

Sentencia C-256/98

PROCESO LEGISLATIVO-Integrado por funciones del Congreso y del Gobierno

Tratándose de las leyes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de 1886 y en la actualmente vigente, el órgano legislativo es el llamado a producirlas siguiendo un procedimiento en el que, además de las labores encomendadas al Congreso, se le han atribuido al gobierno las funciones de presentar proyectos en ciertas materias, formular objeciones cuando sea del caso, sancionarlas y promulgarlas. A la luz de la Carta de 1886 y de la de 1991, no resulta válido, entonces, escindir las etapas que el Constituyente consagró como integrantes de un mismo proceso y como manifestación de la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, para predicar que el proceso legislativo sólo se halla conformado por las funciones que cumple el Congreso de la República y no por las que atañen al Gobierno. Los actos cumplidos por el Congreso y los realizados por el gobierno integran un solo procedimiento compuesto por etapas formales a cargo de distintas instancias y cuyo resultado final es la ley que, vista desde la perspectiva analizada, es un acto jurídico de carácter formal, que es válido en la medida en que se hayan respetado las condiciones esenciales fijadas en la Carta para su expedición. Es cierto que la inobservancia del procedimiento afecta la validez de la norma, pero esa circunstancia se presenta con independencia de su contenido que incluso puede ser perfectamente constitucional.

SANCION DE LA LEY

La sanción es un requisito esencial en el sentido de ser un trámite constitucionalmente ordenado, que debe cumplirse y por medio del cual el gobierno participa de la función del Congreso en la etapa final del período de expedición de la ley. La sanción que el gobierno imparte a los proyectos de ley es un deber que para nada incide en el contenido material de tales proyectos, carece del carácter sustantivo que la demandante le atribuye y comparte, por ende, la naturaleza formal de los diversos actos que integran el procedimiento orientado a la formación de las leyes, naturaleza que no sufre modificación por la sola circunstancia de que la tantas veces mencionada sanción sea cumplida por el gobierno y no por el órgano de representación popular.

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

No procederá la Corte a verificar el cumplimiento de los referidos requisitos en la formación de la ley 83 de 1925, ya que es claro que, tratándose de aspectos formales, la acción de inconstitucionalidad ha caducado, pues habiendo entrado en vigencia la carta de 1991 el 7 de julio de esa anualidad, se ha superado con creces el término de caducidad por ella dispuesto. Por tal motivo, en relación con este aspecto, la Corte se inhibirá.

TRANSITO CONSTITUCIONAL-Efectos de la cosa juzgada constitucional

MONOPOLIO-Se establece por una ley ordinaria

De la mención que hace el artículo 336 de la Constitución de 1991 de “la ley que establezca un monopolio” no surge que el Constituyente haya plasmado una especial categoría normativa distinta de la ley ordinaria, por cuanto fuera de la alusión a la materia que debe ser regulada mediante ley, el Constituyente no se ocupó de establecer procedimientos o mayorías específicas para su expedición, ni previó un control de constitucionalidad distinto del que corresponde a las leyes comunes, como sí acontece, por ejemplo, con las estatutarias que constituyen una modalidad diferenciable del resto de las leyes.

TRANSITO CONSTITUCIONAL-Inconstitucionalidad sobreviniente

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido nítida al considerar que la vigencia de la Constitución de 1991 no trajo consigo la derogación en bloque de la legislación preexistente, legislación que, conforme a lo anotado, a lo sumo podría ser acusada de contrariar los nuevos preceptos superiores y, de acuerdo con esa jurisprudencia, en caso de comprobarse tal contradicción lo procedente es retirar la norma anterior a la Carta vigente, dada su inconstitucionalidad sobreviniente.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA DE MONOPOLIO RENTISTICO/MONOPOLIO RENTISTICO-Debe ser autorizado por ley

En perfecta armonía con los textos constitucionales citados esta Corte ha aceptado que el establecimiento de los monopolios rentísticos y la fijación de su régimen por la ley no impide la delegación de algunos aspectos. El tema de los monopolios rentísticos guarda cierta similitud con la facultad que se le reconoce a las entidades territoriales para imponer

contribuciones, sujetándose en todo caso a los dictados de la ley que crea o que simplemente autoriza esas contribuciones; sujeción a los marcos legales que resguarda el principio de legalidad e indica, a la vez, que esas entidades territoriales pese a gozar de la aludida facultad carecen de la soberanía fiscal, situación que, mutatis mutandis, es predicable tratándose del monopolio que ahora se examina, debido a que la ley lo autoriza, correspondiéndole a los departamentos proveer a su aplicación concreta sólo en atención a la ley que los autoriza para monopolizar la producción del alcohol imponible, competencia ésta que no coloca los atributos propios de la soberanía en cabeza de los departamentos.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No configura modelo federal

Las prerrogativas reconocidas a los departamentos y a las asambleas afianzan los principios de descentralización y autonomía de los entes territoriales sin que alcancen a configurar un modelo federal, dado que la consagración de estos principios se hizo bajo el entendimiento de su coexistencia con el principio de unidad, que al igual que aquellos es estructural y sirve de marco al ejercicio de la descentralización y de la autonomía, resultando, a su turno, influido por ellas, pues a la luz de la Constitución de 1991 no es posible concebir la forma unitaria del Estado como un sinónimo de centralismo.

TRANSITO CONSTITUCIONAL-Organización, administración, control y explotación de monopolio

En lo atinente a la organización, administración, control y explotación del monopolio lo primero que debe advertirse es que no existía en la Constitución anterior una norma igual al inciso tercero del artículo 336 de la actual y que la exigencia de un régimen legal contentivo de todos estos aspectos en la Carta de 1991 no produce la inconstitucionalidad del artículo examinado, ya que la ley 83 de 1925 se limitó a autorizar el establecimiento de un monopolio por los departamentos y es ese el contenido llamado a ser juzgado frente a las normas constitucionales que no han sido contrariadas por esa simple autorización concedida por el legislador, no siendo válido que se llegue a la declaración de inconstitucionalidad con fundamento en consideraciones relativas a la insuficiencia de la norma o a la falta de previsiones no exigidas cuando fue expedida, omisiones estas que, por lo demás, no pueden ser subsanadas por la Corte Constitucional, ya que si a ello procediera invadiría la órbita funcional del legislador. Los monopolios diferentes al de los licores y al de los juegos de

suerte y azar, establecidos antes de la Constitución de 1991 subsisten con posterioridad a ésta, sin que su existencia se hubiera visto cuestionada por la falta de la ley que regule todos los elementos exigidos por la nueva Carta Política, dado que la exigencia de esos elementos no comporta la inexequibilidad de una autorización legal a los departamentos para establecer el monopolio de la producción del alcohol impotable, autorización que, en sí misma, es plenamente ajustada a la Carta.

MONOPOLIO-Finalidad de interés público y social no debe estar consagrada expresamente en la ley

Con independencia de que en el texto constitucional de 1886 se aludiera o no al interés público o social, la noción de monopolio como arbitrio rentístico no era ni es separable de las finalidades de interés público y social, por cuanto las implica, dado que esas finalidades son las únicas capaces de justificar el sacrificio de derechos de contenido económico, tan caros al sector privado. Así las cosas, siendo la producción del alcohol impotable un monopolio en favor de los departamentos, el hecho de que el artículo 11 de la ley 83 de 1925 no se haya señalado expresamente una finalidad de interés público o social no significa que se abra la posibilidad de que esa finalidad esté ausente cuando un departamento decida establecer el monopolio y en caso de que en la práctica se llegara a establecer el monopolio desatendiendo esa exigencia, en virtud del carácter de norma suprema que tiene la Constitución, de sus efectos vinculantes y de su condición de norma aplicable, la incuestionable inconstitucionalidad de semejante medida daría lugar a la actuación de los remedios previstos en el ordenamiento jurídico. Se atiende al tenor literal del artículo 336 superior, la disposición constitucional exige que el establecimiento del monopolio se haga como arbitrio rentístico y con una finalidad de interés público y social que fuera de estar presente ha de ser constatable; empero, en estricto sentido la norma no erige en requisito formal sine qua non que esa finalidad deba estar consagrada expresamente en la ley; de ahí que lo importante sea la existencia verdadera de esa finalidad pública y social y no su simple mención legal.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Análisis constitucional debe darse en abstracto

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No se aplica a leyes anteriores a 1968

Antes de la reforma constitucional de 1968 el legislador no se hallaba vinculado a la

observancia del principio de unidad de materia por no haber norma superior que así se lo ordenara, y esa circunstancia no es irrelevante cuando se examina la constitucionalidad de una ley anterior a la Carta de 1991 por la posible violación del mentado principio. Si es posterior a 1968, se impone la declaración de inconstitucionalidad, mientras que en el segundo evento lo que le corresponde a la Corte Constitucional es declararse inhibida, pues frente a una disposición expedida al amparo de un orden constitucional en que el legislador no estaba limitado por la urgencia de acatar el principio de unidad temática, carece de todo sentido proceder a cotejarla con la preceptiva constitucional que con posterioridad exigió la observancia del referido principio y más absurda resultaría la comparación de esa disposición con un ordenamiento superior que no limitaba el cumplimiento de las tareas legislativas al acatamiento del principio de unidad temática.

ACUERDO DE CARTAGENA/DERECHO COMUNITARIO-Derecho primario y secundario

El Acuerdo de Cartagena es un tratado internacional que hace parte del derecho comunitario andino pero que no es todo el derecho comunitario andino, dado que éste “no se desarrolla únicamente a partir de tratados, protocolos o convenciones, puesto que los órganos comunitarios están dotados de la atribución de generar normas jurídicas vinculantes. Por eso, en el caso del derecho comunitario se habla de la existencia de un derecho primario y un derecho secundario, siendo el primero aquel que está contenido en los tratados internacionales, y, el segundo, el que es creado por los órganos comunitarios investidos de competencia para el efecto”, cuyas decisiones “son obligatorias desde el mismo momento de su promulgación, salvo que expresamente se consagre que la norma concreta deba ser incorporada al derecho interno de cada país. Así mismo debe destacarse que las normas comunitarias prevalecen sobre las normas locales”.

PREVALENCIA DE TRATADOS INTERNACIONALES-Alcance

Es indispensable advertir que en materia de prevalencia de tratados internacionales en el orden interno, el artículo 93 de la Constitución establece la de los tratados internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción; sin que sea dable sostener que esa prevalencia tiene el alcance de la supraconstitucionalidad, porque, desde la perspectiva del derecho constitucional colombiano, la Constitución es “norma de normas”, y al armonizar ese mandato con lo preceptuado por el

artículo 93 superior resulta que “el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un ‘bloque de constitucionalidad’, cuyo respeto se impone a la ley”.

DERECHO COMUNITARIO Y TRATADOS DE INTEGRACION-No prevalecen sobre constitución/DERECHO COMUNITARIO-Se adopta por ley ordinaria

Ni los tratados de integración ni el derecho comunitario se acomodan a los supuestos normados por el artículo 93 constitucional, ya que sin perjuicio del respeto a los principios superiores del ordenamiento constitucional, su finalidad no es el reconocimiento de los derechos humanos sino la regulación de aspectos económicos, fiscales, aduaneros, monetarios, técnicos, etc. No existe la superioridad del derecho comunitario sobre la Constitución, y que no es cierto que comparta con ella idéntica jerarquía. Adicionalmente, el derecho comunitario tampoco conforma un cuerpo normativo intermedio entre la Carta Fundamental y la ley ordinaria, ya que la aprobación de los tratados por el Congreso se lleva a cabo mediante una ley ordinaria, de modo que, analizadas las cosas desde la perspectiva del juicio de constitucionalidad, las presuntas contradicciones entre la ley y el derecho comunitario andino no generan la declaración de inexequibilidad, cuyo presupuesto es la inconformidad de una norma inferior con otra superior y no con otra de la misma jerarquía o proveniente de algún órgano comunitario.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No procede para resolver contradicciones entre normas nacionales y el derecho comunitario

El juicio de constitucionalidad de una norma de derecho interno es una cuestión diferenciable a) de la constatación de contradicciones entre norma nacionales y el derecho comunitario y b) del incumplimiento de normas del derecho comunitario andino(i); que la declaración de inexequibilidad de una ley corresponde a la Corte Constitucional en tanto que a) la verificación de posibles contradicciones entre el derecho nacional y el ordenamiento supranacional es un asunto que concierne a otras autoridades y no a la Corte Constitucional encargada de examinar si una ley colombiana se ajusta o no a la Constitución y b) ante el incumplimiento de la norma supranacional constatado por un órgano igualmente supranacional, es el Gobierno nacional el llamado a introducir los correctivos indispensables

por orden del organismo supranacional que verifique el incumplimiento (ii) y, finalmente, que, dentro de este orden de ideas, la declaración de inexecutable comporta el retiro de la norma contraria a la Carta del ordenamiento jurídico interno, mientras que la oposición de una norma del derecho nacional con una que pertenezca al derecho comunitario no trae como obligada consecuencia la derogación o el retiro de la norma de derecho interno.

MONOPOLIO-No puede ser prohibido por vía de tratado público/TRATADO PUBLICO-No es mecanismo idóneo para reformar la Constitución

La ley aprobatoria de un tratado, y el tratado mismo, no puede ser la vía expedita para que el propio legislador consienta en inhibir las funciones que se le atribuyan en vista de los propósitos que signan el Estado Social de Derecho. Legitimar esos instrumentos como mecanismos idóneos para reformar la Carta, desvirtuando sus fines y paralizando las competencias que en función de ellos se han distribuido, equivale, ni más ni menos, que a desdibujar la forma de Estado que en buena hora decidió plasmar el Constituyente del 91, y por caminos tortuosos que no son precisamente los que la misma Constitución estableció para su reforma. Es válido sostener que la implementación de la supranacionalidad y de la integración no despojan al Estado colombiano de la facultad constitucional de buscar el interés público y social valiéndose de la constitución de un arbitrio rentístico, posibilidad reconocida en el ordenamiento supremo como uno de los medios de realizar los fines del Estado Social de Derecho, que siendo un principio superior del ordenamiento constitucional, debe ser preservado en la fase de ejecución del acuerdo comunitario andino.

MONOPOLIO SOBRE PRODUCCION DE ALCOHOL IMPOTABLE-Constitucionalidad

La figura del monopolio no es en sí misma contraria a las ideas de supranacionalidad e integración (i) que la autorización dada a los departamentos para establecer el monopolio de la producción del alcohol imponible tiene soporte en la Constitución de 1991 que en la parte referente a los monopolios tampoco se halla en contradicción con normas supranacionales (ii), que las contradicciones a las que alude la demandante, de llegar a comprobarse, no se presentan entre la norma legal que autoriza el establecimiento del monopolio y algunas normas del derecho comunitario sino entre éstas y la manera como los departamentos proceden en la práctica a establecer el monopolio (iii), que siendo así, conviene insistir en la tesis planteada por la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de diciembre 1º de 1927 en

el sentido de que “una cosa es la facultad para el establecimiento del monopolio, encontrada conforme con la Carta- y otra la aplicación práctica, la ejecución de la ley”, ejecución que escapa al control ejercido por la Corte Constitucional y que cae en la órbita competencial de otras autoridades nacionales o de órganos comunitarios.

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE EMPLEADOS PUBLICOS-Fijación por ley

La Carta radica en el Congreso la facultad de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para “fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos”, indicado que “Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas”.

Referencia: Expediente D-1884

Acción Pública De Inconstitucionalidad en contra la ley 83 de 1925, “Por la cual se provee a la reparación de unas vías públicas y se dictan disposiciones sobre caminos y puentes”.

Actora: María Carolina Rodríguez Ruiz

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo veintisiete (27) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana MARIA CAROLINA RODRIGUEZ RUIZ, solicitó a esta Corporación la declaración de inexequibilidad de la Ley 83 de 1925, “Por la cual se provee a la reparación de unas vías públicas y se dictan disposiciones sobre caminos y puentes”.

Por auto del 7 de noviembre de 1997, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, ordenó su fijación en lista, el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto de su competencia, y el envío de las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República, a los señores Ministros del

Interior, de Hacienda y Crédito Público, del Transporte, de Salud, y al Director del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, al Decano de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia, para que, en caso de estimarlo oportuno, intervinieran en el proceso.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II. EL TEXTO DE LA LEY ACUSADA

El texto de las disposiciones acusadas en la demanda es el siguiente:

“LEY 83 DE 1925

(Noviembre 18)

“Por la cual se provee a la reparación de unas vías públicas y se dictan disposiciones sobre caminos y puentes.

“El Congreso de Colombia decreta:

“Artículo 1º. Destínase hasta setenta mil pesos (\$70.000) para la completa reparación de la carretera que une los puertos del río Magdalena denominados Arrancaplumas y Caracolí, de que hace parte el puente Agudelo, de la ciudad de Honda.

“Parágrafo. Destínase además la suma de veinte mil pesos (\$20.000) para la reconstrucción de la carretera comprendida entre los puertos denominados Bodegas de Bogotá y Puerto Ferreira, sobre el río Magdalena.

“Artículo 2º. El Gobierno tomará a su cargo los trabajos de reparación de que trata el precedente artículo, y a efecto de que los lleve debidamente a cabo, se le faculta para abrir al Presupuesto de la vigencia en curso, con prescindencia de los requisitos establecidos por la ley 34 de 1923, pero sin exceder la cantidad que se deja destinada, los créditos extraordinarios que fueren del caso.

“Artículo 3º. Desde la vigencia de esta Ley queda terminantemente prohibido el cobro de impuestos de peaje y pontazgo, nacionales, departamentales y municipales en todas las vías y puentes de carácter nacional.

“Artículo 4º. En las vías departamentales que reciban auxilios del Tesoro Nacional no se podrá cobrar peajes ni pontazgos.

“Artículos 5º. En lo sucesivo la Nación hará los gastos de conservación del camino que une el interior del Departamento de Nariño con el puerto fluvial de Barbacoas.

“Artículo 6º. En caso de que antes del 20 de julio de 1926, fuere necesario adquirir para el dominio ferroviario nacional alguna vía férrea -con el fin de atender al gasto que tal adquisición demande- podrá el Gobierno abrir a la Ley de Apropiaaciones el crédito necesario, sin necesidad de llenar otras formalidades que la aprobación del Consejo de Ministros.

“Artículo 7º. En la tasación y recaudación del impuesto sobre la renta se establece una exención de cuatrocientos pesos (\$400) para toda persona soltera, o casada que no viva con su cónyuge y una de seiscientos pesos (\$600) para el casado que viva con su cónyuge.

“El marido y la mujer que vivan juntos, sólo gozarán de una exención total de seiscientos pesos (\$600) sobre sus rentas sumadas. Se hace una exención adicional de cincuenta pesos (\$50) por cada persona que no sea el cónyuge y que reciba del contribuyente su principal apoyo y dependa de él, si dicha persona es menor de veintiún años o incapaz de sostenerse por deficiencia física o mental. Queda derogado el artículo 81 de la 31 de 1925 y toda disposición que sea contraria a la presente.

“Artículo 8º. Declárase días de fiesta nacional en la ciudad de Medellín el 22, el 23 y el 24 de los corrientes en los cuales se conmemorará en aquella ciudad el 5º. cincuentenario de su fundación.

“Artículo 9º. Autorízase a las Asambleas Departamentales para decretar pensiones a favor de los deudos de los ciudadanos que como Alcaldes o funcionarios de policía recibieren muerte violenta a consecuencia del desempeño de sus deberes.

“Artículo 10. El numeral 225 de la Tarifa de Aduanas (ley 117 de 1913), quedará, así:

“Gotas amargas, amargos y semejantes, con excepción de los ajenjos que son de prohibida introducción, tres pesos (\$3). Queda así interpretado el artículo 1º de la ley 102 de 1923.

“Artículo 11. Autorízase a los Departamentos para monopolizar la producción del alcohol imponible. Estos productos no podrán tener un precio mayor de treinta centavos (\$0,30) por litro.

“Artículo 12. Abrese a la Ley de Apropiações de la actual vigencia económica el siguiente crédito adicional.

“MINISTERIO DE INDUSTRIAS

“CAPITULO 45

“Gastos Varios

“Para pagar al Secretario de la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Sociales y Fomento de la Agricultura por sus servicios prestados en los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio y julio de 1924, novecientos pesos (\$900).

“Artículo 13. El Gobierno incluirá en la Ley de apropiaciones de la vigencia de 1926 la cantidad de ciento un mil cuatrocientos cuatro pesos (\$101.404), para pagar los sueldos del personal de los empleados establecido por la ley del corriente año, que crea unos Circuitos Judiciales, varios Juzgados y unas plazas de Magistrados en varios Tribunales, y para pagar el auxilio del Asilo de Mendigos de Tunja, de acuerdo con la respectiva ley de 1925.

“Artículo 14. Autorízase al Gobierno Nacional para adquirir el lote de terreno situado al frente del Teatro de Colón, con el fin de que se construya una plazoleta y se ensanche el Palacio de San Carlos. El contrato que se celebre en cumplimiento a lo dispuesto en este artículo sólo necesita para su validez de la aprobación del Consejo de Ministros.

“Artículo 15. Reconócese a favor del señor Carlos J. Gaviria y a cargo del Fisco Nacional la suma de mil cuatrocientos cuarenta y seis pesos cuarenta y ocho centavos (\$1.446-48) por honorarios que le corresponden en virtud de gestiones de cobro verificadas por dicho señor Gaviria de acuerdo con el contrato de 5 de enero de 1923, celebrado con el Superintendente de Impuestos Nacional y aprobado por el Gobierno Ejecutivo.

“Artículo 16. Para devolver al Municipio de Quimbaya la suma que depositó para la instalación de una Oficina Telegráfica que el Gobierno gastó y ordenó devolverle, doscientos cincuenta pesos (\$250).

“Artículo 17. Prorróganse hasta el 20 de julio próximo las facultades conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 4º de la ley 5ª de 1925.

“Esta disposición regirá desde la sanción de la presente ley.

“Artículo 18. De las partidas que se asignen para el Ministerio de Guerra en la ley de Apropriaciones, destínase anualmente la suma de quince mil pesos (\$15.000), para estimular el mejoramiento de la raza de ganado caballar en el país, teniendo en cuenta especialmente las necesidades del Ejército de la República.

“Esta suma se invertirá en premios concedidos a los criadores, o dueños de caballos, en las exposiciones y carreras de caballos, que al respecto se organizarán anualmente en aquellas ciudades del país que se crea más conveniente, y en la forma que el Gobierno crea más adecuada para lograr el fin que se busca con este artículo.

“Artículo 19. Para pagar al Departamento de Boyacá la suma hasta de ciento seis mil cuatrocientos ochenta y tres pesos treinta y cuatro centavos (\$106,483-34) y trece mil quinientos diez y seis pesos sesenta y seis centavos (\$13.516-66) por deuda de la Nación al Departamento, provenientes por los gastos hechos por Boyacá en la carretera del Carare en el presente año, el Gobierno Nacional incluirá dichas partidas en el Presupuesto de la próxima vigencia:

“Artículo 20. De la partida votada en el Presupuesto para la sanificación de puertos, se tomará la suma necesaria para dar cumplimiento a la Ley 21 de 1924.

“Artículo 21. Esta ley regirá desde su sanción.

“Dada en Bogotá a diez y seis de noviembre de mil novecientos veinticinco”.

III. LA DEMANDA

Habida cuenta de que en el acápite correspondiente a las consideraciones de la Corte se hará

puntual referencia a los cargos planteados por la actora, para responderlos, ahora se hará un breve resumen de la demanda.

Según la actora la ley cuestionada viola los artículos 59 y 122 de la Constitución de 1886 por no llevar la firma de todos los Ministros que a su juicio correspondían, según las materias reguladas y, por la misma razón vulnera los artículos 115, 157-4 y 165 de la Constitución vigente. Afirma la demandante que el vicio anotado no es de forma, por lo cual, a su juicio, no opera la caducidad de la acción de inexequibilidad y por lo tanto la Corte Constitucional puede examinar su contenido.

De otra parte, estima la demandante que el artículo 9 vulnera el artículo 150, numeral 19, literales e) y f), y el art. 299, de la Carta, debido a que ya que autoriza a las Asambleas Departamentales para decretar pensiones, siendo que esa materia debe ser regulada por el legislador y no es objeto de delegación en las corporaciones locales.

También considera la actora que los artículos 7, 9, 10, 11 y 18 de la ley 83 de 1925 quebrantan el principio de unidad temática consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución de 1991, pues no guardan una relación causal, temática y teleológica con las materias reguladas en la ley.

La mayoría de las acusaciones formuladas atacan la constitucionalidad del artículo 11 de la ley 83 de 1925, en cuanto autoriza a los departamentos para monopolizar la producción del alcohol imponible.

En criterio de la demandante, el artículo 11 acusado viola el artículo 31 del acto legislativo No. 3 de 1910, en la medida en que autorizó el establecimiento del monopolio de la producción del alcohol imponible en favor de los Departamentos, a pesar de encontrarse vigentes dos leyes que habían declarado la libertad tanto de la producción como de la comercialización (Ley 84 de 1916 y Ley 88 de 1923) y por ser necesaria la expedición de una “ley especial” para restablecer el monopolio.

Igualmente, considera la actora que el artículo 11 de la ley 83 de 1925 desconoce el preámbulo y los artículos 3, 150-12 y 336 de la Constitución vigente, porque el establecimiento de los monopolios es una competencia que el legislador no puede delegar en las asambleas departamentales sin desconocer el principio unitario y, además, porque, en su

criterio, a partir de la vigencia de la Carta Política de 1991 no pueden subsistir monopolios distintos a los mencionados en el artículo 336 superior y cualquiera otro requiere de la expedición de la “ley especial” a la que alude ese artículo.

Considera también la demandante que el monopolio autorizado por el artículo 11 no persigue un verdadero interés público o social, conclusión a la que llega luego de referirse a factores tales como el encarecimiento de los productos que requieren el alcohol imponible para su fabricación, la corrupción administrativa, la quiebra de las industrias licoreras del país, la falta de rentabilidad y los altos costos en que se incurre para producir alcohol imponible, etc..

Finalmente, añade la demandante que el artículo 11 de la ley 83 de 1925 vulnera los artículos 150-16 y 227, así como el preámbulo de la Constitución; los artículos 41 a 46 del Acuerdo de Cartagena y el artículo 27 de la Convención de Viena, ya que la norma demandada, al autorizar el establecimiento del monopolio de la producción del alcohol imponible, limita el libre comercio entre los países miembros del pacto andino, introduce restricciones contrarias al programa de liberación del Acuerdo y propicia un tratamiento tributario desigual que otorgan los departamentos a los alcoholes provenientes de los países miembros del pacto andino.

I. INTERVENCIONES OFICIALES

1. Del ministro de hacienda y crédito público

Dentro del término legal intervino el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuyo apoderado solicitó a la Corporación declarar exequible el artículo 11 de la Ley 83 de 1925 e inhibirse en relación con las demás normas objeto de cuestionamiento.

En cuanto a la firma de los ministros, opinó el interviniente que no se trata de un vicio de fondo como lo sugiere la acusadora, sino de forma, por cuanto, así surge de la lectura del artículo 157 de la Constitución Política de 1991, el cual prescribe precisamente que para que un proyecto de ley sea norma requiere la sanción del Gobierno. En consecuencia, por tratarse de una irregularidad en su expedición, el término para incoar la acción respectiva de

inconstitucionalidad es de un año y ya feneció. No obstante lo anterior, opina el apoderado que la única hipótesis en la cual proceden las firmas de todos los ministros como requisito formal es el caso de los decretos expedidos con ocasión de los estados de excepción.

De otra parte, acerca del principio de unidad de materia, opina el interviniente que no se puede dirigir este cargo contra la ley, por cuanto al tiempo en que se expidió la norma cuestionada no existía en la Constitución ese principio, que sólo fue incorporado por virtud de la reforma constitucional de 1968, situación que desvirtúa el planteamiento de la actora.

Con respecto al monopolio de la producción del alcohol imponible, el apoderado indica que el artículo 11 de la Ley 83 de 1925 no es más que el desarrollo de lo establecido en el artículo 4 del acto legislativo No. 3 de 1910, y en tal sentido, el artículo cuestionado derogó, en lo pertinente, las leyes 84 de 1916 y 88 de 1923, que declaraban libres en el territorio nacional la producción y comercialización del alcohol imponible; por lo tanto, como quiera que la ley 83 de 1925 estableció un monopolio rentístico en esta materia, a su juicio, no se requiere una ley especial distinta de la anterior para radicar en cabeza de los departamentos el establecimiento del monopolio comentado.

Apunta el interviniente que los anteriores argumentos fueron compartidos por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10. de diciembre de 1927 y señala, adicionalmente, que es desacertada la afirmación de la demandante en el sentido de que se viola el artículo 150-12 superior, pues el arbitrio rentístico previsto en la ley, no tiene la naturaleza jurídica de los tributos, a los que se refiere la disposición constitucional mencionada.

Respecto al interés público o social estima el apoderado que el argumento conforme el cual la supuesta ineficacia en el manejo del monopolio niega ese interés y conculca el artículo 336 de la Carta Política, no es de recibo, porque el interés aludido no se relaciona con la forma como funciona el monopolio sino con la destinación de sus rentas y las necesidades que procura satisfacer. Fuera de lo anterior el interviniente recuerda que algunos de los elementos exigidos por la actual Constitución no estaban previstos cuando se expidió la ley cuestionada.

Finalmente, en relación con las disposiciones supranacionales y las normas cuestionadas, sostiene el interviniente que la Corte “no es competente para conocer de acciones de inexequibilidad donde se controvierta la constitucionalidad de disposiciones del derecho

interno en relación con normas del derecho internacional, distintas de aquellas que tengan como objeto los derechos humanos”.

2. Intervención de la Universidad Nacional

Mediante auto del 7 de Noviembre de 1997, el despacho del magistrado Sustanciador solicitó al Decano de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia, que si lo estimaba pertinente, se pronunciara sobre algunos puntos de orden técnico solicitados por la demandante.

En la oportunidad legal respectiva, el Decano de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia se pronunció mediante comunicación No. 025042 (oficio No. 516) del 10 de Noviembre, informe cuyo contenido obra a folios 148 a 155 del expediente.

3. Intervención del Ministro de Transporte

El Ministro del Transporte, mediante apoderado, intervino en el proceso y presentó un escrito destinado a justificar la constitucionalidad de las normas acusadas.

En relación con la firma de los ministros, anotó el apoderado que no hay que olvidar que bajo el régimen constitucional anterior, el presidencialismo que imperó concentraba en el Presidente los atributos de la autoridad y del poder, tal como se apreciaba a propósito de la función consagrada en el art. 78 superior, consistente en sancionar los proyectos de ley; por lo tanto, la forma de expedición de la Ley 83 de 1925, sancionada por el máximo representante de la rama ejecutiva cumplió con el presupuesto exigido para su expedición, resultando inexistente el vicio señalado por la actora.

En cuanto a la violación del artículo 31 de la Constitución de 1886, apunta el interviniente que es el mismo artículo constitucional el que autoriza la creación de monopolios rentísticos mediante la ley, requisito que cumple el artículo 11 cuestionado.

Luego de analizar los cargos con relación a la Carta de 1886, el interviniente se centra en hacer la defensa de la normatividad cuestionada frente a la Carta Magna de 1991, solicitando a la Corporación que declare la caducidad de los vicios de procedimiento alegados como presupuesto de la violación de los artículos 115, 157-4 y 165.

Según el interviniente, la actora crea un sofisma al pretender fraccionar el proceso de expedición de la ley distinguiendo lo que le corresponde al Congreso de lo que atañe al Gobierno con la finalidad de conferirle a la sanción el carácter de vicio de fondo, planteamiento que no es acertado, ya que el artículo 157 superior prescribe que para que un proyecto de ley se convierta en ley se necesita la sanción del gobierno, sanción que, en consecuencia es un requisito de forma.

De otra parte, estima el apoderado del señor ministro de transporte que tampoco es acertado hacer creer que el artículo 9 de la ley 83 de 1925 viola el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) y el artículo 299 de la Constitución vigente, porque la disposición acusada encuentra fundamento constitucional en lo establecido por el artículo 300 numerales 2º y 11, ya que el reconocimiento previsto “no constituye prestación social pero sí amparo para los descendientes de los servidores departamentales”.

A juicio del apoderado, el artículo 11 de la Ley 83 de 1925 no es contrario a los artículos 1, 3, 150 numeral 12 y 19, 287, 298, 299 y 336 superiores, ya que, al delegar en los entes territoriales departamentales la creación de un monopolio sobre la producción del alcohol imponible “no existe traslado de función legislativa alguna”.

Argumenta el interviniente que el artículo 336 de la Constitución Política “no consagra la expedición de una ley de naturaleza especial para la constitución de los monopolios” y en lo atinente al interés público, luego de efectuar un análisis de los cargos formulados en la demanda, concluye que “el interés público o social que anima a una ley de establecimiento de monopolio, como categoría axiológica no es desvirtuable a partir de factores exógenos al texto legal, que tienen incidencia por concurrir al escenario de la realidad social en el que se pretende aplicar la ley, pero no son inmanencias del contenido teleológico de la disposición”.

En cuanto a la vulneración del principio de “unidad de materia”, el interviniente defiende la constitucionalidad de la norma examinada, señalando que ella “tiene cohesión temática delineada a través de los tópicos de la economía departamental, del presupuesto y los planes de desarrollo”.

Por último, indica el apoderado que el artículo 11 acusado no viola las normas supranacionales invocadas por la demandante, ya que su ámbito de regulación es el monopolio de la producción del alcohol imponible y no “la actividad comercial del producto” regulada por otras normas que en caso de generar desequilibrios deben ser atacadas por las vías dispuestas para tal efecto, sin que ello incida en la constitucionalidad de l artículo11 de la ley 83 de 1925 “cuyo ámbito de aplicación es la producción del alcohol imponible y no su comercio, contexto al interior del cual no consagra limitante ninguna de la oferta y de la demanda del producto...”.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 1467 de 19 de Diciembre de 1997, rindió su concepto, solicitando a la Corporación que se declare inhibida para conocer los cargos de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley 83 de 1925, pues sus mandatos se han ejecutado en el tiempo, toda vez que se trata de disposiciones que cumplieron su cometido después de haber sido promulgadas, y por esta razón, en opinión del señor Procurador, el control de constitucionalidad resulta inocuo, toda vez que la finalidad de esta clase de análisis es la de determinar si los preceptos demandados se ajustan a la Carta Política.

A juicio del señor Procurador General de la Nación, la Corte debe únicamente estudiar la constitucionalidad del artículo 11 de la ley 83 de 1925, respecto del cual solicita que se declare exequible con el argumento de que no viola el ordenamiento superior, ya que el Estado, en ejercicio de su soberanía fiscal, tiene la facultad de establecer monopolios con el objeto de costear los gastos que demande el funcionamiento de la administración pública.

Estima el señor Procurador que el artículo 31 de la Constitución anterior radicaba en el legislador la competencia para crear monopolios como arbitrios rentísticos, al igual que lo hace el artículo 336 superior vigente, pero sujetando el ejercicio de dicha atribución a la iniciativa gubernamental.

Para el señor Procurador el precepto acusado, que autorizó a los departamentos para monopolizar la producción de alcohol imponible se ajusta a lo establecido en la norma de

normas, ya que el legislador otorgó a los entes territoriales citados el monopolio en la elaboración de este compuesto químico, con la finalidad de proveer a los departamentos de los recursos necesarios para prestar los servicios públicos que tienen a su cargo.

Además, la disposición objeto de examen no contradice lo dispuesto por el Constituyente, toda vez que el artículo 150-5 de la Constitución establece que el Congreso puede conferirle atribuciones especiales a las asambleas departamentales para regular el funcionamiento del arbitrio rentístico, en la respectiva entidad territorial, sin que estos organismos puedan válidamente arrogarse la facultad legislativa de crear el respectivo monopolio, criterio respaldado por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de diciembre 1 de 1927.

De otra parte, señala el Procurador General de la Nación que no es acertado afirmar que la normatividad no cumple con el principio constitucional de “unidad de materia”, como lo sostiene la demandante, ya que cuando se expidió la ley en comento, no existía el enunciado consagrado hoy en el artículo 158 superior, y así, atendiendo al aforismo latino *locus regit actum* y *tempus regit actum*, lo que estuvo válidamente expedido, conforme a la normatividad superior vigente al tiempo de su emisión, no puede devenir inconstitucional frente al nuevo Texto Fundamental.

Finalmente, señala la vista fiscal que el cargo referente a la firma de los Ministros es inaceptable, porque en armonía con lo establecido en el art. 242-3 de la Carta Política, es claro que los reproches por vicios de forma solamente pueden formularse en el término de un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto y en este sentido la ley fue publicada en el diario oficial No. 20055 del 23 de Noviembre de 1925, con lo cual de suyo ya caducó la acción.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Segunda. La materia

Se ocupará la Corte de examinar los cargos formulados en contra de la constitucionalidad de la ley 83 de 1925 siguiendo el orden del libelo demandatorio, que fue dividido por la actora en tres partes, referentes a violaciones de la Constitución de 1886, de la Constitución de

1991 y de “normas superiores de carácter supranacional”.

1. Cargos por violación de la Constitución de 1886 y de la Constitución de 1991.

1.1. El proceso formativo de las leyes y la sanción del gobierno

A juicio de la demandante, la ley cuestionada, “por la cual se provee a la reparación de unas vías públicas y se dictan disposiciones sobre caminos y puentes”, desconoció los artículos 59 y 122 de la Carta Política de 1886, relativos a la integración del gobierno, pues habiéndose ocupado de muy distintas materias, al momento de ser sancionada no concurrieron a suscribirla todos los ministros que, de acuerdo con los temas tratados, han debido firmarla.

Similar reparo se plantea frente a la Constitución de 1991, cuyos artículos 115, 157-4 y 165 serían los quebrantados, advirtiéndose en la demanda que no se trata de vicios formales, por cuanto, en criterio de la actora, una cosa es el proceso de formación de las leyes en el Congreso de la República y otra la sanción posterior que en ejercicio de su “función administrativa” cumple el gobierno, etapa esta última diferente del “proceso legislativo”, a punto tal que los vicios que durante ella pudieren producirse subsisten y no generan la caducidad de la acción de inconstitucionalidad.

Conviene recordar que entre las numerosas nociones que de la Constitución se han dado, existe una que define el Estatuto Superior del Estado como la fuente de las fuentes del derecho o norma normarum del ordenamiento jurídico, por cuanto pretende ordenar la génesis del derecho, estableciendo, por ejemplo, cuáles son los actos normativos capaces de innovar el ordenamiento, cuáles son los órganos o sujetos con capacidad para producirlos y con arreglo a qué procedimientos, cuál es el valor de las normas creadas y cuál es su posición dentro del sistema de las fuentes del derecho.

De ahí que únicamente sean válidas las normas dictadas según lo dispuesto por la Constitución, esto es, atendiendo las competencias y los trámites fijados en ella para tal efecto.

Tratándose de las leyes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de 1886 y en la actualmente vigente, el órgano legislativo es el llamado a producirlas siguiendo

un procedimiento en el que, además de las labores encomendadas al Congreso, se le han atribuido al gobierno las funciones de presentar proyectos en ciertas materias, formular objeciones cuando sea del caso, sancionarlas y promulgarlas.

Así pues, por clara manifestación del poder Constituyente, los trámites surtidos en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes no agotaban bajo el imperio de la Constitución derogada y tampoco ahora agotan el proceso de formación de las leyes.

A la luz de la Carta de 1886 y de la de 1991, no resulta válido, entonces, escindir las etapas que el Constituyente consagró como integrantes de un mismo proceso y como manifestación de la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, para predicar que el proceso legislativo sólo se halla conformado por las funciones que cumple el Congreso de la República y no por las que atañen al Gobierno.

Difícil sería aceptar que la iniciativa de los proyectos cuya presentación se reserva exclusivamente al Gobierno no hace parte del proceso legislativo, por la simple razón de que los proyectos no tienen origen en las Cámaras sino en el Gobierno.

En lo que hace a la sanción, cabe destacar que con independencia de algunas reformas introducidas al proceso de formación de las leyes, desde su redacción original la Constitución de 1886 contenía la regla recogida por la carta de 1991, según la cual, ningún proyecto será ley, “sin haber obtenido la sanción del gobierno”.

Tanto en la jurisprudencia anterior a la Carta de 1991, como en la producida con posterioridad a ella se ha aceptado que la “sanción de un proyecto de ley es el acto mediante el cual el Gobierno lo aprueba, y da fe de su existencia y autenticidad”, acto que “constituye un requisito esencial que pone fin al proceso formativo de la ley...”.¹

Tanto es cierto lo anterior que al proyecto que ha superado todos los trámites en el Congreso de la República, ni en la Constitución de 1886 ni en la de 1991 se le denomina ley, ya que en ambas se continúa hablando de un proyecto que el ejecutivo puede objetar y que, en caso de no objeción o de improsperidad de las objeciones formuladas, debe ser sancionado por el Gobierno o, en su defecto, por el Presidente del Congreso.

Ahora bien, la sanción es un requisito esencial en el sentido de ser un trámite constitucionalmente ordenado, que debe cumplirse y por medio del cual el gobierno participa de la función del Congreso en la etapa final del período de expedición de la ley. Empero, es pertinente detenerse en el alcance de esa participación, ya que si bien constituye un paso más en el proceso legislativo no convierte al gobierno en colegislador, pues la cotitularidad del poder legislativo, propia de las monarquías constitucionales decimonónicas que radicaban la potestad de hacer las leyes en la representación popular y en el rey, resulta extraña en una república como la organizada en las constituciones de 1886 y de 1991.

La sanción, en consecuencia, no implica decisión de ninguna índole sobre el contenido del proyecto de ley aprobado por las cámaras, ya que lejos de fijar o determinar ese contenido lo que le corresponde al Presidente de la República es “atestiguar la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición”,² dando fe “de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes”³.

Tampoco concierne al ejecutivo por virtud de la sanción otorgar un consentimiento para que el proyecto debatido y aprobado por el Congreso pueda finalmente convertirse en ley, dado que la sanción constituye una especie de acto debido al que ha de proceder el presidente por mandato constitucional, que era perentorio en la Carta de 1886 y sigue siéndolo en la actual.

En efecto, se señalaba en la Carta derogada y se señala en la que ahora rige que si transcurren los términos previstos sin que se hayan formulado objeciones a un proyecto de ley, el presidente “deberá sancionarlo”; así mismo ambos textos constitucionales son claros al indicar que en caso de haberse presentado objeciones por motivos de inconveniencia el Presidente “sancionará”, sin poder presentar nuevas objeciones el proyecto que reconsiderado, “fuere aprobado por la mitad mas uno de los miembros de una y otra cámara” y, tratándose de objeciones por motivos de inconstitucionalidad, se lee en las dos constituciones que el fallo del órgano encargado de efectuar el control de constitucionalidad “obliga al Presidente a sancionar la ley”, y también coinciden la Carta derogada y la vigente al indicar que si el Presidente no cumple “el deber” de sancionar las leyes, en los términos y condiciones establecidas, “las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso”.

Así las cosas, por cuanto la sanción que el gobierno imparte a los proyectos de ley es un deber que para nada incide en el contenido material de tales proyectos, carece del carácter sustantivo que la demandante le atribuye y comparte, por ende, la naturaleza formal de los diversos actos que integran el procedimiento orientado a la formación de las leyes, naturaleza que no sufre modificación por la sola circunstancia de que la tantas veces mencionada sanción sea cumplida por el gobierno y no por el órgano de representación popular.

En resumidas cuentas, los actos cumplidos por el Congreso y los realizados por el gobierno integran un solo procedimiento compuesto por etapas formales a cargo de distintas instancias y cuyo resultado final es la ley que, vista desde la perspectiva analizada, es un acto jurídico de carácter formal, que es válido en la medida en que se hayan respetado las condiciones esenciales fijadas en la Carta para su expedición.

Es cierto que la inobservancia del procedimiento afecta la validez de la norma, pero esa circunstancia se presenta con independencia de su contenido que incluso puede ser perfectamente constitucional, por ello, la Constitución Política vigente, dentro de un principio de conservación del derecho, dispone que “Cuando la Corte encuentre vicios subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado” y adicionalmente, establece que “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto” (C.P. arts. 241 parágrafo y 242-3).

En reiterada jurisprudencia esta Corte ha sostenido que al examen de forma de las leyes sometidas a su control ha de procederse no con fundamento en el texto vigente al momento de efectuar el análisis, sino con base en los textos vigentes al momento de su expedición.

Sin embargo, no procederá la Corte a verificar el cumplimiento de los referidos requisitos en la formación de la ley 83 de 1925, ya que es claro que, tratándose de aspectos formales, la acción de inconstitucionalidad ha caducado, pues habiendo entrado en vigencia la carta de 1991 el 7 de julio de esa anualidad⁴, se ha superado con creces el término de caducidad por ella dispuesto. Por tal motivo, en relación con este aspecto, la Corte se inhibirá.

2. Cargos por violación de la Constitución de 1991

Dilucidado el anterior cargo, se ocupará la Corte de contestar el resto de los ataques, orientados a cuestionar, por razones de fondo, la constitucionalidad de los artículos 7, 9, 10, 11 y 18 de la ley 83 de 1925.

2.1. Examen de los cargos formulados en contra del artículo 11 de la ley 83 de 1925. Su vigencia

Por ser las más numerosas, un criterio metodológico sugiere examinar en primer término las acusaciones esgrimidas en contra del artículo 11, que autoriza a los departamentos “para monopolizar la producción del alcohol impotable”, debiéndose establecer, como cuestión previa, si se encuentra o no vigente.

Al respecto, es pertinente transcribir algunos apartes de la sentencia proferida el 14 de julio de 1995 por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del h. Consejo de Estado:

“Amplia es por demás la legislación nacional en asunto de monopolios en la producción, introducción y venta de licores destilados o embriagantes, partiendo del Decreto Legislativo No. 41 de 1905 que establece como renta nacional el aguardiente de caña y sus compuestos. En esa evolución Legislativa es dable mencionar la ley 15 del mismo año, el Acto Legislativo No. 3 de 1910 en el que se estableció el principio elevado a rango constitucional según el cual los monopolios solamente pueden establecerse como arbitrio rentístico, en virtud de una ley y previa indemnización de quienes eran perjudicados con la medida; la Ley 4ª de 1913 o Código Político y Municipal; la Ley 34 de 1925 que hace referencia a los alcoholes industriales o impotables y a los utilizados en la fabricación de vinos; la Ley 83 del mismo año la cual, habiendo sido dictada para proveer a la reparación de unas vías públicas y tomar otras disposiciones sobre caminos y puentes, se toman medidas en los artículos 10 y 11 sobre ‘gotas amargas, amargos y semejantes, con excepción de los ajenjos que son de prohibida introducción’ y se autoriza a los departamentos para monopolizar la producción del alcohol impotable; la Ley 88 de 1928 en la que se fijan tarifas en ‘relación con cada botella de 720 gramos’; el Decreto 2956 de 1955 ratificado por la Ley 33 de 1968; el Decreto 131 de 1958; la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1222 de 1986 o Código de Régimen Político Departamental en cuyos artículos 121 y 123 se desarrollan disposiciones de la Ley 14 de 1983 sobre la producción, introducción y venta de licores destilados, sobre el monopolio y sobre la

autorización a los departamentos para celebrar contratos de intercambio que permitan agilizar el comercio de estos productos.

“Es de anotarse que en el artículo 72 de la Ley 14 de 1983 se derogan otras disposiciones anteriores y las demás normas que le sean contrarias pero no comprende la derogatoria las disposiciones que se han reseñado como contentivas del régimen sobre alcoholes en general, sin discriminar entre potables e impotables”⁵ (Negritas fuera de texto)

2.1.1. Acerca de la exigencia de “una ley especial” para el restablecimiento del monopolio de la producción del alcohol impotable

La Corte prohíja los anteriores criterios, de acuerdo con los cuales el artículo 11 de la ley 83 de 1925 se encuentra vigente, y sobre esta base emprenderá el estudio de la demanda en la que se plantea la vulneración adicional del artículo 31 de la Constitución de 1886, correspondiente al artículo 4º del Acto Legislativo No. 3 de 1910, debido a que, a juicio de la actora, las leyes 84 de 1916 y 84 de 1923 declararon la libertad en la producción y en la comercialización del alcohol impotable, requiriéndose, en los términos de la norma constitucional citada, de una ley especial que restableciera el monopolio en favor del Estado, en ausencia de la cual “el legislador no podía impartir la autorización a los departamentos para que establecieran dicho monopolio sobre su producción, como lo hizo la ley 83 de 1925 demandada”.

Sobre el particular es indispensable apuntar que el artículo 11 de la ley 83 de 1925 en su momento fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, entre otros motivos por el presunto quebrantamiento “del Acto Legislativo No. 1 de 1921, sobre libertad de industria” y del Acto Legislativo No. 3 de 1910 en la parte referente al establecimiento de monopolios de arbitrio rentístico, y que fue hallado exequible por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de diciembre 1º de 1927, de la que fue ponente el h. Magistrado Francisco Tafur.⁶

En tales condiciones, es evidente que por haberse efectuado su estudio a la luz de la Constitución de 1886, el artículo 11 de la ley 83 de 1925 estuvo amparado por los efectos de la cosa juzgada constitucional durante la vigencia de la Carta anterior, pero también lo es que ante la Constitución de 1991 no resulta viable sustraerlo del control de constitucionalidad aduciendo los efectos derivados del fallo citado, pues lo cierto es que una

disposición declarada exequible bajo el imperio del Estatuto Fundamental derogado puede resultar contraria a la nueva preceptiva superior, y no siendo plausible en tal caso mantenerla dentro del ordenamiento jurídico, se torna indispensable comparar su contenido con las normas constitucionales vigentes al momento de realizar el análisis de constitucionalidad.

Así pues, no es apropiado en esta ocasión adelantar el estudio del cargo formulado con base en la Constitución de 1886, imponiéndose entonces llevarlo a cabo con fundamento en la Constitución de 1991, que al decir de la actora es desconocida por el artículo 11 de la ley 83 de 1925, pues, según su parecer, de los antecedentes del artículo 336 superior se desprende que por voluntad del Constituyente el establecimiento del monopolio sobre el alcohol imponible requiere de una ley especial, toda vez que la norma constitucional solamente consagró de manera expresa el monopolio de los licores y el los juegos de suerte y azar y “fuera de estos últimos, no se puede admitir que existan o hayan subsistido otros monopolios rentísticos (como el de la producción de alcohol imponible) hasta que se expida la ley de iniciativa gubernamental que los establezca, lo cual hasta la fecha no ha ocurrido”.

Acerca de la exigencia de una “ley especial” para el establecimiento de un monopolio cabe anotar que el hecho de que con anterioridad a la ley 83 de 1925 se hubieran dictado algunas leyes que declararon libre la producción y monopolización del alcohol imponible no podía implicar en vigencia de la Constitución de 1886 ni puede implicar actualmente bajo el imperio de la Carta de 1991 una especie de prohibición al legislador para restablecer el monopolio de la producción o una suerte de condicionamiento, por virtud del cual al restablecimiento del monopolio en la producción del alcohol imponible solamente hubiera podido procederse en el pasado y debiera procederse en la hora presente recurriendo a una ley de características singulares.

De la mención que hace el artículo 336 de la Constitución de 1991 de “la ley que establezca un monopolio” no surge que el Constituyente haya plasmado una especial categoría normativa distinta de la ley ordinaria, por cuanto fuera de la alusión a la materia que debe ser regulada mediante ley, el Constituyente no se ocupó de establecer procedimientos o mayorías específicas para su expedición, ni previó un control de constitucionalidad distinto del que corresponde a las leyes comunes, como sí acontece, por ejemplo, con las estatutarias que constituyen una modalidad diferenciable del resto de las leyes.

La referencia a la ley, contenida en el artículo 336 superior, es explicable en la medida en que el monopolio “constituye una excepción a la iniciativa privada y a la libertad de empresa y (...) supone la reserva estatal de ciertas actividades cuyo desarrollo se prohíbe a los particulares, introduciéndose un factor que distorsiona la libre competencia”,⁷ de modo que, en razón de ese carácter restrictivo de ciertos ámbitos de la libertad, el Constituyente reservó al Congreso el establecimiento de los monopolios, pero de allí no se sigue la obligatoriedad de una ley de naturaleza “especial”.

En este orden de ideas, el restablecimiento del monopolio de la producción del alcohol imponible por el artículo 11 de la ley 83 de 1925 obedece a la función propia del Congreso de la República, que no es otra diversa de la de expedir las leyes, modificarlas o derogarlas, sin que la existencia de normas de rango legal que antes de 1925 declaraban libre la producción o la comercialización del alcohol imponible erija una barrera en el cumplimiento de las labores inherentes al órgano de representación popular, encargado de hacer las leyes y también de derogarlas total o parcialmente, otorgándole así una expresión concreta al principio jurídico según el cual en derecho las cosas se deshacen de la misma manera como se hacen.

La conclusión que se deja expuesta emana de las consideraciones hechas por la Corte Suprema de Justicia al declarar exequible el artículo que ahora ocupa la atención de esta Corporación en cuya jurisprudencia se ha consignado que “Según se desprende de la regulación constitucional y del carácter de límite a la libertad de empresa, al derecho a la libre competencia económica y al derecho de propiedad que entrañan los monopolios estatales; las disposiciones que los establecen y el régimen propio al que se refiere el artículo 336, deben contenerse en una ley, en sentido formal, ubicable en la categoría de las ordinarias mas no en la de las estatutarias, porque las dichas leyes no regulan un derecho fundamental, sino que desarrollan la facultad que la Constitución atribuye al Estado para establecer monopolios y regular la actividad respectiva” (Negrillas fuera de texto).⁸

2.1.2. La incidencia de la Constitución de 1991 sobre el monopolio de la producción del alcohol imponible, autorizado antes de su vigencia

De otra parte, aduce la demandante que la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 entraña la inexistencia de monopolios distintos a los consagrados expresamente en el

artículo 336, de manera que ningún otro monopolio pudo subsistir.

No comparte la Corte el anterior aserto, por cuanto el argumento esgrimido por la actora conduciría a aceptar que la Carta Política de 1991 derogó el artículo 11 de la ley 83 de 1925 y, en contra de ese entendimiento, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido nítida al considerar que la vigencia de la Constitución de 1991 no trajo consigo la derogación en bloque de la legislación preexistente, legislación que, conforme a lo anotado, a lo sumo podría ser acusada de contrariar los nuevos preceptos superiores y, de acuerdo con esa jurisprudencia, en caso de comprobarse tal contradicción lo procedente es retirar la norma anterior a la Carta vigente, dada su inconstitucionalidad sobreviniente.

En este sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del h. Consejo de Estado, en sentencia fechada el 17 de abril de 1997, plasmó criterios que esta Corte suscribe:

“De otra parte, considera la apelante que el monopolio de los alcoholes no existe, dado que el artículo 336 de la Carta Política solamente se refirió al monopolio de los licores y de los juegos de suerte y azar.

(...)

“En síntesis, se concluye que el monopolio del alcohol potable fue consagrado en la Ley 15 de 1905 y el del alcohol impotable mediante la Ley 83 de 1925, sin que la circunstancia de que el artículo 336 de la Carta Política no se haya referido expresamente a los mismos, signifique que no existen”.⁹

1. De la manera como el artículo acusado regula el monopolio de la producción del alcohol impotable

Una vez demostrado que el legislador podía introducir el monopolio de la producción del alcohol impotable, sin necesidad de acudir a categorías legales especiales y que la Constitución Política de 1991 no afectó la vigencia de las normas anteriores que consagraron monopolios distintos del de los de licores y del de los juegos de suerte y azar, resta analizar la manera como en la ley 83 de 1925 se reguló el monopolio de la producción del alcohol

impotable.

Al respecto, el artículo 11 de la mencionada ley se limita a autorizar a los departamentos “para monopolizar la producción del alcohol impotable” y en ello la actora ve varios motivos de inconstitucionalidad, ya que, en su criterio, “el Congreso transfirió a los departamentos una función indelegable de carácter eminentemente legislativo, vulnerando el preámbulo de la Constitución y los artículos 3º, 150-12 y 336 superiores que radican en el órgano legislativo, titular de soberanía política e impositiva, la facultad de imponer tributos y establecer monopolios rentísticos; así mismo, los artículos 1º y 287 de la Carta, en la medida en que el ejercicio de competencias de carácter legislativo por las entidades territoriales desvertebra la organización unitaria del Estado colombiano y, finalmente, los artículos 150-5, 298 y 299 superiores, por cuanto los departamentos y las asambleas solamente ejercen funciones de índole administrativa y expiden actos administrativos, “por medio de los cuales no pueden establecer o crear los monopolios y mucho menos prever en ellos la indemnización que se concederá a los particulares que estén ejerciendo una actividad económica que vaya a ser objeto de monopolio”.

2.1.3.1. De la autorización a las asambleas para establecer el monopolio de la producción del alcohol impotable

Con la finalidad de responder los cargos, es de mérito recordar los argumentos que sirvieron de base a la h. Corte Suprema de Justicia para declarar la exequibilidad del artículo 11 de la ley 83 de 1925, a la luz de la Constitución de 1886:

“...el acusador pierde de vista que el legislador tiene por otro lado la facultad, de que puede hacer uso en cualquier tiempo, para monopolizar en favor de la Nación industrias lícitas, como la de que se trata, y para dar autorizaciones a los Departamentos para que por medio de sus Asambleas establezcan también ese monopolio como arbitrio rentístico, en virtud de lo que disponen el artículo 4º del Acto Legislativo número 3 de 1910 y del numeral 3º del artículo 76 de la Constitución Nacional, pues el primero preceptúa lo siguiente:

“ ‘Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados de una industria lícita. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de la ley...’

“Y el segundo establece:

“ ‘Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

‘3ª Conferir atribuciones a las Asambleas...”

Si tales afirmaciones fueron hechas por la h. Corte Suprema de Justicia en una sentencia de 1927, durante una época en la que se hallaba en pleno apogeo la concepción centralista impuesta por la Carta Política de 1886, ¿cómo podría sostenerse la inconstitucionalidad de la misma disposición bajo el imperio de la constitución de 1991, que aún cuando mantiene la fórmula del estado unitario la ha morigerado, otorgándole expresión a los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales?

Repárese, adicionalmente, en que la Constitución vigente “reproduce exactamente la atribución sobre concesión de facultades especiales a las Asambleas: según el numeral 5 del artículo 150, puede el Congreso por medio de leyes, ‘Conferir atribuciones especiales a las Asambleas departamentales’. Y las Asambleas cumplen, además de las funciones señaladas en los primeros diez numerales del artículo 300, las demás que les asignen la Constitución y la ley (numeral 11, artículo citado)”.¹⁰

En perfecta armonía con los textos constitucionales citados esta Corte ha aceptado que el establecimiento de los monopolios rentísticos y la fijación de su régimen por la ley no impide la delegación de algunos aspectos y ha acotado sobre el particular que “Sería absurdo, además, que unas normas ceñidas a la Constitución anterior, en la cual se reconocía a los departamentos ‘independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución’ (artículo 182, inciso primero), fueran contrarias a la que hoy nos rige, que les reconoce esa misma autonomía, y aun la amplía (artículos 287, inciso primero y 298, inciso primero)”.¹¹

Las prerrogativas reconocidas a los departamentos y a las asambleas en estas materias afianzan los principios de descentralización y autonomía de los entes territoriales sin que alcancen a configurar un modelo federal, dado que la consagración de estos principios se hizo bajo el entendimiento de su coexistencia con el principio de unidad, que al igual que aquellos es estructural y sirve de marco al ejercicio de la descentralización y de la

autonomía, resultando, a su turno, influido por ellas, pues a la luz de la Constitución de 1991 no es posible concebir la forma unitaria del Estado como un sinónimo de centralismo, por cuanto de lo que se trata es de “fortalecer la unidad desde la diversidad, mediante el reconocimiento de la variedad biológica, política, jurídica, territorial, religiosa. Es la concepción de la unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque monolítico”.¹²

El tema de los monopolios rentísticos guarda, en el punto que se examina, cierta similitud con la facultad que se le reconoce a las entidades territoriales para imponer contribuciones, sujetándose en todo caso a los dictados de la ley que crea o que simplemente autoriza esas contribuciones; sujeción a los marcos legales que resguarda el principio de legalidad e indica, a la vez, que esas entidades territoriales pese a gozar de la aludida facultad carecen de la soberanía fiscal, situación que, *mutatis mutandis*, es predicable tratándose del monopolio que ahora se examina, debido a que la ley lo autoriza, correspondiéndole a los departamentos proveer a su aplicación concreta sólo en atención a la ley que los autoriza para monopolizar la producción del alcohol imponible, competencia ésta que no coloca los atributos propios de la soberanía en cabeza de los departamentos.

2.1.3.2. Del arbitrio rentístico y de la previa indemnización

Sin embargo, no escapa a la Corte que el artículo 11 de la ley 83 de 1925 se limita a autorizar el monopolio de la producción del alcohol imponible en favor de los departamentos, echándose de menos en la disposición la regulación del arbitrio rentístico o de la manera como ha de procederse a indemnizar a los individuos privados del ejercicio de una industria lícita y, más aún, el señalamiento de la finalidad de interés público o social y del régimen de su organización, administración, control y explotación.

En relación con el arbitrio rentístico y con la previa indemnización, cabe apuntar que estos elementos están contenidos en el artículo 336 de la Constitución de 1991 y que estuvieron presentes en la regulación que del tema de los monopolios hacía la Carta de 1886, circunstancia que no fue obstáculo para que la h. Corte Suprema de Justicia declarara ajustado a la Carta el artículo 11 de la ley 83 de 1925, pese a no manifestar que el monopolio del que trata se establece como arbitrio rentístico y a guardar silencio sobre la indemnización.

En efecto, estimó la Corte Suprema que la autorización del monopolio sólo es viable en la forma en que la Constitución lo permite y que “una cosa es la facultad para el establecimiento del monopolio y otra su aplicación práctica, la ejecución de la ley”, que no podrá ser aplicada sin que la autoridad competente y siempre que haya lugar a ello, indemnice; criterios conformes a la actual normatividad constitucional y que esta Corte no duda en avalar.

2.1.3.3. De la organización, administración, control y explotación del monopolio

En lo atinente a la organización, administración, control y explotación del monopolio lo primero que debe advertirse es que no existía en la Constitución anterior una norma igual al inciso tercero del artículo 336 de la actual y que la exigencia de un régimen legal contentivo de todos estos aspectos en la Carta de 1991 no produce la inconstitucionalidad del artículo examinado, ya que como en su momento lo indicó la h. Corte Suprema de Justicia, la ley 83 de 1925 se limitó a autorizar el establecimiento de un monopolio por los departamentos y es ese el contenido llamado a ser juzgado frente a las normas constitucionales que, según lo hasta aquí expuesto, no han sido contrariadas por esa simple autorización concedida por el legislador, no siendo válido que se llegue a la declaración de inconstitucionalidad con fundamento en consideraciones relativas a la insuficiencia de la norma o a la falta de previsiones no exigidas cuando fue expedida, omisiones estas que, por lo demás, no pueden ser subsanadas por la Corte Constitucional, ya que si a ello procediera invadiría la órbita funcional del legislador.

Coincide la anterior interpretación con la que ha sido acogida por el h. Consejo de Estado que, según la sentencia transcrita más arriba, considera que los monopolios diferentes al de los licores y al de los juegos de suerte y azar, establecidos antes de la Constitución de 1991 subsisten con posterioridad a ésta, sin que su existencia se hubiera visto cuestionada por la falta de la ley que regule todos los elementos exigidos por la nueva Carta Política, dado que la exigencia de esos elementos no comporta la inexequibilidad de una autorización legal a los departamentos para establecer el monopolio de la producción del alcohol imponible, autorización que, en sí misma, es plenamente ajustada a la Carta.

Es más, la naturaleza de la actividad objeto del monopolio que se analiza impone un margen mas o menos amplio de flexibilidad en las regulaciones legales, porque las condiciones de los

departamentos no son idénticas y por ese motivo las respectivas asambleas departamentales deben considerar, por ejemplo, el tamaño de las plantas de producción, las necesidades que quieren solventar, la capacidad económica de la entidad territorial; aspectos todos que no resistirían una disciplina legal absolutamente uniforme.

Ya la h. Corte Suprema de Justicia indicó que “no se sabe si harán uso” los departamentos de la autorización para monopolizar y lo cierto es que hoy en día la mayoría de los departamentos no producen alcohol imponible y que, en cualquier caso, tal como lo manifiesta la propia actora, “De hecho, en la práctica, cada departamento ejerce su monopolio sobre el alcohol imponible de una manera totalmente diferente (tasas y reglamentaciones distintas, etc.)”, lo cual, en contra de lo afirmado en la demanda, no vulnera la Constitución sino que armoniza con el fortalecimiento de la autonomía territorial querido por el Constituyente de 1991.

2.1.3.4. De la finalidad de interés público y social y de las vicisitudes a que puede dar lugar la explotación del monopolio

Predicados semejantes a los que se dejan consignados en los anteriores párrafos son aplicables al silencio del legislador de 1925 sobre la finalidad de interés público o social. Sin embargo, conviene citar una vez más la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con cuyas voces “para legislar sobre monopolio de una industria como arbitrio rentístico, el legislador solamente tiene que atenerse a lo que dispone el Acto Legislativo citado, sin necesidad de expresar que lo hace por motivos de utilidad pública, porque la disposición constitucional los implica, ya que también es atribución constitucional del Congreso establecer las rentas nacionales o dar facultad a las entidades de derecho público, departamentos o Municipios, para que las establezcan, a fin de que puedan subsistir”(Negrillas fuera de texto).

Es decir, las previsiones de la Carta anterior no aludían a la finalidad de interés público o social, pero subyacía en ellas una consideración de utilidad pública y de interés social, y no podía ser de otra forma si se atiende a la naturaleza misma de los monopolios que no pueden ser instituidos para generar un privilegio o un provecho en beneficio de particulares, pues es justamente del ámbito privado de donde se sustraen las actividades monopolizadas con evidente sacrificio de la libertad de empresa, y ese sacrificio no podía estar justificado bajo la

Carta anterior, ni puede estarlo en la actualidad, sino por razones superiores vinculadas al interés público o social causante de la creación del arbitrio rentístico del sector público.

En otras palabras, con independencia de que en el texto constitucional de 1886 se aludiera o no al interés público o social, la noción de monopolio como arbitrio rentístico no era ni es separable de las finalidades de interés público y social, por cuanto las implica, dado que esas finalidades son las únicas capaces de justificar el sacrificio de derechos de contenido económico, tan caros al sector privado.

Así las cosas, siendo la producción del alcohol imponible un monopolio en favor de los departamentos, el hecho de que el artículo 11 de la ley 83 de 1925 no se haya señalado expresamente una finalidad de interés público o social no significa que se abra la posibilidad de que esa finalidad esté ausente cuando un departamento decida establecer el monopolio y en caso de que en la práctica se llegara a establecer el monopolio desatendiendo esa exigencia, en virtud del carácter de norma suprema que tiene la Constitución, de sus efectos vinculantes y de su condición de norma aplicable, la incuestionable inconstitucionalidad de semejante medida daría lugar a la actuación de los remedios previstos en el ordenamiento jurídico, debiendo advertirse que en tal evento cobraría relevancia la interpretación de la h. Corte Suprema de Justicia, de conformidad con la cual una cosa es la facultad para el establecimiento del monopolio -ajustada a la Carta- y otra la aplicación práctica.

Además, si se atiende al tenor literal del artículo 336 superior, la disposición constitucional exige que el establecimiento del monopolio se haga como arbitrio rentístico y con una finalidad de interés público y social que fuera de estar presente ha de ser constatable; empero, en estricto sentido la norma no erige en requisito formal sine qua non que esa finalidad deba estar consagrada expresamente en la ley; de ahí que lo importante sea la existencia verdadera de esa finalidad pública y social y no su simple mención legal.

Ahora bien, la Corte comparte la apreciación del apoderado del señor ministro de hacienda y crédito público en el sentido de que “el interés público o social se relaciona con el objeto que pretende financiarse a través del monopolio”, con “la destinación de sus rentas y las necesidades que están orientadas a satisfacer”; cuestiones estas que han de presidir su establecimiento y que, por lo mismo, deben definirse desde el instante en que el legislador o la autoridad por él autorizada adopte la decisión de privar a los particulares del ejercicio de

una industria lícita.

Desde esta perspectiva interesa destacar dos elementos importantes: las rentas que se obtienen del monopolio y su destinación a la satisfacción de la finalidad de interés público o social. Cuestiones por entero diferentes a la satisfacción de la finalidad de interés público y social de que se trate son las vicisitudes que vayan surgiendo durante la explotación de la industria monopolizada, vicisitudes que, de una parte, no son apreciables en el momento mismo en que se establece o se autoriza el establecimiento del monopolio y que, en consecuencia, no sirven al propósito de fundar prematuras acusaciones de inconstitucionalidad y que, de otra parte, no constituyen la pauta para que en un juicio de constitucionalidad se evalúe si la norma que autoriza el monopolio viola o no la Constitución.

A esas vicisitudes se refiere la actora cuando intentando desvirtuar la finalidad de interés público o social del monopolio sobre la producción de alcohol imponible, se duele del encarecimiento de ciertos productos que requieren de él para su fabricación, del entorpecimiento de los proyectos de producción de alcohol como sustituto de la gasolina, como aditivo o como combustible alternativo para sectores marginados de la población; de que Colombia en lugar de ser exportador de alcohol haya frenado su desarrollo industrial, sustituyéndolo por productos importados de aplicaciones riesgosas, de la quiebra y de la ineficiencia de las industrias licoreras del país, de la contaminación ambiental causada por la producción de alcohol, de los altos costos en que incurren los departamentos para operar las plantas, del inconveniente pago de regalías, de la consolidación de verdaderos “muros de Berlín” entre los departamentos cuando de licores y alcoholes se trata, etc., concluyendo, finalmente, que el interés público o social no estuvo presente en la autorización que impartió a los departamentos la ley 83 de 1925.

Frente a estos planteamientos la Corte reitera que el juicio de constitucionalidad comporta la comparación de una disposición infraconstitucional con la preceptiva constitucional, cotejo efectuado en abstracto y del cual se deriva la conformidad o inconformidad de la disposición inferior con la superior, de modo que, en casos como el abordado, la Corte no tiene por qué entrar a verificar situaciones o hechos extraños al contenido de la disposición acusada, ya que es este contenido el que se examina a la luz de la Carta y el que es susceptible de contrariar los postulados superiores.

Constituiría un despropósito disponer el retiro del artículo 11 de la ley 83 de 1925 del ordenamiento jurídico luego de haber sorteado con éxito el examen de constitucionalidad, por la sola consideración de las implicaciones que su aplicación práctica haya podido producir, implicaciones o vicisitudes que no hacen parte de su contenido y que, en el supuesto de llegar a comprobarse, tienen correctivos jurídicos distintos a la acción pública de inconstitucionalidad.

Si en gracia de discusión se admitiera la competencia de la Corte para declarar la inexequibilidad de la disposición estudiada con fundamento en sus implicaciones o en su incorrecta aplicación, la desnaturalización de la acción pública de inexequibilidad sería la obligada consecuencia.

En efecto, tendría la Corte que entregarse a la tarea de comprobar uno por uno los efectos nocivos de una mala aplicación de la disposición y en esa tarea nada fácil, se encontraría ante no pocas perplejidades. En primer lugar debería analizar la ejecución de la ley en cada uno de los departamentos que producen alcohol impotable y ese esfuerzo no arrojaría conclusiones similares, por ejemplo, si se lograra constatar que en algún departamento el monopolio funciona correctamente y en los otros no, ¿cuál sería la decisión de la Corte? Si declarara la inexequibilidad afectaría al departamento que cumple y tampoco podría pensarse en que la norma fuera constitucional para un departamento e inconstitucional para los otros.

Una declaración de inexequibilidad producida en esas condiciones y con esos fundamentos arrebataría el control de las posibles situaciones anómalas de manos de las autoridades competentes para realizarlo, impediría la introducción de correctivos y sería prematura en relación con los departamentos que todavía no se han decidido a producir el alcohol impotable, ya que se les privaría de la oportunidad de hacerlo por motivos ajenos a ellos.

Todo lo anterior comprueba que los asuntos planteados por la actora escapan a la órbita del control constitucional y atañen a otras autoridades. Así, por ejemplo, ante la comprobada ineficiencia, el artículo 336 de la Carta prevé que “El gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley” y, de

otra parte, apreciar la conveniencia del mantenimiento del monopolio concierne al Congreso, que tiene competencia para derogar la ley que autoriza a los departamentos su establecimiento y para adicionarla, modificarla o sustituirla por otra.

2.1.4. Acusaciones por la presunta violación del principio de unidad de materia

Por último, dentro del conjunto de los cargos por violación de la Constitución Política de 1991, la actora estima que el artículo 11 de la ley 83 de 1925 vulnera los artículos 158 y 169 superiores, porque la autorización a los departamentos para establecer el monopolio del alcohol imponible es un tema extraño al enunciado en el título de la ley, dictada con el propósito de proveer a la reparación de unas vías públicas y de adoptar otras disposiciones sobre caminos y puentes.

Le asiste la razón a la demandante al considerar que el desconocimiento del principio de unidad de materia no se reduce a un vicio de forma, sino que entraña una violación material de la Constitución que no da lugar a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad.

Del anterior aserto la demandante extrae una consecuencia inevitable: la inexecutable de las leyes expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 que no hayan observado el principio de unidad de materia. La Corte lejos de desconocer la validez de esa consecuencia, la ha adoptado en varias sentencias. Sin embargo, es indispensable tener en cuenta que los antecedentes de los artículos 158 y 169 superiores son los artículos 77 y 92 de la Constitución de 1886 en los que el Constituyente colombiano incorporó el principio de unidad temática, pero sólo a partir de la reforma constitucional de 1968.

Fluye de lo anotado que antes de la reforma constitucional de 1968 el legislador no se hallaba vinculado a la observancia del principio de unidad de materia por no haber norma superior que así se lo ordenara, y esa circunstancia no es irrelevante cuando se examina la constitucionalidad de una ley anterior a la Carta de 1991 por la posible violación del mentado principio.

En efecto, no basta constatar que una disposición aprobada antes del 7 de julio de 1991 no

se aviene a la materia enunciada en el título de una ley para automáticamente derivar de allí la inconstitucionalidad, pues a continuación debe averiguarse si la ley de la que hace parte esa disposición es posterior o anterior a la reforma constitucional de 1968.

Si es posterior se impone la declaración de inconstitucionalidad, mientras que en el segundo evento lo que le corresponde a la Corte Constitucional es declararse inhibida, pues frente a una disposición expedida al amparo de un orden constitucional en que el legislador no estaba limitado por la urgencia de acatar el principio de unidad temática, carece de todo sentido proceder a cotejarla con la preceptiva constitucional que con posterioridad exigió la observancia del referido principio y más absurda resultaría la comparación de esa disposición con un ordenamiento superior que no limitaba el cumplimiento de las tareas legislativas al acatamiento del principio de unidad temática.

Por las razones anotadas, la Corte no examinará si el artículo 11 acusado guarda una relación causal, temática o teleológica con el contenido general de la ley 85 de 1925 y se declarará inhibida en relación con el cargo relativo a la presunta violación de los artículos 158 y 169 de la Constitución de 1991.

3. Cargos de inconstitucionalidad por violación de “normas de carácter supranacional”.

Bajo el título “Normas violadas de carácter supranacional” la actora presenta algunos cargos de inconstitucionalidad en contra del artículo 11 de la ley 83 de 1925 por cuanto, en su criterio, contradice algunas normas del Acuerdo de Cartagena “según las cuales no pueden existir gravámenes y restricciones que incidan sobre la importación de productos originarios de cualquiera de los países miembros de la Comunidad Andina” y la Junta del Acuerdo de Cartagena ha estimado que ciertas medidas de los departamentos colombianos “que impiden o dificultan las importaciones de alcoholes y licores provenientes de otros países miembros del Grupo Andino, constituyen un incumplimiento, por parte del Gobierno de Colombia, de obligaciones que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, y específicamente del Capítulo V sobre Programa de Liberación del Acuerdo”, incumplimiento que también tiene lugar cuando el Gobierno de Colombia admite “que algunos de sus departamentos otorguen un trato más favorable en materia tributaria y de regulaciones internas a los licores locales, que el que otorgan a los licores de fuera del departamento, incluyendo a los provenientes de otros países miembros del Grupo Andino”, siendo que

según las voces del artículo 27 de la Convención de Viena, ningún país miembro puede invocar normas jurídicas internas para justificar el incumplimiento de una obligación emanada de un tratado.

El concepto de supranacionalidad tiene un amplio respaldo en la Constitución de 1991 como quiera que al tenor de su artículo 9º las relaciones internacionales se orientarán “hacia la integración latinoamericana y del Caribe”, que el artículo 150-16 otorga al Congreso la facultad de celebrar tratados en los que “sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional” se transfieran “parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados” y que el artículo 227 ejusdem encarga al Estado de promover “la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones”.

El Acuerdo de Cartagena es un tratado internacional que hace parte del derecho comunitario andino pero que no es todo el derecho comunitario andino, dado que éste “no se desarrolla únicamente a partir de tratados, protocolos o convenciones, puesto que los órganos comunitarios están dotados de la atribución de generar normas jurídicas vinculantes. Por eso, en el caso del derecho comunitario se habla de la existencia de un derecho primario y un derecho secundario, siendo el primero aquel que está contenido en los tratados internacionales, y, el segundo, el que es creado por los órganos comunitarios investidos de competencia para el efecto”, cuyas decisiones “son obligatorias desde el mismo momento de su promulgación, salvo que expresamente se consagre que la norma concreta deba ser incorporada al derecho interno de cada país. Así mismo debe destacarse que las normas comunitarias prevalecen sobre las normas locales”.¹³

De las consideraciones que la actora vierte en su libelo se desprende la supremacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, de modo que por virtud del traslado de competencias a los organismos supranacionales, las decisiones que éstos adopten rigen inmediata y automáticamente en cada uno de los países miembros y adquieren una prevalencia que torna ineficaces las normas de derecho nacional contrarias al derecho comunitario.

En primer término, es indispensable advertir que en materia de prevalencia de tratados internacionales en el orden interno, el artículo 93 de la Constitución establece la de los tratados internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción”; sin que sea dable sostener que esa prevalencia tiene el alcance de la supraconstitucionalidad, porque, desde la perspectiva del derecho constitucional colombiano, la Constitución es “norma de normas”, y al armonizar ese mandato con lo preceptuado por el artículo 93 superior resulta que “el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un ‘bloque de constitucionalidad’, cuyo respeto se impone a la ley”.¹⁴

Ni los tratados de integración ni el derecho comunitario se acomodan a los supuestos normados por el artículo 93 constitucional, ya que sin perjuicio del respeto a los principios superiores del ordenamiento constitucional destacado en la citada sentencia No. C-231 de 1997, su finalidad no es el reconocimiento de los derechos humanos sino la regulación de aspectos económicos, fiscales, aduaneros, monetarios, técnicos, etc., de donde surge que una prevalencia del derecho comunitario andino sobre el orden interno, similar a la prevista en el artículo 93 de la Carta, carece de sustento.

Así pues, vistas las cosas a partir del artículo 93, el derecho comunitario andino no conforma el bloque de constitucionalidad y, por ende, tampoco comparte la supremacía de la Carta Fundamental frente a la ley. Empero, cabría considerar la hipótesis de que la incorporación del derecho comunitario en el bloque de constitucionalidad tuviera una base constitucional diferente del artículo 93. En este sentido, es de mérito anotar que para esta Corte, “la incorporación de una norma al bloque de constitucionalidad debe tener fundamento expreso en la Carta”¹⁵ y, en verdad, las distintas normas superiores relativas a la supranacionalidad y a la integración, si bien constituyen el fundamento constitucional de estos fenómenos, no disponen ni entrañan la prevalencia de los respectivos tratados en el orden interno, pues “Una cosa es que las normas de los tratados internacionales tengan fundamento constitucional y otra, por entero diferente, que se hallen incorporadas al bloque de constitucionalidad y que deban ser tenidas en cuenta en el momento de decidir si una ley se ajusta o no a los preceptos de la Carta”.¹⁶

Sirven los anteriores argumentos al propósito de demostrar que no existe la superioridad del

derecho comunitario sobre la Constitución, y que no es cierto que comparta con ella idéntica jerarquía. Adicionalmente, el derecho comunitario tampoco conforma un cuerpo normativo intermedio entre la Carta Fundamental y la ley ordinaria, ya que la aprobación de los tratados por el Congreso se lleva a cabo mediante una ley ordinaria, de modo que, analizadas las cosas desde la perspectiva del juicio de constitucionalidad, las presuntas contradicciones entre la ley y el derecho comunitario andino no generan la declaración de inexecutable, cuyo presupuesto es la inconformidad de una norma inferior con otra superior y no con otra de la misma jerarquía o proveniente de algún órgano comunitario.

Siendo así, la prevalencia de las normas comunitarias sobre las normas locales y la obligatoria aplicación directa de las decisiones de los órganos comunitarios creadoras de derecho secundario son situaciones distintas al juicio abstracto de constitucionalidad, y comportan unos alcances singulares, por cuya virtud la apreciación de las eventuales contradicciones entre las prescripciones regionales y el derecho interno corresponde a los jueces y a los operadores jurídicos encargados de resolver esos conflictos concretos, teniendo como norte los efectos especiales y directos que en el ordenamiento interno despliegan las normas supranacionales, cuya prevalencia sobre las normas locales reguladoras de una misma materia implica el desplazamiento que no la derogación de la norma nacional.

En atención a lo hasta aquí reseñado, encuentra esta Corporación que el valor normativo, la fuerza jurídica interna de los tratados de integración y del derecho secundario que encuentra en ellos su origen no se desconoce por el simple hecho de que la Corte Constitucional no los tenga en cuenta como pauta para apreciar la constitucionalidad de una ley y se niegue a declarar la inexecutable de una norma de derecho interno que los contradiga o cuya aplicación práctica desconozca normas comunitarias. Sencillamente lo que se ha afirmado es que la vía del control abstracto no es la apropiada para ventilar supuestas contradicciones entre las normas internas y las del derecho comunitario o entre éste y la puesta en práctica de una norma nacional y que, en la eventualidad de conflictos de semejante naturaleza, son otras las autoridades y otros los mecanismos establecidos en el derecho nacional y en el comunitario para procurar la solución adecuada.

En síntesis, queda en claro: que el juicio de constitucionalidad de una norma de derecho interno es una cuestión diferenciable a) de la constatación de contradicciones entre norma nacionales y el derecho comunitario y b) del incumplimiento de normas del derecho comunitario andino(i); que la declaración de inexecutable de una ley corresponde a la Corte Constitucional en tanto que a) la verificación de posibles contradicciones entre el derecho nacional y el ordenamiento supranacional es un asunto que concierne a otras autoridades y no a la Corte Constitucional encargada de examinar si una ley colombiana se ajusta o no a la Constitución y b) ante el incumplimiento de la norma supranacional constatado por un órgano igualmente supranacional, es el Gobierno nacional el llamado a introducir los correctivos indispensables por orden del organismo supranacional que verifique el incumplimiento (ii) y, finalmente, que, dentro de este orden de ideas, la declaración de inexecutable comporta el retiro de la norma contraria a la Carta del ordenamiento jurídico interno, mientras que la oposición de una norma del derecho nacional con una que pertenezca al derecho comunitario no trae como obligada consecuencia la derogación o el retiro de la norma de derecho interno, pues como lo apuntó la Corte “la legislación expedida por el organismo supranacional goza de un efecto de prevalencia sobre las normas nacionales que regulan la misma materia y, por lo tanto, en caso de conflicto, la norma supranacional desplaza (que no deroga -y cabría agregar, no torna inexecutable-) -dentro del efecto conocido como preemption - a la norma nacional” (iii).¹⁷

Resta señalar que la actora funda su acusación en vicisitudes relativas a la importación de alcoholes originarios de cualquiera de los países miembros de la comunidad andina, en la existencia de restricciones y gravámenes impuestos a la circulación de estos productos y en la consiguiente alteración de la competitividad, aspectos que tienen que ver con la comercialización de los productos y que resultan extraños al contenido de la preceptiva acusada, que como se ha visto, no autoriza en favor de los departamentos el establecimiento del monopolio de la comercialización sino el establecimiento del monopolio de la producción del alcohol imponible.

3.2. La supranacionalidad y los monopolios a la luz de la Constitución

Ahora bien, analizada la cuestión a la luz de las normas constitucionales y en particular de las relativas a la supranacionalidad y a la integración, la única manera de concluir en la inexecutable del artículo 11 de la ley 83 de 1925 sería considerar que el establecimiento

del monopolio por él autorizado es contrario a las mencionadas supranacionalidad e integración.

Sin embargo, ha de repararse en que la delegación de competencias en organismos supranacionales no opera en todos los ámbitos sino en unos cuantos y en que la Constitución colombiana contiene los fundamentos de la supranacionalidad y a la vez autoriza el establecimiento de monopolios, sin que haya en ello contradicción alguna.

Recuérdese que con motivo de la declaración de inexecutable de un segmento del artículo 6º del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, aprobado por la ley 246 de 1995, que prohibía el establecimiento de monopolios, esta Corte hizo énfasis en que el estímulo a la inversión extranjera no entraña el sacrificio de los monopolios, que contribuyen a consolidar los fines del Estado Social de Derecho. En aquella oportunidad, puntualizó la Corporación:

“Es decir, que mientras la Carta autoriza la constitución de un arbitrio rentístico, por mandato del legislador, en función de un interés público o social (lo que puede implicar la nacionalización de una actividad que antes podía ser cumplida por extranjeros), el literal en cuestión la prohíbe de manera terminante.

“Que en un Estado social de derecho deba inhibirse el legislador de perseguir fines de interés público o de utilidad social, que el Constituyente le señala, en aras del estímulo a la inversión extranjera, es algo que pugna con la esencia de esa forma de organización política, plasmada en la carta de 1991. El literal en cuestión es, pues, abiertamente transgresor de la letra y el espíritu de la Constitución.

“La ley aprobatoria de un tratado, y el tratado mismo, no puede ser la vía expedita para que el propio legislador consienta en inhibir las funciones que se le atribuyan en vista de los propósitos que signan el Estado Social de Derecho. Legitimar esos instrumentos como mecanismos idóneos para reformar la Carta, desvirtuando sus fines y paralizando las competencias que en función de ellos se han distribuido, equivale, ni más ni menos, que a desdibujar la forma de Estado que en buena hora decidió plasmar el Constituyente del 91, y por caminos tortuosos que no son precisamente los que la misma Constitución estableció

para su reforma". 18

De la misma manera es válido sostener que la implementación de la supranacionalidad y de la integración no despojan al Estado colombiano de la facultad constitucional de buscar el interés público y social valiéndose de la constitución de un arbitrio rentístico, posibilidad reconocida en el ordenamiento supremo como uno de los medios de realizar los fines del Estado Social de Derecho, que siendo un principio superior del ordenamiento constitucional, según los explícitos términos de la sentencia C-231 de 1997, debe ser preservado en la fase de ejecución del acuerdo comunitario andino.

Coinciden los anteriores planteamientos con los vertidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena en la resolución No. 453 de 23 de enero de 1997, anexada por la actora a la demanda, en la que, entre otros aspectos, se indica que:

"...la utilización de la figura del monopolio rentístico a favor de los departamentos, como forma de asegurar la obtención de rentas para el financiamiento de actividades de entes públicos locales, no es en sí misma incompatible con obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena.

(...)

"Así pues, si la forma en que tales monopolios están siendo administrados resulta en un incumplimiento de obligaciones derivadas del Acuerdo de Cartagena, existe una responsabilidad directa sobre el gobierno de presentar las iniciativas que correspondan a fin de introducir correctivos al régimen. Más aún, no obstante que la Constitución Política establece la posibilidad de creación de monopolios departamentales para efectos de la renta generada por los licores, son disposiciones legales y, más aún normas departamentales las que extienden el ejercicio de este monopolio a aspectos tales como la producción, comercialización y distribución de alcoholes y licores. Finalmente, las medidas discriminatorias aplicadas por los departamentos en contra de alcoholes y licores importados no se originan, ni en la Constitución Política, ni en las leyes nacionales, sino en la actividad de los propios departamentos;

"Que , por las razones anteriores, queda claro que las situaciones que afectan la importación y comercialización en el mercado colombiano de alcoholes y licores provenientes de Países

Miembros del Grupo Andino no tienen su origen directo en la Constitución de Colombia y que las mismas pudieran ser corregidas por la iniciativa del gobierno, mediante una modificación del régimen de organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos de licores...”

En lo atinente al monopolio sobre la producción de alcohol imponible autorizado por el artículo 11 de la ley 83 de 1925 a los departamentos surgen las siguientes conclusiones: que la figura del monopolio no es en sí misma contraria a las ideas de supranacionalidad e integración (i) que la autorización dada a los departamentos para establecer el monopolio de la producción del alcohol imponible tiene soporte en la Constitución de 1991 que en la parte referente a los monopolios tampoco se halla en contradicción con normas supranacionales (ii), que las contradicciones a las que alude la demandante, de llegar a comprobarse, no se presentan entre la norma legal que autoriza el establecimiento del monopolio y algunas normas del derecho comunitario sino entre éstas y la manera como los departamentos proceden en la práctica a establecer el monopolio (iii), que siendo así, conviene insistir en la tesis planteada por la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de diciembre 1º de 1927 en el sentido de que “una cosa es la facultad para el establecimiento del monopolio, encontrada conforme con la Carta- y otra la aplicación práctica, la ejecución de la ley”, ejecución que escapa al control ejercido por la Corte Constitucional y que cae en la órbita competencial de otras autoridades nacionales o de órganos comunitarios.

Por lo expuesto, no prospera el cargo.

1. Otros cargos de inconstitucionalidad

4.1. Artículos 7, 9, 10 y 18 de la ley 83 de 1925

Plantea también la actora la violación del principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 superiores por los artículos 7, 9, 10 y 18 de la ley 83 de 1925. Al respecto la Corte se remite a lo considerado en relación con la acusación que por este mismo aspecto se planteó en contra del artículo 11 y se declarará inhibida en relación con este cargo.

4.2. Artículo 9 de la ley 83 de 1925

En relación con el artículo 9º de la ley 83 de 1925 contentivo de una autorización a las Asambleas Departamentales “para decretar pensiones a favor de los deudos de los ciudadanos que como Alcaldes o funcionarios de Policía recibieren muerte violenta a consecuencia del desempeño de sus deberes”, la Corte estima que el cargo consistente en la violación del artículo 150-19 de la Constitución de 1991 está llamado a prosperar, por cuanto la Carta radica en el Congreso la facultad de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para “fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos”, indicado que “Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas”.

1. Algunas cuestiones planteadas por la actora en relación con el trámite impartido a la demanda

Por último, la Corte deja constancia de que, en ejercicio de sus competencias, no consideró pertinente decretar todas las pruebas solicitadas por la actora, efectuar la deliberación previa sobre el asunto, convocar a la audiencia pública pedida en el libelo demandatorio ni dar curso a la solicitud formulada el 13 de mayo del presente año en el sentido de suspender el proceso mientras se obtiene la interpretación por el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena de las normas supranacionales invocadas, ya que, de una parte la naturaleza de la cuestión debatida es eminentemente jurídica y no técnica y, de otra parte, contaba la Corte con todos los elementos de juicio indispensables para juzgar la constitucionalidad de las normas acusadas.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. INHIBIRSE en relación con los cargos referentes a vicios de procedimiento en la

formación de la ley 83 de 1925, por haber operado el término de caducidad previsto en el artículo 243-3 de la Constitución Política.

Segundo. INHIBIRSE en relación con los cargos formulados en contra de los artículos 7, 9, 10, 11 y 18 de la ley 83 de 1925, por violación de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, en razón de las consideraciones consignadas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 9º de la ley 83 de 1925.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el artículo 11 de la ley 83 de 1925 en la parte que dice: “Autorízase a los departamentos para monopolizar la producción del alcohol impotable”.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada (E)

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-084 de 1996. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

2 Cf. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de mayo 25 de 1981.

3 Cf. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de junio 3 de 1976. M.P. Dr. José Gabriel de la Vega.

4 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-533 de 1992. M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

5 Consejero Ponente Dr. Yesid Rojas Serrano. Expediente No. 2713

6 Cf. Gaceta Judicial. Organo oficial de la Corte Suprema de Justicia de febrero 15 de 1928. Tomo XXXIV. Números 1763 y 1764. Páginas 129 y 130.

7 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-647 de 1997. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

8 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-313 de 1994. M.P. Dr. Carlos Gaviria

Díaz.

9 Consejero Ponente Dr. Manuel S. Urueta Ayola. Expediente No. 4005.

10 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-338 de 1997. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

11 Ibídem.

12 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

13 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-231 de 1997. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

14 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-225 de 1995. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

15 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-358 de 1997. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

16 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-327 de 1997. M. P. Dr. Fabio Morón Díaz.

17 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-137 de 1996. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

18 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-358 de 1996. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.