

**EL APORTE
A LA JURISPRUDENCIA
CONSTITUCIONAL
DEL MAGISTRADO
MANUEL GAONA CRUZ**

* Selección y estudio hecho por
Eduardo Rozo Acuña y
Marcela Anzola

La presente reseña jurisprudencial se ha hecho con base en 14 sentencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en las cuales el Dr. Manuel Gaona Cruz actuó como Magistrado Ponente. Dada la diversidad de áreas del derecho tratadas en ellas, para efectos prácticos, se hizo una agrupación de los extractos por temas, así: Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho de Policía y Hacienda Pública, esto sin olvidar que se trató siempre de una constatación de la exequibilidad o inexecuibilidad de una norma o conjunto de ellas, y por consiguiente los temas reseñados y extractados reciben siempre un tratamiento dentro del ámbito constitucional.

En lo concerniente a cada uno de los temas, en particular, tenemos lo siguiente: en materia de derecho constitucional se extractaron los conceptos acogidos en relación con la diferencia y características de las diversas clases de leyes: leyes de autorizaciones especiales, leyes de facultades extraordinarias y leyes aprobatorias de tratados públicos, así como la competencia de la Corte y los efectos de la catalogación de los decretos de autorizaciones, frente a los decretos reglamentarios y a los decretos extraordinarios. Por otra parte, se reseñaron temas como requisitos para la demanda de inexecuibilidad, expropiación de inmuebles y Derecho de Propiedad y Emergencia Económica, en donde se hizo énfasis en los presupuestos, tanto de orden social institucional como públicos; los elementos configurativos del

artículo 122 y las atribuciones del Presidente en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica. En relación con lo que se denominó Temas de Derecho Administrativo se trataron las siguientes nociones: La administración pública y la nación, sus características y diferencias; el acto político y el acto administrativo como actos jurídicos; la vigencia de la Ley 11 de 1975 en lo relativo a recurso de súplica; los partidos políticos, la administración, la Carrera Administrativa, el Congreso, y su relación teniendo en cuenta el Parágrafo del artículo 120; las funciones del Congreso en relación con la Carrera Administrativa y el Servicio Civil; el controvertido tema de "El Frente Nacional" y el "Desmonte" desde el punto de vista de la paridad política y la representación proporcional en la Administración Pública; el derecho disciplinario de la función pública como una especie de derecho punible y las garantías constitucionales que lo rigen. En lo relativo al Derecho Penal se extractó lo concerniente a la competencia judicial en materia delictiva, en donde se resaltó el principio de la separación de los poderes y la autonomía de la Rama Jurisdiccional; la garantía del derecho de defensa y presentación del poder. Acerca del Derecho de Policía se encuentra la noción y justificación del mismo; las diferencias y características del poder de policía, la función de policía y la actividad policial. Finalmente, en el aparte que se clasificó como temas de Hacienda Pública se trató acerca de la soberanía monetaria y cambiaria del Estado, teniendo en cuenta su regulación constitucional y el origen legal del monopolio indus-

trial; por otra parte, se tomó un breve aparte sobre el alcance de las funciones de ordenación del gasto y de ejecución presupuestal de los funcionarios de la procuraduría.

I. TEMAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL

a) En materia de leyes y decretos

* **Leyes de Autorizaciones especiales y Leyes de Facultades Extraordinarias**

“...Históricamente, las leyes de facultades extraordinarias, durante el siglo XIX y comienzos del XX, estaban referidas exclusivamente a materias relativas al restablecimiento del orden público interno o a la necesidad o conveniencia pública de conferir al gobierno atribuciones excepcionales para reprimir alzamientos armados y guerras. Su duración era provisoria o ‘pro-tempore’, esto es, se proyectaba apenas al tiempo requerido para lograr los fines propuestos con su expedición. Dichas leyes era por lo general reconocidas en las constituciones que aquí denominamos ‘congresionales’ y correspondían a un esfuerzo de los constituyentes para enmarcar la acción excepcional del Ejecutivo en épocas de crisis dentro de la iniciativa previa y el lindero de la ley. Fueron instituidas en las Constituciones de 1832 y de 1853. En cambio, en las constituciones de tipo ‘presidencialista’, con acentuado reforzamiento de las funciones del ejecutivo, éste podía directamente, motu proprio, sin el marco ni la iniciativa preexistente en la ley, asumir

competencias extraordinarias de represión de desórdenes y de restablecimiento del orden público: tales fueron las Constituciones de 1843 y de 1858.

Ante este vaivén histórico de facultades extraordinarias reconocidas unas veces con fuente en el Congreso y otras directamente en favor del Ejecutivo, hubo constituciones, también presidencialistas, que instituyeron coectáneamente las dos formas de competencia: ellas fueron precisamente la de 1821 y la de 1886, la cual perdura hasta nuestros días en este aspecto. En ésta se consagró en forma simultánea tanto la atribución excepcional o extraordinaria directa en favor del Ejecutivo (art. 121 C.N.), como la delegada ‘pro tempore’ y ‘precisa’ del Congreso a aquél (art. 76-12). En la única constitución republicana nacional donde no se reconoció competencia alguna de naturaleza extraordinaria en favor del Ejecutivo, ni directa ni delegada, quedándole exclusiva y directamente al Congreso, fue en la de 1863.

Ulteriormente, la Corte Suprema de Justicia, desde cuando profirió sus sentencias de junio 23 de 1913 y de marzo 25 de 1915, sin duda influida entonces en gran medida por la doctrina y la jurisprudencia francesa sobre las leyes de habilitación al Ejecutivo, hasta llegar al rumbo que hoy tiene su jurisprudencia al respecto desde el fallo de 5 de octubre de 1939, convirtió las leyes de facultades extraordinarias del art. 76-12 de la Constitución, originariamente previstas para ser otorgadas al Presidente en tiempo de no paz, en facultades extra-

ordinarias conferibles a éste en forma “pro-tempore” para cualquier época, y tornó además su naturaleza inicial exclusivamente represiva y para restablecer el orden público, en leyes de naturaleza común y para otras materias.

Sin embargo nunca esta Corporación, ni entonces ni ahora, ha afirmado que las denominadas facultades extraordinarias y “pro-tempore” de legislación hayan tenido o tengan carácter indefinido o permanente, ni que correspondan a una especie de tautología institucional frente a las denominadas “leyes de autorizaciones especiales” de que trata el art. 76-11 de la Constitución. Estas sólo se han reconocido como conferibles al Ejecutivo para que éste ejerza “otras funciones dentro de la órbita constitucional”, distintas de las de carácter legislativo de aquéllas, y por lo tanto sobre materias propias o específicas y por lo común concretas del ámbito tradicional y ordinaria del Gobierno, de naturaleza apenas administrativa, operativa, ejecutiva o de mera gestión, y siempre que supongan colaboración legislativa del Congreso, que por suponerla torna distintos los “decretos de autorizaciones” (art. 76-11 y 118.8 C.N.), de los meramente reglamentarios de la ley (art. 120.3). Tampoco, ahora ni antes, esta Corporación ha permitido interpretar la Constitución en el sentido de que por la vía de su artículo 76.11, sobre autorizaciones al Gobierno para “ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional”, se permite entregar a éste en forma permanente la cláusula general e implícita de legislación, la cual según el propio

Constituyente de 1886 ha sido y sigue siendo de exclusiva reserva o competencia del Congreso.

Desde entonces, pues, la “órbita constitucional” de ejercicio autorizable por ley al Gobierno según el art. 76.11 de la Carta ha sido para esta Corporación la misma: la que la Constitución señala al Ejecutivo en materia administrativa o mecánica de ejecución, pero no las de naturaleza legislativa” (C.S.J. 29.05.1984).

“...Con todo, frente a este tipo de leyes de facultades extraordinarias, esta Corporación siempre ha considerado que son distintas las denominadas “leyes de autorizaciones especiales” de que trata el art. 76.11 de la Constitución, sin que éstas correspondan por tanto a una especie de tautología institucional en relación con aquéllas. Por el contrario, las leyes de autorizaciones especiales, así en veces hayan sido confundidas, aún por el propio legislador ordinario como en este caso, no sólo en su nomenclatura (como de “facultades”) sino en su naturaleza (como si tratara asuntos materialmente legislativos y con carácter “pro-tempore”), han sido reconocidas por el Constituyente y por el juez de constitucionalidad únicamente como conferibles al ejecutivo para que éste ejerza “otras funciones dentro de la órbita constitucional”, distintas de las de legislador extraordinario derivado de la competencia de habilitación legislativa de aquéllas, y por lo tanto sobre materias propias o específicas y por lo común concretas del ámbito tradicional y ordinario del Gobierno, de naturaleza apenas administrativa, operativa,

ejecutiva o de mera gestión, pero eso sí, siempre que supongan además una formal y previa colaboración legislativa del Congreso'' (C.S.J. 02.05.1985).

*** La Competencia de la Corte y los efectos de la Catalogación de los Decretos de Autorizaciones, frente a los Decretos Reglamentarios y a los Decretos Extraordinarios**

''...Los decretos de autorizaciones (C.N. art. 76.11 y 118.8) son distintos de los Decretos Reglamentarios de la Ley (C.N. art. 120.3), porque los reglamentarios corresponden apenas al ejercicio ordinario de atribuciones administrativas que según la carta atañen directamente al ejecutivo, mientras que los de autorizaciones hacen relación al ejercicio de funciones administrativas del ejecutivo que por disposición de la Constitución sólo pueden desempeñarse con la previa impulsión y autorización legislativa del Congreso, 'por mandato de la ley', es decir, que suponen la necesaria colaboración legislativa previa y expresa. La diferencia, aunque para algunos sea sutil es evidente.

Los decretos de autorizaciones tampoco son similares a los decretos extraordinarios con fuerza de ley (C.N. art. 76.1 y 118.81), ya que aunque ambos suponen habilitación legislativa previa y expresa, en los de autorizaciones dicha investidura no es ''pro-tempore'' sino indefinida, y no se refiere a materias puramente legislativas sino administrativas, de las que entran en la esfera propia del

Gobierno, respecto de ''otras funciones dentro de la órbita constitucional''.

Por suponer los decretos de autorizaciones investidura legislativa forma previa, es competente la Corte para conocer y decidir respecto de las demandas ciudadanas de inexequibilidad que se formulen contra disposiciones que formen parte de dichos decretos, conforme lo ordena además de manera expresa el artículo 214 de la Constitución.

Los decretos de autorizaciones no son sólo los denominados 'decretos de intervención económica', sino también los demás que respecto de materias administrativas sean atribuibles por el Congreso al Ejecutivo mediante autorización de aquél a éste ''por mandato de la ley'', con el propósito de que éste ejerza otras funciones dentro de la órbita constitucional'' (C.S.J. 02.05.1985).

*** Carácter Supralegal de las Leyes Aprobatorias de Tratados Públicos**

''...La Corte no ha dado ni pretende darle rango constitucional a las normas aprobatorias de tratados internacionales.

Con todo, esta corporación ya tiene establecido y ahora lo reafirma, que cuando se acusan disposiciones de orden legal por modificar o derogar preceptos de una ley aprobatoria de un tratado, se hace indispensable el control de constitucionalidad de aquéllas frente a las exigencias señaladas

en los artículos 76.18 y 120.19 y 20 de la Constitución.

Ha sostenido además, y lo reitera, que hay cierto tipo de leyes, como las aprobatorias de tratados o las orgánicas, que aún cuando no tienen categoría constitucional, sin embargo ocupan una jerarquía superior a la de las otras leyes.

Para la Corte es claro entonces que cuando una norma con fuerza legal contradice otras que según mandato de la Constitución deben ser respetadas por aquella en su materia o en su procedimiento, tales como la ley orgánica del presupuesto, o las de trámite de discusión y aprobación de las leyes, o las aprobatorias de tratados internacionales, la transgresión de las previsiones contenidas en todas éstas acarrea la violación de los preceptos constitucionales en los que se ordena su ceñimiento a ellas, pero no por virtud de que las leyes referidas tengan rango constitucional, sino porque la Carta ordena obedecerlas.

Naturalmente esta Corporación deja claramente advertido que la mera conformidad entre una disposición legal acusada y un tratado-ley frente a los artículos 76.18 y 120.20 de la Carta, no equivale de suyo a purga de inconstitucionalidad o a presunción de exequibilidad de la acusada, ni exonera por lo tanto a la Corte del deber de examinarla y confrontarla a la luz de los demás mandatos constitucionales y de tener que declararla inexecutable cuando encuentre que por razones o violaciones distintas atente contra la Constitución, pues ya se ha dicho de manera clara que los

tratados-leyes no tienen rango constitucional y por lo tanto no amparan por su naturaleza inconstitucionalidades que se deriven del desarrollo de sus preceptos” (C.S.J. 13.02. 1984).

b) Demanda de Inexecutable - Algunos Requisitos:

“... Tiene ya definido la Corte que la acción es pública y ciudadana y que por lo tanto no es menester acreditar calidad distinta a la de ciudadano. De consiguiente, el invocar la calidad de abogado, como lo hacen los demandantes, es innecesario... naturalmente, no es incompatible el ejercicio de la acción ciudadana con el de abogado, o aún con el de apoderado, con tal que en el abogado concurren una y otra condición y que en el caso del apoderado tanto éste como el representado sean ciudadanos. Reitérase además que es suficiente, y hasta mejor para la Corte, como cumplimiento del requisito legal de transcripción de la norma o normas acusadas, que aquella se haga dentro del propio libelo. Sin embargo, nada impide que los textos acusados sean reproducidos por cualquier medio impreso o escrito que físicamente se adhiere o superponga a la demanda, o que se acompañe a ésta en forma separada. Más la Corte no exige que a la demanda tenga que anexarse un ejemplar o una copia del Diario Oficial en el que se encuentra insertada la norma acusada. Obviamente, si esto se hace nada acontece, aunque para la corporación resulta preferible que el ciudadano demandante transcriba o reproduzca dentro de la demanda el texto de lo que acusa, en lugar de que

aquél adjunte el Diario Oficial o el ejemplar donde dicho texto se encuentre, pues ésto se acostumbra por razones obvias primordialmente cuando se demanda todo un código o estatuto, más no un solo precepto o una parte de un artículo” (C.S.J. 26.04.1985).

c) Expropiación de Inmuebles y Derecho de Propiedad:

“...No pretende esta corporación desconocer que según los arts. 30 y 32 de la Constitución, la propiedad es una función social que implica obligaciones; que el derecho de propiedad particular deberá ceder por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la ley ante el interés general, y que la libertad económica privada se halla limitada por el interés común y por la competencia intervencionista del Estado.

Pero estos principios constitucionales que sin duda han restringido y encauzado hacia lo social el otrora derecho absoluto e ilimitado del dominio privado sobre los bienes, no han llevado sin embargo al extremo contrario de tener que admitir hoy la desaparición o abolición del derecho de propiedad privada, que aunque limitado persiste como razón de ser de su regulación en los términos de la propia Constitución. Síguese entonces que aunque el legislador puede y debe por necesidad pública o interés social autorizar la expropiación, facultad que nadie discute, sin embargo dicha modalidad jurídica no comporta

la potestad de desconocimiento del derecho particular de propiedad. Por el contrario, frente a lo dispuesto en los artículos 30, 32 y 34 de la Carta, lo que hay que entender es que la expropiación tiene como razón constitucional precisamente la de ratificar el reconocimiento de la propiedad privada, pero obviamente adecuando este derecho a la primacía del interés general y a su finalidad de función social, pues lo que con aquélla se busca es regular la imperativa necesidad de cambio equitativo y compensatorio del objeto de propiedad, más no la abolición del derecho al objeto, es decir, con la expropiación se consagra la ineludible obligación de sustitución de un bien (el expropiado) por otro (su valor o su precio real o justo), pero no su confiscación. Salvo el caso excepcional de expropiación sin indemnización instituida en la Constitución por razones de equidad, que sólo puede ser decretada por el legislador en forma directa y con aprobación cualificada de la mayoría absoluta de quienes integran las cámaras legislativas (art. 30.4 C.N.), la expropiación ordinaria de bienes inmuebles requiere, para ser válida constitucionalmente, de indemnización previa y justa decretada en forma autónoma por el fallador competente en vía judicial, como consecuencia de un debido proceso en el que conforme a los mandatos del artículo 26 del Estatuto Superior se controviertan y contradigan sin cortapisas su necesidad y utilidad, así como el monto de la compensación, y en el cual tanto la Administración Pública que requiere el bien como el particular expropiado tengan la igual

categoría de partes frente a un Juez que sea el que realmente conduzca la litis, aprecie y delibera las pruebas y decida” (C.S.J. 23.02.84).

d) Estado de Emergencia Económica: Presupuestos y Elementos

1. Presupuestos: Orden Social, Institucional y Público:

“Pártese de la base de que el orden es un fenómeno de predisposición a la armonía, así ésta nunca se logre de manera total en la realidad y de que el orden social es un principio de humana convivencia colectiva que atañe más al mundo del deber ser axiológico que al mundo del ser u ontológico, puesto que aunque se busque nunca se logra de manera completa y permanente. Si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico, la normatividad, el derecho, pues éste tiene por razón de ser el imperio coactivo y regulativo del comportamiento humano, que nunca se supone unánime, para adecuarlo a los fines sociales e individuales prescritos por la sociedad política. De ahí por qué el orden jamás podrá ser un fin en sí mismo sino que debe ser entendido como un principio de relativa organización hacia fines más trascendentales para el grupo.

Y el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, es la forma como la sociedad quiere su organización. El orden público no es más que la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional, y el desorden

público es la sensible ruptura de esa correlación. En este contexto el orden jurídico es la expresión de validez y eficacia del orden institucional para lograr los fines del grupo, pero nunca su imperio debe ir contra el propio orden institucional que lo legitima y justifica, pues si desbordara su razón de ser institucional en vez de contribuir al orden lo desquiciaría, contribuiría al desorden”.

2. Los Elementos Configurativos del artículo 122:

“Son de tres órdenes: los causales, los objetivos y los instrumentales.

— El Elemento Causal:

Comienza el artículo 122 de la Carta por indicar con precisión las clases de hechos que son susceptibles de producir una emergencia económica, dentro de ciertas circunstancias específicas.

Se trata, en efecto, de “hechos distintos de los previstos en el artículo 121”, que además, sobrevengan.

Ello significa, en primer lugar, que tales hechos no pueden ser de los que afectan al orden público político, que es el bien jurídico protegido por aquella norma, sino otros diferentes lesivos no de aquel orden sino del llamado orden público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública. En esa diferencia radica lo nuevo de la institución que se configura en el artículo 122, y que nació precisamente para separar del 121 lo que en él hubiere podido existir de diferente naturaleza

a ese orden público político, y que venía dando oportunidad para que, su pretexto, se legislara irregularmente sobre asuntos extraños a esa naturaleza, como lo son, por lo general, los de índole económica. Ello significa, entonces, que el constituyente precisó con sabiduría la posibilidad de que existan situaciones anómalas que alteren el orden público político sin que necesariamente afecten el orden económico; y lo contrario, que en determinado momento del acontecer social, sucedan hechos perturbadores del orden económico, o amenazadores de él, o constitutivos de grave calamidad pública, sin que necesariamente produzcan alteración del orden público político. O que se den las dos situaciones simultáneamente pero de manera diferente en cuanto a sus motivos, a sus consecuencias jurídicas y a su tratamiento.

Pero, además, los hechos causantes de la emergencia económica deben sobrevenir, lo que significa 'venir improvisadamente', y también 'acaecer o suceder una cosa, además o después de otra, según lo explica la Academia. Estos han de ser sobrevinientes en cuanto a situaciones ya dadas, en cuanto a los hechos que constituyen normalmente el orden económico, y que, en muchos casos, lo distinguen y caracterizan, según se verá al tratar lo relacionado con el objeto de la emergencia y los medios que la Constitución permite utilizar a propósito de ella.

Por manera que, además de lo anotado, los hechos motivadores de la emergencia económica no pueden ser

de los que suelen ocurrir cotidianamente, de los que suceden regularmente, de los que se producen de manera ordinaria, de los que se acumulan siendo normales, y menos aún de los que constituyen el acontecer sistemático que llamamos orden, y representan su fenomenología. Sino que tales hechos, para que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía tornan el orden en desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad.

— El Elemento Objetivo:

El objeto natural de la institución que configura el artículo 122 del Código Superior es el orden económico o social cuya perturbación o amenaza de tal, se requiere como circunstancia esencial de la emergencia. También lo es la tranquilidad social que se altera por la gran calamidad pública.

No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión orden económico, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como colocación de las cosas en el lugar que les corresponde, como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el sucederse las cosas dentro de su

orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como las que se dan en el orden económico de los países en vía de desarrollo, y aún en el de países ya desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso. Tal es, pues, el objeto de la emergencia económica, y por obvia implicación, según requerimiento constitucional, el de la perturbación o de la amenaza de ella, graves ambas, y efectos de hechos económicos, sociales o calamitosos, lo que quiere decir, en resumen, que todo ello debe suceder en circunstancias excepcionales, extraordinarias, fuera de lo común, esto es, fuera del orden y contra él. Todo ello tiene singular importancia para hacer distinción entre hechos ordinarios del orden económico, propios del correspondiente sistema, y hechos ajenos a él en cuanto insólitos y extraordinarios.

— Elemento Instrumental:

Debidamente comprobados los elementos causales, objetivos y circuns-

tanciales que se acaban de anotar, que es lo que da lugar a la declaración del estado de emergencia, es jurídicamente procedente el empleo de los instrumentos que autoriza la Carta para ser utilizados por el Gobierno en función legislativa excepcional. Tales son, concretamente:

a) El decreto con fuerza de ley declaratorio de la emergencia económica, con sus circunstancias temporales (término para el caso de las facultades, y por períodos que sumados no excedan de noventa días en el año), formales (firmas de todos los ministros, concepto previo del Consejo de Estado, motivación pertinente), consecuenciales (convocatoria al Congreso, si no estuviese reunido).

b) Decretos Legislativos con el único, 'exclusivo' fin de 'conjurar la crisis' e impedir la extensión de sus efectos', y que 'solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia' y que no deberán desmejorar 'los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores'' (art. 122, incisos 2° y 6°).

Clarísima se advierte la intención del constituyente de 1968, al emplear ciertos términos de significado absoluto e indubitable connotación, para especificar y calificar rigurosamente los instrumentos de excepción con que quiso dotar al ejecutivo para la corrección adecuada y oportuna de los fenómenos también excepcionales determinantes de la emergencia económica. Tal propósito no ha sido

otro que el de establecer insuperables limitaciones en el uso de aquellos medios y en la proyección de sus alcances. Términos tales como exclusivamente, aplicado a los decretos que se dicten en desarrollo del art. 122, para que ellos no puedan tener otra finalidad que la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, solamente, aplicado a la materia de los mismos para explicar que ella no puede referirse sino a los hechos causantes de la emergencia; relación directa, entre éstos y aquélla, lo que excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial, y específica, vale decir, de la misma clase, de igual naturaleza, de idéntica especie, y por tanto en ningún caso genérica. Normas redactadas con tanta precisión en sus vocablos, con claridad tan a propósito, no dan lugar a que quienes las confronten ensayen interpretaciones de casi ocurrencia.

Jurídicamente es preciso entender y destacar que el conjunto de poderes dados por la Carta al ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traducen en la utilización de determinados medios legales, no significan que el Gobierno, pueda devenir en legislador ordinario, sino que tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan''(C.S.J. 23.02.84).

e) El Alcance de las Atribuciones del Gobierno en Estado de Emergencia

''...Nuestro sistema capitalista de estirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inverterados pilares de penuria y de subdesarrollo económicos, está diseñado con la suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y coyunturales normales de la inflación, de la devaluación monetaria, de déficit fiscal constante, de la emisión monetaria, recurrente, de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por lo tanto 'sobreviniente' de conformidad con su significado precisado atrás, sino propia del sistema, de su dinámica, de su acaecer, sin que dé lugar entonces a inminente e irreparable agrietamiento del orden social, del orden institucional, del orden público, ni del orden jurídico, y por ende resulta regulable por las vías institucionales y jurídicas democráticas y ordinarias y no por los medios monocráticos y excepcionales de la emergencia.

No es que la Corte desconozca una realidad, simplemente reconoce que su existencia no es siempre emergente y que apenas clama por una legislación que trate de adecuarse a ella por las vías normales previstas en la Carta.

La delicada teoría económica reposa sobre bases científicas conforme a las cuales la previsión anticipada de los fenómenos cíclicos y coyunturales de la economía capitalista exige la planeación estatal y no su negligente imprevisión que contribuya a la agudización de fenómenos ‘paulatinos’ o ‘acelerados’...’.

“Además, dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, más no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario.

Ciertamente, de conformidad con los artículos 32, 43, 55, 76 ordinales 12 y 14 y 79 inciso segundo de la Carta, es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias el Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; pero repárase en que el ejecutivo tiene también la competencia, compartida o exclusiva, de impulsión legislativa en esas materias, hasta el extremo de que el Constituyente de 1968 condicionó de tal manera la colaboración funcional al respecto que si el gobierno no presenta proyecto de ley sobre ellas el

Congreso no puede por sí solo lograr su completa y oportuna regulación, ni ser, por lo tanto, el responsable de tal omisión” (C.S.J. 23.02.1983).

II. TEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

a) **Noción de Administración y Nación**

“...1. **La Noción de Administración**, en el Derecho Público y frente a la Constitución, corresponde a un significado mucho más amplio y algo distinto, del de Rama Administrativa, al que conviene hacer referencia. El uno es funcional, y el otro estructural.

a) Como función, la Administración indica una gestión asignada a personas dentro de una organización institucional privada o pública. Como función pública implica una competencia de ejecución necesariamente dependiente y circunscrita por un acto jurídico superior. En este sentido nuestra Constitución asigna funciones de administración de justicia a quienes hacen parte de la rama jurisdiccional, de administración de la Contraloría al Contralor General de la República, no obstante no pertenecer estos organismos al ejecutivo; de administración de los asuntos seccionales de los departamentos a los gobernadores, de los municipios a los alcaldes. Hay además ciertas actuaciones de funcionarios públicos, cualquiera que sea la rama a que pertenezcan, que son actos administrativos (nombramientos, por ejemplo).

b) Pero la Administración también envuelve un fenómeno de organización. A ella se refiere el Constituyente en forma indiscriminada y trata de la Administración Pública, Administración Nacional, Administración Departamental y Municipal, Administración Judicial, Administración Fiscal. De todas estas se distingue sin duda la noción de Rama Administrativa, sinónimo de la Rama Ejecutiva. Pero el concepto genérico que envuelve todo el sistema de organización administrativa estatal es sin duda el de Administración Pública. Todas las otras son especies suyas. La Administración Nacional hace parte de la Administración Pública, no obstante, deja por fuera la Administración Departamental y Municipal. Por lo demás, no sólo se refiere la Nacional a los organismos nacionales de la Rama Administrativa (Presidencia de la República, ministerios, etc.) sino a los nacionales que no pertenecen al órgano ejecutivo pero que tienen una organización administrativa, aun cuando desempeñan funciones distintas de las asignadas al ejecutivo: las funciones netamente fiscalizadoras. Son ellas, precisamente, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, que comprende la Procuraduría General de la Nación, y las Fiscalías y Personerías. Estos organismos no pertenecen a la estructura de la Rama Legislativa ni de la Jurisdiccional, pero tampoco de la Ejecutiva, y sin embargo caben dentro del haz orgánico mayor denominado Administración Nacional.

2. La Nación, como ente socio-histórico, instituida como organización

ambivalente de autoridad y legitimidad soberana, en los términos explícitos de los artículos 1° y 2° de la Constitución, es el presupuesto de la unidad jurídico-política mayor denominada “Estado-Nación”, que doctrinariamente se plasma como “Estado de Derecho”. Pero es cosa diferente el significado concreto que el orden normativo le otorga a la Nación como persona jurídica de derecho público, para distinguirla, apenas con propósitos contraídos a la división administrativa, de otros entes territoriales que también tienen la categoría de personas jurídicas, que son los departamentos y municipios, y aún de otros organismos administrativos denominados genéricamente “entidades administrativas por servicio”, como lo son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las corporaciones autónomas regionales, todos los cuales, éstos y aquéllos, se hallan moldeados por la propia ley, no por la Constitución, y tienen relación únicamente con la descentralización del poder administrativo del Estado, que atañe por principio a la rama Ejecutiva del poder público” (C.S.J. 23.08. 1984).

b) Acto Político y Acto Administrativo

“... Tanto el acto político o de gobierno como el acto administrativo discrecional, son actos jurídicos. Acto de gobierno y acto jurídico no son incompatibles: simplemente aquél es una modalidad especial de éste. El poder discrecional o el poder gubernamental

mental no son poderes arbitrarios o incontrolables sino reglados. De suyo, el poder es apenas facultad, atribución o competencia asignada por el orden jurídico, posibilidad siempre reglada y nunca ilimitada de actuar y de expedir actos con efectos jurídicos (possum); el poder gubernamental no es potestad política arbitraria, omnimoda u originaria (potestas) de decisión o actuación. El nuestro es un Estado de Derecho, no un Estado Suprajurídico o solamente político. Ordena a las claras en el art. 2 superior que los poderes ...se ejercerán en los términos que esta constitución establece'', y no por fuera de estos.

Desde hace rato la doctrina y la jurisprudencia tanto nacional como extranjera y nuestra constitución nos han mandado recoger velas en asunto de tanta monta como el inhibitorio de juzgamiento y a las claras nos exigen que aún los actos de gobierno o los actos discrecionales están sometidos al control de constitucionalidad y legalidad en cuanto a sus aspectos de validez, a sus presupuestos de orden normativo, a su competencia de excepción y de control y a su conexidad en lo relativo a los móviles y a las finalidades invocadas que los justifiquen frente al orden jurídico como válidos y eficaces''(C.S.J. 05.08.1982)

c) Recurso de Súplica: Vigencia de la Ley 11 de 1975

''...Pues por más esfuerzo que se haga no podrá llegarse válidamente a la afirmación de que los actuales recursos contenciosos de revisión o

anulación son apenas sustitutos o supletivos del recurso de súplica, o que lo absorben o incluyen, ni tampoco argüirse que lo excluyan o lo hacen incompatible. Sencillamente, cada uno de los tres recursos, apunta a razones propias y distintas, por mucho paralelas o complementarias, pero no idénticas, y por lo tanto, ante la carencia de regulación en el nuevo código sobre la materia del recurso de súplica y no habiendo estado el gobierno facultado para suprimirla sino para modificarla, se produjo extralimitación de las facultades al derogarse el artículo 24 del Decreto 528 de 1964, así como el artículo 2 de la Ley 11 de 1975, en los que dicho recurso se hallaba regulado, y por no haberse normado de nuevo su razón, así hubiérole sido en forma diferente o bajo la nomenclatura de otro recurso'' (C.S.J. 30.08.1984).

d) Partidos Políticos, Administración, Carrera Administrativa y Congreso

''...Ya había dejado sentado la Corte mediante sentencia de julio 14 de 1983 (Proceso N° 1043) que, ''los partidos políticos son instituciones estructurales de la sociedad política contemporánea, que canalizan conglomerados más o menos estables de opinión, en torno a una ideología o doctrina ideocrática y que tienen por objeto la conquista del poder, la permanencia en él o la participación en su ejercicio''. En nuestra democracia pluralista y representativa los partidos son esenciales para el funcionamiento de nuestro régimen constitucional. Nadie lo niega. La propia

Constitución los reconoce (Plebiscito de 1957, art. 5, 6, 7 y 12 y C.N. arts. 62, 80, 120-1, 124, 148, 172, 173 y 178). Es evidente que las ramas del poder público se integran por mandato de la Constitución con quienes participan de las diversas corrientes doctrinarias de opinión sobre la manera de conducir el Estado. No obstante, la propia Carta restringe o prohíbe en ocasiones el campo de influencia del activismo ideológico o electoral, más propios de la contienda partidista que de la organización institucional de la función pública, la cual a juicio del constituyente exige especial protección y garantía de imparcialidad, independencia e idoneidad técnica, y eficiencia y objetividad en el rendimiento y comportamiento de sus agentes, quienes aunque por ser funcionarios no dejan de ser ciudadanos, sin embargo, deben resguardarse en su gestión, en su comportamiento y aún en los criterios de selección y vinculación de los nuevos integrantes de la administración, respecto de la actividad proselitista, electoral o partidista.

Al fin de cuentas el Estado no está al servicio de los partidos ni puede válidamente ser tomado como instrumento suyo sino que éstos constituyen apenas uno de los tantos mecanismos socio-políticos de participación y control en relación con el poder público, y las tareas y funciones de aquél encuentran su razón de ser y su finalidad en estructuras y valores de mayor trascendencia y entidad.

De otra parte, quien decide asumir función pública se acoge al régimen constitucional y legal del funcionario

o del empleado oficial y se somete a sus mandatos, siendo libre de hacerlo o de abstenerse antes de integrar sus cuadros del Estado, pero no de suscribirse de aquéllos una vez adquiere el status, o se vincule a la condición estatutaria, ocasional o permanente, de funcionario o empleado oficial. Pues, la función pública supone no sólo la tutela implícita de las libertades de pensamiento para la acción, de trabajo y de escogencia de actividad, de oficio o de profesión, sino también la fundamental y explícita que el Estado le debe al gobernado de garantía de imparcialidad, decoro, dignidad, probidad, capacidad, eficiencia, idoneidad y rendimiento de sus agentes, en beneficio y a nombre de todos y no de unos cuantos o de fracciones o partidos políticos.

En tal virtud, el constituyente ha trazado unos derroteros de contención a la desbordante acción partidista, que aunque es propia de toda democracia resulta perniciosa cuando impugna la gestión oficial, y ha señalado para quienes ejercen función pública la expresa obligación de abstenerse de participar o influir en las actividades partidistas, en las controversias políticas y en los debates electorales, incluso prescribiendo inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y aún conductas punibles delictivas y disciplinarias, bien por pertenecer al servicio civil o a la administración pública o de justicia, a la Carrera Administrativa o a la Judicial, al Ministerio Público, o a las fuerzas militares o policívas (arts. 62, 108, 162, 168, 178) y en el caso de estos dos últimos cuerpos, por no ser deliberantes, se les prohíbe también a

sus integrantes ejercer el derecho del sufragio mientras se hallen en servicio activo:

En la casi totalidad de las democracias occidentales se ha instituido el sistema del Servicio Civil y de las Carreras Administrativas, Judicial, Militar y Diplomática, entre otras, por contraposición al régimen anterior del despojo burocrático o "Spoil System" que consistía en que el partido victorioso en la contienda electoral al obtener mayorías en el Parlamento y en el Gobierno del Estado, cobraba su victoria a los derrotados prescindiendo de los cuadros de la Administración Pública que no pertenecieran a sus filas, sin consideración a su idoneidad y eficiencia, por rendir el favor o la compensación o por asegurar una burocracia al servicio del partido ganador y no de la comunidad, lo cual generaba desconfianza pública en el gobernante y en el político, discontinuidad e ineficiencia en la función pública y particularismos, privatización y privilegios en la prestación de servicios a cargo del Estado.

Ha sido entonces, en principio, sustituido el Estado para la burocracia, al servicio de los partidos, por el Estado de la Tecocracia y de la Administración al servicio del interés general, "de lo público", esto es, por el Estado del Servicio Público.

Pero hoy en día el Estado parece irse al otro extremo: debido a la magnitud de la estructura de la Administración Pública que forma parte de él, por el número de integrantes de ésta, por la

capacitación y rendimiento de los cuadros de la misma, es antes que todo, más que un Estado Legislador, que un Estado-Gobierno, que un Estado-Juez, un Estado Administrador, a tal punto que ya la ciencia Administrativa denuncia que la Tecocracia como sustituto de la Burocracia ha logrado ir debilitando el poder y el gobierno de los políticos que se ha visto desplazado por el poder y el gobierno de los técnicos incrustados en la Administración. Dícese del Estado contemporáneo que su actual riesgo es el del "Estado Eficaz", en desmedro del "Estado para la Libertad". Por esto, en esas mismas democracias se ha comenzado simultáneamente a reivindicar acrecentándolo el poder de control y de acción y vigilancia del Parlamento o Congreso, como representante institucional esencial no sólo de los partidos sino de la sociedad política o de la Nación entera (C.N. art. 105), al cual concurren partidos de gobierno y partidos de oposición, en un mecanismo de "participación-control" propio del engranaje del Estado de Derecho.

Así las cosas, al final, de acuerdo con nuestro régimen constitucional, la decisión sigue siendo política y no técnica, o por lo menos de enmarcamiento político, las pautas las traza y las define como políticas el Congreso, o bajo su égida el gobierno como legislador extraordinario y no como ejecutor técnico o administrativo, y en sentido jurídico se entiende entonces que las políticas provienen de la Ley" (C.S.J. 06.09.1984).

e) Las Funciones del Congreso en relación con la Carrera Administrativa y el Servicio civil

“La Constitución prevé que es el Congreso el que por medio de ley “determina la estructura de la administración nacional” (art. 76.9) y “regula los otros aspectos del servicio público . . . y dicta las normas correspondientes a las carreras administrativas, judicial y militar” (art. 76.10), que es el Congreso el encargado de “establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido” (art. 62 C.N. y 5 del Plebiscito de 1957).

De consiguiente, el Congreso por ley puede señalar la composición del Consejo Superior del Departamento Administrativo del Servicio Civil, decidir cuál es la organización de dicho departamento y de sus dependencias, definir las políticas legislativas en materia de Servicio Civil y de Carrera Administrativa y los derroteros de acción de la administración pública para que ésta opere en materia de vinculación, permanencia, ascensos, capacitación, rendimiento, retiro, despido, régimen disciplinario y jubilación de los funcionarios públicos”(C.S.J. 06.09.1984).

f) El “Frente Nacional” y el “Desmonte”: la Paridad Política y la Representación Proporcional

“ . . . De otra parte, si frente a la Constitución le está vedado al propio Congreso como institución política repre-

sentativa suprema inmiscuirse por medio de leyes o de resoluciones en la gestión pública de la Rama Administrativa, tampoco está permitido a los partidos políticos hacerlo por intermedio del Congreso, ni directamente. . . .Circunstancialmente, durante el período de transición del Frente Nacional surgido con la aprobación de la reforma plebiscitaria de 1957, complementada con el Acto Legislativo N° 1 de 1959, se instituyó entre 1958 y 1974 la “paridad política” de los partidos conservador y liberal en el Congreso y además corporaciones públicas de origen popular y la alternación en la Presidencia de la República. Entre 1958 y 1978 se ordenó además la paridad “en los cargos de la Administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa” (art. 120-1).

Pero desde el 7 de agosto de este año, respecto de los cargos políticos que no sean de carrera, como los ministerios, las gobernaciones y las alcaldías, los nombramientos habrán de hacerse en sustitución de la paridad, dando “participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República” (art. 120.1, parágrafo, inc. 2), y desde el 20 de julio de 1974 dejó de regir la paridad política en el Congreso y demás corporaciones públicas del origen popular y entró a operar de nuevo el sistema abierto de la representación proporcional de los partidos, conforme al método del cociente electoral (art. 172), y no sólo para elegir dos o más miembros del Congreso, sino para cuando éste tuviera que elegir un número plural

de sus integrantes. Sólo quedó instituída con carácter permanente la paridad política en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado (art. 148).

Todo lo anterior indica apenas que hubo de repartirse desde la propia Constitución, por un tiempo y dadas las circunstancias, entre los dos patidos tradicionales, el acceso al Servicio Civil de la función pública y a la representación política, con el propósito algo paradójico pero explicable, dados los antecedentes hegemónicos partidistas, de erradicar precisamente la injerencia del predominio de los partidos en la Administración. Tanto es así que simultáneamente con la alternación y la paridad en la administración pública, en la justicia y en el Congreso y demás corporaciones de origen popular, se instituyó de manera permanente la “despartidización” del Estado y de la función pública, al establecer el Constituyente Primario mediante los artículos 6° y 7° del Plebiscito de 1957, la Carrera Administrativa y la prescripción de la identidad política en la función pública. . . En tanto que las fórmulas de paridad y alternación partidistas fueron provisionales, en cambio, las originadas coetáneamente para organizar la Carrera Administrativa y el Servicio Civil de la Función Pública fueron expedidas con carácter permanente y aún forman parte esencial de la Constitución (art. 62 C.N.) (C.S.J. 16.09.1984).

g) Régimen Disciplinario de la Función Pública

“El derecho disciplinario de la fun-

ción pública es una especie de derecho punible y por tanto, se halla sometido al respeto de las garantías procesales que para éste exige la Constitución”.

“La razón fundamental del régimen estatutario de la función pública, según la Constitución, es la de garantizarle al gobernado que la tarea pública ha de ser desempeñada en beneficio de la comunidad y ante todo como un deber, en forma objetiva, idónea, proba, eficiente e imparcial y para proteger a los gobernados en su vida, honra, bienes y libertad (C.N. arts. 16, 20, 51, 63).

Pero la función pública supone también para el vinculado a ella un régimen estatuído en la ley por mandato de la Constitución, más o menos riguroso, sobre las modalidades, exigencias y causales de ingreso al servicio, así como de permanencia, licenciamientos o permisos, desvinculación, retiro o despido, respecto de los empleados oficiales, de carrera o de servicio, y de exigibilidad compensatoria tanto salarial como prestacional (C.N. arts. 62 y 63).

Ha de quedar establecido también de manera clara e impersonal, con sustento en la Constitución y en la ley, un régimen normado y previo de inhabilidades, incompatibilidades, limitaciones, exigencias, condiciones, impedimentos, restricciones, deberes, faltas y sanciones, y por lo tanto de responsabilidad no sólo penal sino disciplinaria y sobre las formas procesales de hacerla efectiva (C.N. arts. 20, 62 y 63).

... Frente a nuestro régimen constitucional una misma persona puede ser coetáneamente sindicada, procesada y sancionada por haber incurrido tanto en la comisión de un delito, en su condición de agente del hecho punible, como de una falta disciplinaria, en su calidad de empleado oficial, con motivo de una misma actuación u omisión (Sentencia de junio 5 de 1975, G.J. CLIII y CLIII, nos. 2393 y 2394, años 1975 y 1976, p.p. 86 y 87).

Precísase además, a manera de corolario de los presupuestos ya enunciados, que el **Derecho Punitivo** es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recibe como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (impeachment), y que por lo tanto son comunes y aplicables siempre a todas estas modalidades específicas del derecho punible, y no sólo respecto de una de ellas ni apenas de vez en cuando, las garantías señaladas en la Constitución y en la legislación penal sustantiva y procesal que la desarrolle, las cuales, en sustancia, son las que siguen:

1. El principio de la estricta y preexistente legalidad punitiva o de la certidumbre normativa previa, enunciativa de manera clara e inequívoca tanto de la conducta y el procedimiento y competencia, como de la pena o sanción (C.N. arts. 16, 20, 23, 26 y 28; C.P. arts. 1 y 3; C.P.P. arts. 1 y 3).

2. El debido juez competente (C.N. arts. 23 y 26).

3. El del debido proceso y el del derecho de defensa, los cuales exigen el respeto a las formas normadas también preexistentes de procedimiento para cada juicio, la carga de la prueba para el Estado y no para el sindicado, la controversia probatoria plena y previa a la evaluación y decisión y la prohibición no sólo de la penalidad sino también del juzgamiento ex-post-facto, o sea por hechos sobrevinientes, no probados o no controvertidos, o no incriminados inicialmente, o aún, no establecidos previa y claramente en norma alguna.

4. La cláusula general de permisibilidad y el principio de mayor favorabilidad y por lo tanto la prohibición de aplicar la analogía juris, la analogía legis, o la interpretación extensiva, "in malam partem" o para desfavorecer y en cambio la permisión para hacerlo "in bonam partem" o para favorecer.

5. La garantía del "non bis in idem", aunque no por la misma conducta, sino, en relación con ésta, con prohibición de doble sanción por la misma especie punible: Vgr. dos veces por el mismo delito o por la misma falta disciplinaria.

Las precedentes garantías se hallan consagradas así:

C.N. arts. 16, 20, 23, 26, 28, 62, 63;
C.P. arts. 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11;

C.P.P. arts. 1, 3, 6; Ley 20 de 1972, art. 20; Ley 25 de 1974, art. 26.

Naturalmente, aunque el derecho disciplinario y el derecho penal apunten a veces a la misma conducta en forma simultánea, su propósito específico es diverso y se encamina dentro de órbitas autónomas y propias; pues el fallador no es del mismo: juez disciplinario administrativo o de supervigilancia, en un caso, y juez penal, en el otro; el sujeto es considerado de manera distinta; como funcionario o empleado oficial, en un caso y como posible agente del hecho delictivo, en el otro; la finalidad del averiguatorio es parcialmente disímil; la buena marcha y el bien jurídico de tutela contra el peligro o el daño social, en el otro, salvo en algunos delitos llamados “propios”; y el rigor procesal es diferente: proceso disciplinario administrativo, en uno y procedimiento penal judicial, en otro; y el tipo de sanción es también diferente: inhabilitación, desvinculación, suspensión, multa sobre el sueldo, amonestación, todo en razón de la función pública, en un caso, y pena privativa de la libertad o hasta penas accesorias, en el otro.

Lo anterior deja entender entonces que siendo del mismo género punible el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario, no son de la misma especie, porque, por lo mismo, por ser especies diferentes de un mismo género, tienen no solo rasgos propios que los caracterizan y diferencian, sino además, elementos comunes que los aproximan (C.S.J. 07.03.1985).

III. TEMAS DE DERECHO PENAL

a) Competencia Judicial en Materia Delictiva

* El Principio de la Separación de los Poderes

“De acuerdo con la Teoría Constitucional y la Teoría Política contemporánea la expresión “separación de poderes”, es equiparable a otras como, de “órganos” o de “ramas”, pues el “Poder”, en cuanto facultad jurídica o instituida de actuar (possum, o posibilidad permisiva), es distinto del mando, que es la potestad prejurídica y monolítica de otorgar facultad para poder actuar (potestas). Por lo tanto, aquél es por esencia separable en varias competencias, atribuciones, jurisdicciones e instituciones. No es por lo mismo inexacto afirmar que el poder se puede dividir.

...Tiénese hoy que según la terminología científica de catalogación de lo político, es distinta la potestad constitutiva político doctrinaria del Estado (a la que se le denomina “Constitución Política” y “Constitución Ideológica o ideocrática”, según su contenido), ésta si originaria, supra-jurídica y monolítica e indivisible, razón y fuente de poder, pero diferente repítese, del Poder Constituyente o instituido de la Constitución normada o declarativa del mismo Estado (que recibe la denominación clásica de “Constitución Jurídica”), el cual de suyo, en cuanto poder otorgado de competencia para reformar normas jurídicas por quien tiene

la potestad de atribuirlo, no es por lo mismo potestad y por ende derivado. Y si derivado por lo instituido es el Constituyente de revisión, con igual razón derivados y además divisibles han de ser los “poderes públicos” que le deben a aquél sujeción en su organización y funcionamiento. Es por ello entonces los lineamientos de la Constitución, aunque en el art. 55 se consagra el aparentemente renovado principio de la separación de las “ramas del poder público”, sin embargo en el artículo 2º de la misma se instituye que de la nación soberana “emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece”.

El postulado inicialmente doctrinario y luego jurídico positivo de la separación de poderes, que corresponde todavía a uno de los elementos configurativos del Estado de Derecho, como presupuesto institucional de la libertad, es la expresión estructural del pluralismo ideológico, que aquí se denomina “pluralismo orgánico”, con que se ha identificado uno de los pilares del constitucionalismo como filosofía racional del reparto y manejo del poder al servicio de la libertad.

... Actualmente la teoría de la separación de los poderes, que no equivale a afirmar la rotunda especialización funcional, con la que en forma equívoca y precipitada se ha querido identificar, a pesar de su aparente y pretendida obsolescencia, sigue vigente y se ha vigorizado como un mecanismo necesario en las democracias representativas más avanzadas, precisamente para contrarrestar las tendencias de la búsqueda “teno-

cracia” o del “Estado eficaz”, que entre nosotros, por lo demás, no es todavía realidad dadas las rudimentarias condiciones tecnológicas, presupuestales y humanas de las sociedades subindustriales. Contra lo que se preconiza a la ligera, la sociología y la filosofía política en el Estado “occidental” si sustenta más que antes en el principio de la separación ontológica del poder.

Ciertamente, hoy el “poder legislativo” ya no legisla de manera exclusiva, ni siquiera predominante, y no sólo en Colombia sino en el orbe, y cuando legisla y actúa ya no decide sino que fundamentalmente controla al que decide; es por esto que se afirma entonces que actualmente el poder jerárquico supremo de la ley es relativo y que el poder de decisión se desplazó del Parlamento o Congreso hacia el ejecutivo primordialmente. En cambio, no hay duda de que el “poder ejecutivo” se exorbita de su reducido campo tradicional, y hoy es el que decide, impulsa, orienta y hace luego posible la gestión política y económica; legisla, gobierna, administra, planifica, dirige la acción del Estado, y la ejecuta. Nadie discute tampoco que el Judicial, además de sus tareas esenciales de juzgar y sentenciar, ha venido siendo reforzado y controla los actos jurídicos de los otros dos, y también desempeña tareas de naturaleza administrativa en lo que atañe a su propia y autónoma organización. Ni se puede desconocer que fuera de las funciones tradicionales redistribuidas y más complejas que se acaban de describir, hay otras que han sido otorgadas también a otros órganos, como las

relativas al control de la función pública, a la supervisión y defensa de la legalidad, de las decisiones judiciales y de los intereses patrimoniales de la Nación y demás entidades públicas, asignadas al Ministerio Público, o las que se refieren a la vigencia de la gestión fiscal o presupuestal pública, ejercidas por la Contraloría General de la República.

Sin embargo, de todo lo anterior resulta apenas que son las funciones de los poderes las que han aumentado y algunos nuevos los instituidos al efecto, y que diversas funciones tradicionales se ejercen con “colaboración armónica” (art. 55 C.N.) entre varios de los poderes tradicionales y nuevos, pero que la condición de identificación de la órbita de competencia y acción de cada uno de tales poderes se mantiene, y que entonces éstos, por implícita aunque axiomática razón ontológica, atiende por ende a su propio “ser”, por el mero hecho de existir, se distinguen, y no están confundidos, y para poder cumplir a cabalidad sus funciones son orgánicamente autónomas, pues de nada serviría frente al deber estatal de garantía de la libertad reconocer al Congreso la función de control del ejecutivo, si ella fuese ejercida por un parlamento instituido como apéndice orgánico suyo. Ni es garantía institucional del debido juzgamiento punible que el legislador desplace al juez constitucional y otorgue la competencia judicial a funcionarios pertenecientes a la rama ejecutiva, o sea al poder encargado al mismo tiempo de hacer cumplir la ley penal y de tomar medidas y ejercer activi-

dades materiales tendientes a precaver su transgresión, o a asegurar su represión una vez transgredidas”.

* **La Autonomía de la Rama Judicial**

“Por explicable contraste evolutivo, derivado precisamente de la necesidad institucional de morigerar los excesivos atributos de los poderes gubernamentales, administrativos y de legislación, tanto ordinarios, como extraordinarios y excepcionales, el Estado de Derecho Contemporáneo ha buscado para los jueces no sólo el robustecer su tradicional autonomía orgánica frente a aquéllos sino preservar incólumne su función y competencia esencial de juzgamiento de delitos, independientemente de la interferencia de los otros poderes y agentes públicos. Pártase del presupuesto ideocrático de que en la Constitución está instituida la cláusula general de competencia de juzgamiento de los delitos en el poder judicial, para resguardar a los gobernados contra las penas arbitrarias o discrecionales de privación de su libertad, y de que por lo tanto la atribución en contrario sólo es admisible cuando quiera que de manera expresa, inequívoca y, obviamente, restringida se halle definida en la misma Carta. El axioma constitucional de la autonomía orgánica del poder judicial y de la función de juzgamiento por parte del juez ordinario, se halla fundamentalmente determinado, tanto de manera afirmativa como por exclusión, en los artículos 23, 24, 26, 28, 55, 58, 61, 141, 151, 152, 154, 156, 157, 158, 160, 161, 163, 164 y 170 de aquélla.

Según el precedente registro normativo trazado bajo el imperio de la propia Constitución, en ella se consagra la independencia orgánica del poder judicial, el origen y el régimen disciplinario y de responsabilidad autárquicos de sus integrantes; se deja clara la especialización funcional de juzgamientos de delitos en manos de los jueces y se establece nítidamente la arraigada institución de la competencia penológica del juez constitucional o juez natural.

... La Constitución no sólo no autoriza sino que proscribire los jueces penales dependientes de autoridades administrativas o integrantes de la rama ejecutiva, los juzgadores punitivos no judiciales, las jurisdicciones delictivas permanentes sui generis o mixtas o administrativas de carácter general y las excepciones implícitas o extensivas respecto de los principios arriba anunciados.

El Constituyente sólo admite de manera restringidísima, ocasional, específica y explícita, por excepción, que el legislador puede otorgar competencias judiciales de naturaleza delictiva a entidades o funcionarios no judiciales en los siguientes casos: penas militares in continenti para mantener el orden y la disciplina militar (art. 27.2); represión de delitos por parte de los capitanes de buque, no estando en puerto (art. 27.3); expresas facultades de colaboración judicial del Senado (arts. 58 y 97) y acusatoria fiscal de la Cámara (art. 102); ejercicio restrictivo y provisional de la simultánea competencia judicial junto con la civil o política, en tiempo de no paz (art. 61); concesión

de amnistía e indulto por delitos políticos (arts. 76.19 y 119.4); la institución específica y delimitada de los jurados por causas criminales (art. 164), y la de juzgamiento de los delitos cometidos por militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, por parte de tribunales militares o cortes marciales (art. 170). Nada más" (C.S.J. 30.05.1984).

b) Garantía del Derecho de Defensa y Presentación del Poder

"... La garantía del derecho permanente de defensa, aún la oficiosa y obligatoria, en defecto de la supletiva y voluntaria, se extiende no sólo al sindicado contumaz o renuente sino al auténtico sindicado ausente: pues sabido es que mientras la contumacia supone que el sindicado respecto del cual obra auto de detención no se hace presente simplemente porque no conoce de su vinculación al proceso, por ignorancia, por inconciencia, por aislamiento, por carencia de información sobre la existencia de la causa o por cualquiera otra circunstancia.

... Todo proceso supone un tratamiento probatorio. Tiénese entendido entonces que el procesado penalmente es sujeto esencial de la relación procesal y es parte y que el orden jurídico ha de exigir tanto su presencia como las coetáneas garantías de su defensa, no sólo para lograr probar, en beneficio del bien jurídico y social que se tutela, la comisión del hecho punible y obtener la punición del responsable, sino para darle oportunidad procesal idónea de

controversia y de defensa al sindicato de haberlo cometido. Y si esto no se hace presente por no saber del proceso que sigue contra él, o si sabiendo decide no comparecer, tornándose en contumaz o renuente, aún así, en éste y en aquel caso, el orden jurídico le preserva su derecho de defensa y al debido proceso con la exigencia de que el juez le designe y mantenga un abogado de oficio (C.S.J. 01.03.1984).

IV. TEMAS DE DERECHO DE POLICIA

a) El Derecho de Policía

“En el Estado contemporáneo, luego de haber cavado hondo en la lucha por las libertades ciudadanas contra las arbitrarias pretensiones del gobernante absoluto, se ha decantado una de las disciplinas reguladoras más controvertibles, permanentemente novedosa, de raigambre doctrinaria, que refleja de manera más próxima el grado de evolución social y cultural de los pueblos donde se aplica, inevitablemente previsor y, por lo mismo, condicionante de la libertad: es el Derecho de Policía.

El estatuto policivo es un instrumento sistemático de normas que regulan imperativamente comportamientos humanos, con carácter coactivo o preventivo, y excepcionalmente correctivo, coercitivo o represivo. Su vigencia interfiere irremisiblemente la dialéctica de toda unidad política instituída, entre el orden y la libertad, el mando y la obediencia, la autoridad y el derecho, lo benéfico y lo perjudi-

cial a la sociedad, lo conveniente e inconveniente al grupo, la disciplina y el desorden colectivos.

El derecho, por contraste, para garantizar la libertad, debe regularla; en cuanto impida el abuso en su ejercicio y en la medida en que la encauce dentro de los derroteros del querer social, no la suprime ni desconoce, sino que la protege, y en vez de debilitarse, la vigoriza, la hace posible.

...El derecho tiene que intervenir y el Derecho de Policía va por ahí, esa es su razón de ser, doctrinaria, práctica y mecánica; es el orden jurídico en que se apoya, el orden social, y que determina el ámbito del orden público, que entre nosotros, apunta a la preservación de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad, de la moralidad, de la economía, del ornato y del sosiego públicos” (C.S.J. 11.04.1982).

b) Poder de Policía, Función de Policía y Actividad Policial

“Distingue nuestra legislación entre poder de policía, función de policía y mera ejecución policiva.

1. El poder de policía, entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1 y 3 del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad. En nuestro Estado de

Derecho, conforme a las competencias que se señalaran adelante, lo ejercen únicamente quienes tienen origen representativo; el Congreso, el Presidente de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales.

2. La función de policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste; la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente, un alcalde, un inspector. El ejercicio de esta función no corresponde, de principio, a los miembros de los cuerpos uniformados de la policía.

3. En cambio, los oficiales, suboficiales y agentes de policía, no son jefes de policía, ya que éstos son civiles (art. 39 del Código); por lo tanto, aquéllos no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material instituída como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones se tildarían de discrecionales sólo debido a que no son actos jurídicos, por no tener competencia para expedirlos, pero están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, derivado de la competencia atribuída por el poder de policía, limitan el campo de acción de un

agente de policía, quien es simple ejecutor, quien manda obedeciendo, y hace cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía.

Colígese de lo precedentemente expresado que:

— El poder de policía es normativo: legal o reglamentario corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del Estado de Derecho es, además, preexistente.

— La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación, ni de regulación de la libertad.

— La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y esta necesariamente subordinada al poder y a la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad.

Pero, aunque ni la función de policía ni la actividad de los miembros de los cuerpos uniformados de policía, son de carácter reglamentario de la libertad, sin embargo, sí son esencialmente reglamentables. De no serlo, dichas actuaciones quedarían sueltas,

no serían siempre regladas y constituirían, ahí sí, seria amenaza contra el ejercicio de las libertades ciudadanas o sea que, frente a la función y a la actividad policial, el reglamento, en vez de ser obstáculo o negación de la libertad es una de sus fuentes válidas y legítimas de garantía; es, para mejor decir, su fundamental asidero (C.S.J. 11.04.82).

V. TEMAS DE HACIENDA PUBLICA

a) La Soberanía Monetaria y Cambiaria del Estado

* La Regulación Constitucional

“...Deja en claro la Corte que en nuestra Constitución se halla instituida la soberanía monetaria, cambiaria y crediticia del Estado. Dicho atributo estatal viene de antiguo y aunque su origen fue incipiente y compatible en parte con la actividad privada, ha venido evolucionando y consolidándose con el Estado mismo como actividad esencial de éste. Es además atribución propia de toda unidad política contemporánea, cualquiera que sea el sistema en que se sustente y el régimen político y jurídico que lo organice y regule.

Consiste sustancialmente en que el Estado asume en forma originaria, exclusiva y suprema la potestad política interna de organización, jurídica de regulación y técnica y operativa de la gestión y administración, del sistema monetario de la comunidad, de emisión y fijación del valor de la

moneda representada en billete o metálico, o aún en documentos, títulos o divisas de deuda, crédito y financiamiento público; así como la facultad de dirigir y regular los términos del crédito y del intercambio monetario y de sus valores en el orden internacional, con fundamento o no en un patrón común”.

...Desde 1886, y con el fortalecimiento ulterior derivado de las reformas constitucionales de 1936 y 1968, la Constitución consagra dicha soberanía en las disposiciones que siguen:

1. Como presupuestos, en el artículo 16 se dejó establecido que una de las finalidades y funciones fundamentales de las autoridades es la de asegurar a los gobernados “el cumplimiento de los deberes sociales del Estado”. En el artículo 32 se dispone desde 1936 que “la dirección general de la economía estará a cargo del Estado” y que “esté intervendrá, por mandato de la ley”, y tanto en el proceso económico privado como “en los servicios públicos”. La nuestra es una economía intervenida por los mecanismos de la “planeación económica y social “destinada a lograr una eficiente y racional utilización de los recursos humanos, naturales, financieros y tecnológicos y el de despegue hacia “el desarrollo integral”, según los mandatos de los artículos 32, 76.4, 80, 186 y 189. Es entendido además que de acuerdo con los artículos 39, inciso 4 y 76, ordinales 1, 10 y 12, por mandato directo o habilitado de la ley, el Estado es el supremo regulador del “servicio público” de la actividad monetaria, bancaria y crediticia del país, y que

aquél consolidó específicamente su competencia al respecto desde 1968 conforme a los artículos 76.22 y 120.22, en los que en órbitas repartidas entre Congreso y Gobierno se dispone para él la facultad de “dictar las normas (generales: 76.12 y reglamentarias 120-22)... para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior...”, además de las de asumir a cargo de la República las deudas interior y exterior y del servicio público nacional (art. 203), teniendo entonces que expedir las disposiciones atinentes a su deber social y servicio público monetario y de intercambio de divisas, para “fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesas y medidas” (art. 76.15), y para “ejercer... la intervención necesaria en el Banco de Emisión” (art. 120.14) y para “ejercer la inspección necesaria sobre los demás establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles, conforme a las leyes” (art. 120.15); todo, habida consideración adicional de que “queda prohibida en absoluto toda emisión de papel moneda de curso forzoso” (art. 49).

2. Téngase en cuenta además que por disposición del artículo 2 la soberanía reside en la Nación y se ejercerá en los términos de la Constitución, en la cual se consagra el dominio eminente de aquélla sobre el territorio y sus bienes públicos (art. 4), y que, atendido el mandato del artículo 202, “pertenecen a la República de Colombia: ...3. Las minas de oro, de

plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional”, con excepción de los derechos que por leyes anteriores al quince de abril de 1886 hubieren adquirido los particulares sobre algunas de ellas. Tampoco se olvide que frente a lo señalado en los artículos 30 y 32, se garantizan la propiedad privada, los derechos adquiridos con justo título, la libertad de empresa y la iniciativa privada, pero limitadas dentro del presupuesto de la dirección general de la economía y de la intervención de parte del Estado, por razones o motivos “de utilidad pública o interés social”, por la “función social de la propiedad” y por “el bien común”, con miras a “la justicia social” y al “mejoramiento armónico e integrado de la comunidad”.

La Soberanía Monetaria y Cambiaria es de estirpe Constitucional. El “monopolio” industrial es el origen simplemente legal

“Sienta la Corte su jurisprudencia en el sentido de que el sistema monetario, cambiario y crediticio nacional no es particular sino público, y público no de origen meramente legal sino de rango constitucional como quedó visto, y que como tal es soberano y por lo tanto monolítico e imperativo y no mixto y supletivo.

...Agrégase que con fundamento en las mismas normas constitucionales precedentemente descritas y anali-

zadas, la regulación constitucional del "monopolio legal", considerado como actividad industrial privada y sustituida por el Estado bajo las cuatro condiciones del artículo 31 de la Carta, de que se trate de una industria lícita, de que se formalice por ley, de que su formalización tenga por exclusivo propósito el arbitrio rentístico y de que sean indemnizados plenamente los individuales que en virtud de él queden privados del ejercicio de dicha industria, no corresponde ni es igual a la del régimen hasta aquí señalado de dirección de la política monetaria, cambiaria y crediticia que como soberano ejerce el Estado por mandato directo de la Constitución a través de ley; pues esta función, más que actividad, dada su naturaleza esencialmente pública y no privada, no es una industria que puedan ejercer ordinariamente los particulares como propia de éstos, sino deber social o servicio público de cargo del Estado, así éste por concesión o delegación mixta o privada haya otorgado a algunos de aquellos cierta injerencia mínima y ocasional en dicho ámbito.

Fácil quedaría afirmar, si apenas monopolio legal sustitutivo de industria privada fuese dicha tarea estatal, que aún indemnizado y previendo en la ley su regulación resultaría de todas maneras inconstitucional su normación por cuanto no tuvo por propósito un arbitrio rentístico, y que entonces los particulares son los llamados por la Carta a poseer y negociar libremente las divisas y el oro y a emitir moneda. Nada de esto, obviamente, cabe dentro de la Constitución. Trátase entonces de algo

diverso y de superior entidad: de la función soberana de emisión de moneda, de regulación del cambio exterior y de la deuda pública interna y externa, de la propiedad estatal del subsuelo y por ende del oro, de la función de la Hacienda Pública, es decir, para mejor comprender, de un monopolio no simplemente legal y subjetivo de una actividad privada, sino del monopolio constitucional e imperativo de una función soberana" (C.S.J. 27.09.1984).

b) Alcance de las Funciones de Ordenación del Gasto y de Ejecución Presupuestal de los Funcionarios de la Procuraduría

"Ciertamente, por lo demás en este artículo 120 de la Carta se consagra que el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Administrativa Nacional y que como tal tiene la función undécima de "cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión con arreglo a las leyes", la cual puede ser delegada en los ministros y no en la Procuraduría según el artículo 135 superior. Dicha atribución ha sido en efecto delegada, previo el tamiz de la ley, en el Ministro de Hacienda con la asesoría de la Dirección Nacional de Presupuesto y de la Tesorería General de la República.

...Más no se le puede negar válidamente al Procurador, como colaborador en la función de ejecución presupuestal descrita, por no prohibirlo la Constitución, es la mera tarea administrativa de "ordenación de

gastos'' respecto del Presupuesto asignado al Ministerio Público, cuya ejecución atañe de modo primordial al Delegado del Ministerio de Hacienda en la Procuraduría y cuya vigilancia corresponde al Auditor de la Contraloría. En veces el Estado contemporáneo no deja ver claro y fácil cuál es su dimensión y complejidad, este es

todo el equívoco. Pero pretender que sea el Presidente de la República el ordenador del gasto en relación con el Presupuesto del Ministerio Público y con todos los demás presupuestos nacionales es, además de inconstitucional, impracticable (C.S.J. 28.02. 1985).

INDICE DE LAS SENTENCIAS SELECCIONADAS Y ESTUDIADAS

1. Acto Político y Acto Administrativo.

Sentencia de 05.08.1982 - Proceso N° 978-111E

2. Poder de Policía. Reglamentación Supletiva o Subsidiaria.

Sentencia de 21.04.1982 - Proceso N° 893.

3. Atribuciones del Presidente durante la Emergencia Económica. No puede realizar reformas generales del régimen impositivo ordinario.

Sentencia de 23.02.1983 - Proceso N° 1015 (115-E).

4. Representación y comparecencia de Entidades Públicas. En procesos contenciosos administrativos.

Sentencia de 23.08.1984 - Proceso N° 1157.

5. Código Contencioso Administrativo. Vigencia del recurso de súplica de la Ley 11/75.

Sentencia de 30.08.1984 - Proceso N° 1149.

6. Presentación del Poder. Es exigible el artículo 120 del Código de Procedimiento Penal.

Sentencia de 01.03.1984 - Proceso N° 1109.

7. Expropiación de inmuebles. Inexigibles las indemnizaciones fijadas por la Ley 14 de 1983.

Sentencia 23.02.1984 - Proceso N° 1108.

8. Leyes de autorizaciones especiales. Diferencia con las leyes de facultades extraordinarias.

Sentencia 29.05.1984 - Proceso N° 1133.

9. Leyes aprobatorias de Tratados Públicos. Carácter supralegal.

Sentencia 13.02.1984 - Proceso N° 1110.

10. Soberanía monetaria y cambiaria del Estado. Regulación constitucional

Sentencia 27.09.1984 - Proceso N° 1208.

**11. Competencia Judicial en Materia Delictiva. Las autoridades de policía no juzgan delitos.
Sentencia de 30.05.1984 - Proceso N° 1129.**

**12. Facultades de Ejecución Presupuestal. Otorgamiento a funcionarios que no pertenecen a la Rama Ejecutiva.
Sentencia 28.02.1985 - Proceso N° 1251.**

**13. Régimen Disciplinario de la Función Pública. Principios esenciales.
Sentencia 07.03.1985 - Proceso N° 1259.**

**14. Leyes de Autorizaciones Especiales. Diferencias con las leyes de facultades extraordinarias.
Sentencia 02.05.1985 - Proceso N° 1282.**

