas sí entonces, relación "directa y específica" con la situación determinante del estado de emergencia.

Pero no sucede lo mismo con las medidas procedimentales, porque, según lo ya visto, no son causantes —según criterio del Gobierno que, lo ha dicho la Corte, es quien debe definir soberanamente, con responsabilidad política ante el Congreso— del déficit fiscal; y si no lo son, ya que no están incluidas dentro de las que sí tienen relación o conexión con él, no tienen esa coherencia directa y específica, ni están destinadas "exclusivamente" a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Y si esa es la órbita señalada por el constituyente para el ejercicio de las atribuciones excepcionales del estado de emergencia, a la cual han de someterse los gobernantes de manera muy estricta a términos del artículo 20 del Estatuto Fundamental, las medidas que se dicten saliéndose o esquivando ese marco son, necesariamente, inconstitucionales, así ellas, por tender a acelerar el recaudo de los impuestos, puedan tener relación con ellos mas no con las causas o motivos de la emergencia, caso en el cual, cuando más, esa relación sería indirecta y esto no es lo que la Carta manda. En consecuencia, no se acomodan al precepto 122 de la Constitución los Capítulos I a VI, ambos, inclusive, y los artículos 84 y 85 del Decreto analizado. Respecto a este último artículo, debe agregarse que su inexequibilidad no solo es consecuencia de lo dicho sobre el procedimiento en general, sino que se impone por haber derogado los procedimientos vigentes, los cuales deben continuar aplicándose.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

1º Son inexequibles los artículos 1º a 49, 64 en lo referente a los fondos mutuos de inversión, 75, 84 y 85 del Decreto extraordinario de emergencia número 2247 de 21 de octubre de 1974 "por el cual se modifican normas procedimentales en materia tributaria y se dictan otras disposiciones".

2º Son exequibles las demás disposiciones del mismo Decreto.

Publíquese, cúmplase, comuníquese al Gobierno Nacional por conducto del Ministro correspondiente, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

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

Alfonso Guarín Arizà,
Secretario General.

Salvedad de voto.

Con todo respeto nos apartamos de la motivación y decisión referente a la parte procedimental del Decreto examinado, por las siguientes razones:

Las normas procedimentales en materia tributaria deben examinarse desde dos puntos de vista, a saber:

Su vinculación con la situación contemplada en el punto anterior, y su situación respecto de cada uno de los textos de la Carta Política. Cuanto al primer aspecto, es indudable que un sistema tributario como el que configuran los decretos sobre impuesto a las ventas, rentas, patrimonio y sucesiones, y que la Corte admitió como sujeto al artículo 122 de la Carta, exige necesariamente unas normas instrumentales que los hagan efectivos y que guarden consonancia no solo con la brevedad y agilidad con que deben ser recaudados los impuestos, sin sacrificio del derecho de defensa de los contribuyentes, sino con la finalidad general y la estructura de tal sistema. Tal es el cometido que cumplen en este caso los Capítulos II y III del Decreto que se revisa.

Respecto de las normas procesales relativas a los juicios de sucesión, están contenidas en el Capítulo VI (arts. 46, 47 y 48) y establecen reglas sobre la formación de inventario de los bienes relictos, el término para elaborarlo, facultad del juez para hacerlo o formarlo de oficio cuando no fuere presentado oportunamente, o los interesados no estuvieren de acuerdo, traslado de él a las partes, tramitación de las objeciones de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil, intervención de perito, con arreglo a las mismas normas, cuando hubiere dudas sobre el valor total o parcial de alguno de los bienes relictos, bases para el avalúo de tales bienes, casos en que se puede efectuar una liquidación proforma del impuesto y oportunidad para aprobar la partición cuando los bienes relictos fueren solo muebles.

El artículo 49 prevé el tránsito de legislaciones en materia fiscal sucesoral, entre lo establecido en leyes anteriores y lo dispuesto por los Decretos 2143 de 1974 y 2053 del mismo año.

Los tres artículos citados en primer lugar establecen algunas modificaciones a los artículos 600 y ss. del Código de Procedimiento Civil, y tienen por objeto, como se observa de un examen comparativo, acelerar los trámites y los recaudos a través de ciertos aspectos de este juicio especial. Tal es, por ejemplo, la formación de inventarios, el nombramiento de un solo perito en ciertos casos, la brevedad de los términos y las bases del avalúo de los bienes sucesorales. Respecto de tales artículos pueden hacerse las mismas reflexiones que se hicieron en cuanto a las normas procedimentales administrativas que complementan e integran el sistema tributario de renta y de ventas, puesto que se trata de buscar una adecuación entre el nuevo sistema impositivo en materia sucesoral, establecido por el Decreto 2143 de 1974, y los mecanismos legales ordenados hacia la recaudación del impuesto mediante una aceleración de los trámites judiciales. Cierto es que ya existen trámites de esta clase, consignados salvo en lo tributario, en el Código de Procedimiento Civil; pero cierto es también que ellos hacen parte de un sistema diferente con bases gravables distintas y que pue-

den resultar inadecuados, o lo son francamente, para hacer dinámico el nuevo sistema al punto de que pueda lograrse con él una rápida recaudación del impuesto. Si el sistema, ya aceptado y votado como tal por la Corte al examinar el Decreto 2053 no se entiende como un todo orientado hacia un fin preciso, la admisión de una sola de sus partes es cuestión incompleta que puede llegar a ser inocua.

Racionalmente no puede concebirse el establecimiento de un tributo, cualquiera que sea, sin que la ley diga quién debe pagarlo, cuándo debe hacerlo, sobre qué bases se liquida, qué funcionarios deben percibirlo y oír sus reclamos, cómo y cuándo se resuelven éstos, y qué recursos y defensas se dan al ciudadano. Lo uno sin lo otro es incompleto, y determinaría que el propósito buscado con las nuevas tributaciones se viera frustrado en todo o en parte por la carencia de un proceso idóneo de recaudación y liquidación o por la aplicación de uno inadecuado. Puede afirmarse entonces, sin quebrantar la lógica, ni rectificar doctrina de la Corte, que tales dos aspectos constituyen un todo, el grado de cuya vinculación con las causas que determinaron la emergencia, es el mismo, y que por lo tanto, el Decreto en lo que a este punto se refiere, es decir, como parte esencial del sistema mismo, se mantiene dentro de los límites y finalidades del artículo 122 de la Constitución.

José Eduardo Gnecco C., Luis Enrique Romero Soto, Guillermo González Charry, José Gabriel de la Vega, Humberto Barrera Domínguez, Jorge Gaviria Salazar, Miguel Angel García B., Luis Carlos Zambrano, Julio Roncallo Acosta, Jesús Bernal Pinzón, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Exposición del Conjuez, doctor Carlos Peláez Trujillo, sobre los fundamentos de su voto.

He votado negativamente la proposición de exequibilidad con que concluye la ponencia acogida por la Sala Constitucional respecto del Decreto 2247 de 1974 "por el cual se modifican normas procedimentales en materia tributaria y se dictan otras disposiciones"; en lo que concierne a las primeras que es la sujeta materia del empate de votos que viene a dirimir el mío, por los motivos que a continuación expongo. No sin destacar, desde luego, la gran consideración que me merece el lúcido e ilustrado criterio de los Magistrados de cuyo concepto, con pesar y no sin temor de equivocarme, disiento en este caso.

1. El artículo 43 de la Constitución Política recoge el principio que, emanado de la naturaleza misma del sistema representativo de gobierno, consagra que no puede haber tributo sin representación. Y lo hace en forma tajante por lo inequívoca y precisa: "En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones".

La pertinencia de esta regla en lo que atañe a los decretos que el Presidente de la República está autorizado para dictar en estado de emergencia económica o social, conforme al artículo 122 de la Ley Fundamental, ha sido puesta en duda, sin embargo, en medios del Congreso y del Gobierno, y aun de las corporaciones jurisdiccionales, por lo cual vale la pena hacer breve referencia a las varias objeciones hasta ahora formuladas.

2. Se ha expresado, por ejemplo, respecto del principio de que no puede haber tributo sin representación, concretado en el artículo 43, que se basaba "en el origen y fundamento de la legitimidad" en la época en que "sólo provenía de la soberanía popular, de la soberanía democrática, el parlamento colocado entonces frente a monarcas hereditarios o presidente de elección indirecta; pero que como, quiérase o no, hay que sacar las consecuencias políticas del propio sistema, el "origen y legitimidad" de los presidentes son hoy los mismos del Congreso, porque ellos "no son designados por asambleas de electores ni los ciudadanos votan por electores".

En esta forma, seis muy distinguidos y autorizados Consejeros de Estado presentan un punto de vista desde luego digno de ser estudiado y debatido a la luz de la ciencia política, y acaso de ser recibido por ésta; pero siendo efectivamente ineludible sacar las consecuencias políticas del propio sistema, que para el caso es el que establece que "el congreso, el gobierno y los jueces tienen funciones separadas", no habiendo consiguientemente lugar a hablar de régimen representativo sino en la medida en que aquellas funciones sean ejercidas por la rama u órgano de la potestad pública a quien constitucionalmente corresponda, la circunstancia de que la autoridad presidencial emane directamente del pueblo en nada detrae o reduce la facultad privativa de representación que la Carta concede a las corporaciones para la imposición de gravámenes. Si la legitimidad de la potestad presidencial, lo mismo que la del Congreso, las Asambleas y los Concejos, se funda en provenir de la elección popular directa, la legitimidad de los tributos radica en tener origen en las corpora-

ciones a quienes la Constitución ha atribuido la función de imponerlos. Ni el principio de la representación acogido en el artículo 43 ha recibido tampoco en la teoría constitucional el certificado de defunción que se le expide en los conceptos transcritos. Así al menos lo testifican —en obras que curiosamente llevan el mismo nombre— dos de los más penetrantes politólogos y desprevenidos maestros del constitucionalismo novísimo, Maurice Duverger y Marcel Prélot.

Se pregunta el primero "¿por qué el pueblo soberano no podría estar representado por un hombre solo (presidente elegido, por ejemplo)?" y por respuesta hace notar que así como la soberanía de derecho divino servía para justificar la supremacía del rey, la soberanía popular reclama la representación del parlamento: "esta última doctrina, agrega, es siempre utilizada en la práctica para afirmar la superioridad de las asambleas sobre el gobierno" *(Instituciones Políticas y Derecho Constitucional,* Barcelona, Ariel, 1968, pág. 175). Y el segundo asevera que como consecuencia de la soberanía de la Nación, su representación la lleva quien constitucionalmente tiene el "poder de querer" por ella *(Institutions Politiques et Droit Constitutionnel,* París, Dalloz, 1969, num. 48); y conforme al mencionado artículo 43 el *poder de querer* por la Nación en materia tributaria pertenece privativamente a las corporaciones al través de las cuales se expresa la voluntad popular.

3. *Tampoco puede el estado de emergencia ser asimilado al de guerra o conmoción política para efecto de crear contribuciones. Quiere una técnica constitucional que la Carta, cuyos destinatarios no son solamente los gobernantes y los funcionarios, sino también el ciudadano común por cuanto en ella se definen sus derechos fundamentales y los principios básicos de organización del Estado, sea redactada con palabras llanas empleadas en su sentido obvio y popular, desprovistas de misterio, sin significaciones recónditas, las que por tanto han de tomarse para efecto de la interpretación y aplicación del precepto, en su acepción propia, que es la que generalmente se les asigna en el habla corriente. "La Constitución —enseña a este propósito el profesor de derecho público doctor Alfonso López Michelsen— ha sido redactada para la gente del común y debe ser aplicada, salvo los casos en que se emplea un vocabulario jurídico, como la entiende el profano". Por eso cuando la Carta preceptúa que en lo que concierne al régimen impositivo sólo a las corporaciones públicas les está permitido disponer en tiempo de paz, no debe entenderse salvado implícitamente de tal prescripción el caso de emergencia económica, pues que en el lenguaje común, en el del profano —y, por demás decirlo, en lo gramatical y semántico— los conceptos de emergencia económica y de paz no se contraponen. En la lengua del profano no son la misma cosa, y ni siquiera asimilables, la anormalidad institucional o política que se rige por el artículo 121 y la anormalidad económica que cae bajo el imperio del artículo 122, instituto jurídico, esta última, que se constitucionalizó precisamente con el propósito de distinguir y reglar por separado, en forma autónoma, situaciones que la doctrina de la Corte confundió por largo tiempo, hasta cuando el artículo 43 del Acto Legislativo número 1 de 1968 (122 de la codificación constitucional) vino a establecer la necesaria distinción entre las dos, sometiendo el estado de emergencia a un régimen diferente del dado para estado de sitio. Desde entonces las perturbaciones del orden público-económico fueron sustraídas del sistema con que el artículo 121 autoriza prevenir y reprimir las alteraciones del orden público, político o policial.*

4. *Ni aplicar a una situación jurídica* prevista *y completamente* regulada *en la Carta reglas de excepción estatuidas para regir otra situación también* prevista, *se ciñe con rigor lógico —y cuando hablo de lógica me refiero a la que en la hermenéutica se aplica al raciocinio jurídico— a conocidos principios de interpretación. El argumento* a simili ad simili, *empleado en algunos fallos de la Corte para sustentar la doctrina que hasta ahora ha venido elaborando en materia de emergencia económica, supone la aplicación de la regla que gobierna una situación* prevista *a otra* no prevista, *análoga a aquélla en sus elementos esenciales. Pues bien: en lo que atañe al estado de emergencia, éste ha sido reglado en su integridad en el artículo 122. No se trata, pues, de una situación no prevista a la cual pueda hacerse extensivos los efectos del artículo 121. Es una situación jurídica que produce efectos peculiares y se gobierna con autonomía.*

5. *Menos admisible es todavía el criterio que considera al estado de emergencia exceptuado de los efectos del artículo 43 de la Carta por la simple circunstancia de que la Comisión Primera del Senado hubiese rehusado su aprobación a un proyecto que, reiterando la prohibición de aquella regla, se proponía disponer que el Gobierno no podría establecer impuestos en uso de las facultades de estado de emergencia. Porque no se entendería cómo, incluido el artículo 43 en la parte dogmática de la Constitución, y dotado consiguientemente del valor de regla general protec-*

tora de los derechos civiles *y las* garantías sociales, *hubiese podido el constituyente de 1968 reiterarlo para un caso particular, específico, ya sujeto a las consecuencias de la regla general, sin incurrir en censurable tautología, faltando con ello a elementales principios de elocución y técnica legislativa. A esa* elegantia juris *tan recomendada por los teóricos.*

6. *Pero aun haciendo caso omiso del artículo 43, el establecimiento de un régimen tributario nuevo o, si es el caso, de un nuevo estatuto procedimental tributario, es chocante frente al mismo texto claro del artículo 122.*

Concede éste al Presidente de la República un poder excepcional para el caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social. Por su carácter excepcional, ese poder excluye la posibilidad de ser usado para establecer un derecho permanente, y menos aún para verificar cambios radicales de orden estructural o institucional. Las excepciones al derecho común son de interpretación estricta, por lo cual su aplicación debe limitarse al objeto para que han sido establecidas. De modo que habiendo previsto el artículo 122 que los decretos que el Presidente dicte en ejercicio de la potestad que esa norma le confiere, han de estar "destinados exclusivamente a conjurar la crisis o a impedir la extensión de sus efectos", cualquier providencia que no tenga exclusivamente *esa finalidad desborda el contenido de aquella disposición. Ella implicaría la creación de un nuevo derecho ordinario al socaire del estado anormal de cosas, siendo así que con poderes de excepción no es dable crear un nuevo derecho común. El derecho común está privativamente reservado —particularmente en materia tributaria— al legislador ordinario, o sea al Congreso.*

Por eso las normas no exclusivamente encaminadas a superar la situación causada por hechos alterantes del orden económico, sino con vocación de regular para lo porvenir, en forma definitiva, las relaciones de las personas con el fisco, extralimitan las facultades propias del Presidente en estado de emergencia. Y los decretos llegados a la Corte para el control de constitucionalidad que es de competencia de la corporación, por si solos están denunciando que con ellos se trata de conformar una reforma radical y definitiva, con vista al futuro, de los institutos jurídico-fiscales vigentes. Reforma que, por otra parte, ha sido anunciada como de tal índole por el mismo Gobierno, que la presenta como el resultado de la voluntad de cambio que lo anima.

Ahora bien: siendo las normas del Decreto 2247 una consecuencia de las del 2053 "por el cual se reorganiza el impuesto sobre la renta y complementarios" y de los que lo complementan y adicionan, con los que compone el que pudiera llamarse código tributario, parece que no ofrece duda que en él se excede la potestad en ejercicio de la cual fueron dictados, pues ésta no es suficiente para expedir códigos permanentes de tal naturaleza. Lo que justifica la tacha de inconstitucionalidad respecto de las normas procedimentales contenidas en el Decreto 2247 en cuanto parte de un todo y efecto de las que crean, suprimen, aumentan o reducen gravámenes.

7. *No sobra aludir, finalmente, al peligro que para la estabilidad de las instituciones jurídicas representa a veces la interpretación extensiva de las normas dadas para reprimir perturbaciones del orden y conjurar estados de anormalidad, normas que precisamente a causa de tales interpretaciones vienen ya siendo calificadas por la ciencia política como* brechas del constitucionalismo. *Llegan a convertirse en verdaderas troneras por donde fácilmente penetra el caballo de Troya del despotismo y la arbitrariedad a desbarajustar el orden de competencias que sirve de baluarte a las libertades esenciales del hombre. A decir verdad, en países como Colombia, en vía de desarrollo, donde son crónicos el desequilibrio fiscal, el déficit, el endeudamiento público, los repuntes inflacionarios, los desajustes económicos, las dolencias y pecados monetarios, seguramente no será muy difícil al gobernante de turno hallar cada cuatro años, al favor de la facultad suya de calificar las causas que le permiten decretar el estado de emergencia, la coyuntura que le sirva para declararlo y expedir, al comenzar su administración, sin intervención del Congreso, las leyes que crea útiles para poder ejecutar el programa que se haya propuesto. No pocas de las cuales serán sin duda convenientes, como posiblemente lo son las con que ahora se pretende corregir fallas estructurales de la organización fiscal; pero su idoneidad para el fin que se proponen no dispensa a la Corte del deber de olvidarse de la bondad de la ley para sólo pensar en su subordinación al régimen constitucional. Es a esta subordinación a la que la Carta Política le ordena atender, no a la utilidad o conveniencia cuya calificación concierne al legislador.* La seguridad jurídica *es la primera de las necesidades del hombre; ella sola basta para explicar y justificar la existencia del Estado. Y no estaría suficientemente garantizada si el concepto de conveniencia pudiera prevalecer sobre el principio de la legitimidad. Es en lo que no*

caen frecuentemente en cuenta ocasionales críticos que de buena fe pero sin mayor conocimiento de causa se ocupan en comentar los fallos al través de los cuales la Corte ejerce la guarda de la Constitución.

Fecha ut supra.

Carlos Peláez Trujillo.

Salvamento de voto.

Decreto número 2247 de octubre de 1974.

Mi disenso parcial estriba fundamentalmente en las razones que resumidamente consigno enseguida:

Primera.

Cada uno de los decretos que, en uso del artículo 122 de la Carta dicte el Presidente, debe tender "exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos", a más de que cada uno de esos decretos "solamente podrá referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia". De consiguiente, no basta que cada decreto apunte, en general, a lograr aquellos fines, sino que es indispensable también que todas las materias de que trate "tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia". Tal la razón para que, desde iniciadas las sesiones de revisión sobre la exequibilidad de los decretos dictados en el estado de emergencia, haya sostenido que no es posible, cual lo impuso la voluntad de la mayoría, hacer la votación de cada decreto globalmente, sino que era necesario hacerla artículo por artículo. La votación en bloque ha producido el desconcertante efecto de obligar a algunos Magistrados a votar la inexequibilidad total de estatutos en que eran constitucionales algunas disposiciones de los mismos.

Segunda.

Y aunque, como ya lo he dicho repetidamente, estimo que el Presidente, durante el estado de emergencia puede aumentar o rebajar impuestos y aun crearlos o suprimirlos, juzgo que si aumenta las tarifas para saldar un déficit generador del estado de emergencia, durante la misma etapa ya no puede reducirlas, pues rebajando los impuestos no podría conjurar una crisis originada en un déficit. Aumentadas, pues, las tarifas, si éstas resultan excesivas o inconvenientes, ya no es potestad constitucional del Presidente disminuirlas; tal atribución corresponde únicamente al Congreso.

Toda norma, pues, que dicte el Presidente con fundamento en el artículo 122, sin excepción tiene que llenar los dos requisitos que la Constitución prescribe: debe mirar a conjurar la crisis o a impedir la extensión de sus efectos y, además, debe versar sobre materia que tenga relación directa y específica con la causa determinante de la emergencia. Estas dos exigencias no pueden ser desconocidas ni siquiera en el caso de que un nuevo decreto tienda a corregir errores cometidos en otros, que le antecedieron.

Germán Giraldo Zuluaga.

Bogotá, D. E., 12 de diciembre de 1974.

Salvamento y aclaración de voto.

Decreto número 2247 de 21 de octubre de 1974.

Este Decreto 2247 "por el cual se modifican normas procedimentales en materia tributaria y se dictan otras disposiciones", integra, con otros de los ya estudiados por la Corte, la reforma tributaria que ha expedido el Gobierno Nacional por la vía del artículo 122 de la Carta. Adolece, por lo tanto, de la misma inconstitucionalidad que hemos venido señalando en nuestros salvamentos anteriores de votos, por cuanto el estado de emergencia no fue concebido ni instituido para que el Gobierno asuma el poder general que compete al Congreso, sustituyéndolo, sino para dictar medidas destinadas exclusivamente a conjurar la situación que lo produzca, de efectos inmediatos, de modo directo y específico, como corresponde a la naturaleza y a la finalidad de la dicha institución excepcional. Responde, por lo demás, este nuevo decreto, a un criterio sobre el artículo 122 y a un aprovechamiento de sus facultades que estimamos tan reñido con su letra y con su espíritu que ha producido una nueva legislación sobre las más variadas materias, la cual no atiende a hechos sobrevinientes, como lo exige la Constitución, ni se contiene en los motivos aducidos —de modo muy vago y general por cierto— para declarar la emergencia, sino que se prolonga en el tiempo, para los efectos de sus medidas, sin que muchos de éstos, en fin, tengan la posibilidad inmediata, específica y directa de conjurar una crisis. Acerca de todo lo anterior hemos recalcado suficientemente, por lo que no necesitamos repetir nues-

tras razones; si bien anotamos, para corroborarlas, que ese ejercicio inconstitucional de las facultades de emergencia se ha ostentado lo mismo en materia impositiva de renta, patrimonio, sucesoral, de donaciones, de ventas, que sobre gas de la Guajira, concesiones en materia de hidrocarburos, café y turismo, hasta uno sobre subsidio familiar a servidores oficiales de tan extraña materia a la emergencia que recibió la descalificación de la Corte. Todo ello nos mantiene en nuestra tesis sobre la dicha institución excepcional, a la que tampoco responde, en absoluto, este Decreto 2247, cuyas disposiciones, todas ellas, obedecen a un criterio y a una política que no pueden implantarse y desarrollarse constitucionalmente por la vía escogida por el Gobierno, del artículo 122 del Estatuto Fundamental.

En cuanto a las normas 1 a 49 y 84 y 85 que el fallo declara inexequibles, obviamente nuestros votos respaldan esta decisión, por cuanto ellas forman parte de un estatuto que juzgamos inconstitucional en su totalidad.

Nuestro criterio, reiteradamente expuesto, acompaña la motivación respectiva de la sentencia en cuanto ella destaca que los textos descalificados no se encaminan de modo directo y específico a conjurar la crisis que determinó el estado de emergencia; pero concretamente por esta razón, y no por su condición procedimental, pues nosotros entendemos que las normas instrumentales tienen como finalidad la realización del derecho sustancial.

Y precisamente por ello, siendo para nosotros, inexequibles las sustanciales que se quieren realizar, también lo son las procedimentales que responden y se adaptan a la naturaleza de las otras. Aclaramos, pues, en relación con esta parte motiva de la sentencia, que compartimos la destacada razón de inconstitucionalidad, agregándole todas las que han fundamentado nuestras tesis, las cuales han tenido finalmente el respaldo jurídico de Conjuez de tanta autoridad y significación como el que ha decidido el presente negocio.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago.

IMPUESTO A LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

Se adiciona el Decreto 2053 de 1974. Derechos sociales de los trabajadores. Vacaciones de los trabajadores oficiales y particulares. — Son inexequibles las siguientes disposiciones del Decreto 2348 de 1974: El artículo 9º en la parte que dice: "8. Las vacaciones anuales, en cuanto no excedan del mínimo legal"; el artículo 24, sólo en cuanto incluye los artículos 64 y 75 del Decreto extraordinario de emergencia número 2247 de 1974, que se referían a los artículos 2º, 4º, 16 b) y 91 del Decreto 2053, los cuales fueron declarados inexequibles por fallo de 31 de octubre del año en curso. — Son exequibles las demás disposiciones del mismo Decreto 2348 de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 20 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 122 de la Constitución, ha enviado para revisión constitucional el Decreto extraordinario de emergencia número 2348 de 1974 "por el cual se adiciona el Decreto número 2053 de 1974".

El Decreto viene firmado por el Presidente y todos los Ministros del Despacho y se expidió dentro del término que para la emergencia económica señaló el Decreto 1970 de 1974, el cual fue declarado constitucional en fallo de 15 de octubre del mismo año.

El texto del Decreto es como sigue:

DECRETO NUMERO 2348 DE 1974
(octubre 31)

por el cual se adiciona el Decreto 2053 de 1974.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

Artículo 1º Para quienes resultaren favorecidos en un sorteo de títulos de capitalización, será renta o ganancia ocasional solamente la diferencia entre el premio recibido y lo pagado por cuotas correspondientes al título favorecido. Tanto en este caso como en el de la expedición de los títulos, no habrá lugar a pagar impuestos de timbre.

Artículo 2º El inciso final del artículo 21 del Decreto 2053 de 1974 quedará así:

Cuando se trate de mercancías de fácil destrucción o pérdida, las unidades del inventario final pueden disminuirse hasta en un cinco por ciento (5%) de la suma del inventario inicial más las compras. Si se demostrare la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, pueden aceptarse disminuciones mayores.

Artículo 3º El ordinal 4 del artículo 36 del Decreto 2053 de 1974 quedará así:

Si se estipulare la devolución de los bienes al constituyente y los beneficiarios de la renta fueren terceros distintos de los enumerados en el ordinal anterior, los bienes y rentas se gravan en cabeza de éstos.

Artículo 4º Serán deducibles de la renta las cantidades descontadas a los trabajadores por concepto de aportes legales al Instituto Colombiano de Seguros Sociales y a las Cajas de Previsión Social.

Artículo 5º Además de los impuestos a que se refiere el artículo 48 del Decreto 2053 de 1974, serán deducibles los de registro y anotación, timbre y papel sellado, cuando tuvieren relación de causalidad con la renta del contribuyente.

Artículo 6º Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que durante el

año de 1973 hubieren hecho inversiones en bonos del Instituto de Crédito Territorial, en las condiciones señaladas en la Ley 85 de 1946, podrán deducir de su renta bruta tales inversiones, en el año gravable de 1974.

Artículo 7º A partir del año gravable de 1974, se permite deducir, como cuota anual por concepto de pensiones futuras de jubilación o invalidez, la que resulte del siguiente cálculo:

1. Se determina el porcentaje que representa la deducción acumulada hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, con relación al monto del cálculo actuarial efectuado para dicho año.

2. El porcentaje así determinado se incrementa hasta en cuatro puntos y ese resultado se aplica al monto del cálculo actuarial realizado para el respectivo año o período gravable.

3. La cantidad que resulte se disminuye en el monto de la deducción acumulada hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

La diferencia así obtenida constituye la cuota anual deducible por el respectivo año o período gravable.

Parágrafo 1º El porcentaje calculado conforme al numeral 2º de este artículo no podrá exceder del cuarenta y dos por ciento (42%) para el año gravable de 1974, ni del ciento por ciento (100%) para años posteriores.

Parágrafo 2º Cuando la cuota anual resulte negativa, constituirá renta líquida por recuperación de deducciones.

Parágrafo 3º El cálculo actuarial se regirá por las disposiciones del artículo 52 del Decreto 2053 de 1974, pero la tasa de interés técnico efectivo será la que señale el Gobierno, con arreglo a las normas determinadas en la ley.

Artículo 8º Las sociedades anónimas u otras entidades sometidas a la vigilancia del Estado, podrán deducir las pérdidas sufridas en cualquier año o período gravable, de las rentas que obtuvieren en los cinco años siguientes, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59 del Decreto 2247 de 1974.

Para el reconocimiento de dicha deducción, las pérdidas deberán certificarse por la entidad encargada de ejercer la vigilancia.

Las pérdidas de personas naturales y sucesiones ilíquidas en empresas agrícolas serán deducibles en los cinco años siguientes a su ocurrencia, siempre y cuando que se deduzcan exclusivamente de rentas de igual naturaleza y las operaciones de la empresa estén contabilizadas en libros registrados. Esta deducción se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59 del Decreto 2247 de 1974.

Artículo 9º Los numerales 8º y 13 del artículo 72 del Decreto 2053 de 1974, quedarán así:

8. Las vacaciones anuales, en cuanto no excedan del mínimo legal.

13. Los pagos que reciban del tesoro público, en exceso del salario básico, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y los Agentes de esta última.

Artículo 10. Las rentas provenientes del transporte aéreo, marítimo, terrestre y fluvial obtenidas por sociedades extranjeras o por personas naturales no residentes que presten en forma regular el servicio de transporte entre lugares colombianos y extranjeros, son rentas mixtas.

En los casos previstos en este artículo, la parte de la renta mixta que se considera originada dentro del país, y que constituye la renta líquida gravable en Colombia, es la cantidad que guarde con el total de la ganancia neta comercial obtenida por el contribuyente, tanto dentro como fuera del país en el negocio de transporte, la misma proporción que exista entre sus entradas brutas en Colombia y sus entradas totales en los negocios de transporte efectuados dentro y fuera del país. Para este efecto, la respectiva declaración de renta deberá contener los siguientes documentos, debidamente certificados de acuerdo con la legislación del respectivo país: un balance general de los negocios, un estado de pérdidas y ganancias y una relación de entradas brutas totales y de entradas brutas en Colombia por servicio de transporte.

Corresponde al Gobierno Nacional, en los casos de duda, decidir si el negocio de transporte se ha ejercido regularmente o solo de manera eventual.

Artículo 11. La renta líquida gravable proveniente de la explotación de películas cinematográficas en el país, por parte de personas naturales extranjeras sin residencia en el territorio y de compañías sin domicilio en Colombia, es del sesenta por ciento (60%) del monto de las regalías o arrendamientos percibidos por tal explotación.

Artículo 12. En plantaciones de reforestación se presume de derecho que el ochenta por ciento (80%) del valor de la venta, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a su explotación.

Esta presunción sólo podrá aplicarse cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que el contribuyente no haya solicitado en años anteriores ni solicite en el mismo año gravable deducciones por concepto de gastos e inversiones efectuados para reforestación, inclui-

dos los intereses sobre créditos obtenidos para dicha actividad;

b) Que los planes de reforestación hayan sido aprobados por el Ministerio de Agricultura y se acompañe anualmente a la declaración de renta la certificación respectiva.

Parágrafo. El contribuyente que haya solicitado deducciones por gastos e inversiones en reforestación en años anteriores, podrá acogerse a la presunción del ochenta por ciento (80%) de que trata este artículo, en cuyo caso el total de las deducciones que le hayan sido aceptadas por dicho concepto se considerará como renta bruta recuperada que se diferirá durante el período de explotación, sin exceder de cinco (5) años.

Artículo 13. Cuando dentro del patrimonio hubiere cultivos de mediano y tardío rendimiento, ganadería de cría o equipo agrícola automotriz y sus implementos, para determinar la renta presunta sobre el patrimonio, se descontará del patrimonio líquido el valor neto de los árboles y las plantas, el de las hembras de cría y la mitad del valor neto del equipo e implementos, respectivamente.

Para determinar dicho valor neto, se restará del valor patrimonial de estos bienes la parte proporcional del pasivo total del contribuyente.

Artículo 14. Lo dispuesto en el Decreto 2053 de 1974 se entiende sin perjuicio de lo establecido en materia de impuesto sobre la renta y complementarios en la Ley 34 de 1973, sobre fomento de empresas editoriales y protección a los autores colombianos.

Artículo 15. Las entidades relacionadas en el artículo 91 del Decreto 2053 de 1974 tendrán derecho al descuento tributario sobre dividendos o utilidades, aunque no hubieren distribuido más del sesenta por ciento (60%) de su utilidad neta obtenida en el año o período gravable inmediatamente anterior, cuando tal hecho provenga de una de las siguientes causas:

1. Estar obligadas por ley a destinar la totalidad o parte de sus utilidades a recuperar el capital suscrito perdido o los niveles mínimos de reserva legal.

2. Haber la Superintendencia Bancaria ordenado o autorizado la suspensión del pago de dividendos o la constitución de provisiones o reservas de protección de activos, a fin de preservar la solvencia o la liquidez de la correspondiente entidad.

Parágrafo. Las entidades a que se refiere este artículo tendrán derecho al descuento tributario sobre dividendos o utilidades por el año gravable de 1974, aunque no hubieren distribuido más del sesenta por ciento (60%) de su utilidad neta obtenida en el año gravable de 1973, siempre que se cumplan los demás requisitos señalados en el artículo 91 del Decreto 2053 de 1974.

Artículo 16. Cuando se trate de donaciones efectuadas por una sociedad anónima, el descuento autorizado en el artículo 94 del Decreto 2053 de 1974 será del cuarenta por ciento (40%) del valor de la donación.

Este descuento no podrá exceder del veinte por ciento (20%) del impuesto de renta establecido por el mismo año o período gravable y estará sujeto a las condiciones señaladas en los artículos 94 a 97 del Decreto 2053 de 1974.

Artículo 17. Los nacionales colombianos que permanezcan en el exterior por más de tres (3) meses continuos o cuatro (4) meses discontinuos en el año gravable, o que se completen dentro de éste, pagarán por concepto de ausentismo un recargo del quince por ciento (15%) sobre el impuesto de renta y sus complementarios; y un dos por ciento (2%) adicional de recargo por cada mes o fracción de mes que exceda de ese tiempo.

Artículo 18. No estarán sujetos al recargo de ausentismo quienes ejerzan cargos diplomáticos o consulares remunerados, los hijos de familia, las esposas y las hijas solteras mayores de 21 años de estos funcionarios; los que viajen en misión oficial remunerada; las colombianas casadas con extranjeros no domiciliados en el país; quienes con matrícula recibieren enseñanza universitaria en establecimientos extranjeros reconocidos en el respectivo Estado; los trabajadores de entidades oficiales o semioficiales o de compañías colombianas que, por razón de sus funciones, deban permanecer en el exterior, siempre que en este último caso no sean socios, ni parientes de los socios dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad; los colombianos que desempeñen cargos permanentes en organismos internacionales de que haga parte Colombia, y los que viajen por graves motivos de salud, debidamente certificados.

Los funcionarios diplomáticos o consulares ad honorem no gozan de la exención consagrada en este artículo.

Tampoco están sujetos al recargo de ausentismo los trabajadores de las empresas marítimas y aéreas nacionales que prestan servicios en el exterior, cuando en cumplimiento de sus funciones, deban permanecer fuera del país por cualquier tiempo.

Artículo 19. Para los efectos de determinar los mínimos de productividad, a que se refiere el artículo 21 de la Ley 4ª de 1973, se aplicará como criterio provisional en las actividades agrícolas, la demostración que el propietario haga de que en su predio ha obtenido una renta líquida superior, en dos puntos, a los porcentajes señalados en esa misma ley como renta presuntiva mínima.

Artículo 20. Quienes ejerzan independientemente actividades que requieran estudios universitarios, deberán relacionar, en su declaración de renta, los ingresos brutos superiores a dos mil pesos ($ 2.000), recibidos en el año gravable de una sola persona o entidad, así como los créditos vigentes en 31 de diciembre, superiores a cien mil pesos ($ 100.000), con indicación del NIT de quien hizo el pago o del deudor.

Los ingresos o créditos declarados sin suministrar la identificación de quien hizo el pago o del deudor, respectivamente, se tendrán como sumas globales compuestas por partidas individuales inferiores a dos mil pesos ($ 2.000) o a cien mil pesos ($ 100.000), según el caso. El contribuyente a que se refiere este artículo no podrá alegar qué ingresos o créditos de cuantía superior se encuentran incluidos en las partidas globales.

Artículo 21. El inciso primero del artículo 86 del Decreto 2053 de 1974, quedará así:

Descuento personal especial.

El veinte por ciento (20%) de los primeros diez mil pesos ($ 10.000) correspondientes al precio del arrendamiento pagado por habitación del contribuyente, adicionado en un cinco por ciento (5%) sobre el exceso de dicha suma; más el diez por ciento (10%) de los gastos de educación y salud. En lugar de todo lo anterior, podrá descontarse la suma de mil pesos ($ 1.000).

Artículo 22. Acláranse los artículos 33 y 123 del Decreto 2053 de 1974 y el artículo 73 del Decreto 2247 de 1974, en el sentido de que los gastos y costos de la actividad ganadera servirán para determinar el valor en inventarios y el costo de enajenación de semovientes, o serán deducibles, dentro del año o período gravable, de la renta originada en dicha enajenación o en la explotación de sus productos derivados, según las normas generales establecidas en la ley.

Artículo 23. Las sociedades anónimas y asimiladas tendrán derecho a descontar el diez y seis por ciento (16%) de las participaciones fiscales que les correspondan en sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas, siempre y cuando estas participaciones se sujeten a los límites porcentuales señalados para dividendos en los artículos 90 a 92, inclusive, del Decreto 2053 de 1974, y se cumplan los demás requisitos que estos artículos exigen.

Artículo 24. Los artículos 50 a 81, inclusive, del Decreto 2247 de 1974, regirán para el año gravable de 1974 y posteriores, salvo cuando en alguno de estos artículos se disponga otra cosa.

Las enajenaciones a que se refiere el artículo 56 de dicho Decreto se regirán por las normas vigentes con anterioridad al 30 de septiembre de 1974.

Artículo 25. Deróganse las disposiciones contrarias al presente Decreto.

Artículo 26. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, salvo en los casos expresamente exceptuados en el mismo.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 31 de octubre de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno,
Cornelio Reyes.

El Ministro de Relaciones Exteriores,
Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia,
Alberto Santofimio Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa Nacional,
General *Abraham Varón Valencia.*

El Ministro de Agricultura,
Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
María Elena de Crovo.

El Ministro de Salud Pública,
Haroldo Calvo Núñez.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Jorge Ramírez Ocampo.

El Ministro de Minas y Energía,
Eduardo del Hierro Santacruz.

El Ministro de Educación Nacional,
Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,
Jaime García Parra.

El Ministro de Obras Públicas,
Humberto Salcedo Collante.

Como lo dice el encabezamiento del Decreto, y como resulta de su contenido, se trata de un conjunto de disposiciones que adicionan o modifican el Decreto de emergencia número 2053 de 1974, por medio del cual se reglamentó lo concerniente al impuesto sobre renta, patrimonio y complementarios, el cual recibió sentencia de exequibilidad, salvo en algunas disposiciones, el día 31 de octubre de 1974. Para el que ahora se revisa no hubo intervención ciudadana dentro del término de fijación en lista, y las mismas razones que fundaron aquella declaratoria de la Corte en cuanto al hecho de que el establecimiento de normas tributarias era procedente dentro de las atribuciones que el artículo 122 de la Carta otorga al Gobierno en el estado de emergencia económica, declarado por el Decreto 1970 de 1974, son aplicables al presente, sin que se requiera una reproducción de las mismas. Dentro de la tarea de revisión del artículado, que debe cumplir la Corte, es procedente hacer las siguientes observaciones:

El artículo 9º modifica el numeral 8º del artículo 72 del Decreto 2053 ya mencionado, para establecer que se tendrá como descuento tributario "las vacaciones anuales en cuanto no excedan del mínimo legal". Dicho numeral 8º fue declarado inconstitucional por la Corte en la sentencia ya mencionada, por lesionar derechos sociales de trabajadores privados y oficiales en cuanto restringía el número de días de vacancia que las leyes vigentes venían reconodiéndoles como exención tributaria. Se dijo así en tal fallo:

"El artículo 72-8 que dice: los contribuyentes que hayan percibido durante el año o período gravable ingresos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, pueden restar de su renta líquida el valor correspondiente a las siguientes prestaciones, las cuales se hallan exentas de gravamen:

"... ... ...

"8. La parte de lo recibido por vacaciones, que no excedan del 50% del salario mensual que esté devengando el trabajador en la época en que disfrute del descanso o en aquella en que se le reconozca en dinero, por cada año de servicio.

"La impugnación sostiene que esta norma viola el artículo 122 de la Constitución por cuanto desmejora derechos sociales de los trabajadores privados y oficiales consagrados por leyes anteriores.

"El derecho de vacaciones remuneradas constituye una prestación social según leyes vigentes y doctrina reiterada de los tribunales. En tratándose de trabajadores privados consiste, por regla general, según el artículo 186-1 del Código Sustantivo del Trabajo, en 15 días hábiles y continuos de descanso remunerado, lo que implica por lo menos un descanso de 17 días; y para los profesionales y ayudantes que trabajan en establecimientos dedicados a la lucha contra la tuberculosis y en la aplicación de rayos X, a los mismos 15 días citados por cada seis meses de servicio, o sea a 30 días hábiles por año, lo que supone un mínimo de 34 días de descanso anual, sin contar la posibilidad de mayor extensión por la interposición de feriados de otra clase. Para trabajadores oficiales de la Rama Administrativa rigen los mismos principios consignados en los artículos 8º y siguientes del Decreto extraordinario número 3135 de 1968.

"Para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, el segundo inciso del artículo 8º del Decreto ya citado establece que sus vacaciones se regirán por normas especiales. El artículo 2º del Decreto 546 de 1971 dispone que "para todos los efectos legales" es decir, incluyendo el tributario, los días de vacancia judicial de dichos funcionarios y empleados son los domingos y festivos, cívicos y religiosos establecidos en las leyes vigentes, los de Semana Santa y 20 días continuos que se cuentan desde el 20 de diciembre hasta el 10 de enero, inclusive, de cada año. Esta prestación, así descrita, ha sido reconocida en su integridad como una renta exenta de gravámenes en cumplimiento de leyes tributarias vigentes sobre la materia. Cuando la Dirección de Impuestos emitió la Circular interpretativa número 10012 de 8 de marzo de 1968 para que se restringiera el valor de 15 días, fue anulada por el Consejo de Estado en sentencia de 17 de julio de 1969, por ser contraria a dichas leyes. Y cuando intentó repetirla, bajo el número 03 de 19 de junio de 1972, fue suspendida mediante providencia de 28 de noviembre del mismo año.

"La disposición acusada en cuanto grava un derecho social que en su totalidad estaba exento desmejora esta prerrogativa para los trabajadores que acaban de indicarse, contraviniendo

en forma clara lo dispuesto por el inciso final del artículo 122 de la Constitución. Por lo mismo será declarado inexequible".

La nueva disposición somete a un tratamiento común mínimo a todos los trabajadores oficiales y particulares, sin reparar en las distinciones precisas hechas en el fallo transcrito. Por lo tanto el resultado de su aplicación es el mismo que hubiera producido la norma del Decreto 2053 declarada inexequible, y por tal razón es igualmente inconstitucional.

El artículo 24 al disponer que los artículos 50 a 81, inclusive, del Decreto 2247 de 1974, regirán para el año gravable de 1974 y posteriores, salvo cuando en alguno de estos artículos se disponga otra cosa, reafirma el contenido y vigencia de disposiciones del Decreto 2053 que fueron declaradas inexequibles por el propio fallo de 31 de octubre de 1974. En efecto allí se dijo que los artículos 4º, 16, literal b) y 91 del Decreto 2053 de 1974 violaban el inciso 6º del artículo 122 y el artículo 2º del mismo Decreto violaba el artículo 20, ambos de la Constitución. La reproducción de estos textos en los artículos 64 y 75 del Decreto 2247, la cual, a su vez, aparece explícita en el artículo 24 del Decreto en estudio, hace que éste, en ese preciso aspecto, infrinja los mismos textos constitucionales, razón por la cual ha de ser declarado inexequible.

No se observa, por lo demás, que el Decreto revisado quebrante otro precepto de la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

1º Son *inexequibles* las siguientes disposiciones del Decreto 2348 de 1974:

a) El artículo 9º en la parte que dice: "8. Las vacaciones anuales, en cuanto no excedan del mínimo legal".

b) El artículo 24, sólo en cuanto incluye los artículos 64 y 75 del Decreto extraordinario de emergencia número 2247 de 1974, que se referían a los artículos 4º, 16, b) y 91 y 2º del Decreto 2053, los cuales fueron declarados inexequibles por fallo de 31 de octubre del año en curso.

2º Son *exequibles* las demás disposiciones del mismo Decreto 2348 de 1974.

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Decreto número 2348 de 1974 "por el cual se adiciona el Decreto 2053 de 1974".

Como el Decreto de la referencia adiciona el 2053 de 1974, reorgánico del impuesto sobre la renta y complementarios, acerca de cuya declaración de constitucionalidad nos separamos oportunamente, las razones que allí expusimos sirven también para sustentar nuestro disentimiento de ahora respecto de la declaración de exequibilidad del punto 2º de la parte resolutiva de esta sentencia, pues compartimos la inconstitucionalidad declarada en la primera decisión de la misma.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén y Alfonso Peláez Ocampo.

CALAMIDAD DE QUEBRADABLANCA

Créditos concedidos a los damnificados. — Es constitucional el Decreto Nº 2364 de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 26 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

(Aprobada Acta número 46 de noviembre 26 de 1974).

Revisa la Corte, por mandato del artículo 122 de la Constitución, el Decreto 2364 de 1974 expedido durante la emergencia económica declarada por el Decreto 1970 del mismo año.

Texto del decreto.

"DECRETO NUMERO 2364 DE 1974
(octubre 31)

"por el cual se dictan medidas relacionadas con los créditos concedidos a los damnificados por la calamidad de Quebradablanca.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

"Artículo 1º A partir de la vigencia del presente Decreto, quedan prorrogados, por un año y en las mismas condiciones en que fueron otorgados los créditos a corto y mediano plazo concedidos por los bancos para desarrollar actividades en el Departamento del Meta, las Intendencias de Arauca y Casanare y la Comisaría del Vichada, cuyo vencimiento se haya producido o se produzca en el período comprendido entre el 1º de julio y el 31 de diciembre de 1974.

"Respecto de los créditos otorgados fuera de las entidades territoriales señaladas en el inciso anterior, para ser invertidos en ellas, deberá probarse plenamente esta última circunstancia para tener derecho a la prórroga.

"La prórroga concedida no cobija los créditos otorgados a través de sobregiros o descubiertos, ni las sumas debidas por intereses causados.

"Para el otorgamiento de la prórroga, los bancos no podrán cobrar intereses anticipados.

"El deudor podrá renunciar expresamente a la prórroga concedida en este Decreto.

"Artículo 2º Los bancos particulares podrán descontar, en los bancos oficiales y hasta por el 100% del capital, los créditos que prorroguen conforme al artículo anterior.

"Al vencimiento de la prórroga, los bancos oficiales podrán obrar de conformidad con lo preceptuado en el artículo 1407 del Código de Comercio.

"Artículo 3º Para efectos del presente Decreto, son oficiales la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero y los Bancos Cafetero, Ganadero y Popular.

"Artículo 4º Corresponde a la Superintendencia Bancaria determinar a cuál de los bancos oficiales podrán acudir los privados para efectuar el descuento aquí autorizado.

"Artículo 5º Los bancos que descuenten sus créditos en los oficiales, deberán destinar el valor descontado a financiar operaciones en el Departamento del Meta, las Intendencias de Arauca y Casanare y la Comisaría del Vichada.

"Artículo 6º Para los efectos de la renta presunta sobre patrimonio, se considera fuerza mayor el derrumbe de Quebradablanca, para el año gravable de 1974.

"Artículo 7º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"..... ".

Cumplido el trámite legal correspondiente sin que se hayan presentado impugnación o coadyuvancia alguna, se procede a decidir.

El Decreto legislativo en estudio reúne los requisitos constitucionales de forma para su validez.

Entre las causales que el Gobierno invocó para la declaratoria de emergencia se encuentra un hecho sobreviniente, a saber:

"Que una calamidad transitoria e inesperada, como ha sido el derrumbe de Quebradablanca, tiene aislados gran parte de los territorios situados al este de la Cordillera Oriental, privando al Distrito Especial de su principal fuente de abastecimientos y a los Llanos Orientales de elementos esenciales para el normal desarrollo de su actividad agrícola y pecuaria, como son los combustibles, los medios de transporte y maquinaria agrícola, el bodegaje para el almacenamiento de las cosechas y el oportuno suministro de fertilizantes, etc.".

Los territorios situados al este de la Cordillera Oriental y que se encuentran aislados por el derrumbe de Quebradablanca son los que forman el Departamento del Meta, las Intendencias del Arauca y Casanare y la Comisaría del Vichada.

El Decreto 2364 prorroga por el término de un año los créditos a corto y mediano plazo concedidos por los bancos para desarrollar actividades en tales territorios, autorizando a los bancos privados para descontar los títulos-valores en los bancos oficiales hasta por el 100% del capital; transcurrido el lapso de la prórroga los bancos oficiales pueden, a su elección, perseguir el pago de esos instrumentos o exigir la restitución de las sumas dadas por éstos.

Para efectos de este Decreto son oficiales la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y los Bancos Cafetero, Ganadero y Popular, debiendo la Superintendencia Bancaria determinar a cuál de ellos pueden acudir los privados para el descuento que se autoriza, y con la obligación para éstos de destinar el valor descontado a financiar operaciones en los mismos territorios afectados por el derrumbe.

Finalmente, considera fuerza mayor la mencionada calamidad para efectos de renta presunta de patrimonio correspondiente a 1974.

La simple enunciación de la calamidad invocada para la emergencia suscita la relación de causalidad con la medida adoptada en el Decreto que se revisa, por lo cual se satisface a plenitud la orden del constituyente de 1968, contenida en el artículo 122 de la Carta, de que los decretos legislativos que se expidan con tal motivo solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

Por lo demás, no se encuentra violacion de ningún otro precepto de la Constitución.

Esta razón es suficiente para que la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelva:

Es *constitucional* el Decreto número 2364 "por el cual se dictan medidas relacionadas con los créditos concedidos a los damnificados por la calamidad de Quebradablanca".

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

SUBSIDIO FAMILIAR A LOS EMPLEADOS PUBLICOS Y A LOS TRABAJADORES OFICIALES

Las disposiciones del Decreto 2365 no guardan relación directa y específica con la situación determinante de la emergencia. — Es inconstitucional el Decreto 2365 de 31 de octubre de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 26 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobado por Acta número 46 de 26 de noviembre de 1974.

La Secretaría General de la Presidencia de la República remitió a esta corporación un ejemplar del Decreto 2365 de 31 de octubre de 1974, para examen de constitucionalidad, con arreglo al artículo 122 de la Constitución.

Texto del decreto.

"DECRETO NUMERO 2365 DE 1974
(octubre 31)

"por el cual se dictan normas para el pago del subsidio familiar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

"Artículo 1º El subsidio familiar que establecen las disposiciones vigentes para los empleados públicos y trabajadores oficiales se pagará a partir de la fecha que señale el Gobierno Nacional, por intermedio de las entidades cooperativas creadas o que se creen por dichos servidores.

"El Ministerio de Defensa Nacional y los organismos que le estén adscritos o vinculados continuarán pagando el subsidio familiar conforme a las disposiciones actualmente vigentes.

"Artículo 2º El Gobierno Nacional señalará las cooperativas que deban cubrir el subsidio a que se refiere el presente Decreto, pudiendo disponer que tales cooperativas atiendan su pago para varios organismos administrativos. Con este fin, también podrá promover, por intermedio de la Superintendencia del ramo, la fundación de nuevas cooperativas.

"Artículo 3º Los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Organismos Descentralizados girarán mensualmente a la respectiva cooperativa el valor de lo que conforme a la ley deban pagar a sus servidores por concepto de subsidio familiar o de lo que por este mismo concepto estén cubriendo a las entidades a que se hallaren afiliados.

"Artículo 4º Cuando, para efectos del subsidio familiar, los empleados a que se refiere el presente Decreto se hallaren afiliados a una Caja de Compensación, el Gobierno a solicitud de los mismos trabajadores podrá disponer que se continúe con dicho régimen.

"Artículo 5º Mientras las cooperativas empiezan a pagar el subsidio familiar, éste se continuará liquidando y abonando conforme a las disposiciones vigentes.

"Artículo 6º Lo que se dice en el presente Decreto sobre cooperativas es aplicable a los fondos de empleados y entidades similares.

"Artículo 7º Este Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 31 de octubre de 1974".

Impugnación.

Durante el término de la fijación en lista, el ciudadano Roberto Arias Pérez impugnó la corrección de los artículos 1º, 3º y 6º del acto transcrito, por violación del inciso sexto del artículo 122 de la Carta, conforme al cual "durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores".

Consideraciones:

Para resolver, se considera:

El subsidio familiar de los empleados públicos y trabajadores oficiales a que se refiere el Decreto en examen se paga en la actualidad o directamente por las entidades a cuyo servicio desempeñen una actividad laboral, o por Cajas de Compensación Familiar (V. D. 118 de 1957 y Ley 58 de 1963).

El sistema de pago establecido en el Decreto 2365, quedaría ahora a cargo de entidades cooperativas. Esto es lo substancial del ordenamiento que se estudia, cuyas disposiciones todas tienden a dar efectividad a ese cambio en la percepción y pago del subsidio familiar de los funcionarios y trabajadores citados.

Ahora bien:

Conforme al artículo 122 de la Constitución, durante el estado de emergencia, habida cuenta de sus causas, el Gobierno puede dictar medidas con fuerza legal en los siguientes casos, íntimamente ligados entre sí:

—Cuando estén destinadas "exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos";

—Y siempre que los decretos respectivos solamente se refieran "a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

Que el subsidio familiar no se continúe pagando a sus beneficiarios en la forma hoy establecida, sino que se cubra a través de las entidades cooperativas de que trata el Decreto 2365, no influye en la crisis descrita y declarada por el Decreto 1970 de 1974 ni en los efectos de ésta.

Si las disposiciones del Decreto 2365 no pueden subsanar la crisis y carecen de aptitud para impedir la propagación de sus resultados, precisa concluir que no cuadran, por esos aspectos fundamentales, con el artículo 122 de la Constitución.

Y como, por las razones apuntadas, dichos textos no guardan relación directa y específica con la situación determinante de la emergencia, tampoco se avienen con la exigencia que sobre ese nexo impone el mismo artículo 122.

Será forzoso, por tanto, declarar inexequible el ordenamiento que se revisa.

Decisión.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 214 y 122 de la Constitución,

Decide:

Es inconstitucional el Decreto 2365 de 31 de octubre de 1974 "por el cual se dictan normas para el pago del subsidio familiar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales".

Publíquese, comuníquese a la Secretaría General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Decreto número 2365 de 31 de octubre de 1974.

Suscribimos como salvamento de voto a la anterior sentencia, la parte motiva de la ponencia aprobada por la Sala Constitucional en su sesión del día 22 de noviembre de 1974, elaborada por el Magistrado, doctor Eustorgio Sarria.

Consideraciones:

Primera.

1. El régimen jurídico del estado de emergencia económica o social se gobierna por lo ordenado en el artículo 122 de la Constitución Po-

lítica, artículo 43 del Acto legislativo número 1 de 1968.

2. Dentro de este régimen de excepción, se cumplen las siguientes etapas:

a) Declaración del estado de emergencia económica o social, que hace el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros y previo concepto del Consejo de Estado;

b) Expedición de los decretos, de carácter permanente, con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. De igual modo, estos decretos deben llevar la firma del Presidente y de todos los Ministros;

c) Revisión por la Corte Suprema de Justicia de tales decretos con el fin de comprobar su constitucionalidad.

Segunda.

1. La declaración del estado de emergencia económica o social, faculta al Presidente de la República para dictar todos aquellos decretos que por su contenido intrínseco busquen eliminar las causas de la crisis o evitar o aminorar sus efectos.

2. El texto constitucional define, con precisión y sin equívocos, el campo legal dentro del cual puede moverse en el ejercicio excepcional de la función legislativa.

Tercera

1. *El Decreto 2365 establece normas referentes al pago del subsidio familiar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales, en los siguientes términos:*

a) A partir de la fecha que señale el Gobierno Nacional, dicho pago se hará por intermedio de las cooperativas creadas o que se creen por esos servidores. No quedan comprendidos en la norma los empleados y trabajadores pertenecientes al Ministerio de Defensa Nacional y a los organismos que le están adscritos o vinculados, entidades que continuarán pagando el subsidio familiar conforme a las disposiciones vigentes a la fecha del citado Decreto;

b) Corresponde al Gobierno Nacional señalar las cooperativas que deben pagar el subsidio. Y para este efecto, podrá disponer que una cooperativa atienda el pago "para varios organismos administrativos", e igualmente, podrá promover, por intermedio de la Superintendencia del ramo, la fundación de nuevas cooperativas;

c) Los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Organismos Descentralizados "girarán mensualmente a la respectiva cooperativa el valor de lo que conforme a la ley deban pagar a sus servidores por concepto de subsidio familiar o de lo que por este mismo concepto estén cubriendo a las entidades a que se hallaren afiliados";

d) Es potestativo del Gobierno, cuando así lo soliciten los mismos trabajadores, disponer que el subsidio familiar se continúe pagando por una Caja de Compensación a la cual esos servidores se hallaren afiliados;

e) Mientras las cooperativas empiezan a pagar el subsidio familiar "éste se continuará liquidando y abonando conforme a las disposiciones vigentes";

f) Lo que el nuevo estatuto dice acerca de las cooperativas, es aplicable a los fondos de empleados y entidades similares.

Cuarta.

1. *El artículo 1º de la Ley 58 de 1963 dispuso: "Extiéndese, a partir del 1º de enero de 1965, el derecho al subsidio familiar a los empleados civiles y a los simples trabajadores oficiales, dependientes de la Nación, los Departamentos, los Municipios, el Distrito Especial de Bogotá y las Intendencias y Comisarías".*

De acuerdo con las regulaciones de los Decretos 717 y 1091 de 1968, la cuantía de este subsidio, vigente a la fecha, es la de $ 30 por cada hijo, sin que pueda exceder, para cada padre trabajador, de la suma de $ 120 mensuales, es decir, lo correspondiente a 4 hijos.

2. *El artículo 8º de la citada Ley 58 de 1963 dispuso que a partir de su vigencia, el subsidio familiar se pagaría a través de las Cajas de Compensación Familiar con la excepción de "las entidades de derecho público, los patronos de empresas agrícolas, ganaderas y mineras y los que han venido pagando directamente en virtud de las autorizaciones consignadas en el Decreto-ley número 0118 de 1957, así como las instituciones oficiales que, sin estar afiliadas a una Caja, reconocen actualmente esta prestación social a sus trabajadores".*

De otra parte, los elementos constitutivos de la obligación del subsidio familiar aparecen precisados en el artículo 5º de la predicha Ley, en estos términos:

"Artículo 5º Todos los patronos particulares y los establecimientos públicos descentralizados con capital de cincuenta mil pesos ($ 50.000) o superior, o que ocupen un número de trabajadores permanentes no inferior a diez (10), cualquiera que sea el monto de su capital, el cual se calculará de acuerdo con lo fijado por los artículos 2º y 3º del Decreto 875 de 1961, destinarán una suma equivalente al seis por ciento

(6%) de su nómina mensual de salarios para el subsidio familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje, distribuidos así: un cuatro por ciento (4%), para el subsidio familiar, y un dos por ciento (2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. *En esta forma quedan modificados en su parte pertinente los artículos 7º y 9º del Decreto 0118 de 1957".*

Quinta.

1. *Así, el subsidio familiar de los servidores públicos se paga en la actualidad, o directamente por las entidades oficiales, o por las Cajas de Previsión Social o también por las Cajas de Compensación Familiar cuando voluntariamente la entidad oficial se haya afiliado a éstas.*

2. *De conformidad con la legislación vigente sobre la materia (Decreto-ley número 1598 de 1963), las cooperativas son personas jurídicas de derecho privado, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social; y por tal se entiende "toda asociación voluntaria de personas en que se organicen esfuerzos y recursos con el propósito principal de servir directamente a sus miembros sin ánimo de lucro, siempre que reúna las siguientes características básicas:*

a) Que el número de socios sea variable, el capital variable e ilimitado y la duración indefinida;

b) Que funcione conforme a principios de autonomía democrática;

c) Que asegure la igualdad de derechos y obligaciones de los socios, sin consideración a sus aportaciones de capital;

d) Que los excedentes cooperativos se distribuyan entre los socios en proporción a las transacciones que cada uno realice con la sociedad, o a la participación en el trabajo, según el tipo de cooperativa de que se trate;

e) Que el interés al capital, cuando sea reconocido, no sea superior al 6% anual, y

f) Que se proponga impulsar permanentemente la educación".

3. *Por consiguiente, la cooperativa es un instrumento o medio de mejora e incremento de los niveles económicos y culturales del trabajador. Este es el concepto que predomina en la organización universal, y obviamente en el país.*

Sexta.

1. *Corolario de las consideraciones que preceden es el de que el cambio legislativo que contiene el Decreto número 2365 que se revisa, lejos de significar desmejora de los derechos sociales de los trabajadores, entraña un beneficio para los mismos.*

2. *En el supuesto de que las cooperativas debieran invertir parte del recaudo en gastos de administración, que no podría ser mayor que el permitido a las Cajas, de ello no se colige que se desmejore el subsidio establecido por la ley, como no está desmejorado por las entidades que actualmente pagan el subsidio.*

3. *En consecuencia, la impugnación carece de fundamento y debe ser rechazada.*

Séptima.

1. *La percepción y pago del subsidio familiar por las cooperativas es medida que tiende a proteger el salario e ingreso de los trabajadores oficiales, en los términos y con las consecuencias previstas en la motivación del Decreto número 1970 que declaró el estado de emergencia económica.*

2. *Al respecto, procede transcribir los siguientes conceptos contenidos en un memorando del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

"En momentos de crisis económica y de proliferación de los problemas sociales, agravados por la creciente protesta popular, es una realidad nacional la de que los trabajadores del sector público no están recibiendo en la actualidad en una forma eficaz y pronta el mencionado subsidio familiar. Este hecho constituye una protuberante demostración de injusticia social y de discriminación inexplicable, cuando, por fortuna, la mayoría de los trabajadores del sector privado sí está recibiendo el pago del subsidio en una forma más o menos organizada y oportuna.

"Es entonces apenas lógico el motivo y la causa para buscar mediante la situación de emergencia económica una solución que trata de beneficiar a un poco más de 850.000 trabajadores del Estado". (M. 15 de noviembre de 1974).

3. *Así, el Decreto en cuestión se refiere a materia que tiene relación directa y específica con la situación que determina el estado de emergencia, y está destinado a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

Conclusión.

Esta no es otra que la de la constitucionalidad del Decreto 2365 de octubre de 1974, el cual se ciñe a lo previsto en el artículo 122 y demás preceptos de la Carta.

Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Eustorgio Sarria, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, José María Velasco Guerrero y Luis Carlos Zambrano.

IMPUESTO A LAS VENTAS. REDUCCION DE TARIFAS. EXENCIONES

Es constitucional el Decreto número 2368 de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 26 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Ha llegado a la Corte para revisión constitucional, el Decreto 2368 de octubre 31 de 1974 "por el cual se rebaja el impuesto sobre las ventas y se dictan otras disposiciones", expedido por el Gobierno Nacional durante el término de la emergencia económica declarada por el Decreto 1970 del mismo año.

El texto del citado Decreto, es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2368 DE 1974
(octubre 31)

por el cual se rebaja el impuesto sobre las ventas y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

Artículo 1º Redúcese del treinta y cinco por ciento (35%) al quince por ciento (15%) la tarifa del impuesto sobre las ventas para los siguientes artículos:

a) Cinturones de cuero;
b) Juegos infantiles y didácticos;
c) Juegos de ajedrez y damas;
d) Vinos nacionales y extranjeros asimilados a nacionales por convenios internacionales;
e) Discos grabados para tocadiscos y radiolas y cintas magnetofónicas;
f) Licuadoras, batidoras, tostadoras, brilladoras, aspiradoras, lavadoras, cuchillos eléctricos y artículos similares de uso doméstico;
g) Mancornas, botones y pisacorbatas, siempre que sean de fantasía;
h) Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones, abanicos, monederos, billeteras, llaveros y otros objetos similares;
i) Baúles, maletas, sombrereras, sacos de viaje, bolsas para provisiones, bolsos de mano, carteras, carpetas, neceseres, estuches, fundas, cajas (para armas, instrumentos de música, gemelos, joyas) y similares;
j) Corbatas, corbatines y pañuelos de bolsillo, excepto los de seda natural;
k) Armas de fuego.

Artículo 2º Redúcese del treinta y cinco por ciento (35%) al seis por ciento (6%) la tarifa del impuesto sobre las ventas para los siguientes artículos:

a) Desodorantes;
b) Aparatos de registro y de reproducción de imágenes y sonido en televisión (video-tape), por procedimiento magnético y cintas magnetofónicas para los mismos;
c) Municiones para armas de fuego.

Artículo 3º Están gravados con tarifa del seis por ciento (6%) del impuesto sobre las ventas los siguientes artículos:

a) Partes, piezas sueltas y accesorios para bicicletas;
b) Cueros curtidos;
c) Sombreros;
d) Aparatos para fotocopia y termocopia;
e) Lentes de contacto y gafas de protección o corrección;
f) Sillones de ruedas y vehículos similares con mecanismos de propulsión (incluso con motor), especialmente construidos para ser utilizados por inválidos; aparatos que se llevan en la mano, sobre la propia persona o se implantan en el organismo para compensar un defecto o una incapacidad;
g) Películas de rayos X, su revelador fotográfico y los demás químicos para uso exclusivo en dichas películas;

h) Reactivos para laboratorios clínicos, jeringas para usos médicos y agujas para las mismas; sondas y catéteres;

i) Fundición, hierro y acero de las posiciones 73.01 a 73.20, inclusive, y 73.25 del Arancel de Aduanas, excepto las hojas, láminas y tiras;

j) Cobre de las posiciones 74.01 a 74.08, inclusive, y 74.10 del Arancel de Aduanas, excepto las hojas, láminas y tiras;

k) Aluminio de las posiciones 76.01 a 76.07, inclusive, y 76.12 del Arancel de Aduanas, excepto las hojas, láminas y tiras;

l) Zinc de las posiciones 79.01 a 79.05, inclusive, del Arancel de Aduanas;

m) Plomo de la posición 78.01 del Arancel de Aduanas;

n) Yeso y mezcla de asfalto;

o) Estructuras y partes de las posiciones 73.21.01 y 76.08.01 del Arancel de Aduanas;

p) Estructuras de cemento para la construcción y casas prefabricadas;

q) Manufacturas de piedra de las posiciones 68.01 y 68.05, inclusive, del Arancel de Aduanas;

r) Puertas y marcos para puertas y ventanas, de madera, hierro, acero o aluminio;

s) Madera de las posiciones 44.14 a 44.16, inclusive, y 44.18 del Arancel de Aduanas;

t) Velas para el alumbrado;

u) Utensilios de cocina, de aluminio, hierro, acero, excepto los electrodomésticos; piezas sueltas para vajillas gravadas con la tarifa del 6%, incluyendo los vasos;

v) Artículos de cuchillería, cubiertos de mesa y demás elementos señalados en el Capítulo 82 del Arancel de Aduanas, excepto la posición 82.01;

w) Tintas para imprenta de la posición 32.13.01 del Arancel de Aduanas;

x) Jabones, excepto los detergentes; productos y preparaciones tenso-activas usadas como jabón en barras, en trozos, en formas moldeadas o troqueladas o en panes (contengan o no jabón); sebo, y dentífricos y cremas de afeitar;

y) Pastas de papel de la posición 47.01 del Arancel de Aduanas; papel y cartón en rollos o en hojas de las posiciones 48.01 a 48.09, inclusive, del Arancel de Aduanas; cajas, sacos, bolsas y otros envases de papel y cartón de la posición 48.16 del Arancel de Aduanas.

Artículo 4º Además de las ventas de los bienes y servicios señalados en el artículo 8º del Decreto 1988 de 1974, están exentas del impuesto respectivo las ventas de:

a) Empaques de fique, cáñamo, yute y algodón;

b) Papel periódico y cartones para estereotipia;

c) Gasas tipo hospital; tubo de vidrio neutro y ampolletas de vidrio neutro para la industria farmacéutica; preparaciones o pacificantes para exámenes radiográficos y reactivos de diagnóstico para empleo sobre el paciente;

d) Herramientas agrícolas, hortícolas y forestales de la posición 82.01 del Arancel de Aduanas;

e) Bicicletas con ruedas de más de 50 centímetros de diámetro exterior;

f) Servicios de reparación a las embarcaciones marítimas y a los aerodinos, de bandera o matrícula extranjera.

Artículo 5º Para efectos del impuesto sobre las ventas, las maderas de las posiciones 44.01 a 44.08, inclusive, del Arancel de Aduanas se consideran bienes no procesados y en consecuencia no causan el impuesto.

Artículo 6º Están sujetos a la tarifa del quince por ciento (15%) del impuesto sobre las ventas, los vehículos para el transporte de mercancías, con o sin tracción en las cuatro ruedas, cuyo peso bruto vehicular (GVW) sea mayor de cinco mil libras americanas (5.000 lb.) y menor de diez mil libras americanas (10.000 lb.), y los chasises, chasises cabinados y carrocerías para los mismos vehículos.

Artículo 7º Los numerales 9º y 27 de la tarifa del treinta y cinco por ciento (35%) fijada por el artículo 7º del Decreto 1988 de 1974, quedarán así:

"9. Telas y artículos de seda natural.

"27. Cuotas ordinarias y extraordinarias de los clubes sociales y deportivos, excepción hecha de los clubes de trabajadores, y el traspaso de derechos en los mismos".

Artículo 8º El numeral 28 de la tarifa del seis por ciento (6%) señalada en el artículo 7º del Decreto 1988 de 1974, quedará así:

"28. Los servicios de télex, telegramas y teléfonos distintos de los internacionales, con excepción de las llamadas telefónicas urbanas hechas en aparatos públicos".

Artículo 9º Los productos petroquímicos a que se refiere el artículo 3º, literal d) del Decreto 2104 de 1974, son: benceno, tolueno, xilenos, etileno, propileno, parafinas y butilenos.

Artículo 10. Para efectos del impuesto sobre las ventas, se considera contrato de confección de obra material o contrato de obra el que tiene por objeto fabricar, elaborar, construir o ensamblar un bien mueble gravado conforme al Decreto 1988 de 1974 y sus modificaciones, siem-

pre que el artífice o productor suministre la materia principal.

En estos casos se paga la tarifa aplicable a la venta de los bienes objeto del contrato, teniendo como base el valor comercial de dichos bienes.

Artículo 11. Cuando el contrato de obra se refiera a bienes inmuebles, el impuesto a las ventas se causa únicamente sobre el valor comercial de los bienes muebles, producidos o importados por el constructor o por su vinculado económico, que queden incorporados en el respectivo inmueble.

Artículo 12. Se considera igualmente que hay venta en los casos de servicios intermedios de la producción, con o sin adición de materia prima. La tasa aplicable será la correspondiente al bien resultante del servicio prestado.

Artículo 13. Los responsables del impuesto sobre las ventas que a la vez enajenen artículos comprados en plaza no procesados por ellos y que no lleven cuentas separadas de tales operaciones, deberán pagar el impuesto por la totalidad de sus ventas, pero podrán descontar los impuestos de que trata el inciso 1º del artículo 21 del Decreto 1988 de 1974.

Artículo 14. En los casos de servicios de parqueaderos, seguros, clubes sociales y deportivos y tiquetes de transporte internacional de pasajeros, no habrá lugar al descuento de que trata el artículo 21 del Decreto 1988 de 1974, por parte de los responsables del impuesto.

Artículo 15. El incumplimiento de la obligación de expedir facturas, o la expedición de éstas sin los requisitos que se señalen, serán sancionados con multa equivalente al diez por ciento (10%) del valor del impuesto correspondiente a la operación respectiva.

Artículo 16. La cesión de que trata el artículo 29 del Decreto 1988 de 1974 se hará también a favor de las Intendencias, las Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá.

El valor de esta cesión se destinará por sus beneficiarios a sufragar los gastos de funcionamiento de los hospitales universitarios y regionales. Los fondos serán administrados por los respectivos servicios seccionales de salud, organismos a los cuales hará la Nación los giros correspondientes.

La distribución de los fondos cedidos se hará en proporción al consumo de cada entidad territorial. Con tal fin, se enviarán a la Dirección General del Presupuesto los contratos que entre dichas entidades se celebren para la compra y venta de los productos de las licoreras departamentales y las constancias de los despachos o entregas efectuados.

Parágrafo. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá no podrán, en las futuras vigencias, disminuir las partidas por ellos destinadas durante 1974 a los Servicios Seccionales de Salud.

Artículo 17. No causa impuesto sobre las ventas la importación de maquinaria pesada para industrias básicas, siempre y cuando dicha maquinaria no sea producible en el país. Para efectos del presente artículo, son industrias básicas las de minería, hidrocarburos, química pesada, siderurgia, metalurgia extractiva y generación y transmisión de energía eléctrica.

Tampoco lo causan las importaciones de armas y municiones que se hagan para la defensa nacional.

Artículo 18. Con el fin de evitar que se declaren operaciones por precios notoriamente inferiores a los vigentes en el comercio, el Gobierno Nacional podrá fijar bases mínimas de liquidación acordes con el precio comercial de los respectivos artículos.

Artículo 19. Los intereses corrientes y la sanción por mora establecidos en el Decreto 2247 de 1974 sólo empezarán a cobrarse a partir del primero (1º) de enero de 1975. Los que se causen con anterioridad a esta fecha, se pagarán de acuerdo a las normas anteriores al 30 de septiembre de 1974.

Artículo 20. El presente Decreto rige a partir del primero (1º) de noviembre de 1974 y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso 2º del artículo 10 del Decreto 1988 de 1974.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 31 de octubre de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno,

Cornelio Reyes.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia,

Alberto Santofimio Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa Nacional,

General *Abraham Varón Valencia.*

El Ministro de Agricultura,
Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
María Elena de Crovo.

El Ministro de Salud Pública,
Haroldo Calvo Núñez.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Jorge Ramírez Ocampo.

El Ministro de Minas y Energía,
Eduardo del Hierro Santacruz.

El Ministro de Educación Nacional,
Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,
Jaime García Parra.

El Ministro de Obras Públicas,
Humberto Salcedo Collante.

Por el aspecto de forma el Decreto reúne las exigencias necesarias para su validez.

Este Decreto, como en el transcurso de su texto se precisa, modifica, expresa o tácitamente, buena parte de las disposiciones contenidas en los Decretos 1988, 2104 y 2247 del año en curso, dictados dentro de la emergencia, el primero de los cuales reglamenta la materia referente al régimen del impuesto sobre las ventas, el segundo grava los derivados del petróleo y el último modifica normas procedimentales en materia tributaria.

Habiendo encontrado la Corte ajustados a los requerimientos del artículo 122 de la Constitución los mencionados decretos, en términos generales, las modificaciones que se les hagan han de correr la misma suerte por hallarse protegidas por la relación de causalidad con los motivos que originaron la emergencia y la conducencia directa a conjurarla, principalmente en cuanto disminuye los impuestos a las ventas con lo cual se intensifica la lucha contra el alza constante en el costo de la vida (arts. 1º a 7º).

El Decreto en estudio corrige algunas deficiencias de los mencionados antes, especialmente en cuanto precisa los gravámenes a los clubes sociales y deportivos para excluir expresamente a los clubes de trabajadores y el traspaso de derechos en los mismos (art. 7º); precisa el concepto de contrato de confección de obra material para efecto del impuesto de ventas en cuanto a muebles e inmuebles y presume la venta en los casos de servicios intermedios de producción, con o sin adición de materia prima (arts. 10 y 11).

El artículo 9º determina qué productos petroquímicos se entienden como derivados del petróleo para efectos también del mismo impuesto de ventas señalado en el Decreto 2104 de este año; el 17 declara exenta de impuestos sobre las ventas la importación de maquinaria pesada para las industrias básicas, y el resto del articulado determina la forma de liquidar los impuestos y las sanciones de mora en su pago.

En síntesis, el Decreto que se estudia es complemento, aclaración o modificación de los Decretos 1978, 2104 y 2247, expedidos en el período de emergencia económica y cuya constitucionalidad fue declarada por sentencias de 23 de octubre, 5 y 26 de noviembre de 1970, este último en parte, respectivamente.

No se encuentra violación especial del artículo 122 de la Constitución ni de ninguna otra de sus normas.

Las razones anteriores son suficientes para que la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Decida:

Es *constitucional* el Decreto número 2368 de octubre 31 de 1974 "por el cual se rebaja el impuesto sobre las ventas y se dictan otras disposiciones".

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

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Decreto de emergencia número 2368 de 31 de octubre de 1974.

Como lo he expuesto en pasadas oportunidades, juzgo que, en uso de las atribuciones que le da el artículo 122 de la Constitución, puede el Presidente de la República, en principio, crear, aumentar, disminuir y suprimir impuestos durante el estado de emergencia económica o social, mas siempre que los respectivos decretos en que tales potestades ejerza, se ciñan en un todo a lo imperado por el canon constitucional. No dudo, pues, de que durante la emergencia se puedan dictar disposiciones sobre aquellos precisos temas, mas siempre que los decretos respectivos apunten "exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos" y, además, que solamente se refieran "a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

Pues bien, teniendo como punto de apoyo el déficit fiscal invocado para decretar el estado de emergencia, el Gobierno dictó varios decretos por medio de los cuales elevó tarifas de varios impuestos, entre ellas el de ventas. Tales estatutos, en cuanto tendían a aumentar los ingresos del fisco, fueron declarados constitucionales, pues el legislador extraordinario puede gravar. El Decreto que se revisa, empero, ya no busca aumentar los ingresos del tesoro público aumentando las tarifas del impuesto a las ventas, sino que, como puede palparse en sus primeros artículos, se dictó precisamente para reducir las anteriores tarifas, lo cual determina necesariamente una merma notoria del producto del impuesto. Y como un déficit fiscal no puede solucionarse rebajando las tarifas de los impuestos, es claro que el Decreto en mención, en el punto dicho, no satisface los requisitos del artículo 122 de la Carta.

Y aunque, en mi modesto sentir, el Presidente de la República durante el estado de emergencia puede aumentar los impuestos, si hace uso de esa facultad para saldar el déficit causante de la emergencia, es palmario que durante la misma etapa de emergencia no puede rebajar las tarifas aumentadas, no puede reducirlas, pues si la única medida que permitía conjurar la crisis fiscal era la de subir las tarifas, con el rebajarlas se produce el efecto contrario. El principio de contradicción enseña que una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo.

Concluyo de lo anterior que si fue declarado exequible el Decreto por medio del cual se aumentaron las tarifas sobre el impuesto a las ventas, ya que con ello se buscaba lograr un mayor recaudo para rebajar el déficit, es imposible afirmar, simultáneamente, que reduciendo esas tarifas se alcanza el mismo objetivo. Si el Presidente, durante el estado de emergencia, aumenta tarifas de impuestos para conjurar la crisis que lo originó, carece de toda potestad para rebajarlas luego; este atributo le corresponde únicamente al Congreso, pues no está al arbitrio del Ejecutivo aumentar o rebajar los impuestos, sino tomar las medidas que se encaminen, como lo dice el artículo 122 de la Carta "exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos". *Si el Gobierno, pues, se equivoca en la adopción de una medida como la tomada al aumentar el impuesto sobre las ventas, el error solo puede corregirlo a través de un acto del Congreso y no de uno suyo.*

Por tanto, aunque encuentro conveniente la reducción tratada en el Decreto 2368, la rebaja de impuesto no resulta ser constitucional, pues si el Presidente podía aumentarlos, no podía disminuirlos luego.

Germán Giraldo Zuluaga,

Bogotá, 12 de diciembre de 1974.

Salvamento de voto.

Decreto número 2368 de 1974 "por el cual se rebaja el impuesto sobre las ventas y se dictan otras disposiciones".

Como el Decreto de la referencia es reformatorio del 1988 de 1974 "por el cual se introducen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas", acerca de cuya declaración de constitucionalidad nos separamos oportunamente, las razones que allí expusimos sirven también para sustentar nuestro disentimiento de ahora, respecto de la sentencia que declara exequible el referido Decreto 2368 de 1974.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez y Humberto Murcia Ballén.

IMPUESTO A LAS EXPORTACIONES DEL CAFE

Su reducción tiende a conjurar la crisis y la extensión de sus efectos. — Es constitucional el Decreto 2374 del 31 de octubre de 1974.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 28 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada por Acta número 46 de noviembre 28 de 1974.

Ha venido a la Corte, para estudio de constitucionalidad, el Decreto 2374 del 31 de octubre de 1974 "por el cual se reduce el impuesto a las exportaciones de café y se dictan otras disposiciones", expedido en ejercicio de las facultades que confiere al Presidente de la República el artículo 122 de la Constitución, "y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974".

El acto que se revisa se extendió con la firma de todos los miembros del Gobierno, durante los 45 días de la emergencia declarada por el citado Decreto 1970. Por estos dos aspectos reúne los requisitos constitucionales respectivos. Falta indagar si sus disposiciones se amoldan tanto a la disposición 122 de la Carta como a las demás del cuerpo institucional. Para ello se examinará separadamente cada artículo del Decreto 2374.

Artículo 1º Redúcese en cuatro (4) puntos el impuesto ad valorem sobre el producto en moneda extranjera de las exportaciones de café, establecido por el artículo 226 del Decreto-ley 444 de 1967.

"La reducción se hará a razón de un (1) punto anual, el primero (1º) de enero de los años de 1975, 1976, 1977 y 1978, y se reducirá de la parte de dicho impuesto que debe acreditarse en la cuenta especial de cambios en favor del Gobierno Nacional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 226 del Decreto-ley 444 de 1967 antes citado, y normas concordantes".

Las normas concordantes de que habla el Decreto 2374 del 31 de octubre de 1974 son el artículo 1º del Decreto 745 de 1967 y el artículo 228 del Decreto 444 de 1967, en cuya virtud el impuesto de las exportaciones de café equivale hoy a un 20% de su producto en moneda extranjera.

Sobre este porcentaje de 20% operará la reducción contemplada en el inciso segundo del artículo 1º que va copiado.

El menor impuesto tiende a disminuir el costo, hoy elevado, del producto que grava. Con tal baja se facilita la siembra, cultivo, recolección y demás operaciones previas a su venta en el mercado internacional, es decir, a su exportación, desfavorecida en la actualidad por el siguiente factor mencionado en el Decreto 1970 sobre emergencia económica: "Que la caída de los precios de algunos de nuestros productos principales de exportación en las lonjas internacionales puede afectar gravemente el ritmo de nuestro comercio exterior". Favorecer exportaciones sobre todo en la principal línea del comercio exterior colombiano, es impulsarlo y combatir este motivo especial de la emergencia que describe el Decreto referido; es conjurar la crisis y la extensión de sus efectos con medidas que tienen relación directa y específica con sus causas determinantes. Aparece ostensible que el artículo 1º armoniza con el inciso 2º del 122 de la Carta. Puede indicarse también que facilitar la producción de café exportable contribuye a mayor empleo y al aprovechamiento de los recursos naturales, cuyas deficiencias enumera el Decreto 1970 entre los hechos que han sido parte a la declaración de emergencia.

Artículo 2º "A partir de la vigencia del presente Decreto, el impuesto del uno y medio por ciento (1½%) sobre el valor CIF de las importaciones que se realicen al país, creado por el artículo 20 del Decreto-ley 688 de 1967, constituirá un ingreso ordinario del Gobierno Nacional, sin destinación específica".

Cuando el producto de un impuesto carece, en un momento dado, de destino especial, debe ir

a los fondos comunes, que forman principalmente los ingresos presupuestales del país. Este mecanismo ordinario, salvo excepción legal, representa condición para su recaudo, a tenor del precepto 206 de la Carta. Y eso reglamenta, con facultad que reconoce el Decreto 668, el artículo 2º, cuya aplicación tiene por efecto garantizar y contabilizar una entrada regular de dineros al erario, hoy debilitado por un "déficit fiscal de características especiales", según dice literalmente el Decreto 1970. Entre la emergencia que éste declaró o, por mejor decir, entre el déficit aludido y la medida contemplada en el artículo 2º hay nexo causal y relación directa y específica. La disposición que se analiza se ajusta al artículo 122 de la Constitución.

Artículo 3º "Lo dispuesto en el artículo 143 del Decreto 2053 de 1974, se entiende sin perjuicio de las exenciones establecidas en la Ley 10 de 1946".

El artículo 143 del Decreto 2053 derogó indirecta y expresamente disposiciones relativas al impuesto sobre la renta y complementarios que pugnan con ese ordenamiento. Entre las leyes que enumera como abrogadas no figura la 10 de 1946.

Pero sea como fuere, el artículo 3º del Decreto 2374 no hace sino prescribir de nuevo el contenido de la Ley 10 de 1946, cuyo tenor es así:

"Artículo único. La Flota Gran Colombiana S. A. estará exenta del pago de los impuestos sobre la renta y sus complementarios de patrimonio y de exceso de utilidades.

"Exímese, asimismo, a la Flota Mercante Gran Colombiana del pago de derechos portuarios".

Entre las deficiencias económicas que el Decreto 1970 señala como motivos de la emergencia por él declarada figura una tocante al ritmo del comercio exterior, el cual sufre cuando las mercaderías importadas o exportadas se transportan en barcos distintos de los integrantes de la Flota Mercante Gran Colombiana S. A., o de bandera nacional, ya que el valor de los fletes correspondientes a navíos extraños o a compañías en que Colombia no participa, significa una salida irreemplazable de moneda extranjera. Dada esta circunstancia de economizar divisas y favorecer ventas al exterior, cabe afirmar que existe vínculo de causa entre los Decretos 1970 y 2374 y que la medida consagrada por el artículo 3º contrarresta la crisis y guarda relación directa y específica con factores determinantes de la emergencia. El artículo 3º compagina con el 122 de la Constitución.

Artículo 4º "El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición".

Es un texto que complementa los que le preceden y se arregla como ellos al artículo 122.

Por lo demás los cuatro mandatos en estudio no desmejoran derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores, y por ello se amoldan al inciso sexto del artículo 122. Tampoco riñen con ninguna otra disposición de la Carta.

Decisión.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 214 y 122 de la Constitución,

Decide:

Es constitucional el Decreto 2374 del 31 de octubre de 1974 "por el cual se reduce el impuesto a las exportaciones de café y se dictan otras disposiciones".

Publíquese, comuníquese al Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Sentencia que declara constitucional el Decreto número 2374 de 1974 "por el cual se reduce el impuesto a las exportaciones de café y se dictan otras disposiciones".

El artículo 1º del mencionado Decreto, dice:

"Redúcese en cuatro (4) puntos el impuesto ad valorem sobre el producto en moneda extran-

jera de las exportaciones de café, establecido por el artículo 226 del Decreto-ley 444 de 1967.

"La reducción se hará a razón de un (1) punto anual, el primero (1º) de enero de los años de 1975, 1976, 1977 y 1978, y se deducirá de la parte de dicho impuesto que debe acreditarse en la cuenta especial de cambios en favor del Gobierno Nacional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 226 del Decreto-ley 444 de 1967, antes citado, y normas concordantes".

Este precepto al rebajar el impuesto a la exportación de café, ayuda a los caficultores y estimula el cultivo del grano, pero no influye en la elevación del precio del producto en las lonjas internacionales, ni favorece directamente el ritmo del comercio exterior.

La razón consistente en que "facilitar la producción de café exportable contribuye a mayor empleo y al aprovechamiento de los recursos naturales", como lo expresa la sentencia de la cual nos apartamos, no hace que el decreto esté destinado exclusivamente a conjurar la crisis, según lo exige el artículo 122 de la Constitución Nacional, porque el primer considerando del Decreto 1970 de 1974, por el cual se declaró el estado de emergencia, presenta como medida necesaria para "proteger los ingresos y salarios y velar por el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional", la de "intensificar la lucha contra la inflación y el alza constante en el costo de la vida", sin que el Decreto examinado intensifique tal lucha.

Por otra parte, la medida por lo paulatina y limitada, no tiene relación directa y específica con la situación que determina el estado de emergencia, pues no será posible remediar esa situación inmediata, con disposiciones de cumplimiento tan retardado.

El artículo 2º del mencionado Decreto, expresa:

"A partir de la vigencia del presente Decreto, el impuesto del uno y medio por ciento (1½%) sobre el valor CIF de las importaciones que se realicen al país, creado por el artículo 20 del Decreto-ley 688 de 1967, constituirá un ingreso ordinario del Gobierno Nacional, sin destinación específica".

El impuesto de que trata el artículo 20 del Decreto 688 de 1967, fue establecido "con destino a la solución de los problemas creados por las regulaciones vigentes sobre el mercado de café", como lo dice la misma norma.

Luego el cambio de destinación del impuesto que dispone el artículo 2º del Decreto 2374 de 1974, no remedia la situación determinada por el estado de emergencia, ya que con los fondos comunes han de seguirse solucionando los problemas creados por las regulaciones sobre el mercado del café, o sea, que el impuesto que deja de tener la destinación especial e ingresa a fondos comunes, continúa sirviendo para el mismo fin aunque por camino distinto, sin que se haya dado solución a lo que se buscaba remediar.

También cabe advertir, respecto de la consideración de la sentencia concerniente a este artículo, que el inciso final del texto 20 del Decreto 688 de 1967, no autorizaba al Gobierno para cambiar la destinación del impuesto, sino simplemente para reglamentar la destinación.

El artículo 3º del Decreto estudiado, ordena: "Lo dispuesto en el artículo 143 del Decreto 2053 de 1974, se entiende sin perjuicio de las exenciones establecidas en la Ley 10 de 1946".

Esta norma tiene por objeto dejar vigentes las exenciones de los impuestos sobre la renta y sus complementarios de patrimonio y de exceso de utilidades y sobre pago de derechos portuarios, que a favor de la Flota Mercante Gran Colombiana S. A., consagró el artículo único de la Ley 10 de 1946.

El artículo en cuestión, 3º del Decreto 2374 de 1974, es aclaratorio del artículo 143 del Decreto 2053 de 1974, por lo cual aquél se entiende incorporado en ésta, y como respecto a todo el Decreto 2053 estimamos que era inconstitucional, en salvamento de voto que oportunamente suscribimos, las razones que entonces presentamos, son igualmente valederas respecto al artículo 3º del Decreto 2374 de 1974.

Por los motivos expuestos, no compartimos la sentencia que declaró constitucional el Decreto de la referencia.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago.

SUBSIDIO FAMILIAR A LOS TRABAJADORES DEL CAMPO

Las medidas del Decreto 2373 (salvo los artículos 3º y 5º) entrañan protección del ingreso y el salario de un vasto sector laboral, a la vez que estimulan el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional. — Constitucionalidad del Decreto legislativo número 2373 de octubre de 1974, con excepción del artículo 3º en la parte que dice: "a los fondos que capte por concepto del subsidio familiar" y del artículo 5º, los cuales son inexequibles.

Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena.—Bogotá, D. E., noviembre 28 de 1974.

(Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).

I. El control constitucional.

1. La Presidencia de la República, con oficio de 31 de octubre del año en curso, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 2373 de 31 de octubre de 1974, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución.

2. Por auto de 4 de noviembre del mismo año, se ordenó la fijación en lista, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969.

3. Dentro del término de la fijación en lista, el ciudadano Roberto Arias Pérez impugnó la constitucionalidad de los artículos 1º, 3º y 5º del citado Decreto, por cuanto, en su concepto, ellos violan el inciso 6º del artículo 122 de la Carta, que preceptúa que "durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores".

II. Texto del decreto.

El texto del Decreto en revisión es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2373 DE 1974
(octubre 31)

por el cual se dictan normas para el pago del subsidio familiar a los trabajadores del campo.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974,

Decreta:

Artículo 1º A partir del primero (1º) de enero de 1975, los empleadores cuyas actividades económicas sean la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la pesca, la avicultura o la apicultura pagarán el subsidio familiar por intermedio de la Oficina de la Caja de Crédito Agrario más cercana al domicilio de los trabajadores.

Artículo 2º Los empleadores a que se refiere el artículo anterior deberán suministrar, en la forma y con la periodicidad que las leyes señalen, zapatos y vestidos de labor a sus trabajadores que devenguen el salario mínimo legal. Esta obligación también la cumplirán por intermedio de la respectiva oficina de la Caja Agraria.

Artículo 3º La Caja Agraria, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Cooperativas, promoverá la organización y creación de cooperativas a través de las cuales se ejecuten programas de acción social dentro de los cuales tendrán preferencia los relacionados con la salud, la educación, el mercadeo y la vivienda. La Caja, con cargo a los fondos que capte por concepto del subsidio familiar y a sus propios recursos, abrirá líneas de crédito a dichas cooperativas.

Artículo 4º Para que los pagos efectuados por concepto de salarios, subsidio familiar, aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, calzado y overoles sean deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta y complementarios es necesario

que los respectivos contribuyentes presenten copia del recibo de consignación en la Caja Agraria.

Artículo 5º Los trabajadores organizados podrán solicitar al Gobierno Nacional que las prestaciones a que se refiere el presente Decreto sean cubiertas por las Cajas de Compensación creadas con ese fin o por otras entidades de carácter patronal u obrero que cumplan satisfactoriamente la misma función.

Artículo 6º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 31 de octubre de 1974.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Gobierno,
Cornelio Reyes.

El Ministro de Relaciones Exteriores,
Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia,
Alberto Santofimio Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa Nacional,
General *Abraham Varón Valencia.*

El Ministro de Agricultura,
Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
María Elena de Crovo.

El Ministro de Salud Pública,
Haroldo Calvo Núñez.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Jorge Ramírez Ocampo,

El Ministro de Minas y Energía,
Eduardo del Hierro Santacruz.

El Ministro de Educación Nacional,
Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,
Jaime García Parra.

El Ministro de Obras Públicas,
Humberto Salcedo Collante.

III. Antecedentes.

1. Como antecedente inmediato del Decreto legislativo número 2373 de 1974, se invoca el Decreto número 1970 del mismo año, por el cual se declara el estado de emergencia económica.

2. El Decreto número 1970 fue hallado constitucional por la Corte tal como consta en sentencia de fecha 15 de octubre de 1974.

IV. Consideraciones:.

Primera.

1. *El régimen jurídico del estado de emergencia económica o social se gobierna por lo ordenado en el artículo 122 de la Constitución Política, artículo 43 del Acto legislativo número 1 de 1968.*

2. *Dentro de este régimen de excepción, se cumplen las siguientes etapas:*

a) Declaración del estado de emergencia económica o social, que hace el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros y previo concepto del Consejo de Estado;

b) Expedición de los decretos, de carácter permanente, con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. De igual modo, estos decretos deben llevar la firma del Presidente y de todos los Ministros;

c) Revisión por la Corte Suprema de Justicia de tales decretos con el fin de comprobar su constitucionalidad.

Segunda.

1. *La declaración del estado de emergencia económica o social faculta al Presidente de la República para dictar todos aquellos decretos que por su contenido intrínseco busquen eliminar las causas de la crisis o evitar o aminorar sus efectos.*

2. *El texto constitucional define, con precisión y sin equívocos, el campo legal dentro del cual puede moverse en el ejercicio excepcional de la función legislativa.*

Tercera.

1. *El Decreto objeto de revisión se refiere de modo especial al subsidio familiar de los trabajadores campesinos, cuyo pago pretende hacer efectivo por medio de estas normas:*

a) A partir del 1º de enero de 1975, los empleadores cuyas actividades económicas sean la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la pesca, la avicultura o la apicultura, pagarán el subsidio familiar por intermedio de la Oficina de la

Caja de Crédito Agrario más cercana al domicilio de los trabajadores;

b) Por igual conducto, tales empleadores cumplirán la obligación legal de suministrar a los trabajadores que devenguen el salario mínimo, zapatos y vestidos de labor;

c) Para los efectos tributarios, es indispensable "que los respectivos contribuyentes presenten copia del recibo de consignación en la Caja Agraria", acerca del cumplimiento de las anteriores obligaciones sociales.

2. *Contiene el Decreto número 2373 otras disposiciones, relacionadas indirectamente con la satisfacción de la prestación del subsidio, a saber:*

a) La Caja Agraria, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Cooperativas, promoverá la organización y creación de cooperativas a través de las cuales se ejecuten programas de acción social dentro de los cuales tendrán preferencia los relacionados con la salud, la educación, el mercadeo y la vivienda. La Caja, con cargo a los fondos que capte por concepto del subsidio familiar y a sus propios recursos, abrirá líneas de crédito a dichas cooperativas;

b) Los trabajadores organizados podrán solicitar al Gobierno Nacional que las prestaciones del subsidio familiar y el suministro de zapatos y vestidos, "sean cubiertas por las Cajas de Compensación creadas con ese fin o por otras entidades de carácter patronal u obrero que cumplan satisfactoriamente la misma función".

Cuarta.

1. El artículo 1º de la Ley 56 de 1973 define el subsidio familiar así: "prestación social pagadera en dinero, en especie o en servicios, cuyo objetivo es favorecer la integración y el fortalecimiento económico, moral y cultural de la familia como núcleo básico de la sociedad".

Su cuantía mínima es de $ 30 por cada hijo del trabajador, sin exceder de $ 120 mensuales, o sea lo que corresponde a 4 hijos.

2. El artículo 5º de la Ley 58 de 1963 creó la obligación del pago del subsidio para "todos los patronos particulares... con capital de $ 50.000 o superior, o que ocupen un número de trabajadores permanente no inferior a diez, cualquiera que sea el monto de su capital...".

3. *Y el artículo 15 de la citada Ley 56 de 1973 dispuso que cuando se trata de empleadores "cuyas actividades económicas sean la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la pesca, la avicultura o la apicultura", podrán pagarlo directamente a los trabajadores, es decir, prescindir de la mediación de las Cajas de Compensación Familiar.*

4. *Ahora, el Decreto de emergencia número 2373 ordena que el pago lo hagan tales empleadores "por intermedio de la Oficina de la Caja de Crédito Agrario más cercana al domicilio de los trabajadores".*

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social motiva tal modificación así:

"Un análisis somero y desprevenido de las mismas permite observar cómo con anterioridad al Decreto 2373 de 1974, el legislador procuró exceptuar a los patronos de empresas agrícolas, ganaderas y mineras de pagar el subsidio familiar a través de las Cajas de Compensación Familiar, con la sana intención de que esta prestación fuese pagada completa, oportuna y directamente a sus beneficiarios.

"Infortunadamente como antes anotábamos ello no ha ocurrido así y en una inmensa mayoría de casos el subsidio no se pagaba o se pagaba incompleto. Surgió entonces la necesidad de adoptar correctivos adecuados y se seleccionó a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, como la entidad más apropiada para que por su conducto los patronos del sector rural paguen tanto el subsidio familiar como el suministro de zapatos y vestido de labor a sus trabajadores en la forma y con la periodicidad que la ley indica, en atención a:

"1º Seriedad, buen nombre y gran acogida que ha caracterizado a esta entidad.

"2º La extensa red de oficinas de que dispone en el país.

"3º Su vinculación permanente con patronos y trabajadores campesinos en desarrollo de sus múltiples programas.

"4º Fomento del ahorro y espíritu de cooperativismo como herramienta adecuada para el abaratamiento de los costos y programas de bienestar común.

"5º Nuevas líneas de crédito para el sector rural y en especial para los trabajadores a un tipo de interés especial.

"Vale la pena destacar que el comentado Decreto 2373 contempla igualmente la posibilidad de que las prestaciones precitadas sean canceladas por Cajas de Compensación creadas para dicho fin o por otras entidades de carácter patronal u obrero que 'cumplan satisfactoriamente la misma función' de conformidad con las reglamentaciones que adopte el Gobierno, con lo cual queda muy en claro:

"a) Que el pago a través de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, no es excluyente sino por el contrario, altamente benéfico

para los trabajadores y para ejercer un eficaz y permanente control en el cumplimiento del salario mínimo, subsidio familiar y demás prestaciones ya anotadas;

"b) La Caja de Crédito Agrario por el hecho de recepcionar el pago de las comentadas prestaciones no se convierte en Caja de Compensación Familiar sino que es un nuevo medio legal a través del cual se van a captar dichos fondos, con positivas contra-prestaciones crediticias y de otra índole para los trabajadores de manera tal que, antes de desmejorar las condiciones del trabajador las fortalecerá y mejorará cumpliendo en esta forma las previsiones de que da cuenta el artículo 122 de la Constitución Nacional". (Memorando de 14 de noviembre de 1974).

Quinta.

1. De las consideraciones anteriores se deduce:

a) Que las normas del Decreto que se revisa número 2373, con las excepciones que en seguida se hacen, lejos de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores rurales, los garantizan y acrecientan;

b) Por lo mismo, la impugnación carece de fundamento legal y debe merecer rechazo por parte de la Corte.

2. *Las medidas analizadas entrañan protección del ingreso y el salario de un vasto sector laboral, a la vez que estimulan el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional.*

3. El Decreto lleva la firma del Presidente de la República y los Ministros, y fue expedido dentro del término previsto en el Decreto número 1970 que declaró el estado de emergencia económica.

Sexta.

1. *En el artículo 3º se dispone que con cargo al subsidio familiar se realicen operaciones de crédito; ordenamiento que en la forma como aparece concebido, cercena un derecho social de los trabajadores del campo. E igualmente, el artículo 5º al dejar a la libre determinación de los "trabajadores organizados", que pueden ser extraños a los trabajadores campesinos, la aplicación del nuevo sistema que se acepta como benéfico, entraña una desmejora de idéntica naturaleza.*

2. Por tanto, estos dos preceptos violan la prohibición del ordinal 6º del artículo 122, y son inexequibles.

V. Conclusión.

Esta no es otra que la constitucionalidad del Decreto número 2373 de 31 de octubre de 1974, el cual, con excepción de las normas relacionadas en la consideración 6ª, se ciñe a lo previsto en el artículo 122 y demás preceptos de la Carta. Se persigue con él, de modo exclusivo, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y se refiere a materia que tiene relación directa y específica con la situación que determinó el estado de emergencia.

VI. Fallo.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 122 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo número 2373 de 31 de octubre de 1974 "por el cual se dictan normas para el pago del subsidio familiar a los trabajadores del campo", con estas excepciones:

a) El artículo 3º, en la parte que dice "a los fondos que capte por concepto del subsidio familiar y", que es inexequible;

b) El artículo 5º, que, igualmente, es inexequible;

Comuníquese al Gobierno e insértese en la *Gaceta Judicial.*

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

Alfonso Guarín Ariza,
Secretario General.

Salvamento de voto.

Decreto número 2373 "por el cual se dictan normas para el pago del subsidio familiar a los trabajadores del campo".

Nos apartamos de la sentencia anterior que halló constitucionales los artículos de este Decreto (salvo el 5º, declarado totalmente inexequible), porque no guardan relación *directa y específica* con la situación de emergencia, ni están destinados *exclusivamente* a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, pues los dos primeros no tienen más objeto que cambiar la persona que debe hacer el pago del subsidio familiar y de la prestación consistente en el suministro de calzado y vestidos de labor a los trabajadores del campo, de modo que en vez de hacerlo los propios patronos directamente, lo efectúan por intermedio de la Oficina de la Caja de Crédito Agrario más cercana al domicilio de aquéllos. Y de los otros dos, el 3º autoriza a dicha institución para promover "la organización y creación" de cooperativas que "ejecuten programas de acción social" y para "abrirles líneas de crédito" y, el 4º establece que debe presentarse el recibo de consignación en la Caja Agraria del pago del subsidio y prestación antedichas para que su valor sea deducible del impuesto sobre la renta y complementarios.

Ninguna de estas disposiciones se encamina de manera inmediata a luchar contra la inflación y el alza constante del costo de la vida, ni contribuye a saldar el déficit fiscal, ni a allegar fondos para evitar el aplazamiento del pago de sueldos y salarios de los servidores del Estado, ni a evitar la fuga de artículos de primera necesidad hacia los países vecinos, ni a mejorar los precios de alguno de nuestros productos de exportación, ni a atenuar las dificultades surgidas del derrumbe de Quebradablanca, motivos señalados por el Gobierno en el Decreto 1970 de 1974, como originarios del estado de emergencia.

Y en cuanto a la consideración de la sentencia que trata de enlazar la materia de este Decreto con "la protección del ingreso y el salario de un vasto sector laboral y el pleno empleo de los recursos humanos en el territorio nacional", como motivo determinante de la declaración del estado de emergencia, recordamos, según lo hicimos notar en el salvamento de voto a la sentencia de constitucionalidad del Decreto 2272 de 1974, que el primer considerando del Decreto declaratorio de dicho estado lo que dice es que "para proteger *los ingresos y salarios* y velar *por el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional...* se impone intensificar la lucha *contra la inflación y el alza constante del costo de la vida", o sea, que es esta lucha contra la inflación y el alza constante del costo de la vida lo que constituye el motivo de emergencia, y no el "proteger los ingresos y salarios y el pleno empleo de los recursos humanos y naturales", resultado que se procura alcanzar mediante la citada lucha.*

Por tal aspecto tampoco resulta, pues, la relación directa y específica entre la situación de emergencia y la medida a que nos referimos.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago.

Adhiero a las razones dadas en los dos primeros párrafos de esta fundamentación de salvamento de voto, que las he venido compartiendo decididamente.

Aurelio Camacho Rueda.

INDICE GENERAL

AÑO 1973

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Págs.

Sentencia de 15 de enero de 1973. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 2035 de 1972 (por el cual se crea una Sala de Decisión en el Tribunal Superior Militar y una Fiscalía para la misma corporación). Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 8

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Guillermo González Charry, Aurelio Camacho Rueda, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alfonso Peláez Ocampo, Miguel Angel García B., José Eduardo Gnecco C., Humberto Barrera Domínguez y Luis Carlos Pérez. 10

Objeciones Presidenciales.—Inmunidad parlamentaria. — Sentencia de 2 de febrero de 1973. Inexequibilidad del artículo 1º del proyecto de ley número 45 de 1971 (Cámara número 171), "por la cual se reglamenta el artículo 107 de la C. N.". Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 11

La paridad en la administración pública.— Sentencia de 2 de febrero de 1973. Exequibilidad parcial del inciso 1º del artículo 10 del Decreto 2400 de 1968. Exequibilidad del literal d) del artículo 12 y del artículo 13 de la Ley 19 de 1958. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega. . 14

Salvamento de voto de los Magistrados Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez y Eustorgio Sarria. 21

Salvamento de voto de los Magistrados Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Julio Roncallo Acosta y Luis Sarmiento Buitrago 39

Págs.

Contadores públicos. — Sentencia del 13 de febrero de 1973. Exequibilidad del literal d) del artículo 6º de la Ley 145 de 1960. No es el caso de examinar la constitucionalidad de los artículos 7º del Decreto número 1462 de 1961 y 2º del Decreto 1109 de 1963. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 45

Contadores públicos. — Sentencia de 13 de febrero de 1973. La Corte ordena estar a lo resuelto en sentencia anterior. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 49

Concejos municipales.—Sentencia del 13 de febrero de 1973. Exequibilidad del inciso 3º del artículo 9º de la Ley 30 de 1969. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega. 50

Demanda inepta.—Sentencia del 13 de febrero de 1973. Inhibición de la Corte. "...por sustracción de materia demandable...". Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 52

Objeciones presidenciales.—El gasto público.—Sentencia de 14 de febrero de 1973. Inexequibilidad del proyecto de ley número 23 de 1971, por la cual se aclara y modifican los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971, la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial. Conjuez ponente, doctor Juan Manuel Gutiérrez Lacouture 53

Salvamento de voto del Conjuez, doctor Jorge Valencia Arango 61

Salvamento de voto del Conjuez, doctor Bernardo Gaitán Mahecha 68

Págs.

Salvamento de voto del Conjuez, doctor Ildefonso Méndez. 70

Control jurisdiccional de los decretos de estado de sitio.—Sentencia del 14 de febrero de 1973. Constitucionalidad del Decreto legislativo número 133 de 26 de enero de 1973, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento". Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 71

Código de Procedimiento Civil.—El secuestre.—Sentencia de 23 de febrero de 1973. Exequibilidad de los artículos 531, 688, numeral 3º del inciso 2º, y 698 del Código de Procedimiento Civil (Decretos extraordinarios números 1400 y 2019 de 1970). No hay lugar a decisión de fondo sobre el inciso 2º del artículo 308 del Decreto 1400 de 1970. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry 73

Impuesto a las ventas.—Sentencia de 26 de febrero de 1973. Exequibilidad del artículo 8º de la Ley 46 de 1971. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry 78

Impuesto a certificaciones sobre el estado civil de las personas.—Sentencia de 28 de febrero de 1973. Exequibilidad del ordinal 6º del artículo 3º del Decreto 2908 de 1960, "por el cual se expiden normas sobre impuestos de timbre nacional y papel sellado; y el ordinal 10, literal c), del artículo 13 del Decreto 435 de 1971, "por el cual se reajustan las pensiones y otras prestaciones de los empleados públicos y trabajadores del sector privado...". Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 82

Salvamento de voto del Magistrado, doctor Luis Sarmiento Buitrago 84

Objeciones presidenciales.—Prestaciones sociales de los congresistas.—Sentencia del 8 de marzo de 1973. Inconstitucionalidad del proyecto de ley número 29. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria. 88

Estatuto de los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional.—Sentencia del 23 de marzo de 1973. Son exequibles los artículos siguientes del Decreto extraordinario número 2339 de 3 de diciembre de 1971; 36, inciso 1º, ordinal b), en parte; 38, inciso 1º, ordinal b), en parte; 64, en su totalidad; 71, inciso 2º, en parte; 126, inciso único, en parte. Inexequibilidad del artículo 110, Decreto número 2339 de 3 de diciembre de 1971. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 96

Ministerio de Defensa Nacional.—Sentencia de 3 de abril de 1973. Inexequibilidad de los artículos 2º y 6º del Decreto extraordinario número 2420 de 1970, en parte. Exequibles los artículos 1º, 3º, 4º, y 5º del mismo decreto. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 107

Código de Justicia Penal Militar.—Sentencia del 3 de abril de 1973. Inexequibilidad del parágrafo del artículo 589 del Decreto 250 de 1958 y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 112

Impuesto nacional al consumo de la cerveza. Sentencia del 3 de abril de 1973. Exequibilidad del artículo 23 del Decreto extraordinario número 190 de 1969, en parte. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry 114

Código Penal.—Sentencia del 3 de abril de 1973.—Incompetencia para decidir sobre exequibilidad de la norma legal acusada. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 117

Código de Justicia Penal Militar.—Sentencia de 13 de abril de 1973. La Corte se abstiene de dictar sentencia de fondo por ineptitud de la demanda. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago .. 120

Obligaciones asistenciales familiares.—Sentencia del 13 de abril de 1973. Exequibilidad del artículo 40 de la Ley 75 de 1968. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago.. 122

Dirección General Marítima y Portuaria.—Sentencia de mayo 17 de 1973. Exequibilidad del artículo 129 del Decreto 2349 de 1971. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 126

Código Sustantivo del Trabajo.—Sentencia del 18 de julio de 1973. Inexequibilidad de la segunda parte del artículo 44 del Código Sustantivo del Trabajo (artículo 45 del Decreto 2663 de 1950); inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 141 de 1961. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 129

Págs.

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Miguel Angel García B. y José Eduardo Gnecco C. ... 131

Procuradores Delegados.—Sentencia del 25 de julio de 1973. Exequibilidad de los artículos 8º y 9º del Decreto extraordinario número 283 de 26 de febrero de 1973. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 133

Sentencia de 4 de septiembre de 1973. La Corte no accede a la aclaración de una sentencia. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria ... 138

Adjudicación de terrenos baldíos.—Sentencia de 9 de agosto de 1973. Exequibilidad del artículo 5º del Decreto extraordinario número 1415 de 1940. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry ... 139

Revisión constitucional.—Sentencia del 17 de agosto de 1973. Constitucionalidad del Decreto 1394 de 1973. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 144

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez y Eustorgio Sarria ... 145

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.—Sentencia de 27 de agosto de 1973. Exequibilidad del literal a) del artículo 3º de la Ley 135 de 1961, decidida en sentencia de 11 de diciembre de 1964. Exequibilidad del artículo 18 de la Ley 4ª de 1973. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria ... 146

Los institutos descentralizados.—Sentencia de 27 de agosto de 1973. Exequibilidad del artículo 45 del Decreto extraordinario número 3130 de 1968. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry ... 152

Impuesto de timbre y papel sellado.—Sentencia de 4 de septiembre de 1973. Exequibilidad del Decreto 284 de 1973. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 157

La cosa juzgada.—Sentencia de 4 de septiembre de 1973.—Estése a lo decidido en sentencia de esta fecha. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria ... 174

Archipiélago de San Andrés y Providencia. Sentencia del 4 de septiembre de 1973. Exequibilidad del artículo 26 de la Ley 1ª de 1972. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago ... 175

Págs.

Archipiélago de San Andrés y Providencia. Sentencia del 11 de septiembre de 1973. Exequibilidad del Decreto 255 de 1972. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 178

Juntas Directivas de los establecimientos públicos.—Sentencia del 20 de septiembre de 1973. Exequibilidad del ordinal b) del artículo 26 del Decreto 1050 de 1968. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 183

Presupuesto Nacional.—Sentencia del 20 de septiembre de 1973. Inexequibilidad del inciso 2º del literal d) del artículo 3º del Decreto 294 de 1973 y los artículos 131, 135 al 142, 144 y 145 del mismo decreto. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 186

Código de Justicia Penal Militar.—Sentencia de 20 de septiembre de 1973. Constitucionalidad de los artículos 284, 285, 345, 346, 347, 348 y 349 del Decreto 250 de 1958. (Código de Justicia Penal Militar) y la Ley 141 de 1961; artículo 11 del Decreto 1667 de 1966; artículo 1º de la Ley 48 de 1967 y los artículos 2º del Decreto 2338 de 1971 y 8º y 9º del Decreto 2347 de 1971. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago ... 191

Las zonas francas.—Sentencia del 20 de septiembre de 1973. Exequibilidad del parágrafo del artículo 1º de la Ley 105 de 1958. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria ... 197

Códigos de Comercio, de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo. — Sentencia de 20 de septiembre de 1973. Exequibilidad de varios artículos: 544, numeral 1º; 547, inciso 1º; 587, 589, 590, 591, 597, 602, 616 del Decreto extraordinario número 410 de 1971. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria ... 203

Ministerio de Defensa Nacional.—Sentencia del 20 de septiembre de 1973. Exequibilidad del Decreto extraordinario 2347 de 1971. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry ... 210

Impuesto nacional a los cigarrillos.—Sentencia del 5 de octubre de 1973. Exequibilidad del artículo 3º de la Ley 30 de 1971, en parte. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 212

Págs.

Revisión constitucional a los decretos de estado de sitio.—Sentencia del 5 de octubre de 1973. Exequibilidad del Decreto legislativo número 1805 de 1973. (Suspensión de la carrera del magisterio). Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry ... 214

Salvamento de voto de los doctores Luis Carlos Pérez y Eustorgio Sarria ... 215

La iniciativa del gasto público.—Sentencia del 10 de octubre de 1973. Inexequibilidad de los artículos 2º y 3º del proyecto de ley número 5 de 1971 del Senado (Cámara número 110-71). Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago. ... 216

Presunción de derecho en cuanto a la creación de algunos municipios. — Sentencia del 31 de octubre de 1973. Inconstitucionalidad de la Ley 41 de 1971. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega.. 218

Salvamento de voto del Magistrado, doctor Luis Sarmiento Buitrago. ... 221

Presunción de derecho en cuanto a la creación de algunos municipios. — Sentencia del 31 de octubre de 1973. Estése a lo resuelto en sentencia del 31 de octubre de 1973. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega.. ... 224

Expropiación sin indemnización en el archipiélago de San Andrés.—Sentencia del 27 de noviembre de 1973. Constitucionalidad del inciso 1º del artículo 36 de la Ley 1ª de 1972. Inexquibilidad del inciso 2º del artículo 36 de la misma ley. Magistrado ponente, doctor Alfonso Peláez Ocampo.. 225

Salvamento de voto del Magistrado doctor Humberto Murcia Ballén ... 228

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Guillermo González Charry, José Gabriel de la Vega, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Alvaro Luna Gómez, José María Velasco Guerrero, Luis Enrique Romero Soto, José María Esguerra Samper, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez ... 230

Garantías procesales.—Sentencia del 27 de noviembre de 1973. Exequibilidad del artículo 1º de la Ley 48 de 1968, en cuanto da vigencia permanente al inciso 2º del artículo 5º del Decreto 3233 de 1965, que también es exequible. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago ... 232

Págs.

Prima de antigüedad para funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público.—Sentencia de 27 de noviembre de 1973. Son exequibles los artículos 1º y 2º en la parte primera del inciso 1º del Decreto extraordinario 1231 de 1973 y el 13 del Decreto extraordinario 283 de 1973, en parte. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry.... 235

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Eustorgio Sarria, Humberto Barrera Domínguez, Luis Sarmiento Buitrago 239

El divorcio.—Sentencia del 27 de noviembre de 1973. Exequibilidad del artículo 153 del Código Civil. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 241

Impuesto de timbre y papel sellado.—Sentencia del 27 de noviembre de 1973. Exequibilidad del artículo 103, y en parte artículos 1º y 104 del C. de P. C.; del artículo 3º del Decreto 284 de 1973, en parte, y de los artículos 7º y 11 del Decreto 712 de 1973. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 244

Distrito Especial de Bogotá.—Sentencia de 27 de noviembre de 1973. Exequibilidad del artículo 2º; e inexequibilidad del inciso 2º del artículo 3º del Decreto extraordinario número 3258 de 1968. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry.. ... 247

Código Penal.—Sentencia de 27 de noviembre de 1973. Exequibilidad del artículo 1º del Decreto extraordinario número 2525 de 1963. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago ... 250

Impuesto de timbre y papel sellado.—Sentencia del 6 de diciembre de 1973. Exequibilidad del literal b) del artículo 1º de la Ley 15 de 1972 y artículos 1º, 5º, 8º, 9º, 12, 14, 16, 17 y 18 del Decreto extraordinario número 712 de 1973. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria. ... 253

Código de Comercio.—Sentencia del 11 de diciembre de 1973. Exequibilidad de la segunda parte del artículo 121 del Decreto extraordinario número 410 de 1971. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago ... 262

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Sentencia de 11 de diciembre de 1973. Exequibilidad de los incisos 2, 4, 5, 6 y 7 del artículo 5º de la Ley 1ª de 1968. Magis-

Págs.

trado ponente, doctor Guillermo González Charry ... 265

Instituciones de utilidad común.—Sentencia de 14 de diciembre de 1973. Inexequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 10, inciso 1º del artículo 11; 14, 16, 17, 21 y 22 de la Ley 93 de 1938 y exequibilidad de los artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, incisos 2º y 3º del artículo 11; 12, 13, 15, 18, 19. 20, 23 y 24. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 269

Junta Monetaria y Banco de la República.—Sentencia del 14 de diciembre de 1973. Inexequibilidad de los artículos 4º, 5º, incisos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20; exequibilidad parcial del artículo 1º, y del artículo 3º, exequibilidad del artículo 2º, del parágrafo del artículo 5º; exequibilidad de los artículos 21, 22, 23 y 24, inciso 1º, literales a) y d), de la Ley 7ª de 1973. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria... 276

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Enrique Romero Soto y Julio Roncallo Acosta 286

Junta Monetaria.—Sentencia del 15 de diciembre de 1973. Estése a lo resuelto en sentencia anterior, de fecha diciembre 14 de 1973. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria ... 289

Junta Monetaria.—Sentencia de diciembre 15 de 1973. Constitucionalidad de los artículos 24, literales b) y c); 25 y 26 de la Ley 7ª de 1973. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago. ... 290

AÑO 1974

Prestaciones sociales de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.—Las diferencias jerárquicas se traducen en diversos regímenes de trato, remuneración y prestaciones sociales.—Sentencia de 23 de enero de 1974. Exequibilidad de los artículos 116 y 119, parágrafos 1º y 2º, del Decreto extraordinario 2337 de 1971.

Págs.

Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria ... 296

Inepta demanda.—La Corte se abstiene de dictar decisión de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 70, 112 y 115 del Decreto 3071 de 1968, por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares. Sentencia de 23 de enero de 1974.—Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega. 302

Registro de instrumentos públicos.—Su reglamentación compete al legislador ordinario o extraordinario en su caso.—Sentencia de 23 de enero de 1974. Exequibilidad de los artículos 2º y 3º del Decreto extraordinario número 1250 de 27 de julio de 1970. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria ... 303

Zona franca de Palmaseca.—Su ámbito puede no coincidir con una determinada jurisdicción política.—Sentencia de enero 23 de 1974.—Exequibilidad del artículo 1º del Decreto 1095 de 1970. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago... 307

Impuesto sobre consumo de cervezas de producción nacional.—Su extinción, modificación o reglamentación es competencia del legislador ordinario o extraordinario. Sentencia de febrero 14 de 1974. Exequibilidad de los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto extraordinario número 190 de febrero de 1969, dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 2º de la Ley 48 de 1968. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria ... 309

Mensaje presidencial de urgencia.—Su efecto sobre la tarea legislativa.—Sentencia de febrero 14 de 1974. Se declara fundada la objeción de forma, hecha por el Gobierno al proyecto de ley número 78 de 1972 (correspondiente al número 109 de la Cámara), "por la cual se aclara la cuantía de una prestación social" y se dispone que sea archivado. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry ... 314

Salvamento de voto del doctor Luis Enrique Romero Soto ... 316

Reorganización de la Policía Nacional.—Sentencia de 21 de febrero de 1974. Exequibilidad del artículo 41 del Decreto 2347 de 1971, "por el cual se reorganiza

Págs.

la Policía Nacional". Constitucionalidad del artículo 78 del mismo decreto. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 318

Sociedades mercantiles.—Los preceptos que las regulan son de interés general y por tanto tienen efecto inmediato.—Sentencia de febrero 21 de 1974. Es exequible la parte final del inciso 2º del artículo 2036 del Código de Comercio. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega ... 323

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia y José Eduardo Gnecco Correa 325

Fondos ganaderos.—No son departamentales.—Sentencia de 28 de febrero de 1974. Exequibilidad del inciso 2º, parte primera, del artículo 26 de la Ley 5ª de 1973. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry 326

Inepta demanda.—No es el caso de dictar decisión de fondo en el presente negocio. Sentencia del 4 de abril de 1974. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 329

Sociedades mercantiles. Se está a lo resuelto en sentencia del 21 de febrero de 1974, por la cual se declaró exequible la última parte del artículo 2036 del Código de Comercio. Sentencia de 4 de abril de 1974. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega.. 331

Entidades descentralizadas.—Clases de control sobre ellas. Sujeción de los establecimientos de crédito y las compañías de seguros al control fiscal de la Contraloría.—Sentencia de 25 de abril de 1974. Inexequibilidad del 2º inciso del artículo 41 del Decreto extraordinario número 3130 de 1968. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 332

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Alfonso Peláez Ocampo, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega y Alvaro Luna Gómez 337

Tribunal disciplinario.—Alcance de su competencia.—Sentencia de abril 4 de 1974. Es inexequible el numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en aquella parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramiten contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial; es exequible el numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en aquella parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas que cometa el Procurador General de la Nación. Magistrado ponente, doctor Luis Carlos Pérez 340

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Sarmiento Buitrago y Eustorgio Sarria.. ... 345

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco Correa y Humberto Murcia Ballén 347

Estado de sitio.—Decreto de levantamiento. Competencia de la Corte para su examen. Sentencia de abril 23 de 1974. Exequibilidad del Decreto legislativo número 2725 de diciembre 29 de 1973, "por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio". Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago .. 349

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Luis Eduardo Mesa Velásquez, José Eduardo Gnecco Correa, Germán Giraldo Zuluaga, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Miguel Angel García, Aurelio Camacho Rueda ... 351

Estructura de la Administración Pública en lo nacional.—Facultades del Ejecutivo y del Legislativo a la luz de los artículos 120, numeral 21, y 76, numeral 9.—Sentencia de 9 de mayo de 1974. Exequibilidad del numeral 1º, del artículo 1º de la Ley 2ª de 1973. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry. 354

Pena capital.—Difiere de las penas privativas de la libertad.—Sentencia de 16 de mayo de 1974. Exequibilidad de los artículos 214, 362 y 363 de la Ley 95 de 1936 (Código Penal). En cuanto al Decreto 2300 de 1936, artículo único, estése a lo resuelto en sentencia de fecha 3 de abril de 1973. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 357

Estructura de la Administración Pública en lo nacional.—Estése a lo resuelto en sentencia de 9 de mayo de 1974. Sentencia de

Págs.

22 de mayo de 1974. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry. 360

Facultades presidenciales. — Competencia para crear y fijar la normatividad de los establecimientos públicos.—Sentencia de mayo 22 de 1974. Inexequibilidad de los literales c), d), e), f), g) y h) del artículo 7º del Decreto 1208 de 1973. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago. 361

Obligación legal de asistencia moral y alimentaria familiar.—Los preceptos que rigen la familia son de orden público.—Sentencia del 6 de junio de 1974. Exequibilidad de los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 75 de 1968. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 364

Carrera judicial.—Sentencia del 4 de julio de 1974. Exequibilidad de los artículos 36 del Decreto extraordinario número 250 de de 1970; 1º del Decreto extraordinario número 283 de 1973, "desde el numeral segundo hasta el quinto, inclusive", y 62 del Decreto extraordinario número 409 de 1971. Estése a lo resuelto en sentencia de 19 de julio de 1972, en relación con los artículos 35 y 37 del Decreto extraordinario número 250 de 1970. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 369

Inepta demanda.—Por proposición jurídica incompleta. La Corte se abstiene de dictar sentencia. Una demanda de inexequibilidad sobre el contenido del que primitivamente fue decreto legislativo, no puede examinarse si no comprende también a la ley que le dio vida ante la legalidad normal.—Sentencia de 4 de julio de 1974. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry 374

Tribunal Disciplinario. — Salvo excepción formal, al Congreso corresponde conferir las competencias de los cuerpos y funcionarios que administran justicia.—Sentencia de 25 de julio de 1974. Exequibilidad del numeral 3º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 y el inciso 1º del artículo 76 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971). Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega. 376

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco Correa, Humberto Murcia Ballén y José María Velasco Guerrero.. 378

Págs.

Recurso.—Contra las sentencias en materia de constitucionalidad que profiere la Corte no existe recurso alguno 381

Superintendencia Nacional de Producción y Precios.—Pertenece al Ministerio de Desarrollo Económico y bajo su responsabilidad desarrolla las funciones que se le asignen. — Sentencia de 25 de julio de 1974. Exequibilidad del Decreto 201 de 1974 por el aspecto formal. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago... 383

Inepta demanda.—Carrera Judicial.—No es del caso decidir en el fondo la presente demanda de inexequibilidad. Sentencia del 1º de agosto de 1974. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 387

Contralor General de la República.—Requisitos para desempeñar el cargo.—Sentencia de 8 de agosto de 1974. Exequibilidad del artículo 10 de la Ley 41 de 1969. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry 389

Asignaciones del personal de planteles nacionales dependientes del Ministerio de Educación Nacional.—La educación es un servicio público.—Sentencia de 8 de agosto de 1974. Exequibilidad del parágrafo del artículo 1º y el artículo 5º del Decreto 663 de 1974. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago... 391

Inepta demanda.—Tribunales Superiores de Distrito Judicial. No es el caso de proferir decisión de fondo en el presente negocio.—Sentencia de 8 de agosto de 1974. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 395

Profesión de periodismo.—La validez de una ley depende en primer término del respeto que se guarde a las condiciones esenciales de su expedición fijadas en la Carta.—Sentencia de 8 de agosto de 1974. Inexequibilidad de la Ley 36 de 1973, "por la cual se reconoce el periodismo como profesión y se reglamenta su ejercicio y se dictan otras disposiciones", por quebrantar en su procedimiento de expedición trámites esenciales prescritos en la Constitución. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 397

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto y Julio Roncallo Acosta.. 401

Págs.

Transporte automotor.—La libertad de empresa dentro del orden legal. Facultades presidenciales extraordinarias. — Sentencia de 5 de septiembre de 1974. Exequibilidad del parágrafo del artículo 983 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971). Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 402

Transporte automotor.—Intervención estatal. Sanciones policivas.—Sentencia de 5 de septiembre de 1974. Exequibilidad de los artículos 4º, 6º y 7º del Decreto número 167 de 1972.—Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry.. 404

Cláusula penal. — Es inherente al derecho que si la norma jurídica no se realiza voluntariamente, pueda serlo por medio de la fuerza.—Sentencia de 27 de septiembre de 1974. Exequibilidad del artículo 1º de la Ley 57 de 1887, en cuanto adopta como ley de la República los artículos 1592 a 1601, inclusive, del Código Civil. Exequibilidad de los artículos 1592, 1953, 1594, 1595, 1596, 1597, 1598, 1599, 1600 y 1601 del Código Civil. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago. 408

Organización Administrativa Nacional.—Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública. Oficina de Informática.—Sentencia de 28 de noviembre de 1974. Exequibilidad del número 3 del artículo 1º y los artículos 3º y 4º del Decreto 661 del 10 de abril de 1974, por el cual se revisa el Decreto-ley 2814 de 1968 y se dictan otrás disposiciones. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 412

Carrera Judicial y del Ministerio Público.— Sentencia de 28 de noviembre de 1974. Inexequibilidad de los artículos 109, 116, 117, 118 y 119 del Decreto 250 de 1970, en cuanto establecen los recursos de apelación y consulta en los procesos por faltas disciplinarias seguidos contra los funcionarios de la Rama Jurisdiccional del Poder Público denominados "jueces". Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 416

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Jorge Gaviria Salazar, José Eduardo Gnecco Correa, Humberto Murcia Ballén, Ernesto Escallón Vargas 418

Control sobre las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas.—Derechos adquiridos y meras expectativas. — Sentencia del 12 de diciembre de 1974. Exequibilidad de los artículos 24 y 25 de la Ley 66 de 1968. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 420

AÑO 1974.—EMERGENCIA ECONOMICA

Decreto declaratorio del estado de emergencia económica. La competencia de la Corte se refiere solo al aspecto formal.— Sentencia de octubre 15 de 1974. Es constitucional el Decreto legislativo número 1970 de 17 de septiembre de 1974. Magistrados ponentes, doctores José Gabriel de la Vega y Eustorgio Sarria 424

Salvamento de voto del Magistrado doctor Luis Sarmiento Buitrago 427

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Miguel Angel García B., José Eduardo Gnecco C..... 436

Gas natural no asociado.—Alcance de las sentencias sobre constitucionalidad de los decretos de emergencia. — Sentencia de octubre 15 de 1974. Es constitucional el Decreto 1978 de 18 de septiembre de 1974, "por el cual se dictan normas cambiarias, fiscales y de comercio exterior sobre la producción de gas no asociado". Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 438

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia y Humberto Murcia Ballén 439

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas y Alvaro Luna Gómez 442

Gravámenes a las entidades descentralizadas.—En el estado de emergencia económica pueden establecerse medidas tributarias siempre y cuando guarden relación con las causas que dieron lugar a su declaratoria.—Es exequible el Decreto le-

Págs.

gislativo número 1979 de 18 de septiembre del año que cursa. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry ... 444

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, José María Esguerra Samper, Humberto Murcia Ballén 447

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas y Alvaro Luna Gómez 449

Gasto público en los organismos descentralizados del orden nacional. Su reducción es posible en el estado de emergencia económica, teniendo en cuenta los motivos que la originaron.—Sentencia de octubre 15 de 1974. Es constitucional el Decreto número 1982 de 1974. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 451

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez 453

Gas natural no asociado.—Hay identidad de propósito y concordancia entre las medidas que consagran los Decretos 1978 y 1999 de 1974.—Sentencia de octubre 15 de de 1974. Es constitucional el Decreto 1999 del 23 de septiembre de 1974, "por el cual se aclara y adiciona el Decreto 1978 de 1974". Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 454

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia y Humberto Murcia Ballén 455

Salvamento de voto de los Magistrados, doctores Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas y Alvaro Luna Gómez 455

Impuesto sobre las ventas. — La modificación de su régimen concuerda con las causas que dieron origen a la declaración del estado de emergencia.—Sentencia de octubre 23 de 1974. Son inexequibles las siguientes disposiciones del Decreto número 1988 de 20 de septiembre de 1974: El ordinal 27 del artículo 7º del renglón de actos gravados con el 35%, en cuanto grava los clubes de trabajadores. El artículo 19. El artículo 32 en cuanto deroga el artículo 13, ordinal j), del Decreto número 435 de 1971 y los artículos 3º y 4º del Decreto 803 de 1966. El parágrafo del artículo 12 y el inciso 3º del artículo 25. Son exequibles las demás disposiciones del decreto que se revisa. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 456

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago 464

Salvamento de voto del Magistrado doctor Germán Giraldo Zuluaga 466

Impuestos de aduana.—Impuestos sobre las ventas. Exenciones. — Sentencia de noviembre 5 de 1974. Es constitucional el Decreto 2104 de octubre 2 de 1974. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 469

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén 471

Impuesto sobre la renta y complementarios. Una adecuada estructuración del sistema impositivo tiene estrecha relación con los hechos que determinaron la declaración del estado de emergencia.—Sentencia de octubre 31 de 1974. Son inexequibles los artículos 2º, 4-2, 16-b, y 91 en cuanto gravan fondos mutuos de inversión; 7º y 8º 45-3; 58-5; 72-8; 102-6; 102-7; 138 y 143 en cuanto derogan los artículos once (11) y doce (12) de la Ley 6ª de 1973 y las demás disposiciones que habían sido sustituidas por las normas que este fallo declara inexequibles. Son exequibles las restantes disposiciones del mismo Decreto número 2053 de 1974. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry ... 472

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo 514

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas y Alvaro Luna Gómez... 516

Págs.

Explicación del voto del Magistrado doctor Alfonso Peláez Ocampo 517

Salvamento de voto del Magistrado doctor Germán Giraldo Zuluaga 518

Salvamento de voto del Magistrado doctor Luis Sarmiento Buitrago 519

Salvamento de voto de los doctores Guillermo González Charry, Aurelio Camacho Rueda, Luis Eduardo Mesa Velásquez, José Eduardo Gnecco C., Jorge Gaviria Salazar, Luis Carlos Zambrano, Eustorgio Sarria, Miguel Angel García B. 522

Pagarés semestrales de emergencia económica. Están destinados a conjurar el déficit presupuestal e insuficiencia de fondos.—Sentencia de noviembre 5 de 1974. Es constitucional el Decreto 2144 de octubre 5 de 1974, "por el cual se crea un recurso financiero de emergencia y a corto plazo". Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 524

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago 525

Salvamento de voto del Magistrado doctor Germán Giraldo Zuluaga 527

Pagarés semestrales de emergencia económica. Ampliación del recurso financiero de emergencia económica a corto plazo, creado por el Decreto legislativo número 2144 de 1974.—Sentencia de noviembre 15 de 1974. Constitucionalidad del Decreto número 2338 de 1974. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 528

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Mario Alario D' Filippo, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago.. 529

Impuesto sucesoral. Se sustituyen los anteriores gravámenes sobre la masa global hereditaria, las asignaciones y las donaciones.—Sentencia de noviembre 19 de 1974.—Constitucionalidad del Decreto legislativo 2143 de 1974. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria.. 530

Salvamento de voto del Magistrado doctor Aurelio Camacho Rueda 535

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén y Luis Sarmiento Buitrago 538

Salvamento de voto del Magistrado doctor Germán Giraldo Zuluaga 539

Certificados de desarrollo turístico. Buscan conjurar los motivos de crisis y la extensión de sus efectos.—Sentencia de noviembre 19 de 1974. Es constitucional el Decreto 2272 del 22 de octubre de 1974. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 541

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Germán Giraldo Zuluaga, Humberto Murcia Ballén 544

Salvamento de voto del Magistrado doctor Luis Sarmiento Buitrago 545

Exportaciones no tradicionales. Su fomento tiene relación directa y específica con los factores de la crisis.—Sentencia de noviembre 19 de 1974. Es constitucional el Decreto 2366 del 31 de octubre de 1974. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega.. 548

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén 550

Impuestos de aduana y complementarios. — *Exenciones.*—Sentencia de noviembre 19 de 1974. Es exequible el Decreto 2367 de 31 de octubre de 1974. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry ... 552

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Mario Alario D' Filippo 554

Págs.

Hidrocarburos.—Reemplazo del sistema de concesión.—Sentencia de noviembre 21 de 1974. Es constitucional el Decreto legislativo número 2310 de 28 de octubre de 1974, "por el cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesión en materia de hidrocarburos y se adiciona el artículo 58 del Decreto 2053 de 1974". Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 555

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén 563

Desempleo. — Medidas para combatirlo. — Sentencia de noviembre 21 de 1974. Son inexequibles el inciso 2º del artículo 1º y el inciso 1º del artículo 8º del Decreto extraordinario de emergencia número 2375 de 1974. Son exequibles las demás disposiciones del mismo Decreto. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry 564

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago, Germán Giraldo Zuluaga 568

Salvamento de voto del Magistrado doctor Aurelio Camacho Rueda 568

Procedimiento tributario. — Las medidas procedimentales no guardan conexión con el déficit fiscal.—Sentencia de noviembre 19 de 1974. Son inexequibles los artículos 1º a 49, 64, en lo referente a los fondos mutuos de inversión, 75, 84 y 85 del Decreto extraordinario de emergencia número 2247 de 1974. Son exequibles las demás disposiciones del mismo Decreto. Magistrados ponentes, doctor Guillermo González Charry, en la parte sustantiva y doctor Aurelio Camacho Rueda, en la parte procedimental 569

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Eduardo Gnecco C., Luis Enrique Romero Soto, Guillermo González Charry, José Gabriel de la Vega, Humberto Barrera Domínguez, Jorge Gaviria Salazar, Miguel Angel García B., Luis Carlos Zambrano, Julio Roncallo Acosta, Jesús Bernal Pinzón, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero 585

Exposición del Conjuez doctor Carlos Peláez Trujillo 586

Salvamento de voto del Magistrado doctor Germán Giraldo Zuluaga 589

Salvamento y aclaración de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén y Luis Sarmiento Buitrago.. 589

Impuesto a la renta y complementarios.—Se adiciona el Decreto 2053 de 1974. Derechos sociales de los trabajadores. Vacaciones de los trabajadores oficiales y particulares.—Sentencia de noviembre 20 de 1974. Son inexequibles las siguientes disposiciones del Decreto 2348 de 1974: El artículo 9º, en la parte que dice: "8. Las vacaciones anuales, en cuanto no excedan del mínimo legal"; el artículo 24, solo en cuanto incluye los artículos 64 y 75 del Decreto extraordinario de emergencia número 2247 de 1974. Son exequibles las demás disposiciones del mismo Decreto 2348 de 1974. Magistrado ponente, doctor Guillermo González Charry 591

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo 596

Calamidad de Quebradablanca. — Créditos concedidos a los damnificados.—Sentencia de noviembre 26 de 1974. Es constitucional el Decreto número 2364 de 1974. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 597

Subsidio familiar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.—Las disposiciones del Decreto 2365 no pueden subsanar la crisis y carecen de aptitud para impedir la propagación de sus resultados. Sentencia de noviembre 26 de 1974. Es inconstitucional el Decreto 2365 de 31 de octubre de 1974. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 599

Págs.

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Eustorgio Sarria, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, José María Velasco Guerrero, Luis Carlos Zambrano 600

Impuesto a las ventas. Reducción de tarifas. Exenciones.—Sentencia de noviembre 26 de 1974. Es constitucional el Decreto número 2368 de 1974. Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago 603

Salvamento de voto del Magistrado doctor Germán Giraldo Zuluaga 607

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez y Humberto Murcia Ballén 607

Impuesto a las exportaciones del café.—Su reducción tiende a conjurar la crisis y la extensión de sus efectos. — Sentencia de noviembre 28 de 1974. Es constitucional el Decreto 2374 de 31 de octubre de 1974. Magistrado ponente, doctor José Gabriel de la Vega 608

Págs.

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén y Luis Sarmiento Buitrago 609

Subsidio familiar a los trabajadores del campo.—Las medidas del Decreto 2373 (salvo los artículos 3º y 5º) *entrañan protección del ingreso y el salario de un vasto sector laboral, a la vez que estimulan el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional.*—Sentencia de noviembre 28 de 1974.—Es constitucional el Decreto número 2373 de 1974, con excepción del artículo 3º en la parte que dice "a los fondos que capte por concepto del subsidio familiar" y del artículo 5º, los cuales son inexequibles. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 611

Salvamento de voto de los Magistrados doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago, Aurelio Camacho Rueda 614

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

INDICE ALFABETICO

AÑO 1973

	Sentencia		Página
Acción de inexequibilidad.			
Acción de plena jurisdicción. Diferencias	Julio	25 de 1973	133
No puede fundarse en violación de tratados	Noviembre	27 de 1973	241
	Febrero	28 de 1973	82
Requiere la demanda de toda la normación jurídica al respecto	Abril	13 de 1973	120
Actas eclesiásticas.			
Valor probatorio	Febrero	28 de 1973	82
Actividad marítima y portuaria.			
Servicio público	Mayo	17 de 1973	126
Administración nacional.			
Alcance ord. 9, artículo 76, C. N.	S. de V. febrero	14 de 1973	53
Aduanas.			
Régimen impositivo. Exención	Septiembre	20 de 1973	197
Ahorro.			
Privado. Intervención artículo 120-14 C. N.	Diciembre	15 de 1973	276
Aprehensión.			
Reglamentación	Febrero	2 de 1973	11
Armas.			
Porte ilegal. Sanciones	Agosto	17 de 1973	144
Asambleas departamentales.			
Subordinación a la ley	Febrero	26 de 1973	78
Asignaciones.			
Funcionarios y empleados	Noviembre	27 de 1973	235
Aumento	Septiembre	4 de 1973	157
Señalamiento	Julio	25 de 1973	133
Autoridad marítima.			
Composición	Mayo	17 de 1973	126
Autoridades.			
Función	Abril	13 de 1973	122
Autorizaciones al Presidente (artículo 76-11 C. N.)			
Para crear zonas francas	Septiembre	20 de 1973	197
Para cumplir funciones propias con intervención del Congreso	Abril	3 de 1973	117

	Sentencia		Página
Baldíos.			
Adjudicación	Agosto	9 de 1973	139
	Agosto	27 de 1973	146
En San Andrés y Providencia	Septiembre	11 de 1973	178
Banco de la República.			
Estatuto orgánico	S. de V. diciembre	15 de 1973	286
Institución oficial; intervención presidencial; límites; artículo 120 C. N. Servicio público	Diciembre	15 de 1973	276
Bonos de deuda pública interna.			
Emisión	Septiembre	20 de 1973	186
Café.			
Fomento y defensa de la industria	Agosto	9 de 1973	139
Cerveza.			
Impuesto consumo nacional	Abril	3 de 1973	114
Cláusula de no concurrencia.	Julio	18 de 1973	129
Código.			
De Comercio	Septiembre	20 de 1973	203
	Diciembre	11 de 1973	262
Expedición, publicación y vigencia. Revisión. Noción	Diciembre	11 de 1973	262
Comercio exterior.			
Control por la Junta Monetaria	Diciembre	15 de 1973	276
Competencia de la Corte Suprema de Justicia.			
Por la naturaleza de la norma	Abril	3 de 1973	117
	Julio	25 de 1973	133
Presupuesto Nacional. No le compete velar por su ejecución	Diciembre	6 de 1973	253
Sobre tratados o convenios internacionales	Febrero	28 de 1973	82
	S. de V. febrero	28 de 1973	84
Concejos municipales.			
Facultad impositiva. Límites	Febrero	26 de 1973	78
Concurso de delitos.			
Penalidad	Noviembre	27 de 1973	250
Congresistas.			
Límites en la remuneración	S. de V. Febrero	14 de 1973	53
Miembros del Congreso. Salario	Marzo	8 de 1973	88
Congreso.			
Expedición de códigos	Diciembre	11 de 1973	262
Facultad de legislar	Diciembre	14 de 1973	269
Facultad de legislar del artículo 76 C. N. No es taxativa	Septiembre	4 de 1973	175
Miembros. Remuneración	Marzo	8 de 1973	88
Contabilidad de la Nación.			
Obligación de la Contraloría General de la Nación.	Septiembre	20 de 1973	186

	Sentencia		Página
Contador público.			
Reglamentación de la profesión. Título y autorización. Tránsito de legislación en la reglamentación de la profesión	Febrero	13 de 1973	45
Contrabando.			
Medidas para evitarlo. Reglamentación zonas fronterizas	Agosto	9 de 1973	139
Contrato de trabajo.			
Terminación en estado de sitio por participación en actos contra el orden público o violación de la ley	Octubre	5 de 1973	214
Contribución.			
General o especial	Agosto	27 de 1973	146
Convalidación general de actos.	S. de V. octubre	3 de 1973	221
Corte Suprema de Justicia. (Ver competencia).			
Presupuesto Nacional. No le compete velar por su ejecución.	Diciembre	6 de 1973	253
Crisis económica.			
Provocada por la Segunda Guerra Mundial	Agosto	9 de 1973	139
Decretos autónomos.	Diciembre	14 de 1973	269
No están subordinados a la ley	Diciembre	15 de 1973	289
Decretos extraordinarios.	Septiembre	11 de 1973	178
Vigencia	Abril	3 de 1973	107
Defensa Nacional.			
Adjudicación de baldíos en zonas limítrofes	Agosto	9 de 1973	139
Demanda de inexequibilidad (Ver acción de inexebilidad).			
Análisis	Diciembre	14 de 1973	269
Derecho adquirido.			
Ante la ley administrativa. Ante la ley civil	Agosto	27 de 1973	146
	Febrero	13 de 1973	45
Concepto	Agosto	9 de 1973	139
Meras expectativas	Agosto	27 de 1973	146
Distrito Especial de Bogotá.			
Participación rentas departamentales	Noviembre	27 de 1973	247
Empleados.			
Control sobre la paridad. De carrera. Filiación política. Libre nombramiento y remoción	Febrero	2 de 1973	14
Sector público	Febrero	14 de 1973	53
Empleos.			
Creación. Facultad presidencial artículo 120-21 Constitución Nacional	Julio	25 de 1973	133
Escalas de remuneración	Febrero	14 de 1973	53

	Sentencia		Página
Empresas.			
Competencia desleal..	Julio	18 de 1973	129
Empresas industriales y comerciales del Estado.			
Asignaciones de funcionarios.	S. de V. febrero	14 de 1973	61
Empréstitos y bonos.			
Requisitos y procedimientos constitucionales ...	Septiembre	20 de 1973	186
Entidades descentralizadas.			
Cesión de impuestos nacionales..	Abril	3 de 1973	114
Estatutos básicos	Agosto	27 de 1973	152
	Septiembre	20 de 1973	183
Reglamentos internos a partir de la Reforma Administrativa de 1968	Agosto	27 de 1973	152
Reglamentos internos	Septiembre	20 de 1973	183
	Agosto	27 de 1973	152
Escalafón docente.			
Suspensión de garantías en estado de sitio	Octubre	5 de 1973	214
Establecimientos públicos.			
Concepto. Naturaleza o noción. Descentralización por servicios. Estatutos básicos y reglamentos internos. Estructura administrativa			
Presupuesto: forma parte del general de la Nación	Agosto	27 de 1973	152
Descentralización por servicios..	Septiembre	20 de 1973	183
Estado civil.			
Copias de actas	Febrero	28 de 1973	82
Estado de sitio.			
Facultades del Ejecutivo: Límites.	Abril	5 de 1973	112
Garantías docentes: Suspensión	Octubre	5 de 1973	214
Atribución de competencias a la J. P. Militar ...	Abril	5 de 1973	112
Creación de plazas en la J. P. Militar	Enero	15 de 1973	8
Iniciación de la condena en la Isla de Gorgona....	Febrero	14 de 1973	71
Penas aumento. Salvoconductos..	Agosto	17 de 1973	144
Suspensión de tareas docentes	Octubre	5 de 1973	214
Estructura de la Administración.			
Concepto, noción. Determinación	Febrero	14 de 1973	53
No comprende a las entidades descentralizadas...	S. de V. febrero	14 de 1973	53
Equidad.			
En los casos de expropiación....	Noviembre	27 de 1973	225
	S. de V. septiembre	11 de 1973	178
Expropiación.			
Calificación de los motivos de equidad. Competencia del juez. Indemnización previa	Noviembre	27 de 1973	225
Facultades extraordinarias.			
Extralimitación en el ejercicio (viola el artículo 118-8 C. N. y no el 76-6)	Septiembre	20 de 1973	210
Requisitos (temporalidad y precisión noción) ...	Diciembre	6 de 1973	253

	Sentencia		Página
Término para ejercerlas y vigencia de la ley: efectos	Septiembre	11 de 1973	178
	Abril	3 de 1973	107
Facultades implícitas del Presidente de la República. Fallo de autoridad jurisdiccional.	S. de V. diciembre	15 de 1973	286
Tiene fuerza de verdad legal	Septiembre	20 de 1973	203
Fallo de la Corte Suprema de Justicia. (Ver sentencia).			
Efectos	Abril	13 de 1973	120
	Julio	25 de 1973	133
Familia.			
Derechos de familia. Protección. Derechos y obligaciones. Incumplimiento de obligaciones. Institución jurídica	Abril	13 de 1973	122
Fidelidad contractual.			
Protección legal	Julio	18 de 1973	129
Filiación natural.			
Obligación alimentaria: Sanciones	Abril	13 de 1973	122
Fuerzas Armadas.			
Fuero especial	Septiembre	20 de 1973	191
Funcionarios públicos			
Intervención en política; nombramiento. Plebiscito 1957. Reforma plebiscitaria 1957	Febrero	2 de 1973	14
Responsabilidad	Marzo	23 de 1973	96
Funciones.			
Se debe disponer de medios para cumplirlas	Diciembre	14 de 1973	269
Garantías procesales.			
Debido proceso	Noviembre	27 de 1973	232
Gasto público. (Ver planes y programas).			
Iniciativa gubernamental y parlamentaria. (Ver ley: iniciativa)	Febrero	14 de 1973	53
	S. de V. febrero	14 de 1973	53
Gobierno.			
Ramo respectivo	Abril	3 de 1973	107
Igualdad ante la ley.			
Extranjeros. Interés colectivo.	Marzo	23 de 1973	96
Impuestos.			
Característica de la soberanía del Estado. Departamentales y municipales. Creación	Febrero	26 de 1973	78
Cesión	Abril	3 de 1973	114
Conveniencia	Noviembre	27 de 1973	244
Cesión al D. E. de Bogotá	Octubre	5 de 1973	212

	Sentencia		Página
Exceso de tributación. Reajuste	Septiembre	4 de 1973	157
	Diciembre	6 de 1973	253
Venta de cigarrillos: impuesto es nacional	Octubre	5 de 1973	212
Situado fiscal	Febrero	26 de 1973	78
Incompetencia de la Corte Suprema de Justicia. (Ver competencia).			
Decretos de facultades propias del Ejecutivo	Abril	3 de 1973	117
Inconstitucionalidad.			
Surge de normas sobre la misma materia	Abril	3 de 1973	112
Incora.			
Adjudicación de baldíos: Función propia	Agosto	27 de 1973	146
Junta directiva	Diciembre	11 de 1973	265
Naturaleza jurídica	Agosto	27 de 1973	146
Inepta demanda.			
Por proposición jurídica incompleta	Febrero	13 de 1973	52
	Febrero	23 de 1973	73
	Abril	13 de 1973	120
Inmunidad parlamentaria.	Febrero	2 de 1973	11
Instituciones de utilidad común.			
Inspección y vigilancia. Organizadas por acto administrativo del Poder Público	Diciembre	14 de 1973	269
Intervención estatal en la economía. (Ver planes, programas y reglamentos autónomos).			
Junta Monetaria.			
Control y ejecución de la política monetaria y comercio exterior	Diciembre	15 de 1973	276
Jurisdicción.			
Constitucional: Competencia y procedimiento	Julio	25 de 1973	133
	Agosto	27 de 1973	146
Contencioso administrativo, competencia	Febrero	2 de 1973	14
Justicia.			
Servicio público	Noviembre	27 de 1973	244
Ley.			
Categorías	Septiembre	20 de 1973	187
Competencia del legislador	Febrero	14 de 1973	53
Decretos extraordinarios: Vigencia	Septiembre	11 de 1973	178
Iniciativa legislativa: por disposición constitucional en casos determinados corresponde al Gobierno	Febrero	14 de 1973	53
Promulgación: requisitos de la ley para entrar a regir, excepciones; sanciones; cómputo de días	Septiembre	11 de 1973	178
Libertad.			
De trabajo: Limitación por interés público o social	Agosto	27 de 1973	146
Limitación: constitucional	Marzo	23 de 1973	96

	Sentencia		Página
Medidas de policía.			
Finalidad.	Mayo	17 de 1973	126
Ministerio Público. Categoría	Julio	25 de 1973	133
Moneda.			
Emisión y servicio público	Diciembre	15 de 1973	276
Organismos de política monetaria	Diciembre	15 de 1973	276
Municipios.			
Bases de la organización municipal. Creación: control jurisdiccional	Octubre	31 de 1973	218
Planes y programas: Reglamentos	Febrero	13 de 1973	50
Normas.			
Procesales y sustantivas: calificación por su naturaleza y no por su ubicación	Febrero	23 de 1973	73
Obligaciones de familia.			
Alimentaria, incumplimiento. Son de interés social.	Abril	13 de 1973	122
No tienen el carácter patrimonial de irredimible.	Noviembre	27 de 1973	241
Orden público.			
Aspectos que lo integran	Marzo	23 de 1973	96
Protección: formas	Abril	13 de 1973	122
Organizar. (Ver reorganizar).			
Facultades que comprende	Septiembre	20 de 1973	191
Papel sellado.			
Reajuste	Septiembre	4 de 1973	157
	Noviembre	27 de 1973	244
Paridad.			
Administración	Febrero	2 de 1973	14
	Diciembre	11 de 1973	265
Excluyente y no excluyente	S. de V. febrero	2 de 1973	21
Parlamentarios.			
Prestaciones sociales.	Marzo	8 de 1973	88
Patronos y trabajadores.			
Protección constitucional	Marzo	23 de 1973	96
Personal civil.			
Estatuto	Marzo	23 de 1973	96
Remuneración	Abril	3 de 1973	107
Personería jurídica.			
Sindicatos: Suspensión por actos contra el orden público: Estado de sitio.	Octubre	5 de 1973	214
Planes y programas.			
Iniciativa	Febrero	14 de 1973	53
Municipales	Febrero	13 de 1973	50
Plazos legales.			
Cómputo	Septiembre	11 de 1973	178

	Sentencia		Página
Plebiscito 1957.			
Nombramiento. Funcionarios	Febrero	2 de 1973	14
	S. de V. febrero	2 de 1973	21
Poder Público. (Ver Ramas del Poder Público).			
Criterio de unidad con división funcional: criterio integral de la Carta. Fines	Marzo	23 de 1973	96
	Abril	3 de 1973	107
Poder público monetario.	Diciembre	15 de 1973	276
Policía Nacional.			
Antecedentes constitucionales. Juzgamiento de sus miembros. Organización y funciones	Septiembre	20 de 1973	191
Política.			
Prohibición de intervención a los funcionarios públicos	Febrero	2 de 1973	14
Presidente de la República.			
Inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común	Diciembre	14 de 1973	269
Intervención en el Banco Emisor, artículo 120-14 C. N. Reglamentos autónomos	Diciembre	15 de 1973	276
Prestaciones sociales.			
Iniciativa de las leyes que las regulan	Febrero	14 de 1973	53
Irreversibilidad	S. de V. noviembre	27 de 1973	239
Presupuesto.			
Créditos adicionales	Septiembre	4 de 1973	157
General de la Nación: Estatuto orgánico	Septiembre	20 de 1973	186
Ingresos tributarios y no tributarios	Agosto	27 de 1973	146
No se pueden dar facultades en él para emitir bonos de deuda pública o sea para establecer futuros arbitrios	Septiembre	20 de 1973	186
Procurador General.			
Igual categoría a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia	Julio	25 de 1973	133
Procuradores Delegados.			
Emolumentos. Categoría	Julio	25 de 1973	133
Profesiones.			
Ejercicio regulado	Febrero	13 de 1973	49
	Agosto	27 de 1973	146
Escogencia libre	Febrero	13 de 1973	49
Propiedad.			
Limitaciones por razones de soberanía nacional	Agosto	9 de 1973	139
O derecho de dominio: No es absoluto	Septiembre	20 de 1973	203
Privado: Reglamentación	Septiembre	4 de 1973	175
Propiedad industrial.			
Función social	Septiembre	20 de 1973	203

	Sentencia		Página
Protección administrativa y jurisdiccional.	Septiembre	20 de 1973	203
Providencias judiciales.			
Límites por competencia del funcionario y la materia	Febrero	2 de 1973	14
Ramas del Poder Público. (Ver Poder Público).			
Ramo respectivo. Noción	Abril	3 de 1973	107
Separación de funciones	Octubre	31 de 1973	218
Rama Ejecutiva.			
Funcionarios. Provisión de cargos	Febrero	2 de 1973	14
Prima de antigüedad para funcionarios	Noviembre	27 de 1973	235
Reajustar. (Ver sueldos).			
Alcance de esta facultad	Septiembre	4 de 1973	157
Reglamentos autónomos o constitucionales.			
Inspección y vigilancia sobre institutos de utilidad común	Diciembre	14 de 1973	269
Intervención ordinal 14, artículo 120 C. N.	Diciembre	15 de 1973	276
Renta.			
Departamental: Amparo y privilegios constitucionales	Noviembre	27 de 1973	247
Nacionales cedidas. Nacionales y departamentales. Diferencias	Febrero	26 de 1973	78
Reorganización administrativa. (Ver organigrama).			
Concepto	Mayo	17 de 1973	126
Revisión.			
De Códigos: Noción	Diciembre	11 de 1973	262
Salario.			
Asignaciones a cargos	Julio	25 de 1973	133
Salubridad pública.			
Forma parte del orden público	Mayo	17 de 1973	126
San Andrés y Providencia: Reglamentación.	Septiembre	11 de 1973	178
Sanciones.			
Concurso de delitos	Noviembre	27 de 1973	250
Sanidad portuaria.			
Control	Mayo	17 de 1973	126
Secuestro.			
Iniciación de condena en la Isla de Gorgona	Febrero	14 de 1973	71
Reglamentación por el procedimiento civil	Febrero	23 de 1973	73
Sentencia. (Ver fallos C. S. de J.).			
Efectos	Agosto	27 de 1973	146
Fundamentación: no puede basarse en hechos futuros	Diciembre	11 de 1973	265
No son susceptibles de nulidad ni recursos	Auto septiembre	4 de 1973	138

	Sentencia		Página
Situación jurídica subjetiva o individual.			
Protección legal	Agosto	27 de 1973	146
Situado Fiscal.			
Regulación de acuerdo a planes y programas	Febrero	26 de 1973	78
Soberanía.			
Monetaria	Diciembre	15 de 1973	276
Sociedades de economía mixta.			
Asignaciones de los funcionarios	S. de V. febrero	14 de 1973	61
Sociedades mercantiles.			
Requisitos y reglamentación: función legislativa	Diciembre	11 de 1973	262
Sueldo.			
Determinación para cada cargo por el Presidente de la República	Julio	25 de 1973	133
Tabaco.			
Impuesto departamental. En Cundinamarca con participación D. E.	Noviembre	27 de 1973	247
Tareas docentes.			
Suspensión por orden público	Octubre	5 de 1973	214
Tasa.			
Concepto y creación	Agosto	27 de 1973	146
Término.			
De días: Cómputo	Septiembre	11 de 1973	178
Timbre nacional.			
Reajuste	Septiembre	4 de 1973	157
	Noviembre	27 de 1973	244
Trabajadores.			
Derechos sociales	Marzo	23 de 1973	96
Trabajo.			
Libertad de escogencia. No es absoluta	Agosto	27 de 1973	146
Obligación social	Julio	18 de 1973	129
Tratados Internacionales o Públicos.			
Incompetencia de la C. S. de J. para conocer de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias	Febrero	28 de 1973	82
	Noviembre	27 de 1973	241
Violación de la ley.			
No puede invocarse en beneficio propio	Noviembre	27 de 1973	225
Votación calificada.	Noviembre	27 de 1973	225
Zona franca.			
Autorizaciones al Presidente para reorganizarlas	Septiembre	20 de 1973	197
Barranquilla y otros puertos	Septiembre	20 de 1973	197
Comercial o industrial	Septiembre	20 de 1973	197
Creación legal: Reglamentación gubernamental	Septiembre	20 de 1973	197
Cumplen una función que es servicio público	Septiembre	20 de 1973	197
Establecimientos públicos	Septiembre	20 de 1973	197
Estatutos básicos	Septiembre	20 de 1973	197
Y zona libre	Septiembre	20 de 1973	197

INDICE ALFABETICO 1974

	Sentencia		Página
Acción de inexequibilidad.			
La falta de un presupuesto impide el estudio de fondo	Agosto	8 de 1974	395
Por vicios de trámite en la expedición de las leyes	Agosto	8 de 1974	397
Excepciones al procedimiento	Febrero	14 de 1974	314
Requiere vigencia de la norma	Abril	4 de 1974	329
(Ver inepta demanda)	Agosto	8 de 1974	395
Transcripción del texto acusado; alcance del requisito	Diciembre	12 de 1974	420
Acción estatal.			
Eficacia. Sanción por procedimientos breves por hechos no constitutivos de delito	S. de V. abril	4 de 1974	340
Activos.			
Costo de adquisición: determinación	Octubre	31 de 1974	472
Administración Pública.			
Escalas de remuneración. Estructura			
Régimen prestacional	Mayo	9 de 1974	354
Modernización	Enero	23 de 1974	303
Año fiscal gravable.			
Determinación	Octubre	31 de 1974	472
Areas metropolitanas.			
Organización	Enero	23 de 1974	307
Bases de tributación.			
Precisión	Octubre	31 de 1974	472
Bienes de las entidades territoriales	Enero	23 de 1974	303
Café.			
Impuestos a la exportación			
Reducción. Beneficios	Noviembre	28 de 1974	608
Carrera Judicial.			
Categoría de funcionarios. Méritos. Tiempo de servicio	Julio	4 de 1974	369
Certificado.			
De desarrollo turístico incentivo tributario de emergencia económica	Noviembre	19 de 1974	541
Cerveza.			
Impuesto nacional al consumo	Febrero	14 de 1974	309

	Sentencia		Página
Cláusula penal.			
Concepto	Septiembre	5 de 1974	408
Club social.			
De trabajadores oficiales: no pueden ser objeto de gravamen en estado de emergencia económica	Octubre	23 de 1974	456
Códigos.			
Expedición: Competencia	Septiembre	5 de 1974	402
Compañías de seguros oficiales.			
Vigilancia de la Contraloría	Abril	25 de 1974	332
Comparación patrimonial.			
Determinación de ingresos	Octubre	31 de 1974	472
Competencia de la Corte Suprema de Justicia.			
Control constitucional de los decretos que declaran o levantan el estado de sitio o la emergencia económica			
En cuanto a las formalidades	Abril	23 de 1974	349
	Octubre	15 de 1974	424
En cuanto al fondo	S. de V. octubre	15 de 1974	424
Incompetencia de la Corte Suprema de Justicia	S. de V. abril	23 de 1974	349
	S. de V. octubre	15 de 1974	424
Conducta antijurídica.			
En Derecho Civil. Punible. Descripción legal	Septiembre	5 de 1974	408
Congreso.			
Comisiones permanentes: composición. Requisitos para su integración. Adopción de decisiones	Agosto	4 de 1974	397
Regulador del servicio público	Enero	23 de 1974	303
Consejo de Estado.			
Estado de sitio: concepto previo	Abril	23 de 1974	349
Contralor General.			
Requisitos para ejercer el cargo	Agosto	8 de 1974	389
Contrato de ventas.			
Precio para efectos fiscales y valor comercial	Octubre	31 de 1974	472
Contrato mercantil.	Febrero	21 de 1974	323
Contribución.			
Establecimiento bajo régimen de emergencia económica: relación directa con las causas que la motivaron	Octubre	15 de 1974	444
	Octubre	23 de 1974	456
Contribuyente.			
No existe garantía constitucional para no ser gravado en el futuro	Octubre	31 de 1974	472
Control constitucional. (Ver acción de inexequibilidad)			
Acción pública: diferencias. Sustituye acción pública	Octubre	31 de 1974	472

	Sentencia		Página
Cooperativas.			
Naturaleza: de derecho privado	S. de V. noviembre	26 de 1974	599
Cosa juzgada.			
Efecto	Abril	4 de 1974	331
Costo.			
De adquisición de activos: determinación	Octubre	31 de 1974	472
Decretos extraordinarios.			
Vicios de expedición: efectos del fallo	Julio	25 de 1974	383
Decretos reglamentarios.	Octubre	23 de 1974	456
Facultad intranspasable	Octubre	31 de 1974	472
Delegación de funciones presidenciales.			
No puede hacerse por medio de decretos de emergencia económica	Octubre	23 de 1974	456
	Octubre	31 de 1974	472
Departamentos. (Ver entidades territoriales).			
Autonomía: no es absoluta	Enero	23 de 1974	303
	Febrero	14 de 1974	309
Patrimonio: bienes y rentas de los Estados soberanos	Enero	23 de 1974	303
Vigilancia fiscal	Febrero	14 de 1974	309
Derecho.			
Coercitividad de las normas. Regulador de la conducta social e individual	Septiembre	27 de 1974	408
Derecho adquirido.			
Ante la ley	Febrero	21 de 1974	323
Concepto	Diciembre	12 de 1974	420
Derechos particulares. Interés general	Febrero	21 de 1974	323
Derecho privado: Noción	Octubre	31 de 1974	472
En materia tributaria	Octubre	31 de 1974	472
Frente a situaciones jurídicas objetivas e impersonales no existe	Agosto	8 de 1974	391
Meras expectativas. Relación con la noción de retroactividad	Diciembre	12 de 1974	420
Protección constitucional. Alcance	Enero	23 de 1974	296
Derecho de defensa.			
Garantía constitucional	Septiembre	5 de 1974	408
Vía gubernativa: la eliminación del derecho de defensa es causal de inconstitucionalidad	Noviembre	21 de 1974	564
Derecho de petición.			
Modalidad del derecho de defensa	Noviembre	21 de 1974	564
Descentralización administrativa.			
Requisitos	Abril	25 de 1974	332
Descentralizar.			
Oficinas: implica facultad para asignar funciones	Noviembre	21 de 1974	564

	Sentencia		Página
Desconcentración.			
Concepto	Abril	25 de 1974	332
Educación pública.			
Servicio público	Agosto	8 de 1974	391
Ejército.			
Presta un servicio a cargo del Estado	Enero	23 de 1974	296
Emergencia Económica.			
Antecedentes de la Reforma Constitucional de 1968.	S. de V. octubre	15 de 1974	424
Carácter permanente de las disposiciones	Octubre	31 de 1974	472
Control constitucional del decreto que la declara:			
Control de fondo	S. de V. octubre	15 de 1974	424
Control de forma	Octubre	15 de 1974	424
No existe ese control	S. de V. octubre	15 de 1974	424
Control constitucional: sustituye acción pública	Octubre	31 de 1974	472
Corte Suprema de Justicia: Función ante las medidas gubernamentales	Noviembre	19 de 1974	530
Declaración a juicio del Gobierno	Octubre	15 de 1974	424
Decretos que se dictan deben tener relación directa con las causas que la motivaron	Octubre	15 de 1974	454
	Octubre	31 de 1974	472
Déficit de Tesorería	Noviembre	15 de 1974	528
Derechos civiles y garantías sociales	S. de V. octubre	31 de 1974	472
Establecimiento de gravámenes	S. de V. octubre	31 de 1974	472
	Noviembre	19 de 1974	530
	S. de V. noviembre	19 de 1974	530
Excepción al principio legislativo ordinario	S. de V. octubre	15 de 1974	424
Facultades extraordinarias	S. de V. octubre	15 de 1974	424
Facultades presidenciales	Octubre	15 de 1974	424
	Octubre	15 de 1974	444
Finalidad de los decretos	Octubre	15 de 1974	424
Impuestos sucesorales; liquidación y pago	Noviembre	19 de 1974	530
Interpretación restrictiva de los decretos dictados	S. de V. octubre	15 de 1974	424
La conveniencia y eficacia de los decretos no tiene control constitucional	Octubre	31 de 1974	472
Límites del legislador de emergencia	Agosto	8 de 1974	391
Liquidación: Sucesiones y sociedades conyugales	Noviembre	19 de 1974	530
Modificación de normas sobre procedimientos	Noviembre	19 de 1974	530
Pagarés semestrales de emergencia económica	Noviembre	5 de 1974	524
Presidente y Congreso	S. de V. octubre	15 de 1974	424
Presupuesto de la emergencia	S. de V. octubre	15 de 1974	424
Prohibición de violar derechos sociales de los trabajadores. (Ver trabajadores: derechos sociales).			
Reestructuración del sistema tributario:	S. de V. octubre	31 de 1974	472
Relación directa y específica entre los decretos y las causas de la emergencia: Exclusividad	Noviembre	19 de 1974	530
Solamente puede declararse por hechos sobrevinientes			
S. de V. de todas las sentencias sobre decretos de emergencia económica			
Tiempo de paz o de guerra: comprobación y estado de sitio	S. de V. octubre	31 de 1974	472

	Sentencia		Página
Empleos.			
Calidades y antecedentes para ejercerlos: determinación del legislador	Agosto	8 de 1974	391
Institutir empleos implica facultad de asignar funciones	Noviembre	21 de 1974	564
Empresas industriales y comerciales del Estado.			
Autonomía: límites	Abril	25 de 1974	332
Características	Abril	25 de 1974	332
Controles	Abril	25 de 1974	332
Elementos	Abril	25 de 1974	332
Estructura	Abril	25 de 1974	332
Vinculación de funcionarios	Abril	25 de 1974	332
Empresas urbanizadoras.			
Constructoras o de crédito: vigilancia	Diciembre	12 de 1974	420
Enajenación.			
Precios del contrato para efectos fiscales	Octubre	31 de 1974	472
Entidades descentralizadas.			
Actividad administrativa del Estado. Control cuádruple. Clases y características	Abril	25 de 1974	332
Autonomía administrativa: Límites	Octubre	15 de 1974	451
Exención de impuestos de aduana para las dedicadas a la minería y petróleos	Noviembre	5 de 1974	469
Relaciones públicas: limitación en los gastos —derechos adquiridos—	Octubre	15 de 1974	451
Sujetos de impuesto a la renta y complementarios	Octubre	15 de 1974	444
Vinculación de funcionarios	Abril	25 de 1974	332
Error.			
Material: No es motivo de inconstitucionalidad	Noviembre	21 de 1974	564
Escalafón docente.			
Adopción o modificación: competencia. Facultad de modificar el sistema de clasificación: alcance	Agosto	8 de 1974	391
Establecimientos de crédito y compañía de seguros.			
Estatales: Control fiscal	Abril	25 de 1974	332
Establecimientos públicos.			
Autonomía. Límites	Abril	25 de 1974	332
Controles	Abril	25 de 1974	332
Elementos. Vinculación de funcionarios	Abril	25 de 1974	332
Estado.			
Actividad administrativa	Abril	25 de 1974	332
Fin supremo	Diciembre	12 de 1974	420
Estado civil.			
Concepto	Enero	23 de 1974	296
Estado de sitio.			
Concepto del Consejo de Estado	Abril	23 de 1974	349
Decretos: clases	Abril	23 de 1974	349

	Sentencia		Página
Estructura de la Administración.			
Determinación	Abril	25 de 1974	332
	Mayo	9 de 1974	354
Evasión fiscal.			
Renta presuntiva	Noviembre	19 de 1974	569
Exportaciones.			
Efectos de la ley	S. de V. noviembre	19 de 1974	548
Exportaciones no tradicionales.			
Fomento	Noviembre	19 de 1974	548
Facultades extraordinarias.			
El exceso en el ejercicio vicia el acto de inconstitucionalidad	Mayo	22 de 1974	361
La declaratoria de exequibilidad de un decreto que la ejerza, no limita la posibilidad de demandar la inconstitucionalidad de una norma específica	Febrero	21 de 1974	318
Limitación a la posibilidad de concederlas	Agosto	8 de 1974	391
Fallo de la Corte Suprema de Justicia.			
Firma de la sentencia	Auto septiembre	12 de 1974	381
En materia de inexequibilidad no admite recurso alguno por vicios en la expedición de una norma:	Auto de septiembre	12 de 1974	381
efectos	Julio	25 de 1974	383
Familia.			
Concepto	Junio	6 de 1974	364
Protección legal	Junio	6 de 1974	364
Favorabilidad.			
Aplicación por tránsito de legislación	Junio	6 de 1974	364
Principio de la permisibilidad	Junio	6 de 1974	364
Fondos ganaderos.			
Carácter. Naturaleza jurídica	Febrero	28 de 1974	326
El impuesto del 1% en su favor es de carácter nacional	Febrero	28 de 1974	326
Organización	Febrero	28 de 1974	326
Fondo Nacional de Empleo.			
Aportes del Sena. Creación	Noviembre	21 de 1974	564
Fondo Rotatorio Minjusticia.	Mayo	22 de 1974	361
Fuerzas Militares.			
Carrera militar. Jerarquías	Enero	23 de 1974	296
Prestaciones sociales.	Enero	23 de 1974	296
Protección de derechos no es absoluta. Unidad del Ejército	Enero	23 de 1974	296
Ganancia ocasional.			
Aplicación	Octubre	31 de 1974	472
Garantías constitucionales.			
Derecho de defensa: Noción	Septiembre	27 de 1974	408

	Sentencia		Página
Eliminación en la vía gubernativa es causal de inconstitucionalidad	Noviembre	21 de 1974	564
Gas natural no asociado.			
Régimen cambiario y de comercio exterior	Octubre	15 de 1974	438
	Octubre	15 de 1974	454
Gasto público.			
Reducción bajo régimen de emergencia económica	Noviembre	19 de 1974	552
Reducción en organismos descentralizados	Octubre	15 de 1974	451
Gobierno.			
Actos: Requisitos	Julio	25 de 1974	383
Hidrocarburos.			
Abolición de exenciones. Derechos adquiridos y meras expectativas. Exploración y explotación	Noviembre	21 de 1974	555
Igualdad ante la ley.			
La garantía constitucional hace relación a la igualdad real y no a la aparente	Enero	23 de 1974	296
Impuestos.			
Año fiscal. Determinación	Octubre	31 de 1974	472
Autonomía administrativa del departamento	Febrero	14 de 1974	309
Cesión	Enero	23 de 1974	303
	Octubre	23 de 1974	456
Consumo de cerveza es nacional:	Febrero	14 de 1974	309
De aduanas y complementarios	Noviembre	19 de 1974	552
Determinación de ingresos: comparación patrimonial	Octubre	31 de 1974	472
Nacionales: la cesión no indica pérdida de facultad legislativa.	Enero	23 de 1974	303
	Febrero	14 de 1974	309
Renta y complementarios de entidades descentralizadas	Octubre	15 de 1974	444
Reestructuración del sistema impositivo	Octubre	31 de 1974	472
Si no tiene destinación específica el recaudo debe ir a los fondos comunes del erario	Noviembre	28 de 1974	608
Sucesorales: liquidación y pago. Vigencia. Exenciones	Noviembre	19 de 1974	530
	Noviembre	19 de 1974	530
Venta de licores nacionales: Cesión a los departamentos	Octubre	23 de 1974	456
Ventas: Régimen bajo emergencia económica	Octubre	23 de 1974	456
Inconstitucionalidad.			
El error material no es motivo de inconstitucionalidad	Noviembre	21 de 1974	564
Por exceso en las facultades presidenciales	Mayo	22 de 1974	361
Inepta demanda.			
Por haberse anulado o derogado la norma acusada	Enero	23 de 1974	302
	Agosto	8 de 1974	395
	Abril	4 de 1974	329
Por proposición jurídica incompleta	Julio	4 de 1974	374
	Agosto	1º de 1974	387

	Sentencia		Página
Ingresos.			
Determinación: En el negocio de la ganadería	Octubre	31 de 1974	472
Intervención estatal en la economía.			
En la industria del transporte	Septiembre	5 de 1974	404
Investigación tributaria.			
Reglamentación de la facultad del Gobierno	Octubre	31 de 1974	472
Jurisdicción.			
Cambio de	Noviembre	21 de 1974	564
	S. de V. noviembre	21 de 1974	564
Ley.			
Competencia del legislador	Julio	25 de 1974	376
De intervención, artículo 32	Septiembre	5 de 1974	404
Expedición: corresponde al Congreso como atributo consustancial del Estado	Julio	25 de 1974	376
Efectos.	S. de V. noviembre	19 de 1974	548
Favorabilidad ley penal	Junio	6 de 1974	364
Iniciativa legislativa: por disposición constitucional en casos determinados corresponde al Gobierno	Julio	25 de 1974	374
Permisiva o favorable	Junio	6 de 1974	364
Retroactividad	Febrero	21 de 1974	323
Vicios de procedimiento en su expedición	Agosto	8 de 1974	397
	Febrero	14 de 1974	314
Vigencia: regulación	Febrero	21 de 1974	323
Libertad.			
De empresa; límites	Septiembre	5 de 1974	402
Libertades civiles.			
Responsabilidad solamente por violación de la C. N. o de las leyes	Octubre	31 de 1974	472
Magistrados de Tribunal.			
Sanciones	Abril	4 de 1974	340
Mérito Ejecutivo.			
Competencia del legislador para señalarlo	Noviembre	21 de 1974	564
Militares.			
Garantía de sus derechos	Enero	23 de 1974	296
Ministerio de Trabajo.			
Fondo Nacional del Empleo	Noviembre	21 de 1974	564
Objeciones presidenciales.			
Por vicios en el trámite de la ley	Febrero	14 de 1974	314
Obligación civil			
Concepto	Junio	6 de 1974	364
Palmaseca.			
Zona comercial de Cali	Enero	23 de 1974	307
Pena.			
Capital y de presidio. Noción	Mayo	16 de 1974	357
Concepto	Septiembre	5 de 1974	408

	Sentencia		Página
Pensiones.			
Pactos únicos sobre pensiones futuras. Constituyen prestación social	Octubre	31 de 1974	472
Personal docente.			
Asignaciones	Agosto	8 de 1974	391
Pilotos.			
Rentas exentas	Octubre	31 de 1974	472
Planificación de desarrollo económico y social.			
División del país	Enero	23 de 1974	307
Poder correccional.	Abril	4 de 1974	340
Policía administrativa.	Diciembre	12 de 1974	420
Policía de tránsito.			
Función legislativa	Septiembre	5 de 1974	404
Policía Nacional.			
Clubes sociales. Son dependencia de la Dirección General	Febrero	21 de 1974	318
Clubes. Reorganización. Clubes de personal no uniformado	Febrero	21 de 1974	318
Presidente de la República.			
Distribución de negocios en las dependencias administrativas	Julio	25 de 1974	383
Estructura administrativa: competencia para desarrollar leyes - cuadros	Mayo	9 de 1974	354
Facultades:			
En emergencia económica	Octubre	15 de 1974	424
	Octubre	15 de 1974	444
Especiales del artículo 32 C. N.	Septiembre	5 de 1974	404
Intervención:			
En el transporte	Septiembre	5 de 1974	404
Suprema autoridad administrativa	Mayo	9 de 1974	354
Presupuesto.			
Incluye el de los entes descentralizados	Abril	25 de 1974	332
Procedimiento Tributario.			
Es indispensable como instrumento del sistema tributario	S. de V. noviembre	19 de 1974	569
Ganancias ocasionales	Octubre	31 de 1974	472
No guarda relación con las causas que motivaron la emergencia económica	Noviembre	19 de 1974	569
Procesos disciplinarios.			
Inconstitucionalidad de la segunda instancia	Noviembre	28 de 1974	416
Procurador General.			
Competencia exclusiva del Senado para juzgarlo	S. de V. abril	4 de 1974	340
Indignidad	Abril	4 de 1974	340
Juzgamiento	Abril	4 de 1974	340
Medidas correctivas: competencia del Tribunal Disciplinario	Abril	4 de 1974	340

	Sentencia		Página
Sanción disciplinaria	Abril	4 de 1974	340
Propiedad industrial. Función social	Octubre	31 de 1974	472
Quebradablanca.			
Prórroga de créditos por la calamidad	Noviembre	26 de 1974	597
Rama Judicial.			
Creación de cargos: Iniciativa en las leyes	Julio	25 de 1974	376
Estructura	Julio	25 de 1974	376
Independencia de sus miembros en el cumplimiento de sus funciones	Abril	4 de 1974	340
Organización. Facultad legislativa	Julio	25 de 1974	376
Procesos disciplinarios contra funcionarios y empleados	Noviembre	28 de 1974	416
Rama Legislativa			
Función	Enero	23 de 1974	303
Registro de inmuebles.			
Regulación legal. Renta nacional. Servicio público.	Enero	23 de 1974	303
Renta.			
Bruta: determinación	Octubre	31 de 1974	472
Liquida: determinación	Octubre	31 de 1974	472
Nacionales: cedidas	Octubre	31 de 1974	472
Presuntiva: fuerza mayor	Octubre	31 de 1974	472
Calamidad Quebradablanca	Noviembre	26 de 1974	603
Sanciones disciplinarias:			
Funcionarios Rama Judicial y Ministerio Público	Noviembre	28 de 1974	416
	Abril	4 de 1974	340
Imposición por el respectivo superior	Abril	4 de 1974	340
Inconstitucionalidad de la segunda instancia	Noviembre	28 de 1974	416
	S. de V. noviembre	28 de 1974	416
Magistrados del Tribunal	Abril	4 de 1974	340
Sanción penal	Septiembre	5 de 1974	408
Secretaría de Organización e Inspección de la Administración.			
Oficina de informática	Noviembre	28 de 1974	412
Seguridad social.			
El legislador ordinario o extraordinario no tienen límites para regularlo	Agosto	8 de 1974	391
Sena.			
Agilización. Financiamiento	Noviembre	21 de 1974	564
Cumple una función de derecho social	Noviembre	21 de 1974	564
Descapitalizarlo es desmejorar derechos sociales de los trabajadores	Noviembre	21 de 1974	564
Fondo Nacional de Empleo de Mintrabajo	Noviembre	21 de 1974	564
Sentencia.			
No son susceptibles de nulidad ni recursos	Auto septiembre	12 de 1974	381
Simulación Fiscal.			
Prueba en contrario	Octubre	31 de 1974	472
Sobreviniente			
Noción	S. de V. octubre	15 de 1974	424

	Sentencia		Página
Sociedades de economía mixta.			
Características. Autonomía: Límites	Abril	25 de 1974	332
Control fiscal de Contraloría	Abril	25 de 1974	332
Creación por asambleas y concejos municipales	Febrero	28 de 1974	326
Estructura	Abril	25 de 1974	332
Nacionales, departamentales y municipales: requisitos	Febrero	28 de 1974	326
Vinculación de funcionarios	Abril	25 de 1974	332
Sociedades industriales y comerciales del Estado.	Mayo	9 de 1974	354
Sociedades mercantiles.			
Estatutos: Conformidad con el Código de Comercio. Naturaleza	Febrero	21 de 1974	323
Subsidio familiar:			
Agilización del recaudo de cuotas	Noviembre	21 de 1974	564
Obligación patronal	Noviembre	21 de 1974	564
Para el sector público	Noviembre	26 de 1974	599
	S. de V. noviembre	26 de 1974	599
Trabajadores del campo	Noviembre	28 de 1974	611
Variación en la cuantía	Enero	23 de 1974	296
Sucesión.			
Modificación por decreto de emergencia económica. Normas del C. C. C. y del C. P.	Noviembre	19 de 1974	569
Superintendencias.			
Creación y supresión	Mayo	9 de 1974	354
Integran parte de la estructura de la Administración	Mayo	9 de 1974	354
Nacional de Producción y Precios: es parte del Ministerio de Desarrollo	Julio	25 de 1974	383
Naturaleza jurídica	Mayo	9 de 1974	354
	Julio	25 de 1974	383
Superior.			
En la pirámide judicial	Abril	4 de 1974	340
Noción	S. de V. noviembre	28 de 1974	416
Título universitario.			
Requisitos para su validez	Agosto	8 de 1974	389
Trabajadores.			
Derechos sociales: No pueden desmejorar bajo régimen de emergencia económica	Octubre	15 de 1974	444
	Octubre	23 de 1974	456
	Octubre	31 de 1974	472
	Noviembre	26 de 1974	591
La enseñanza y capacitación constituyen derecho social	Noviembre	21 de 1974	564
Despido: indemnización	Octubre	31 de 1974	472
Transporte.			
Intervención estatal	Septiembre	5 de 1974	404
Prestación del servicio por persona jurídica: requisitos de formación	Septiembre	5 de 1974	402
Protección policiva sanciones por infracciones	Septiembre	5 de 1974	404

	Sentencia		Página
Tribunal de Conflictos.			
Antecedentes del Tribunal Disciplinario	S. de V. julio	25 de 1974	376
Tribunal Disciplinario.			
Antecedentes	S. de V. julio	25 de 1974	376
Competencia:			
Para sancionar Magistrados de Tribunal y Jueces	S. de V. julio	4 de 1974	340
	Abril	4 de 1974	340
	Noviembre	28 de 1974	416
Generales	Abril	25 de 1974	376
	S. de V. abril	25 de 1974	376
	Noviembre	28 de 1974	416
Composición, organización, régimen y procedimiento	Abril	4 de 1974	340
	S. de V. abril	4 de 1974	340
Tributo. (Ver impuesto - contribución).			
Establecimiento - Reglamentación	S. de V. noviembre	19 de 1974	569
Unidad Jurídica.			
Concepto	Agosto	1º de 1974	387
Urgencia.			
Violación a la insistencia presidencial es vicio de inconstitucionalidad	Febrero	14 de 1974	314
Vacaciones judiciales.			
Para efectos fiscales	Octubre	31 de 1974	472
Valor comercial.			
De un contrato	Octubre	31 de 1974	472
Vigencia de la norma.			
Necesidad para viabilidad de la acción de inexequibilidad	Abril	4 de 1974	329
	Enero	23 de 1974	302
	Agosto	8 de 1974	395
Zona franca.			
Concepto. Clases.	Enero	23 de 1974	307

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA AÑO 1973

Norma		Tema	Decisión	Providencia	Página
Código Civil, articulo 153. Divorcio: Efectos.			Exequibilidad . . .	Nov. 27 de 1973	241
Ley	Año				
93	1938	Vigilancia institutos de utilidad común	Inexequibilidad parcial	Dic. 14 de 1973	269
19	1958	Art. 12, lit. d) Prohibiciones a funcionarios: participación politica.	Exequibilidad . . .	Feb. 2 de 1973	14
105	1958	Art. 1º, parágrafo. Zonas francas industriales y comerciales de Barranquilla y otros puertos	Exequibilidad . . .	Sep. 20 de 1973	197
145	1960	Art. 6º, lit. d) Contador público. Requisitos para ejercer la profesión	Exequibilidad . . .	Feb. 13 de 1973	45
145	1960	Art. 6º, lit. d). Contador público. Reglamentación de la profesión...	Estese fallo febrero 13 de 1973	Feb. 13 de 1973	49
135	1961	Arts. 42-bis y 3º, lit. a). Baldíos: Adjudicación por el Incora	Exequibilidad . . .	Agosto 27 de 1973	146
135	1961	Art. 8º Incora. Junta Directiva, composición paritaria	Exequibilidad . . .	Dic. 11 de 1973	265
141	1961	Art. 1º C. J. P. Militar	Ineptitud	Abril 13 de 1973	120
141	1961	Art. 1º Cláusula de no concurrencia	Inexequibilidad . .	Julio 18 de 1973	129
141	1961	Art. 1º Policía Nacional. Reorganización	Exequibilidad . . .	Sep. 20 de 1973	191
147	1961	Arts. 282, 284, 285. C. C. A. Propiedad industrial	Exequibilidad . . .	Sep. 20 de 1973	203
48	1967	C. J. P. Militar	Ineptitud	Abril 13 de 1973	120
48	1967	Art. 1º C. J. P. Militar	Exequibilidad . . .	Sep. 20 de 1973	191
1ª	1968	Art. 9º Baldíos. Adjudicación por el Incora	Exequibilidad . . .	Agosto 27 de 1973	146
1ª	1968	Arts. 1º y 5º Incora: Junta Directiva: Composición paritaria . . .	Exequibilidad . . .	Dic. 11 de 1973	265
48	1968	Art. 1º Sanciones a personal de entidades vigiladas por la Superbancaria	Exequibilidad . . .	Nov. 27 de 1973	232
75	1968	Art. 40. Filiación natural: Sanciones al incumplimiento de la obligación moral o alimentaria	Exequibilidad . . .	Abril 13 de 1973	122

Norma Ley	Año	Tema	Decisión	Providencia	Página
30	1969	Art. 9º, inc. 3. Planes y programas municipales	Exequibilidad	Febrero 13 de 1973	50
30	1971	Art. 3º Fomento deportivo: Cesión del impuesto departamental	Exequibilidad	Oct. 5 de 1973	212
41	1971	Creación de municipios: presunción de derecho sobre el cumplimiento de requisitos	Inexequibilidad	Oct. 31 de 1973	218
41	1971	Creación de municipios	Estese fallo octubre 31 de 1973	Oct. 31 de 1973	224
46	1971	Art. 8º Impuesto a las ventas: situado fiscal	Exequibilidad	Febrero 26 de 1973	78
1ª	1972	Art. 26. San Andrés y Providencia: titulación de inmuebles	Exequibilidad	Sep. 4 de 1973	175
1ª	1972	Arts. 26 y 36. San Andrés y Providencia, traspaso de dominio de inmuebles	Exequibilidad	Sep. 11 de 1973	178
1ª	1972	Art. 36. San Andrés y Providencia: inmuebles	Inexequibilidad parcial	Nov. 27 de 1973	225
15	1972	Art. 1º, lit. b) Papel sellado: Reajuste impuesto para pago asignaciones Poder Judicial	Exequibilidad	Dic. 6 de 1973	253
1ª	1972	Art. 26. San Andrés y Providencia: Inmuebles	Inexequibilidad parcial	Nov. 27 de 1973	225
4ª	1973	Art. 18. Baldíos: Adjudicación por el Incora	Exequibilidad	Agosto 27 de 1973	146
7ª	1973	Art. 1º a 24. Emisión de moneda Banco de la República. Intervención 120-14 C. N.	Inexequibilidad parcial	Dic. 15 de 1973	276
7ª	1973	Arts. 1º, 3º y 22. Banco de la República: Intervención 120-14 C. N.	Estese fallo diciembre 15 de 1973	Dic. 15 de 1973	289
7ª	1973	Banco de la República. Intervención 120-14 C. N.	Estese fallo diciembre 15 de 1973	Dic. 15 de 1973	290
DECRETOS					
Dcto.	Año				
2300	1936	Código Penal	Incompetencia	Abril 3 de 1973	117
1415	1940	Art. 5º Baldíos. Costas nacionales. Adjudicación	Exequibilidad	Agosto 9 de 1973	139
1415	1940	Art. 5º Baldíos. Costas nacionales.	No se pronunció	Nov. 27 de 1973	225
2663	1950	Art. 45, segunda parte. Cláusula de no concurrencia	Inexequibilidad	Julio 18 de 1973	129
260	1957	Art. 1º Vigilancia de instituciones de utilidad común	Inexequibilidad parcial	Dic. 14 de 1973	269
250	1958	Art. 589. C. J. P. Militar	Ineptitud	Febrero 13 de 1973	52

Norma Dcto.	Año	Tema	Decisión	Providencia	Página
250	1958	Art. 589. C. J. P. Militar	Inexequibilidad	Abril 3 de 1973	112
250	1958	Arts. 284, 285, 345 a 349. C. J. P. Militar	Ineptitud	Abril 13 de 1973	120
250	1958	Art. 284, 285, 345 a 349. C. J. P. Militar. Policía Nacional	Exequibilidad	Sep. 20 de 1973	191
2908	1960	Art. 3º, Num. 6. Estado civil: papel sellado para las copias de las actas	Exequibilidad	Febrero 28 de 1973	82
1462	1961	Art. 7º Contador Público: Requisitos para ejercer la profesión	Incompetencia.	Febrero 13 de 1973	45
1109	1963	Art. 2º Contador público: Requisitos para ejercer la profesión	Incompetencia.	Febrero 13 de 1973	45
2525	1963	Art. 1º C. P.: Sanciones al concurso real o material	Exequibilidad	Nov. 27 de 1973	250
3233	1965	Sanciones a personal de entidades vigiladas por la Superbancaria	Exequibilidad	Nov. 27 de 1973	232
1667	1966	Art. 11. Juzgamiento personal Policía Nacional	Ineptitud	Abril 13 de 1973	120
1667	1966	Art. 11. Juzgamiento personal Policía Nacional	Exequibilidad	Sep. 20 de 1973	191
1050	1968	Art. 26, literal b). Establecimientos públicos: Empresas industriales: funciones de las juntas directivas	Exequibilidad	Sep. 20 de 1973	181
2400	1968	Art. 10. Prohibiciones a funcionarios: participación en política	Exequibilidad	Febrero 2 de 1973	14
2974	1968	Arts. 1º, 2º, 25 a 28, 31, 32, 42. Propiedad industrial	Exequibilidad	Sep. 20 de 1973	197
3130	1968	Art. 45. Estatutos básicos. Establecimientos públicos	Exequibilidad	Agosto 27 de 1973	152
3258	1968	Arts. 2º, 3º, inciso 2º D. E. de Bogotá, participación en rentas departamentales por consumo de tabaco	Inexequibilidad parcial	Nov. 27 de 1973	247
190	1969	Art. 23. Cerveza: impuesto de consumo: Cesión a las entidades territoriales	Exequibilidad	Abril 3 de 1973	114
1400	1970	Arts. 308, 531, 688, 698. C. P. C.: Liquidación de condena "In genere".	Exequibilidad	Febrero 23 de 1973	73
1400	1970	Arts. 7º, 12, 17, 18, 23, 140, 170, 171, 172, 173, 366, 414, 441, 698, 699. C. de P. C. Propiedad industrial	Exequibilidad	Sep. 20 de 1973	197
1400	1970	Arts. 1º, 103 y 104. Papel sellado: actos que lo requieren	Exequibilidad	Nov. 27 de 1973	244
2019	1970	C. P. C.: Papel sellado: Actos que lo requieren	Exequibilidad	Febrero 23 de 1973	73

Norma Dcto.	Año	Tema	Decisión	Providencia	Página
2420	1970	Ministerio de Defensa: personal civil: Remuneración	Inexequibilidad parcial	Abril 3 de 1973	107
410	1971	Arts. 544, 547, 585, 586, 587, 589, 590, 591, 597, 602, 614, 616, 2033, 2038. Co. de Co. Propiedad industrial	Exequibilidad . . .	Sep. 20 de 1973	203
410	1971	Art. 121, 2ª parte. Co. de Co.: Sociedades colectivas: formación ..	Exequibilidad . . .	Dic. 11 de 1973	262
435	1971	Art. 10, lit. c). Estado Civil: Papel sellado de las copias de las actas.	Exequibilidad . . .	Febrero 28 de 1973	82
2338	1971	Art. 2º Policía Nacional: Reorganización	Ineptitud	Abril 13 de 1973	120
2338	1971	Art. 2º Policía Nacional: Reorganización	Exequibilidad . . .	Sep. 20 de 1973	191
2339	1971	Arts. 31, 36, 38, 64, 71, 110, 126. Ministerio de Defensa: Estatuto personal civil, Ministerio y Policía Nacional	Inexequibilidad parcial	Marzo 23 de 1973	96
2347	1971	Arts. 8º y 9º Policía Nacional ...	Exequibilidad . . .	Sep. 20 de 1973	191
2347	1971	Policía Nacional, estatuto orgánico	Exequibilidad . . .	Sep. 20 de 1973	210
2349	1971	Art. 129. Reorganización Minjusticia: Sanidad portuaria	Exequibilidad . . .	Mayo 17 de 1973	126
2035	1972	Ampliación Tribunal Superior Militar	Exequibilidad . . .	Enero 15 de 1973	8
133	1973	Justicia Penal Militar: Iniciación de condena en Gorgona por delitos de secuestro, extorsión	Exequibilidad . . .	Febrero 14 de 1973	71
255	1973	San Andrés y Providencia: Traspaso de dominio de inmuebles ...	Exequibilidad . . .	Sep. 11 de 1973	178
283	1973	Arts. 8º y 9º Asignación de Procuradores Delegados ante la Corte Suprema de Justicia	Exequibilidad . . .	Julio 25 de 1973	133
283	1973	Art. 13, Prima de antigüedad Rama Jurisdiccional	Exequibilidad . . .	Nov. 27 de 1973	235
284	1973	Arts. 3º, 5º, 7º y 11 a 45. Timbre nacional y papel sellado: Reajuste	Estese fallo, septiembre 4 de 1973.	Sep. 4 de 1973	174
284	1973	Timbre nacional y papel sellado. Reajuste	Exequibilidad . . .	Sep. 4 de 1973	157
284	1973	Art. 1º Papel sellado: actos que lo requieren	Exequibilidad . . .	Nov. 27 de 1973	244
284	1973	Arts. 2º y 5º Papel sellado: Reajuste del impuesto para pago sueldos Poder Judicial	Exequibilidad . . .	Dic. 6 de 1973	253

Norma Dcto.	Año	Tema	Decisión	Providencia	Página
294	1973	Art. 3º, lit. d), inc.2º y arts. 131, 135, 136 a 142, 144, 145. Presupuesto general de la Nación: Estatuto orgánico	Inexequibilidad . .	Sep. 20 de 1973	186
712	1973	Arts. 7º y 11. Papel sellado: Actos que lo requieren	Exequibilidad . . .	Nov. 27 de 1973	244
712	1973	Arts. 1º, 5º, 7º a 9º, 11, 12, 14, 16, 17 y 18. Papel sellado: Reajuste sueldos Poder Judicial	Exequibilidad . . .	Dic. 6 de 1973	253
1230	1973	Arts. 1º, 8º a 12 Papel sellado: Reajuste sueldos Poder Judicial	Exequibilidad . . .	Dic. 6 de 1973	253
1231	1973	Arts. 1º y 2º Prima de antigüedad Rama Jurisdiccional	Exequibilidad . . .	Nov. 27 de 1973	235
1394	1973	Estado de sitio: Porte de armas: Sanciones	Exequibilidad . . .	Agosto 17 de 1973	144
1805	1973	Estado de sitio: Suspensión de tareas docentes por motivos de orden público	Exequibilidad . . .	Oct. 5 de 1973	214
		Proyectos de ley. Objeciones presidenciales.			
5	1971	Honores a servidores de la Patria.	Inexequibilidad . .	Oct. 10 de 1973	216
23	1971	Aclaración en relación con pensiones de jubilación	Inexequibilidad . .	Febrero 14 de 1973	53
29	1971	Congreso Nacional. Remuneraciones	Inexequibilidad . .	Marzo 8 de 1973	88
45	1971	Reglamentación artículo 107 C. N.	Inexequibilidad . .	Febrero 2 de 1973	11

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA AÑO 1974

Norma		Tema	Decisión	Providencia	Página
		C. C. C. Arts. 1592 a 1601. Reglamentación cláusula penal.	Exequibilidad . . .	Sep. 27 de 1974	408
Ley	Año				
57	1887	Art. 1º Reglamentación cláusula penal	Exequibilidad . . .	Sep. 27 de 1974	408
95	1936	Arts. 214, 363, 362. Código Penal: Pena de presidio, pena capital ...	Exequibilidad . . .	Mayo 16 de 1974	357
66	1968	Arts. 24, 25. Vigilancia de la Superbancaria a entidades urbanizadoras, constructoras o de crédito con tal fin	Exequibilidad . . .	Dic. 12 de 1974	420
75	1968	Arts. 42, 43 y 44. Suspensión de sanciones al incumplimiento de obligaciones alimentarias.	Exequibilidad . . .	Junio 6 de 1974	364
41	1969	Art. 10. Contralor General de la República: requisitos para ejercer el cargo	Exequibilidad . . .	Agosto 8 de 1974	389
20	1972	Art. 7º, Num. 1º Competencia del Tribunal Disciplinario	Inexequibilidad parcial	Abril 4 de 1974	340
20	1972	Art. 7º, Num. 3º Competencia del Tribunal Disciplinario	Exequibilidad . . .	Julio 25 de 1974	376
2ª	1973	Art. 1º Num. 1º Organización administración nacional	Exequibilidad . . .	Mayo 9 de 1974	354
2ª	1973	Art. 1º, ord. 1º Organización administración pública	Estese fallo mayo 9 de 1974	Mayo 22 de 1974	360
5ª	1973	Art. 26, inciso 2º Fondos ganaderos	Exequibilidad . . .	Febrero 28 de 1974	326
36	1973	Periodismo como profesión: Reglamentación	Inexequibilidad . .	Agosto 8 de 1974	377
DECRETOS					
Dcto.	Año				
2300	1936	Art. único. Penas de presidio y capital	Exequibilidad . . .	Mayo 16 de 1974	357
250	1958	Arts. 321, 322. C. P. M. Composición Tribunal Superior Militar ..	Ineptitud	Julio 4 de 1974	374
485	1960	Arts. 1º y 2º Isla Prisión de Gorgona	Ineptitud	Abril 4 de 1974	329

Norma Dcto	Año	Tema	Decisión	Providencia	Página
3071	1968	Arts. 70, 112, 115. Reorganización carrera de Oficiales y Suboficiales de Fuerzas Militares	Ineptitud	Enero 23 de 1974	302
3130	1968	Art. 41. Inc. 2. Vigilancia y Control Superbanciaria. Establecimientos de crédito y compañías de seguros	Inexequibilidad . .	Abril 25 de 1974	332
190	1969	Arts. 10 a 20. Impuesto cervezas nacionales	Exequibilidad . . .	Febrero 14 de 1974	309
250	1970	Arts. 35, 36, 37. Carrera Judicial..	Exequiblidad Art. 36. Estese fallo 19, julio 72, respecto artículos 35, 37 . .	Julio 4 de 1973	369
250	1970	Arts. 116, 117, 118 y 119. Carrera Judicial, procedimiento disciplinario	Ineptitud	Agosto 1º de 1974	387
250	1970	Arts. 109, 116 a 119. Carrera Judicial. Procedimiento disciplinario contra Magistrados de Tribunales	Inexequibilidad parcial	Nov. 28 de 1974	416
1095	1970	Art. 1º Zona franca de Palmaseca	Exequibilidad . . .	Enero 23 de 1974	307
1250	1970	Arts. 2º y 3º Registro, inscripción o anotación de instrumentos	Exequibilidad . . .	Enero 23 de 1974	303
409	1971	Art. 62. C. P. P. Carrera Judicial..	Exequibilidad . . .	Julio 4 de 1974	309
409	1971	Art. 76. Inc. 1. C. P. P. Competencia Tribunal Disciplinario	Exequibilidad . . .	Julio 25 de 1974	376
410	1971	Art. 2036, parte final. Código de Comercio. Estatuto de sociedades mercantiles	Exequibilidad . . .	Febrero 21 de 1974	323
410	1971	Art. 2036, parte final. Código de Comercio, estatuto de sociedades mercantiles	Estese fallo Feb. 21/74	Abril 4 de 1974	331
410	1971	Art. 983, parágrafo. Código de Comercio. Constitución de personas jurídicas para prestación del servicio de transporte automotor ...	Exequibilidad . . .	Sep. 5 de 1974	402
2337	1971	Arts. 116, 119, parágrafos 1º y 2º Prestaciones sociales FF. MM. ...	Exequibilidad . . .	Enero 23 de 1974	296
2347	1971	Arts. 41, 78. Clubes de la Policía Nacional	Exequibilidad . . .	Febrero 21 de 1974	318
167	1972	Arts. 4º, 6º y 7º Transporte público: Intervención y sanciones policivas	Exequibilidad . . .	Sep. 5 de 1974	404
283	1973	Art. 1º Carrera Judicial	Exequibilidad . . .	Julio 4 de 1974	369
1208	1973	Art. 7º, Ords. c), d), e), f), g), h). Reorganización Fondo Rotatório Minjusticia: Destinación de fondos pertenecientes Cajanal	Inexequibilidad . .	Mayo 22 de 1974	361

Norma Dcto.	Año	Tema	Decisión	Providencia	Página
2725	1974	Levantamiento estado de sitio ...	Exequibilidad . . .	Abril 23 de 1974	349
201	1974	Superintendencia Nacional de Precios: Reorganización	Exequibilidad . . .	Julio 25 de 1974	383
661	1974	Art. 1º Num. 3º; Arts. 3º y 4º Secretaría de Organización e Inspección de la Adm. Pca.: Oficina de Informática	Exequibilidad . . .	Nov. 28 de 1974	608
663	1974	Art. 1º, parágrafo 5º Ministerio de Educación Nacional: Asignaciones personal docente	Exequibilidad . . .	Agosto 8 de 1974	391
880	1974	Art. 1º Ampliación de Tribunales Superiores: Sala Penal y Juzgados Penales del Circuito	Ineptitud	Agosto 8 de 1974	395
1970	1974	Declaración de estado de emergencia económica	Exequibilidad . . .	Oct. 15 de 1974	424
1978	1974	E. E. Gas no asociado: Reglamentación	Exequibilidad . . .	Oct. 15 de 1974	454
1979	1974	E. E. Gravámenes entidades descentralizadas	Exequibilidad . . .	Oct. 15 de 1974	444
1982	1974	E. E. Gasto público en los organismos descentralizados del orden nacional	Exequibilidad . . .	Oct. 15 de 1974	451
1988	1974	E. E. Impuesto a las ventas	Inexequibilidad parcial	Oct. 23 de 1974	456
1999	1974	E. E. Gas natural no asociado. Adición Decreto 1978 de 1974 ..: ...	Exequibilidad . . .	Oct. 15 de 1974	438
2053	1974	E. E. Impuesto a la renta y complementarios	Exequibilidad . . .	Oct. 31 de 1974	472
2104		E. E. Impuesto de aduana. Ventas: Exenciones adición Decreto 1979 de 1974	Exequibilidad . . .	Nov. 5 de 1974	469
2143	1974	E. E. Impuestos sucesorales	Exequibilidad . . .	Nov. 19 de 1974	530
2144	1974	E. E. Pagarés semestrales	Exequibilidad . . .	Nov. 5 de 1974	524
2247	1974	E. E. Procedimiento tributario ...	Inexequibilidad . .	Nov. 19 de 1974	569
2272	1974	E. E. Certificados de Desarrollo Turístico	Inexequibilidad	Nov. 19 de 1974	541
2310	1974	E. E. Hidrocarburos. Abolición de concesiones	Exequibilidad . . .	Nov. 21 de 1974	555
2338	1974	E. E. Pagarés semestrales. Ampliación Decreto 2144 de 1974	Exequibilidad . . .	Nov. 15 de 1974	528
2348	1974	E. E.: Adición Decreto 2053 de 1974: Impuesto a la renta y complementarios	Inexequibilidad parcial	Nov. 26 de 1974	591
2364	1974	E. E. Calamidad Quebradablanca .	Exequibilidad . . .	Nov. 26 de 1974	597
2365	1974	E. E.: Subsidio familiar sector público	Inexequibilidad . .	Nov. 26 de 1974	599

Norma Dcto.	Año	Tema	Decisión	Providencia	Página
2366	1974	E. E. Exportaciones no tradicionales: fomento	Exequibilidad . . .	Nov. 19 de 1974	548
2367	1974	E. E. Impuesto de aduana y complementarios, adiciona Decreto 1979 de 1974	Exequibilidad . . .	Nov. 19 de 1974	552
2368	1974	E. E.: Impuesto a las ventas, reducción y exención	Exequibilidad . . .	Nov. 26 de 1974	597
2373	1974	E. E. Subsidio familiar de trabajadores del campo	Exequibilidad . . .	Nov. 28 de 1974	611
2374	1974	E. E. Exportaciones de café: reducción de impuestos	Exequibilidad . . .	Nov. 28 de 1974	608
2375	1974	E. E.: Desempleo: Medidas para combatirlo	Inexequibilidad parcial	Nov. 21 de 1974	564
		Proyecto de ley: Objeciones presidenciales.			
78	1972	Prestación social: Aclaración de una cuantía	Inexequibilidad . .	Febrero 14 de 1974	314

TABLA DE NORMAS CONSTITUCIONALES CITADAS, INTERPRETADAS O ALUDIDAS EN LAS SENTENCIAS Y SALVAMENTOS DE VOTO AÑO 1973

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia		Página
Plebiscito 1957		Febrero	2	14
Acto legislativo Nº 1 de 1959		Febrero	2	14
	2	Marzo	23	96
	2	Agosto	27	152
	2	Septiembre	4	174
	2	Octubre	31	218
	2	Noviembre	27	225
	2	Noviembre	27	225
	2	Diciembre	6	253
	4	Septiembre	11	178
	5	Abril	3	114
	5	Octubre	31	218
	8	Agosto	9	139
	10	Febrero	2	14
	11	Marzo	23	96
	11	Agosto	9	139
	11	Septiembre	11	178
	16	Febrero	2	14
	16	Marzo	23	96
	16	Abril	13	122
	16	Julio	18	129
	16	Agosto	27	146
	16	Septiembre	20	203
	16	Noviembre	27	235
	17	Febrero	14	53
	17	Marzo	23	96
	17	Julio	18	129
	17	Agosto 27	27	146
	17	Noviembre	27	235
	20	Febrero	2	14
	20	Marzo	23	96
	20	Abril	3	114
	20	Diciembre	14	269
	21	Marzo	23	96
	22	Marzo	23	96
	23	Marzo	23	96
	23	Abril	13	122
	23	Octubre	5	214
	24	Febrero	2	11
	25	Marzo	23	96
	26	Marzo	23	96
	26	Agosto	27	146
	26	Septiembre	20	203
	26	Octubre	5	214

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia		Página
26		Octubre	31	218
26		Noviembre	27	232
28		Febrero	2	11
30		Febrero	13	45
30		Febrero	23	73
30		Marzo	23	96
30		Abril	3	107
30		Abril	3	114
30		Agosto	9	139
30		Agosto	27	146
30		Noviembre	27	225
30		Noviembre	27	247
30		Diciembre	14	276
31		Agosto	27	146
31		Diciembre	14	276
32		Marzo	23	96
32		Julio	18	129
32		Agosto	27	146
32		Noviembre	27	235
33		Noviembre	27	225
34		Noviembre	27	225
37		Agosto	9	139
37		Noviembre	27	241
39		Febrero	13	45
39		Marzo	23	96
39		Julio	18	129
39		Agosto	27	146
41		Diciembre	14	276
43		Febrero	26	78
43		Abril	3	114
45		Febrero	2	14
45		Marzo	23	96
45		Agosto	27	146
46		Marzo	23	96
49		Diciembre	14	276
50		Agosto	9	139
51		Marzo	23	96
53		Febrero	28	82
55		Febrero	2	14
55		Febrero	14	53
55		Marzo	23	96
55		Abril	3	107
55		Abril	3	117
55		Agosto	9	139
55		Agosto	27	152
55		Septiembre	4	174
55		Septiembre	4	175
55		Septiembre	11	178
55		Septiembre	20	197
55		Septiembre	20	203
55		Octubre	31	218
55		Noviembre	27	235
55		Noviembre	27	250
55		Diciembre	6	253
55		Diciembre	14	276

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia		Página
57		Abril	3	107
57		Mayo	17	126
57		Septiembre	11	178
58		Septiembre	11	178
58		Septiembre	20	203
58		Octubre	31	218
58		Noviembre	27	244
58		Diciembre	14	276
59		Diciembre	14	269
59		Diciembre	14	276
60	2-3-4-5	Diciembre	14	276
61		Enero	15	8
61		Septiembre	20	203
61		Octubre	31	218
62		Febrero	2	14
62		Febrero	14	53
62		Agosto	27	152
64		Marzo	8	88
64		Noviembre	27	244
76	12	Enero	15	8
76	10	Febrero	2	14
76	3-4-9-10-12-20-22-23	Febrero	14	53
76	12	Febrero	23	73
76	13-14	Febrero	26	78
76	12-18	Febrero	28	82
76	2-3-4-5-9-10	Marzo	8	88
76	12	Marzo	23	96
76	1-2-9-10-12	Abril	3	107
76	12-13	Abril	3	114
76	11-12	Abril	3	117
76	9-10-12	Mayo	17	126
76	12	Julio	25	133
76	12	Agosto	9	139
76	9-10	Agosto	27	146
76	1-9-10-12	Agosto	27	152
76	12	Septiembre	4	157
76	12	Septiembre	4	174
76	11-12-21	Septiembre	4	175
76	12-21	Septiembre	11	178
76	9-10-12	Septiembre	20	181
76	3-10-12-13-22	Septiembre	20	186
76	9-10-11-12-22	Septiembre	20	197
76	12	Septiembre	20	203
76	12	Septiembre	20	210
76	13	Octubre	5	212
76	9	Octubre	10	216
76	1-2-5-7	Octubre	31	218
76	12	Noviembre	27	235
76	16	Noviembre	27	244
76	12-13	Noviembre	27	244
76	12	Noviembre	27	250
76	12	Diciembre	6	253
76	1-2-12	Diciembre	11	262
76	9-10	Diciembre	14	269
76	3-9-10-11-13-15-16	Diciembre	14	276
78	2	Octubre	31	218

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia		Página
78	2-5	Diciembre	14	276
79		Febrero	14	53
79		Marzo	8	88
79		Marzo	23	96
79		Septiembre	20	197
79		Octubre	5	212
79		Octubre	10	216
79		Noviembre	27	225
79		Diciembre	14	276
79		Diciembre	15	290
80		Febrero	13	50
80		Febrero	14	53
80		Abril	3	117
80		Octubre	31	218
81	5	Septiembre	11	178
81		Noviembre	27	225
85		Abril	3	117
85		Septiembre	11	178
85		Diciembre	14	269
88		Marzo	8	88
89		Marzo	8	88
89		Septiembre	11	178
90		Febrero	2	11
90		Febrero	14	53
90		Marzo	8	88
90		Octubre	10	216
98		Octubre	31	218
107		Febrero	2	11
110		Noviembre	27	244
113		Febrero	14	53
113		Marzo	8	88
118	8	Febrero	28	82
118	8	Marzo	23	96
118	8	Abril	3	107
118	8	Abril	3	114
118	8	Mayo	17	126
118	8	Agosto	9	139
118	8	Agosto	27	152
118	8	Septiembre	4	157
118	8	Septiembre	4	174
118	8	Septiembre	11	178
118	8	Septiembre	20	186
118	8	Septiembre	20	210
118	8	Noviembre	27	235
118	8	Noviembre	27	244
118	8	Noviembre	27	250
118	8	Diciembre	6	253
118	8	Diciembre	11	262
118	4	Diciembre	14	276
119	2	Septiembre	11	178
120	Parágrafo	Febrero	2	14
120	21	Febrero	14	53
120	20	Febrero	28	82
120	2	Abril	3	117
120	7-21	Mayo	17	126
120	21	Julio	25	133

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia	Página
120	2-3	Septiembre 11	178
120	22	Septiembre 20	186
120	7	Septiembre 20	191
120	22	Septiembre 20	197
120	5	Noviembre 27	244
120	Parágrafo	Diciembre 11	265
120	3-19	Diciembre 14	269
120	5-7-12-14-19-20-21	Diciembre 14	276
121		Enero 15	8
121		Febrero 2	14
121		Febrero 13	52
121		Febrero 14	71
121		Marzo 23	96
121		Abril 3	112
121		Abril 3	114
121		Mayo 17	126
121		Agosto 17	144
121		Octubre 5	214
122		Enero 15	8
122		Febrero 2	14
122	6	Marzo 23	96
122		Abril 3	117
122		Noviembre 27	235
130		Diciembre 14	269
132		Febrero 14	53
132		Abril 3	107
132		Mayo 17	122
132		Agosto 27	152
132		Septiembre 11	178
137		Septiembre 20	203
141		Septiembre 11	178
141	3	Septiembre 20	203
141	3	Octubre 31	218
142		Febrero 14	53
142		Julio 25	133
142		Agosto 9	139
142		Septiembre 11	178
143		Agosto 9	139
143		Noviembre 27	244
154		Octubre 31	218
157		Septiembre 20	203
158		Septiembre 20	203
158		Noviembre 27	244
160		Octubre 31	218
162		Octubre 31	218
163		Octubre 31	218
164		Septiembre 11	178
164		Septiembre 20	203
166		Septiembre 20	191
166		Diciembre 14	286
167		Septiembre 20	191
167		Septiembre 20	210
170		Enero 15	8
170		Abril 3	112
170		Septiembre 20	191
172		Febrero 2	14

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia		Página
172		Diciembre	11	265
182		Febrero	14	53
182		Febrero	26	78
182		Abril	3	114
182		Noviembre	27	244
183		Febrero	26	78
183		Abril	3	144
183		Noviembre	27	247
184		Noviembre	27	247
187		Abril	3	114
187	4	Octubre	31	218
187	7	Diciembre	14	269
187		Febrero	14	53
187	3	Noviembre	27	244
189		Febrero	13	50
191		Abril	3	114
192		Octubre	31	218
193		Septiembre	20	203
193		Octubre	31	218
194	10	Diciembre	14	269
197		Febrero	13	50
197		Febrero	14	53
197	8	Diciembre	14	269
197	5-8	Diciembre	14	269
198		Octubre	31	218
200		Octubre	5	212
200		Noviembre	27	247
201		Diciembre	14	269
202		Agosto	9	139
202		Septiembre	11	178
203		Agosto	27	146
203		Noviembre	27	244
204		Noviembre	27	244
205		Noviembre	27	244
206		Abril	3	114
206		Agosto	27	146
206		Noviembre	27	244
206		Diciembre	14	276
207		Febrero	14	53
207		Diciembre	14	276
208		Febrero	14	53
208		Diciembre	14	276
210		Febrero	14	53
210		Febrero	26	78
210		Abril	3	114
210		Septiembre	20	186
210		Noviembre	27	244
210		Diciembre	14	276
211		Febrero	14	53
211		Septiembre	20	186
214		Febrero	2	14
214		Febrero	13	45
214		Febrero	28	82
214		Abril	3	117
214		Abril	13	120
214		Agosto	27	146

AÑO 1974

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia	Página
2		Febrero 21	318
2		Mayo 9	354
2		Septiembre 5	404
5		Enero 23	303
7		Enero 23	303
7		Enero 23	307
9		Febrero 14	309
12		Septiembre 5	402
16		Enero 23	296
16		Enero 23	303
16		Junio 6	364
16		Diciembre 12	420
17		Enero 23	296
17		Julio 4	369
17		Agosto 8	391
20		Enero 23	296
20		Septiembre 5	404
22		Enero 23	296
23		Enero 23	296
23		Junio 6	364
24		Septiembre 5	404
25		Enero 23	296
25		Abril 4	340
26		Enero 23	296
26		Junio 6	364
26		Septiembre 5	404
26		Septiembre 27	408
27		Abril 4	340
29		Mayo 16	357
30		Enero 23	296
30		Enero 23	303
30		Febrero 21	318
30		Febrero 21	323
30		Agosto 8	391
30		Diciembre 12	420
32		Septiembre 5	402
32		Septiembre 5	404
34		Febrero 21	318
39		Enero 23	296
39		Julio 4	369
39		Agosto 8	391
39		Septiembre 5	402
39		Septiembre 5	404
41		Agosto 8	369
44		Febrero 21	318
44		Septiembre 5	402

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia		Página
45		Enero	23	296
46		Enero	23	296
55		Enero	23	303
55		Enero	23	307
55		Febrero	21	318
55		Mayo	9	354
55		Julio	25	376
55		Agosto	8	391
56		Enero	23	303
57		Abril	23	349
57		Julio	25	383
58		Julio	4	369
58		Julio	25	376
59		Abril	25	332
59		Agosto	8	389
60	2-I	Abril	25	332
62		Agosto	8	391
72		Agosto	8	397
76	1	Enero	23	296
76	9	Enero	23	296
76	10	Enero	23	296
76	12	Enero	23	296
76	1-7-10-13-14	Enero	23	303
76	9-11-12	Enero	23	307
76	12	Febrero	14	309
76	9-10-12	Febrero	21	318
76	10	Febrero	21	323
76	9-10-12	Abril	25	332
76	11-12	Abril	23	349
76	9-12	Mayo	9	354
76	9-12	Mayo	22	361
76		Julio	25	376
76	9	Julio	25	383
76	1-9-10-12	Agosto	8	391
76	2-12	Septiembre	5	402
76	11-12-24	Septiembre	5	404
76	12	Noviembre	28	412
78	2	Mayo	9	354
80		Abril	23	349
80		Septiembre	5	404
81		Agosto	8	397
82		Agosto	8	397
84		Julio	4	369
90		Febrero	14	314
90		Abril	23	349
91		Febrero	14	314
96		Abril	4	340
97		Abril	4	340
102		Abril	4	340
116		Enero	23	296
118	8	Enero	23	296
118	8	Enero	23	307
118	8	Febrero	14	309
118	8	Febrero	21	318
118	8	Abril	25	332
118	8	Mayo	22	361

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia		Página
118	8	Agosto	8	391
118	8	Septiembre	5	402
118	8	Septiembre	5	404
118	8	Noviembre	28	412
120	21	Febrero	14	309
120	7	Abril	23	349
120	1-5-11-15	Abril	25	332
120	21	Mayo	9	354
120	3-12	Agosto	8	391
120	3	Septiembre	5	404
121		Abril	23	349
121		Septiembre	5	404
122		Abril	23	349
122		Agosto	8	391
122		Septiembre	5	404
132		Febrero	14	309
132		Julio	25	383
135		Abril	25	332
135		Mayo	9	354
141	1	Abril	23	349
141		Julio	25	376
145		Julio	25	376
147		Julio	4	369
150		Julio	4	369
151	2	Abril	4	340
151		Julio	25	376
152		Julio	25	376
153		Julio	4	369
154		Julio	25	376
155		Julio	4	369
157		Julio	4	369
158		Julio	4	374
158		Julio	25	376
160		Abril	4	340
160		Noviembre	28	416
162		Julio	4	369
166		Enero	23	296
169		Enero	23	296
181		Febrero	14	309
182		Enero	23	303
182		Febrero	14	309
182		Febrero	21	326
183		Enero	23	303
183		Febrero	14	309
183		Febrero	21	326
184		Enero	23	303
187	5	Febrero	14	309
187		Febrero	21	326
188		Enero	23	303
190		Febrero	14	309
194	2	Febrero	14	309
194	6	Febrero	21	326
197		Abril	25	332
202		Diciembre	12	420
214		Febrero	14	314
214		Abril	23	349

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia		Página
214		Julio	25	376
214		Agosto	8	397
215		Abril	4	340
216		Abril	23	349
217		Abril	4	340
217		Julio	25	376
217		Noviembre	28	416

AÑO 1974 EMERGENCIA ECONOMICA

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia		Página
2		Octubre	15	424
2		Octubre	15	444
2		Octubre	31	472
20		Octubre	31	472
20		Noviembre	19	530
26		Octubre	31	472
26		Noviembre	21	564
28		Octubre	31	472
30		Octubre	31	472
30		Noviembre	19	548
30		Noviembre	21	555
31		Octubre	31	472
34		Octubre	31	472
43		Octubre	15	438
43		Octubre	15	444
43		Octubre	23	456
43		Octubre	31	472
43		Noviembre	19	569
55		Octubre	15	444
55		Octubre	31	472
55		Noviembre	19	530
57		Octubre	15	424
76	12	Octubre	15	424
76	3-4-9-13-14-22	Octubre	15	438
76	3-4-9-13-14-22	Octubre	15	444
76	10	Octubre	15	451
76	4-13-9-11-12-14-22	Octubre	23	456
76	12-13-14	Octubre	31	472
76	11-12-16	Noviembre	5	524
76	12	Noviembre	19	530
76	2	Noviembre	19	541
120	7	Octubre	15	424
120	7	Octubre	15	438
120	7	Octubre	15	444
120	3	Octubre	23	456
120	3	Octubre	31	472
120	13	Noviembre	5	524
121		Octubre	15	424
121		Octubre	15	444
121		Octubre	23	456
121		Noviembre	19	530
121		Noviembre	19	569
122		Octubre	15	424
122		Octubre	15	438
122		Octubre	15	444

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia	Página
122		Octubre 15	451
122		Octubre 15	454
122		Octubre 23	456
122		Noviembre 5	469
122		Octubre 31	472
122		Noviembre 5	524
122		Noviembre 15	528
122		Noviembre 19	530
122		Noviembre 19	541
122		Noviembre 19	548
122		Noviembre 19	552
122		Noviembre 21	555
122		Noviembre 21	564
122		Noviembre 19	569
122		Noviembre 26	591
122		Noviembre 26	597
122		Noviembre 26	599
122		Noviembre 26	603
122		Noviembre 28	608
122		Noviembre 28	611
135		Octubre 23	456
135		Octubre 31	472
141		Octubre 15	424
205		Octubre 23	456
206		Octubre 15	444
206		Noviembre 28	608
207		Octubre 23	456
208		Octubre 23	456
210		Octubre 15	444
210		Octubre 31	472
214		Octubre 15	424
214		Octubre 15	444
214		Octubre 31	472

EN LOS TALLERES EDITORIALES
DE LA IMPRENTA NACIONAL
DE COLOMBIA SE TERMINO LA
IMPRESION DE ESTE LIBRO EN
JULIO DE 1978.

39818-78