

S E N T E N C I A
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PLENA

Magistrado Ponente:
Dr. ALFONSO PATIÑO ROSSELLI

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA PLENA

Ref. Expediente No. 1140

Normas acusadas: artículo 80 del Código Contencioso Administrativo (Decreto número 1 de 1984) y parcialmente los artículos 98, 127 y 268 del mismo Código.

Demandante: JORGE EDGARDO GONZALEZ VIDALES.

Magistrado Ponente:
Dr. ALFONSO PATIÑO ROSSELLI

Bogotá, julio diecinueve (19) de mil novecientos ochenta y cuatro (1984)

Aprobada por Acta No. 33 de julio 19 de 1984.

I.— LA DEMANDA

El ciudadano Jorge Edgardo González Vidales, en ejercicio de acción pública de inconstitucionalidad, demandó ante la Corte el artículo 80, un fragmento del ordinal segundo del artículo 98, fragmentos de los incisos primero y segundo del artículo 127 y fragmento del artículo 268 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984).

El texto de las normas acusadas es el que a continuación se subraya:

“Artículo 80.— Procedimiento de ejecución de políticas monetarias, cambiarias y de crédito.

Las instituciones financieras con participación mayoritaria de capital público que actúen como ejecutoras directas de las normas y políticas monetarias, cambiarias y crediticias, desempeñando facultades de naturaleza

única o diferentes a las que las leyes y reglamentos confieren a las demás instituciones del mismo género, se sujetarán a las siguientes reglas en los procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos:

1. Las citaciones a terceros, las notificaciones y las publicaciones se surtirán mediante comunicaciones con las formalidades y por los medios consagrados por la costumbre.

2. La motivación de tales actos consistirá en la cita de las normas aplicables.

3. Los actos serán de ejecución inmediata y los recursos se concederán en el efecto devolutivo.

4. Se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones sin requisitos ni términos especiales.

5. La inspección y vigilancia sobre todos los aspectos de estos procedimientos y sobre la conducta de las personas que los realizan, corresponderán al Superintendente Bancario”.

Artículo 98.— Integración y atribuciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil. La Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro Consejeros, con sujeción a las normas de la paridad política. Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que corresponden a la corporación.

Esta Sala tendrá las siguientes atribuciones:

1. Revisar los contratos y concepcionar sobre cuestiones relativas al servicio civil, en los casos previstos en la ley.

2. Absolver las consultas jurídicas, de orden administrativo, generales o particulares, que le someta el Gobierno a través de la **Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.**

..."

"Artículo 127.— Objeto de la actuación del Ministerio Público. En las actuaciones y procesos que se sigan ante el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, el Ministerio Público intervendrá en interés del orden jurídico y, **para ello, podrá actuar como parte.**

Todas las providencias se le notificarán personalmente y **él decidirá en cuáles actuaciones y procesos se requiere su intervención.**

..."

Artículo 268.— Derogaciones. Deróganse la Ley 167 de 1941 y las normas que la adicionaron o reformaron; el Decreto 2733 de 1959; los artículos 38 y 42 de la Ley 135 de 1961; los artículos 20, 22 a 32 y 39 del Decreto 528 de 1964; el artículo 8o. del Decreto 1819 de 1964; los artículos 1o., 2o. y 4o. del Decreto 2061 de 1966; los artículos 25, 26 y 27 de la Ley 16 de 1968; el numeral 1 del artículo 16 y el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil, la Ley 11 de 1975 y las demás disposiciones que sean contrarias a este Código".

El actor estima que el artículo 80; una frase del ordinal 2 del 98; los fragmentos acusados del 127, y la parte demandada del 268 del Código Contencioso Administrativo, son violatorios, en su orden, de los siguientes artículos de la Constitución Nacional: 2, 16, 26, 120 (ordinales 14 y 15),

143 y 163; 57 y 141; 143; y 2, 55 y 76 (ordinales 1, 2 y 12).

La inconstitucionalidad del artículo 80 es apoyada por el demandante principalmente en la consideración de que el hecho de que una institución financiera tenga participación mayoritaria de capital público no es razón para que se le otorguen, en los procedimientos para expedir actos administrativos, privilegios que desconocen la igualdad ante la ley y el derecho de defensa.

Con relación al ordinal 5o. de dicho artículo sostiene que, al disponer que la inspección y vigilancia de los procedimientos de tales instituciones y de la conducta de las personas que las realizan corresponde al Superintendente Bancario, se infringen la norma (artículo 143) que asigna a la Procuraduría General de la Nación la supervigilancia de los funcionarios públicos y los ordinales 14 y 15 del artículo 120 de la Constitución, que dan al Presidente de la República la intervención en el Banco de Emisión y la necesaria inspección sobre los demás establecimientos de crédito.

A su juicio, la inconstitucionalidad de la frase "a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República", del ordinal 2o. del artículo 98 del Código, se deriva del precepto del artículo 141 de la Carta, que señala al Consejo de Estado como cuerpo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, en relación con el 57, conforme al cual el Presidente y el Ministro o jefe del departamento administrativo correspondiente constituyen el Gobierno.

La acusación de las frases "y, por ello, podrá actuar como parte" e "y

él decidirá en cuáles actuaciones y procesos se requiere su intervención”, de los ordinales 1 y 2, respectivamente, del artículo 127, se desprende, según el demandante, que tales frases dejan al arbitrio del Ministerio Público el deber de defender los intereses de la Nación y no concuerdan, por consiguiente, con el artículo 143 de la Carta.

Se opone el actor a la derogación que hace el artículo 268 de la Ley 167 de 1941, porque el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 confirió al ejecutivo facultades extraordinarias pro tempore para **modificar**, pero no para **derogar** en su integridad, dicha ley.

Su oposición a la derogación del numeral 1 del artículo 16 y del artículo 567 del Código de Procedimiento Civil se funda también en la consideración de que constituye extralimitación de las facultades extraordinarias ya mencionadas.

II.— CONCEPTO DEL PROCURADOR

En su vista fiscal el Procurador General de la Nación concuerda con el actor en sostener la inconstitucionalidad de los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 80 del Código Contencioso Administrativo, así como la de los fragmentos demandados del artículo 127 del mismo. Disiente el Jefe del Ministerio Público en los demás puntos de la demanda, ya que considera constitucionales el ordinal 5o. del artículo 80, la frase acusada del artículo 98 y las expresiones demandadas del artículo 268 del referido Código.

Las argumentaciones del Ministerio Público precedentes a las conclusiones en que coincide con el actor son básicamente las aducidas por éste.

La razón por la cual estima constitucional el ordinal 5 del artículo 80 es la de que la inspección y vigilancia asignada a la Superintendencia Bancaria no excluye la de la Procuraduría General, la cual es mandato constitucional.

Apoya el Procurador la constitucionalidad de la frase acusada del numeral 2 del artículo 98 en el hecho de que conforme al texto de esa disposición quien formula las consultas a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es el Gobierno y en nada se infringe la Constitución por la circunstancia de que someta tales consultas por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Para el Procurador son constitucionales las dos expresiones acusadas del artículo 268 porque las facultades extraordinarias en virtud de las cuales expidió el Gobierno el nuevo Código Contencioso Administrativo eran de amplitud suficiente para **modificar** el anterior y disposiciones complementarias como el numeral 1 del artículo 16 y el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil.

“Primeramente —expresa— ha de determinarse qué significado tiene el vocablo ‘modificar que emplea la ley de facultades. Es natural que tal significación ha de tomarse en términos jurídicos, esto es, desde el ángulo de interpretación legal. Al efecto expresa el ‘Diccionario de Derecho Usual’ de don Guillermo CABANELLAS (Ediciones Santillana, Buenos Aires, Tomo II, 5a. ed., 1962, página 721) lo siguiente: ‘MODIFICAR. Transformar, variar, alterar, innovar’. A su

turno la misma obra indica: **'MODIFICACION. Cambio en la estructura, naturaleza, contenido, forma, lugar o destino de algo. Reforma. Derogación o abrogación de un precepto'**. (id. pag. 720).

Así pues, no cabe duda de que al estar facultando al Presidente para MODIFICAR el Código Contencioso Administrativo vigente cuando expidió el Decreto Extraordinario No. 01 de 1984, tenía poderes suficientes para cambiarlo totalmente, para dictar normas que lo sustituyeran completamente, para derogarlo, para abrogarlo, para variarlo, alterarlo, transformarlo, reformarlo y naturalmente sustituirlo por otro. Pero todo esto no solamente podía hacerlo el Presidente con relación al Código Contencioso Administrativo, sino además con las otras disposiciones legales expresamente citadas en el artículo 11 de la Ley de facultades, y naturalmente, con las disposiciones COMPLEMENTARIAS.

Por lo harto sabido no requiere comprobación el hecho de que las disposiciones legales en Colombia, aun las referentes a la misma materia y lo que es más dicente, las atinentes a un mismo Código, se encuentran dispersas y a medida que transcurre el tiempo, dada la dinámica que es ínsita al organismo jurídico, se van reemplazando, complementando, poniendo al día, según la exigencia de la sociedad, pero tal sustitución no se realiza desafortunadamente con la debida técnica legislativa, de tal suerte que las normas que conforman el cuerpo legal del país constituyen como un conglomerado informe, una ilógica reunión de disposiciones, un conjunto inarmónico de preceptos. Pero es más: la dispersión y aglutinamiento de disposiciones es tal que un Código sustantivo, como el

Civil nuestro, tiene involucradas normas propias adjetivas o procedimentales, y viceversa. Así las cosas, no resulta extraño que dentro del Código de Procedimiento Civil existan normas propias del Código Contencioso Administrativo como ocurre con el numeral 1 del artículo 16 y con el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil, precisamente cobijados por la demanda en referencia.

Si se observan detenidamente las facultades otorgadas en los nueve numerales del artículo 11 de la Ley 58 de 1982, complementadas con lo que a manera de acápite y conclusión dispone el Parágrafo del mismo artículo (que faculta para modificar la Ley 167 de 1941 y disposiciones 'complementarias'), no cabe duda que el Presidente, al hacer lo que hizo, esto es, ordenando adecuada y más lógicamente las disposiciones propias de un Código Contencioso Administrativo, y por tanto involucrado en el Estatuto y, naturalmente, derogando, *verbi gratia*, las dos citadas disposiciones del Código de Procedimiento Civil, actuó dentro del parámetro trazado por la Ley de facultades y por ende no se excedió en el uso de las mismas y, consecencialmente, no quebrantó al artículo 118-8 de la Carta Institucional".

En respaldo de su opinión a este respecto el Procurador aduce la sentencia de la Corte Suprema No. 78, de 14 de julio de 1983 (Expediente 1071; Magistrados Sustanciadores doctores Carlos Medellín y Ricardo Medina Moyano), en la cual se declaró exequible disposición del Decreto 222 de 1983 que declaró derogado el Decreto 150 de 1976, no obstante haber aquél sido expedido en uso de facultades extraordinarias para **reformar** el régi-

men de contratación administrativa prevista en el segundo de los decretos mencionados.

III.— CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.— Tratándose de disposiciones de un decreto expedido en ejercicio de facultades extraordinarias pro tempore, la Corte Suprema es competente para conocer de este proceso.

Segunda.— El artículo 80, aunque redactado en forma que parece aplicable a varias instituciones financieras, se refiere a actos administrativos de una sola institución, el Banco de la República, única, entre las que el capital de Estado es mayoritario, que hoy "actúa como ejecutora en forma directa de las normas y políticas monetarias, cambiarias y crediticias, desempeñando facultades de naturaleza única o diferentes a las que las leyes y reglamentos confieren a las demás instituciones del mismo género".

No se puede afirmar, sin embargo, que eventualmente tal artículo no sea aplicable a otras instituciones financieras de capital público mayoritario, ya que las siempre cambiantes condiciones de la economía nacional pueden determinar el ejercicio, por parte de algunas de aquellas, de las tareas descritas, de modo no muy nítido, en el inciso primero del artículo en referencia.

La finalidad de las disposiciones del artículo 80, por el contrario muy clara, es la de dar a los actos administrativos del Banco Emisor procedimientos de excepción que por su simplicidad correspondan a las exigencias de facilidad y rapidez propias de las actividades de ese instituto.

Esos procedimientos privilegiados se justifican en principio a la luz del interés público inherente al eficaz funcionamiento del Banco de la República, en su condición de ejecutor directo de normas y políticas monetarias, cambiarias y crediticias de carácter estatal. Es obvio, sin embargo, que tales procedimientos no pueden desconocer ningún precepto de la Carta Fundamental.

El numeral 1 del artículo en examen, al disponer que las citaciones a terceros, las notificaciones y las publicaciones se surtirán mediante comunicaciones, con las formalidades y por los medios consagrados por la costumbre, da a esos aspectos procedimentales una amplitud excesiva, ya que permite que se cumplan mediante comunicaciones de cualquier modalidad, y que por tanto pueden ser escritas, pero también simplemente verbales (entre éstas de carácter telefónico), y que la costumbre correspondiente no es siempre identificable con precisión. Tal amplitud los torna inciertos, condición incompatible con los requerimientos del artículo 26 de la Constitución, el cual, según lo ha estimado la Corte en su jurisprudencia, consagra el "debido proceso", que para serlo debe estar constituido por elementos preestablecidos.

También el numeral 2 pugna con el artículo 26 de la Carta. Omitir al menos la mención de los hechos en virtud de los cuales son aplicables las normas de que se trate es correr el riesgo de que sean desconocidos derechos que por serlo deben ser protegidos. La simplicidad procedimental acordada al Banco de la República deja en este numeral de ser útil y por extremada resulta germen de arbitrariedades.

Si la Corte encuentra los numerales 1 y 2 contrarios al artículo 26 de la Carta, no halla en cambio que como lo juzgan el libelista y el Procurador General, el artículo 80 vulnera el artículo 120, numerales 14 y 15, de aquélla. Los privilegios procedimentales otorgados a los actos administrativos del Banco de la República y posiblemente a los otros bancos de capital estatal mayoritario en nada desconocen las atribuciones de intervención en tal instituto y de inspección en los demás establecimientos de crédito que posee el Presidente de la República.

Debe atenderse que la mencionada intervención es atribución constitucional propia del Presidente de la República, pero que en cambio la inspección debe ser ejercida "conforme a las leyes". La primera tiene por objeto precautelar el interés público, de acuerdo con la política gubernamental, en las actividades del establecimiento emisor. La segunda asegurar que la marcha de las entidades de crédito y de las sociedades mercantiles corresponda a las disposiciones legales y a las orientaciones y normas específicas que dentro de sus facultades fije el Gobierno; se ejerce principalmente a través de las Superintendencias Bancaria y de Sociedades. La regulación de las facilidades y garantías que en materia de procedimiento en los actos administrativos del Banco de la República y posiblemente de otros bancos estatales consagra el artículo 80 no interfiere, en forma que la Corte pueda apreciar, la facultad de intervención del Presidente de la República en el emisor ni la de inspección del mismo en los demás institutos de crédito.

Según el criterio de esta corporación las disposiciones del numeral 3,

según el cual los actos serán de ejecución inmediata y se conceden en el efecto devolutivo, atienden el propósito de darles celeridad y no constituyen elementos procedimentales inaceptables a la luz del artículo 26. Aunque los actos administrativos sean de ejecución inmediata, el señalamiento de los recursos contra ellos protege los derechos de terceros.

Igualmente considera la Corte que el numeral 4, conforme al cual se podrán pedir pruebas y allegar informaciones sin requisitos ni términos especiales, cumple también el deseo del legislador extraordinario de quitar rigidez al procedimiento de los actos administrativos de que trata, sin significar desconocimiento del "debido proceso". Es entendido, por supuesto, que la falta de "términos especiales" no impide que las pruebas pedidas hayan de ser decretadas dentro de algún término. De lo contrario, es decir, si no hubiere ningún término para decretarlas, el derecho de solicitarlas carecería de efectividad. En caso de no señalarse término especial alguno sería aplicable la disposición del artículo 58 del Código Contencioso Administrativo.

Con respecto al numeral 5 la Corte coincide con el Procurador General en considerar que no es inconstitucional porque no excluye —ni podrá excluir— la supervigilancia de la conducta oficial de los funcionarios públicos, ni la defensa de los intereses de la Nación, que el artículo 143 de la Constitución atribuye al Ministerio Público.

Cuanto antes se expresó con carácter general acerca de la no oposición del artículo 80 del Código Contencioso Administrativo con las atribu-

ciones presidenciales previstas en los numerales 14 y 15 del artículo 120 de la Carta es particularmente predicable del numeral 5.

La "inspección" de que trata dicho numeral, sobre "todos los aspectos de estos procedimientos y sobre la conducta de las personas que las realizan", en nada pugna con la atribución que según el numeral 14 de la Constitución posee el Presidente de la República de "ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión". La primera está dirigida a verificar el debido cumplimiento de las normas de los numerales 3 y 4. La segunda a objetivo de alcance mucho mayor: precautelar el interés público inherente a la buena marcha del instituto emisor y a la conformidad de ella con la política estatal en las áreas de la moneda, del crédito y de otras conexas.

Haber adicionado con tal "inspección" —en el sentido que tiene el numeral 5— las funciones del Superintendente Bancario es disposición acorde con la naturaleza de las atribuciones de ese funcionario. Según la distinción que se acaba de formular, dicha adición en nada infringe el numeral 14 del artículo 120 de la Carta.

El numeral 15 del mismo artículo atribuye al Presidente de la República la atribución de "ejercer la inspección necesaria sobre los demás establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles, conforme a las leyes". En el evento poco probable de que el numeral 5 fuere aplicable a establecimientos de crédito diferentes del Banco de la República, ello significaría que dicha norma estaría destinada a dar cumplimiento a la última parte del artículo 120-15, "conforme a las

leyes". Por ello considera la Corte que el numeral 5 del artículo 80 concuerda plenamente con el mencionado precepto constitucional.

No encuentra la Corte que el referido numeral 5 pugne con otro artículo de la Carta.

Tercera.— El numeral 2 del artículo 98 dice expresamente que las consultas de que trata, aunque "a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República", son sometidas a la sala correspondiente por el **gobierno**. El requisito de formularlas por conducto de la mencionada secretaría fue impuesto por el ejecutivo, dentro de las atribuciones extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y en nada infringen el artículo 141 u otro alguno de la Constitución. El numeral 3 de la citada disposición es del siguiente tenor:

"3. Redistribuir las funciones entre el Consejo de Estado y los Tribunales seccionales y determinar la manera como ellas se ejercen a fin de obtener un equitativo reparto de negocios y mayor rapidez en el despacho de los mismos".

El requisito de que las consultas del Gobierno al Consejo de Estado se efectúen por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República fue dispuesto dentro de las facultades del ejecutivo **para determinar la manera** como el Consejo ejerce sus funciones. De otra parte, esa disposición concuerda con las amplias funciones generales asignadas a la mencionada Secretaría por el Decreto-Ley 146 de 1976 y, desde luego, con el inciso 2o. del artículo 132 de la Carta.

Cuarta.— El artículo 143 de la Carta establece que a los funcionarios del Ministerio Público corresponde “defender los intereses de la nación, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, supervigilar la conducta de los empleados oficiales, y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social”.

Al considerar la acusación del demandante contra las frases “y, para ello, podrá actuar como parte”, del inciso primero del artículo 127 del Código Contencioso Administrativo, e “y él decidirá en cuáles actuaciones o procesos se requiere su intervención” del inciso segundo del mismo, conviene tener en cuenta el encabezamiento de tal artículo: “En las actuaciones y procesos que se sigan ante el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, el Ministerio Público interviendrá en interés del orden jurídico”.

Es del todo imperativo, por tanto, que el Ministerio Público intervenga en interés del orden jurídico en las actuaciones y procesos que se sigan ante el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos. No por ello, sin embargo, se requiere que en toda actuación o proceso ante dichas corporaciones el Ministerio Público “actúe como parte”. Por ejemplo, puesto que de acuerdo con el artículo 151 del Código Contencioso Administrativo “las entidades públicas deberán estar representadas mediante abogado titulado e inscrito en los procesos que promuevan o se adelanten contra ellas, y en aquellos en que intervengan” no es pertinente que en tales procesos el Ministerio Público se haga “parte”, aunque haya de intervenir en ellos “en interés del orden jurídico”. Asimismo, en algunos recursos extra-

ordinarios, como el de anulación (capítulo XXIII del Código Contencioso Administrativo), puede no ser indispensable que el Ministerio Público “actúe como parte”.

El carácter opcional de la frase “y, para ello, podrá actuar como parte” no infringe, dado lo expuesto, el artículo 143 de la Constitución.

Con respecto a la otra frase acusada, “y él decidirá en cuáles actuaciones y procesos se requiere su intervención”, es necesario distinguir entre “actuaciones” y “procesos”. Las primeras pueden o no efectuarse dentro de un proceso, y por su naturaleza algunas de ellas pueden no requerir la intervención específica del Ministerio Público. La justificada abstención de éste puede en tales casos contribuir a aminorar el excesivo recargo de labores en la Procuraduría General y en las Fiscalías correspondientes.

Es entendido, por supuesto, que el artículo 143 exige la intervención del Ministerio Público en **todo** proceso contencioso administrativo, aunque no en todas y cada una de las actuaciones que se cumplan en ellos o independientemente de los mismos; por esa razón se ajusta a tal mandato constitucional la opción dada al Ministerio Público para decidir en qué actuaciones procesales interviene, pero lo contraría en cuanto le permite escoger en qué procesos quiere actuar.

La Corte procederá en consecuencia, a declarar exequible la frase “y, para ello, podrá actuar como parte” del inciso primero del artículo 127, así como en el inciso segundo del mismo las expresiones “y él decidirá en cuáles actuaciones” y “se requiere su intervención”, y a declarar inexecutable en

el referido inciso segundo los términos "y procesos".

Quinta.— En relación con el primero de los fragmentos acusados del artículo 268 del Código Contencioso Administrativo, "la Ley 167 de 1941", la Corte no comparte las consideraciones de la Procuraduría en el sentido de que en su acepción jurídica la facultad para "modificar" puede llegar a equivaler a "derogar".

Aceptar en este caso el parecer del "Diccionario de Derecho Usual" de don Guillermo Cabanellas implicaría abandonar el entendimiento que tradicionalmente ha tenido la Corte al respecto e introducir elemento de grave confusión en la interpretación legal, en aspecto de la importancia que reviste el alcance de los mencionados verbos.

La atribución 1a. del Congreso al hacer las leyes, consagrada en el artículo 76 de la Carta, distingue expresamente entre "interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes". Las autorizaciones para "modificar" corresponden a las de "reformar" y no pueden en ningún caso identificarse con las de "derogar" sin asignar al primero de los vocablos en mención significado incompatible con el que, coincidiendo con el uso ordinario, le ha dado persistentemente la legislación colombiana.

Por consiguiente, la Corte atenderá esta parte de la acusación declarando inexecutable la expresión en referencia.

Desde luego, a las normas de la Ley 167 de 1941 es aplicable la parte final del artículo 268, no acusada, según la cual han quedado derogadas "las demás disposiciones que sean contrarias

a este Código".

No está por demás precisar que no son totalmente fundados los términos de la comparación que se establece en la vista fiscal entre la declaración de exequibilidad que en la sentencia número 78, de 14 de julio de 1983, hizo la Corte del artículo 301 del Decreto 222 de 1983, "por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y de sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones", artículo que incluye la derogación del Decreto 150 de 1976, expedido en uso de facultades extraordinarias para reformar dicho Decreto, y la acusada derogación de la Ley 167 de 1941.

En dicha sentencia se puso de presente que la exequibilidad del artículo 301 del Decreto 222 de 1983 se derivaba de que la derogatoria dispuesta en tal artículo se refería a "las disposiciones de carácter general o particular vigentes sobre la materia que le sean contrarias".

El texto de las normas del Código de Procedimiento Civil cuya mención entre las derogables por el artículo 268 del Código Contencioso Administrativo ha sido también acusada es el siguiente:

"Artículo 16.— COMPETENCIA DE LOS JUECES DE CIRCUITO EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos:

1. De los contenciosos en que sea parte la Nación, un departamento, una intendencia, una comisaría, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta,

salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa”.

“Artículo 567.— EXCEPCIONES, APELACIONES Y RECURSO DE QUEJA.— La competencia para el conocimiento de las excepciones, apelaciones y recursos de queja, se sujetará a las siguientes reglas:

1. El Consejo de Estado conocerá en única instancia de las que se presenten en procesos seguidos por funcionarios nacionales, cuando la cuantía sea o exceda de veinte mil pesos, y en segunda instancia, de las que ocurran en procesos seguidos por funcionarios departamentales o municipales, cuya cuantía sea superior a veinte mil pesos.

2. Los tribunales administrativos conocen en única instancia de los que se presenten en procesos cuya cuantía sea inferior a veinte mil pesos, seguidos por funcionarios departamentales o municipales, y en primera cuando la cuantía sea superior a dicha suma”.

Del hecho de que el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 no haya autorizado al Gobierno para derogar los mencionados artículos u otros del citado Código no puede inferirse, como lo hace el actor, que tal derogación extralimite las facultades conferidas por aquella ley y vulnere por tanto, los numerales 1, 2 y 12 del artículo 76 de la Carta.

Es frecuente y del todo acorde con el ordenamiento jurídico que el legítimo ejercicio de facultades extraordinarias dé nacimiento a normas que pugnan con otras existentes, las cuales resultan así derogadas, aunque ello no hubiere sido previsto expresamente en la ley que concedió las facultades de que se trate.

Tal ocurre con el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil, ya transcrito, que trataba materias propias del Código Contencioso Administrativo. Aquel artículo quedó derogado a consecuencia del ejercicio hecho por el legislador extraordinario de la facultad para redistribuir competencias entre el Consejo de Estado y los Tribunales seccionales, facultad consignada en el ordinal 3 del artículo 11 de la Ley 58 de 1982.

Diferente es, en cambio, la situación jurídica del numeral 1 del artículo 16 del Código de Procedimiento Civil. Esa norma, también ya transcrita, versa sobre materia correspondiente a dicho Código —los procesos contenciosos en que sea parte la nación, un departamento, etc.—. De tales procesos están excluidos expresamente “los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa”. Ninguna facultad autorizó al legislador extraordinario a modificar la órbita de competencia de los jueces de circuito y por tanto no cabe posibilidad de que el mencionado numeral haya sido derogado.

En consecuencia, esta corporación declarará exequible la expresión del artículo 268 “el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil” e inexecutable la frase “el numeral 1 del artículo 16 y”.

IV — DECISION

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

RESUELVE:

Primero.— Declarar exequible el ar-

título 80 del Código Contencioso Administrativo (Decreto No. 1 de 1984), con excepción de sus numerales 1 y 2, los cuales se declaran inexequibles, y que dicen:

“1.— Las citaciones a terceros, las notificaciones y publicaciones se surtirán mediante comunicaciones con las formalidades y por los medios consagrados por la costumbre.

2.— La motivación de tales actos consistirá en la cita de las normas aplicables”.

Segundo.— Declarar exequible la expresión “a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República”, del numeral 2 del artículo 98 del Código Contencioso Administrativo.

Tercero.— Declarar inexequible la expresión “y procesos”, en el inciso 2o. del artículo 27 del mismo Código, y exequibles las restantes partes demandadas del citado artículo que dicen:

“y, para ello, podrá actuar como parte”, en el inciso 1o.; “y él decidirá en cuáles actuaciones”, y “se requiere su intervención”, del inciso 2o.

Cuarto.— Declarar inexequibles, del artículo 268 del Código Contencioso Administrativo, los apartes “la Ley 167 de 1941” y “el numeral 1 del artículo 16 y”, y exequible la expresión “el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil”.

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

(fdo). Humberto Murcia Ballen
Presidente
Con salvamento parcial

(fdo.) Fabio Calderón Botero

(fdo.) Luis Enrique Aldana Rozo

(fdo.) Ismael Coral Guerrero

(fdo.) Manuel E. Daza A.

(fdo.) Dante L. Fiorillo Porras
Salvamento parcial de voto

(fdo.) Manuel Gaona Cruz

(fdo.) José Eduardo Gnecco Correa
Salvamento parcial de voto

(fdo.) Héctor Gómez Uribe

(fdo.) Fanny González Franco
Con salvamento

(fdo.) Gustavo Gómez Velásquez
Salvamento parcial de voto

(fdo.) Juan Hernández Sáenz
Con salvamento de voto

(fdo.) Alvaro Luna Gómez

(fdo.) Carlos Medellín

(fdo.) Ricardo Medina Moyano
Con salvamento

(fdo.) Horacio Montoya Gil
Con salvamento

(fdo.) Alberto Ospina Botero

(fdo.) Alfonso Patiño Rosselli

(fdo.) Alfonso Reyes Echandía
Salvamento parcial de voto

(fdo.) Jorge Salcedo Segura

(fdo.) Pedro Elías Serrano Abadía

(fdo.) Hernando Tapias Rocha
Con salvamento de voto

(fdo.) Fernando Uribe Restrepo
Salvo el voto

(fdo.) Darío Velásquez Gaviria
Con salvedad parcial de voto

(fdo.) Rafael Reyes Negrelli
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA PLENA

Ref. Radicación No. 1140

SALVAMENTO DE VOTO

Compartimos el presente fallo con excepción de lo pertinente a los numerales 1o. y 2o. del artículo 80 del Código Contencioso Administrativo, en el cual no encontramos motivo de inconstitucionalidad.

En el encabezamiento de dicho artículo se explica que está destinado a determinar un procedimiento de ejecución de políticas monetarias, cambiarias y de crédito. La materia misma de que trata es de por sí harto delicada y se halla expuesta, sobre todo en estos tiempos, a graves peligros de aprovechamiento indebido con motivo de los actos administrativos que se expidan en desarrollo de las políticas a que se refiere la norma. Ello exige, pues, de parte del legislador, el dotar a las instituciones financieras de que

se trata, de instrumentos ágiles, eficaces y rápidos, que no ofrezcan ocasión para la realización de maniobras especulativas de aquellas que, con motivo de los actos de aquellas instituciones, suelen producir los especialistas en el abuso de los mecanismos económicos para su propio, personal e ilícito provecho.

Es evidente que con ese criterio el legislador extraordinario ha querido determinar un procedimiento especial para la ejecución de políticas monetarias, cambiarias y de crédito, en el cual, como lo prevén los numerales 1o. y 2o. del artículo 80 para hacer citaciones, notificaciones y publicaciones de sus actos administrativos, las instituciones financieras de que se trata habrán de diligenciar las comunicaciones correspondientes por los medios y con las formalidades que la costumbre establece y que la ley autoriza. Además, como se trata de actos de ejecución de disposiciones y políticas monetarias, cambiarias y de crédito, es natural, explicable y necesario que su motivación sea la cita de las normas en cada caso correspondientes, porque ellas constituyen su causa.

No encontramos que estas prescripciones legales sean lesivas de la Carta, ni en su artículo 26, ya que éste se refiere específicamente a los juicios que se sigan con respecto a las personas, asunto bien distinto del que aquí se trata, ni en algún otro artículo del Código Superior.

Fecha ut supra.

(fdo.) Carlos Medellín

(fdo.) Ricardo Medina Moyano

(fdo.) Darío Velásquez Gaviria

(fdo.) Fernando Uribe Restrepo

(fdo.) Gustavo Gómez Velásquez

Por estas consideraciones, salvo mi voto.

(fdo.) Dante L. Fiorillo Porras

26 de julio de 1984

Expediente No. 1140
Sala Plena

SALVEDAD DE VOTO

Comparto ampliamente los argumentos expuestos por los señores Magistrados Carlos Medellín Forero y Ricardo Medina Moyano respecto de la constitucionalidad de los numerales 1 y 2 del artículo 80 del Decreto No. 1 de 1980, que el fallo anterior declara inexecutable por violación del artículo 26 de la Constitución Nacional.

Reitero, a ese respecto, la tesis infructuosamente sostenida por mí con apoyo en normas expresas de la propia Constitución Política, conforme a las cuales las garantías consagradas en los artículos 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 de la Carta protegen la libertad y la vida de las personas y no el derecho a la propiedad o al trabajo, que se encuentran amparados en otras normas, entre ellas, en las de los artículos 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y en las de los artículos 17, 18 y 122 inciso 6o., respectivamente.

Me remito, en consecuencia, a los argumentos que he expuesto en mis salvamentos de voto respecto de las decisiones proferidas por la Sala Plena en los expedientes Nos. 954, 956, 977 y 1008, que doy por reproducidos en éste.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JUAN HERNANDEZ SAENZ

**Referencia: Expediente constitucional
No. 1140**

Discrepo el fallo en este asunto respecto de los pasajes que van a puntualizarse a continuación, por las siguientes razones:

I.— Decreto número 1 de 1984, artículo 80, inciso 4.— Las mismas reflexiones hechas en el fallo para motivar la declaración de inexecutable de los incisos 1 y 2 de este artículo eran predicables para declararla también sobre el inciso 4, quizás con mayor énfasis todavía, pues en él no se le concede verdadero derecho al gobernado para solicitar pruebas ni se le da término exacto para hacerlo, sino que en realidad, conforme al inciso 4, resulta potestativo para el ente público decretar o no las pruebas pedidas. Así lo indica el vocablo “podrán” empleado en ese texto. Ha debido así declararse inconstitucional.

II.— Ibid, artículo 80, inciso 5.— Si se repasa cuidadosamente el texto de la Ley 58 de 1982, que concedió las facultades extraordinarias para expedir el Decreto Ley 1 de 1984, no aparece en parte alguna que hubiera habilitado al Presidente de la República para atribuirle o suprimirle funciones al Superintendente Bancario. O sea

que como el dicho inciso le confiere ciertas facultades nuevas al Superintendente, se rebasaron las facultades extraordinarias y, por ende, se quebrantó manifiestamente el artículo 118, ordinal 8o., de la Constitución. Estas razones y además las que expone el Magistrado doctor Tapias Rocha, que comparto integralmente, han debido llevar a la declaratoria de inexecutable del referido inciso.

III.—Ibid. artículo 98, numeral 2, frase acusada.— Si, conforme al artículo 135 de la Constitución, es el Presidente de la República quien puede delegar funciones en los jefes superiores de la administración, dentro de los parámetros legales, no incumbe a la ley hacerlo directamente, pues ello choca con atribución presidencial conferida por la Carta Política. Ello basta para encontrar inexecutable la frase de este artículo ahora acusada.

IV.—Ibid. artículo 127, párrafos acusados.— Si el artículo 143 de la Constitución le impone al Ministerio Público el deber inexorable de defender los intereses de la Nación, no cabe admitir que en algunas hipótesis sea potestativo para los agentes del Ministerio Público intervenir o no en los procesos o actuaciones pertinentes. Y como los pasajes demandados de este artículo 127 así lo permiten, su inexecutable es manifiesta y ha debido ser declarada. Por lo demás, dentro de la nueva concepción del proceso administrativo que trae el Decreto 1 de 1984, es imposible entender cómo puede actuar el agente del Ministerio Público en tales procesos sin hacerse parte, como, según este fallo, cabe ocurrir.

V.— Ibid. artículo 268 — Derogación de la Ley 167 de 1941.— Como

la Ley 58 de 1982, el Parágrafo de su artículo 11, habilitó al Presidente de la República “para modificar las disposiciones de la Ley 167 de 1941”, sin decir cuáles ni cuántas de ellas, bien podía modificarlas todas hasta expedir un nuevo Código, tal como lo hizo mediante el Decreto Ley 1 de 1984, cuyo artículo 1o. precisamente dice: “El Código Contencioso Administrativo quedará así: . . .”.

Entonces, si el dicho Decreto Ley reguló integralmente la materia tratada antaño por la Ley 167 de 1941, es fácil comprender que ella dejó de existir ya y, por lo tanto, declararla derogada expresamente se acomoda al texto de las facultades extraordinarias, a la elemental hermenéutica jurídica y a la lógica.

La constitucionalidad de esa provisión legal es evidente así.

Fecha ut supra,
(fdo.) Juan Hernández Sáenz

Adhiero al anterior salvamento,
(fdo.) Jorge Salcedo Segura

Adhiero al anterior salvamento en sus numerales II, III y V.
(fdo.) Alfonso Reyes Echandía

Adhiero al anterior salvamento en sus numerales I y II
(fdo.) Fanny González Franco

**SALVAMENTO DE VOTO
DEL MAGISTRADO
HERNANDO TAPIAS ROCHA**

Ref.: Expediente Constitucional No. 1140.

Discrepo el fallo recaído en esta acción pública de inconstitucionalidad y comparto todos y cada uno de los argumentos del salvamento de voto suscrito por el Magistrado Juan Hernández Sáenz, al cual han adherido en forma total o parcial los Magistros Humberto Murcia Ballén, Alfonso Reyes Echandía y Fanny González Franco, más en lo que concierne a la fragmentada inexequibilidad del artículo 80 del Código Contencioso Administrativo declarada por la sentencia de la Corte, debo añadir los siguientes puntos que fueron expuestos oportunamente en la discusión del proyecto presentado por la Sala Constitucional y a los cuales se refiere el Magistrado Hernández Sáenz en su salvamento de voto:

1.— El artículo 80 del Código Contencioso Administrativo no es inexequible, en mi sentir, porque contenga normas que infrinjan la garantía constitucional del debido proceso, sino por la sencilla razón de que el Presidente de la República no quedó facultado por la ley de autorizaciones para regular ningún procedimiento de ejecución de políticas monetarias, cambiarias y de crédito, materias éstas que están reservadas unas a la ley y otras al Presidente de la República, pero que, en punto a las reservadas a la ley, no pueden ser ejercidas sino en función de ciertos parámetros constitucionales, tales como los propios de las leyes que permiten al Estado intervenir en la economía con precisos fines (artículo 32), o si están reservados al Presidente de la República como atribución constitucional propia no pueden ser regulados por otras ramas del poder (artículos 120-14 y 15 C.N.).

2.— Así las cosas, además de no haber quedado facultado al Presidente

de la República por la ley de autorizaciones para regular nada en relación con instituciones financieras, mas suponiendo que pudiera hacerlo en virtud de la interpretación cada vez más laxa que del límite constitucional de tales autorizaciones ha venido haciendo la Corte, de ninguna manera podía el Presidente, así estuviera asistido en el ejercicio de ese mandato por consejo de una Comisión, recibir y ejercer por delegación del Congreso facultades que tan sólo a él competen, ni ejercerlos en tal forma que, al desarrollar las que sí podían serle delegadas por el legislador, excedan sin embargo otros límites constitucionales.

El solo hecho de referirse la norma en términos muy generales a las varias instituciones financieras con participación mayoritaria de capital público que actúen como ejecutoras directas de las normas monetarias, cambiarias y crediticias y no poder aplicarse sino al Banco de la República, según el fallo de la Sala Plena, muestra con claridad que el artículo 80 fue redactado sin saber qué clase de funciones cumple ese Banco. En verdad, si lo que el artículo 80 regula es el contenido y forma de los actos administrativos que expida el Banco de la República, no veo por qué tenga que quedar sometido a las reglas constitucionales que imponen el debido proceso para expresar su voluntad en ejercicio de su previo poder legal.

Y si, por el contrario, el texto no se refiere tan sólo al Banco de la República sino a cualquier otra variedad de los llamados hoy intermediarios financieros, no veo tampoco que ninguno desempeñe "facultades de naturaleza única o diferentes a las que las leyes y reglamentos confieren a las demás instituciones del mismo género". O ¿será,

en últimas, que el artículo 80 del Código Contencioso Administrativo se refiere también a entes tales como la Junta Monetaria, la Comisión Nacional de Valores o la Superintendencia Bancaria?

4.— Y para confirmar que esa norma sí invade facultades propias del Presidente de la República y que no puede éste ejercer por delegación del legislador las que le competen como atribución constitucional propia, baste señalar que el numeral 5o. de dicho artículo 80 parece atribuir al Superintendente Bancario funciones que no tiene actualmente ni puede tener según la Carta Política, como que no puede ejercer poderes en relación con la conducta de las personas que realizan los actos administrativos ni en relación con los procedimientos que estas personas desarrollen para manifestar su voluntad con precisos jurídicos. Respecto de lo primero, el poder correspondiente está reservado al Procurador General de la Nación según la Carta Política (artículo 143) y en relación con lo segundo, ningún poder tiene el mencionado Superintendente para calificar la legalidad de tales procedimientos administrativos, pues ello corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 144 - 3).

Desde su creación por la Ley 45 de 1923, la Superintendencia Bancaria ejerce la vigilancia y el control del Banco de la República, de los bancos comerciales y de cualesquiera personas que por virtud de ejercer las actividades previstas en esa ley están sometidas al cumplimiento de sus disposiciones. Leyes posteriores le han atribuido la vigilancia y el control sobre las de muchas otras personas que de una manera u otra ejercen la intermedia-

ción financiera. La vigilancia y el control que ejerce el Superintendente Bancario tiene pues relación directa con la actividad que ejercen tales personas y se considera en general que las cumple como delegatario de las facultades que competen al Presidente en relación con el Banco de Emisión, la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado y la inspección necesaria sobre las sociedades comerciales, con arreglo a las leyes. ¿De dónde pueden surgir entonces las que, supongo, son facultades nuevas del Superintendente Bancario en relación con la conducta de las personas que desarrollan la actividad o sobre la legalidad de los procedimientos que empleen para la formación de los actos administrativos? ¿Podrá el Superintendente en ejercicio de las facultades que menciona el curioso artículo 80 del Código Contencioso Administrativo, sancionar al ente o a la persona que ejerza la actividad porque no citó debidamente a un tercero, notificó mal a las partes el acto respectivo o los recursos que procedan no sean concedidos en el efecto que indica la ley? Evidentemente no, pues, como lo acabo de significar, estas facultades no las tiene ni las ha tenido nunca el Superintendente Bancario, quien tampoco puede tenerlas ahora en razón del simple texto del artículo 80 del Código Contencioso Administrativo, por ser éste contrario a las previsiones constitucionales antes mencionadas.

Por las razones dadas considero que la Corte, en Sala Plena, ha debido declarar la inexecutable de todo el artículo 80 del Decreto 1 de 1984 y no tan sólo la de aquellos literales de ese texto que consideró incompatibles con la garantía constitucional del debido proceso.

Bogotá, dos (2) de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro (1984).

(fdo.) Hernando Tapias Rocha

SALVAMENTO DE VOTO

Ref.: Radicación No. 1140

Discrepo de la sentencia de la Sala Plena de la Corte en lo siguiente:

I. En cuanto declara exequible la expresión "a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República", del inciso 2 del artículo 98 del Decreto 1 de 1984, pues el Presidente de la República no tenía facultades para reorganizar la administración pública fijando nuevas funciones a las distintas dependencias, ya que el inciso 3 del artículo 1.1 de la ley de facultades, la número 58 de 1982, se refiere únicamente a la redistribución de funciones entre el Consejo de Estado y los Tribunales Seccionales y determinar la manera como ellas se ejercen internamente. En este aspecto la norma acusada excede las facultades extraordinarias contrariando así el artículo 118 - 8 de la Constitución Nacional.

Además, la facultad de servir de cuerpo consultivo del Gobierno en asuntos de administración es atribución propia constitucional del Consejo de Estado, y en consecuencia no podía el Presidente de la República invocar el inciso 3 del artículo 11 de la ley.

Por otra parte, el que las consultas del Gobierno se hagan por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, implica una violación del artículo 141, en su ordinal 1o. de la Carta Magna, que atribu-

ye al Consejo de Estado la función de servir de cuerpo consultivo en asuntos administrativos del Gobierno, o sea del Presidente de la República y del Ministro respectivo (artículo 57 de la Constitución), sin intermediarios.

II No estoy de acuerdo con la declaratoria de inexecutable del inciso segundo del artículo 127 del Decreto 1 de 1984 en lo referente a que el Ministerio Público decidirá en qué procesos se requiere su intervención, pues de acuerdo con el inciso primero intervendrá en interés del orden jurídico, y no en representación de los intereses de la Nación. La motivación es contradictoria con la que se hace para declarar exequible la expresión "y para ello podrá actuar como parte", porque si no es imperativo que lo haga en algunos procesos, no sé por qué no le sea dable decidir en cuáles de esos procesos intervendrá.

Las funciones que el nuevo Código le asigna al Ministerio Público son las de intervenir en interés del orden jurídico, no en defensa de los intereses de la Nación. En el primer evento sólo debe actuar como parte en los procesos en los cuales considere que dicho orden jurídico se vería afectado, y en tal caso podría no estar de acuerdo con la defensa de la Nación. Y si no está obligado a defender los intereses de la Nación, no es imperativo que actúe como parte, como expresamente lo dispone el inciso primero del artículo y tampoco le es imperativo intervenir en todos los procesos, como lógicamente lo dispone el inciso segundo. Ambas normas, a mi juicio, son exequibles, por no ser violatorias de la Constitución Nacional.

III. Por último, comparto las razones expuestas en el salvamento de vo-

to de los Magistrados Carlos Medellín y Ricardo Medina Moyano, en relación con la exequibilidad de los ordinales 1o. y 2o. del artículo 80 del Decreto 1 de 1984.

Dejo así expuestas las razones de mi salvamento de voto.

Fecha, ut supra.

(fdo.) José Eduardo Gnecco C.