

ESTADO DE SITIO

Conexidad de las normas con la emergencia enfrentada. — Intervención estatal en época de guerra o de conmoción interior. — Exequibilidad del Decreto 994 de 1966.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 8 de abril de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Adán Arriaga Andrade*.

El ciudadano Alvaro Copete Lizarralde solicita la invalidación del Decreto legislativo número 994 de 1966, “por el cual se adoptan unas disposiciones sobre la marina mercante colombiana”, que reputa inexecutable por haber sido dictado con invocación del artículo 121 de la Constitución a pesar de no tener, para el demandante, “relación directa con el restablecimiento del perturbado orden público” ni el “carácter intrínsecamente transitorio de toda norma expedida con fundamento en las facultades del estado de sitio”, y porque, además, pretende conferir al Gobierno autorizaciones cuyo origen es privativo del Congreso, para intervenir en la explotación de algunas empresas, y precisamente contrariando la voluntad expresa de las Cámaras Legislativas.

El acto así acusado dispone:

“Artículo 1º Autorízase al Gobierno para que periódicamente, teniendo en cuenta la conveniencia de fomentar la marina mercante nacional y flota auxiliar de la Armada Nacional y su estado de desarrollo, fije el porcentaje de carga de importación y exportación reservada a los buques de bandera colombiana.

“Artículo 2º Se considera buque de bandera colombiana el que reúna las siguientes condiciones:

“a) Que esté matriculado en el país y su título de propiedad sea registrado conforme a la legislación colombiana;

“b) En cuanto al personal, el Capitán, los Oficiales y como mínimo el 80% del resto de la

tripulación, deberán ser colombianos, habilitados por autoridad competente, debiéndose usar obligatoriamente el castellano en las órdenes de mando verbales y escritas y del servicio del buque, y en las anotaciones, libros o documentos exigidos.

“La Dirección de Marina Mercante Colombiana autorizará a los armadores la contratación de personal extranjero, cuando en el país no lo hubiere capacitado o idóneo o en número suficiente;

“c) Si el propietario fuere una persona natural, deberá ser colombiano, y si se trata de una copropiedad, más de la mitad del valor del buque deberá pertenecer a colombiano, y

“d) Si se trata de una sociedad de capitales, ella deberá estar constituida conforme a las leyes colombianas, y tener en el país su sede real y efectiva, debiendo el Gerente y los dos tercios, por lo menos de los directores, administradores, ser colombianos, y la mayoría del capital pertenecer a personas naturales o jurídicas colombianas.

“No se podrá autorizar el uso de la bandera colombiana a los buques mercantes que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo.

“Artículo 3º Buques cargueros de servicio público marítimo son aquellos destinados al transporte por mar de mercaderías de cualquier embarcador o usuario que desee ocupar sus bodegas, que sirven el tráfico de importación y exportación del país en forma regular, eficaz y continua, y cuyos itinerarios se publican periódicamente.

“Artículo 4º La Marina Mercante Nacional formará parte de la reserva naval de la República, y en este carácter el Gobierno podrá convenir con las compañías navieras las condiciones

particulares que deberán reunir las naves desde el punto de vista de la defensa nacional.

“El Gobierno podrá llamar al servicio del Estado a cualesquiera naves colombianas con su oficialidad y tripulación, en caso de guerra exterior o conmoción interna, y quedarán sometidas a las disposiciones legales y reglamentarias de la Armada Nacional. Esta procurará que el personal de la dotación con que recibe la nave conserve su trabajo a bordo, y tomará las medidas para que los trabajadores desplazados de la unidad no queden cesantes.

“Artículo 5º Los empresarios de transporte marítimo no pueden ser Agentes de Aduana por sí ni por interpuesta persona. Tampoco podrán ser socios o copartícipes en organizaciones cuyo objeto social sea el agenciamiento de Aduanas.

“Artículo 6º La reglamentación del presente Decreto se dictará dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de su publicación en el ‘Diario Oficial’.

“Artículo 7º Este Decreto rige desde su sanción”.

Solicitado el concepto del Procurador General de la Nación, éste sostiene la constitucionalidad del decreto.

La Corte considera.

Según el numeral 1º del artículo 120 del Estatuto Fundamental, corresponde al Presidente de la República la función de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Para ese efecto, el artículo 121 del mismo estatuto dispone que, mediante la declaración del estado de sitio y mientras dure la anomalía, “el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones”; pero no puede derogar las leyes sino limitarse “a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio”, pues debe declarar “restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento, y dejen de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado”. Finalmente, el artículo 214 confía a la Corte “la guarda de la integridad de la Constitución”, con potestad para “decidir definitivamente sobre la exequibilidad” de los decretos de estado de sitio “cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano”.

El entendimiento armónico de este conjunto de preceptos le ha permitido a la jurisprudencia

deducir, cada vez con mayor precisión, que la finalidad de los decretos extraordinarios coherentes por el estado de sitio no puede ser diversa del restablecimiento del orden perturbado; que, en cuanto se encamine a tal fin y no rebase las limitaciones absolutas de la Carta, válidas aun para la guerra, la facultad legislativa del Gobierno, si efímera es tan amplia que excede la ordinaria del Congreso; pero que esos decretos de emergencia deben ostentar algunos signos objetivos de su conexidad con el orden público a cuya restauración se enderezan, pues la calificación definitiva de su constitucionalidad, a instancia de cualquier ciudadano, compete a una Rama del Poder distinta de la que los dictó.

Sobre este último aspecto tiene dicho la Corte reiteradamente:

“La necesidad de que, a un mismo tiempo, se ejerzan por el Presidente y por la Corte, facultades calificadoras acerca de la conexidad de un decreto o de una ley con la guarda del orden público, sin que se produzca para ello una colisión de competencias sobre la materia, objeto de la soberana determinación de cada Rama del Poder, indica como natural premisa de una norma precedente la consideración de estas hipótesis:

“1ª En la aplicación de los preceptos pertinentes de la Carta hay casos de manifiesta y clara congruencia de la norma que se suspende o se dicta, con la guarda del orden público.

“2ª Hay casos, así mismo, en que la norma nueva o la que se suspende, no guarda, en forma clara y evidente, ninguna relación con el orden público, y

“3ª Hay casos dudosos, en los cuales no se manifiesta la conexidad del acto legislativo con el orden público. A estas situaciones distintas, que pueden ofrecerse al juicio de la Corte, ha de corresponder una posición también diferente, que consulte la naturaleza propia del fenómeno en cada caso contemplado. Para la primera hipótesis, la declaración de exequibilidad se impone como necesaria consecuencia.

“Para la segunda, es indudable, con fundamento análogo, que la inexecutable debe ser proferida. En los casos dudosos, cuando la vinculación del ordenamiento de carácter legislativo con el orden público, no es clara u ostensible, la prudencia del fallador constitucional le exige decidirse por la exequibilidad, para evitar que pueda perturbarse el cabal cumplimiento del mandato de la Carta, que entrega al Presidente de la República la suprema responsabilidad del orden, finalidad que debe prevalecer, apreciada por el Primer Magistrado, frente a la duda del juzga-

dor respecto a la conexidad del acto de Gobierno con la guarda del orden público. Si se presenta la duda sobre tal relación, es natural que ella se resuelva con la declaración de exequibilidad que haga la Corte, después de comprobar o deducir que no es claro y evidente el que la norma acusada no se vincule a la guarda del orden público. Debiendo la Corte Suprema de Justicia pronunciarse, respecto a la constitucionalidad de un decreto legislativo acusado, hallándose obligada a cooperar armónicamente con el Presidente de la República, a la conservación o restablecimiento de la normalidad, y no estando cierta de la inco nexión de aquél con el orden público, ha de preferir su decisión, por el aspecto de que se trata, en sentido favorable a la vigencia del acto ejecutivo.

“En otros términos: Si la norma del decreto es clara y manifiestamente dirigida a la guarda del orden, se acomoda a las exigencias del Estatuto; si manifiesta y evidentemente no tiene relación con dicho objeto, lo contraría o quebranta. En los casos dudosos, cuando tal relación no es ostensible, la calificación del Presidente sobre la conexidad de la disposición con la guarda del orden público, debe prevalecer”.

Para enjuiciar a la luz de esa doctrina el decreto acusado en su conjunto, conviene examinar por separado las diversas disposiciones que lo integran, siguiendo el orden lógico de las materias reguladas:

El artículo 4º declara que “la marina mercante nacional” hace parte de “la reserva naval de la República”, tanto por el aspecto de “las condiciones particulares que deberán reunir las naves desde el punto de vista de la defensa nacional” como por el de su vocación “al servicio del Estado... con su oficialidad y tripulación, en caso de guerra exterior o conmoción interna”.

Sobre el particular la Ley 92 de 1948 tenía ya dicho:

“Artículo 7º Las embarcaciones marítimas y fluviales administradas directamente por el Gobierno Nacional, o en las cuales tenga participación como accionista, o aquellas que disfruten de subvención nacional, o que simplemente *enarbolan el Pabellón Nacional* (subraya la Corte), constituirán la flota de reserva de la Armada.

“Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá tomar bajo su dirección, administración y fiscalización las unidades a que se refiere el artículo precedente, cuando la situación interna o externa del país así lo exija”.

“Artículo 51. La reserva naval secundaria estará formada por el personal que se encuentre en condiciones físicas y técnicas para desempe-

ñar cargos del servicio activo o auxiliar, estará constituida en la siguiente forma:

“...c) Por los ciudadanos inscritos en los registros de la marina mercante nacional y en las empresas particulares de navegación marítima y fluvial”.

“Artículo 54. El Gobierno podrá llamar las reservas de la Armada en cualquier época que lo estime conveniente, ya sea por razones de índole internacional o por necesidades especiales impuestas por la organización nacional”.

“Artículo 56. Las reservas naval voluntaria y secundaria serán movilizadas en caso de emergencia interna o internacional, y retiradas tan pronto como cese la causa de su llamamiento a filas”.

El nuevo precepto no hace más que resumir y reiterar esas normas preexistentes, típicas de la legislación marcial y cuya exequibilidad no se discute; por lo cual, considerado aisladamente, acaso podría tildársele de redundante o superfluo. Sin embargo, en realidad sirve de adecuada introducción a otra norma, el artículo 2º que define el concepto de “buque de bandera colombiana” para efectos de su incorporación en la “reserva naval de la República”, frente a la notoria vaguedad de la locución arriba subrayada (“embarcaciones... que simplemente enarbolan el Pabellón Nacional”), contrariando ex profeso algunos ordenamientos legales anteriores sobre nacionalidad de los propietarios de la nave y de los oficiales de la misma; comoquiera que unos y otros podían ser extranjeros conforme a los artículos 25, 26 y 89 del Decreto legislativo número 3183 de 1952, adoptado con vigencia permanente por la Ley 141 de 1961, y deben ser necesariamente colombianos, según la prescripción en estudio, con la salvedad allí expresada.

Ahora bien: La conexidad de tales innovaciones del Decreto 994 de 1966 con el restablecimiento del orden público perturbado, salta a la vista, con tanto mayor claridad cuanto que en el Decreto 1288 de 1965 se indican, entre las causas inmediatas de la declaración del estado de sitio, los atentados contra la libertad, la vida y los bienes de las personas; los desórdenes, tumultos y choques ocurridos; la inseguridad social y la aparición de alarmantes formas de delincuencia, fenómenos todos cuyo tratamiento y represión exige medidas militares, como lo son las comentadas. De las cuales tampoco puede afirmarse, con el demandante, “que requieren ser convertidas en legislación permanente”, pues nada en sus términos repugna a la vigencia transitoria que la Constitución les asigna.

Admitida la exequibilidad (para la Corte manifiesta) de los artículos 2º y 4º del decreto acusado, el artículo 1º, que autoriza la asignación periódica de porcentajes de carga a las naves de bandera colombiana, aparece íntimamente ligado con ellos en cuanto tiende a "fomentar la marina mercante nacional y flota auxiliar de la Armada Nacional", y por ese aspecto participa de la conexidad con el restablecimiento del orden público que de los mismos se predica.

Además, en la motivación del decreto se lee: "Que es deber del Gobierno Nacional proteger y estimular el desarrollo de la Marina Mercante Colombiana, a cuyo efecto es necesario dotarla de un instrumento que le permita dar adecuada y equitativa participación a dicha marina en la distribución de la carga de importación y exportación, cuyo constante aumento ha creado congestiones y demoras en la movilización de los cargamentos, con serio deterioro de los mismos, y recargos injustificados en los costos de operación". Con lo cual, junto a la necesidad de estimular el desarrollo de unos cuadros de reserva cuyo potencial aumenta la capacidad defensiva de la Armada Nacional, se invocan otras circunstancias, como la congestión de los puertos, las demoras en la movilización de mercancías y el recargo injustificado en los costos de operación, de notorio carácter económico. Y también, el Decreto 1288 de 1965 hizo hincapié en "los problemas económicos que afectan a la nación", al señalar los factores determinantes de la declaración de estado de sitio.

En cuanto al "carácter intrínsecamente transitorio que debe tener toda norma expedida con fundamento en las facultades del estado de sitio", según reclama la demanda, más bien que un requisito adicional es un elemento de orientación para apreciar el grado de conexidad de tales normas con la emergencia por ellas efrenada. De ahí que la Corte haya expresado:

"Cuando por decreto se legisla sobre cosas que por su naturaleza exigen reglas de carácter permanente y no soluciones circunstanciales y transitorias, empieza a descubrirse con bastante claridad la incongruencia de la medida legislativa con el restablecimiento del orden público, desde luego que el ostensible propósito de la norma no consiste en resolver situación alguna de emergencia sino que tiende a regular íntegra y permanentemente la materia como lo haría el Parlamento en ambiente propio de la normalidad constitucional". (Sentencia de 5 de agosto de 1958).

En el caso concreto que se estudia, sólo el adverbio "periódicamente", referido a la fijación

del porcentaje de carga reservado a los buques de bandera colombiana, podría suscitar alguna duda sobre la vocación permanente de la medida, que se desvanecería al observar cómo la periodicidad es compatible con cualquier lapso de tiempo, largo o breve.

Y aunque en la motivación del decreto impugnado se aduce igualmente la conveniencia de una "legislación similar a la adoptada en la mayoría de los países sobre protección de sus respectivas marinas mercantes nacionales", es argumento que, si nada pesa en favor de la constitucionalidad, tampoco la excluye. Pues ya tiene dicho esta Corporación:

"La transitoriedad de la norma legislativa dictada por el Gobierno es característica que de un modo general debe satisfacer el ordenamiento del estado de sitio, porque con base en las facultades extraordinarias correspondientes no han de tomarse disposiciones que por su naturaleza son de carácter permanente. Sin embargo, esta consideración no es óbice para que en ciertos casos de urgencia se den preceptos de estado de sitio que impliquen un cambio de legislación respecto de la que se suspenda, en razón de la emergencia misma, por imponerlo así la necesidad de orden político, social o económico que confronta el Ejecutivo. Tales normas, muy singulares dentro del régimen jurídico extraordinario, sustituyen la legislación suspendida, por otra acorde con la necesidad del restablecimiento del orden. Expedida tal legislación, es posible que por el acierto de sus disposiciones, más ventajosas que las precedentes, sea conveniente reiterarlas por el legislador ordinario, para que prolonguen su efecto benéfico una vez levantado el estado de sitio. A ello, en modo alguno, se opone la transitoriedad que deben tener los preceptos legislativos correspondientes. Porque lo prescrito en la Carta es que cesen de regir los mandatos de carácter legislativo cuando el orden público se restablezca.

"El Congreso, con autonomía, puede realizar ese paso de la norma transitoria a una permanente, a través de su función propia de legislador, que no es incompatible con el estado de sitio, menos ahora cuando por mandato del Acto legislativo número 1 de 1960, debe permanecer reunido mientras perdure tal estado.

"Debe, por tanto, pensarse, al juzgar sobre la transitoriedad de los decretos legislativos, y acerca de su constitucionalidad, en que a veces el legislador extraordinario puede verse obligado a expedir normas que, además de ser medio adecuado para el restablecimiento de la normalidad, por

su naturaleza sean idóneas para regular estados permanentes de derecho. Ello, por sí solo, no conlleva inconstitucionalidad.

“Esto no significa que en el examen que le corresponde hacer a la Corte, si halla claro que la norma es apta para situaciones permanentes, pero que no enfrenta una situación transitoria de perturbación del orden público, carezca de apoyo en la insatisfacción de este presupuesto para declarar inexecutable tal disposición”. (Sentencia de 18 de mayo de 1966).

Todavía el acusador ataca por otro flanco, con razones serias, el ordenamiento en examen:

“A través del artículo 121 —arguye— el Ejecutivo no puede asumir jamás la integridad de la función legislativa que corresponde al Congreso, porque hay atribuciones que pertenecen a éste de manera exclusiva, por suponer una colaboración entre las Ramas Legislativa y Ejecutiva. Así, a través del estado de sitio el Gobierno nunca puede ejercer la atribución del Congreso de investir al Presidente de facultades extraordinarias, consagrada en el ordinal 12 del artículo 76, como tampoco la asignada en el ordinal 11 del mismo artículo de dar autorizaciones al Gobierno en materias administrativas.

“El Gobierno es *uno* ejerza cualquiera de las facultades que tiene por virtud del ordenamiento constitucional. Por tanto, es un contrasentido lógico que el Gobierno se autorice a sí mismo para realizar un acto determinado.

“El Gobierno no puede ampliar la órbita de su propia competencia a través de dicotomizar el papel que le corresponde según las funciones que ejerza. En otras palabras, el Gobierno legislador no es diferente del Gobierno administrador y, por ello, si carece de competencia para realizar determinado acto dentro de sus funciones ordinarias, no puede auto-otorgárselas obrando con funciones extraordinarias.

“Y es que al respecto solo pueden darse tres hipótesis:

“a) El Gobierno tiene competencia para dictar una disposición en virtud de las excepcionales facultades que le otorga el artículo 121, en cuyo caso la disposición debe estar consagrada directamente por un decreto legislativo, con la firma de todos los Ministros;

“b) El Gobierno tiene competencia para producir un acto dentro de sus atribuciones ordinarias, evento en el cual sobra una autorización dada por decreto legislativo;

“c) El Gobierno carece en absoluto de esa competencia, que no puede ser adquirida sino a través de una ley expedida por el Congreso.

“Basta hacer una breve composición de lugar para que resalte el contrasentido que implica la práctica que se acusa. ¿Qué fundamento lógico puede tener un decreto que dice: ‘El Presidente de la República autoriza al Gobierno para señalar el porcentaje de carga reservada a los buques de bandera colombiana’? No es el propio Presidente el Jefe del Gobierno que recibe la pretendida autorización?

“Pero si resulta sobre modo evidente que una disposición de este carácter no tiene fundamento lógico y, por tanto, quebranta el límite del artículo 121, el asunto sube de punto si la autorización que se pretende otorgar versa precisamente sobre materia que implique intervención de Estado.

“Dice el artículo 32 de la actual Codificación:

“ ‘El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

“ ‘Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 76, ordinal 12, de la Constitución’.

“Este precepto proviene de la reforma de 1945 y sustituyó el artículo 28 de la Codificación de 1936, 11 de la enmienda constitucional de aquel año, que disponía:

“ ‘El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias y empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

“Parágrafo. Las leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara’.

“La comparación de los dos preceptos, por lo que hace al asunto que nos ocupa, nos muestra cómo mientras en 1936 el órgano interventor era el propio Congreso, puesto que la intervención debía realizarse ‘por medio de leyes’, a partir de 1945 el órgano interventor es el Gobierno cuando para ello exista ‘mandato de la ley’. Pero esta ley tiene que ser precisamente dictada por el Congreso, tanto que ni siquiera está permitido investir al Gobierno de facultades extraordinarias, para el ejercicio de esta atribución. Aunque yo he criticado el hecho de haber excluido la intervención de Estado de las materias que pue-

den ser objeto de facultades extraordinarias, un estudio más a fondo del problema me ha llevado a concluir que esta exclusión no solo es lógica, sino que resulta casi obvia, porque al fin de cuentas el autorizar al Gobierno para intervenir en las industrias no es sino una modalidad del otorgamiento de funciones legislativas y, por tanto, siempre tiene que aparecer la actividad del Congreso y orden a investir al Gobierno de esta potestad.

“Si aceptamos que una norma legal es la que crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter general, no puede remitirse a duda que las disposiciones que se dictan para realizar la intervención de Estado tienen carácter de verdaderas leyes. Supongamos que el Gobierno, en ejercicio de las autorizaciones de que habla el decreto acusado, determina cualquier porcentaje de carga reservada para los buques de bandera colombiana. ¿No crearía una situación jurídica de carácter general, cuya esencia es típicamente legislativa? ¿Y no tendríamos el caso extravagantísimo de que esa potestad verdaderamente legislativa nace de una disposición dictada por el propio Gobierno? ¿No resulta meridianamente claro que en materia de intervención de Estado es imprescindible la colaboración de las Ramas Legislativa y Ejecutiva?”.

Los argumentos así expuestos en la demanda carecen de base firme.

Cuando glosan una supuesta dicotomía del Gobierno legislador que autoriza al Gobierno administrador para realizar actos que exceden sus funciones ordinarias, basta observar que tal desdoblamiento no emerge del decreto impugnado con las características indicadas. Desde luego, una norma legislativa (ya provenga del Congreso o ya del Presidente en razón del estado de sitio) es susceptible de desarrollos reglamentarios y requiere mecanismos y procedimientos de ejecución que corresponden al ámbito propio del Gobierno, marcado por la Carta. Lo que ahora se examina tiene fuerza transitoria de ley, en cuanto permite “dar adecuada y equitativa participación” a los buques de bandera colombiana “en la distribución de la carga de importación y exportación”. Pero la fijación periódica del porcentaje concreto de esa participación será acto de simple reglamento o ejecución del precepto sustancial y, por serlo, compete de todos modos al Gobierno.

En lo atinente a la ineludible colaboración de las Ramas Legislativa y Ejecutiva para la intervención en las industrias y empresas públicas y privadas que prevé el artículo 32 del Estatuto y

a la excepción que éste consagra, los planteamientos del impugnador coinciden con la doctrina de la Corte, que en otras oportunidades ha expresado:

“Intervenir quiere decir jurídicamente, imponer a los explotadores o dueños de las industrias ciertas normas de actividad o funcionamiento para obtener los fines indicados en el mismo artículo”. (G. J., Tomo XLVII, pág. 603).

“Quiso el constituyente que fuese el Congreso el que adoptase las medidas tocantes con la intervención; que ésta no se hiciese sino previo mandato legal, seguramente porque no creyó conveniente dejar en el Ejecutivo la adopción de tan grave medida. Y si tal ordenamiento resulta del Estatuto, es porque quien lo expidió pensó, sin duda, que disposiciones tan trascendentales como son las que afectan a pueden afectar la estructura económica de la Nación, a través de la amplitud o las restricciones de la libertad de industria, debían discutirse y adoptarse por los representantes del pueblo en las Cámaras Legislativas”. (G. J., Tomo LXV, pág. 34).

Solo que esa plausible doctrina se refiere a la intervención estatal en épocas de normalidad, para regular situaciones permanentes, susceptibles, por tanto, del amplio estudio y la dilatada controversia que caracterizan la función parlamentaria. Pero en tiempos de guerra o de conmoción interior cuya gravedad justifique el estado de sitio, es cuando con más frecuencia se presenta la necesidad de intervenir súbitamente las actividades, operaciones y negocios de los particulares para la defensa del país o la restauración del orden, aunque los efectos de las medidas queden circunscritos a la duración de la emergencia. Por lo mismo, las medidas de intervención en estado de sitio no son las reguladas por el artículo 32 de la Ley de Leyes, “con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”, sino “las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones”, en los eventos contemplados en el artículo 121 y con el propósito de restablecer la normalidad.

Si, pues, la “adecuada y equitativa participación” de la marina mercante colombiana “en la distribución de la carga de importación y exportación”, mediante la fijación periódica de una cuota o porcentaje, no fuere un simple estímulo para su subsistencia y desarrollo, como la

motivó el Gobierno, sino una medida de intervención en la industria del transporte, tampoco resultaría violatoria de la Carta.

Es pertinente agregar, prohiéndolo, este aparte de la vista fiscal:

“Alega el demandante que por Decreto legislativo número 994 se contrarió el querer del Congreso, puesto que esas medidas habían sido incluidas en un proyecto de ley que el Senado de la República negó; no hay prueba alguna de que lo mismo que adoptó el Gobierno por el Decreto acusado hubiera sido lo rechazado por el Senado. Pero aun cuando lo fuera, es posible que una medida negada por el Congreso en tiempos de normalidad deba adoptarse en época de anormalidad, precisamente para regresar a aquélla”.

Finalmente, el artículo 5º del acto acusado (pues el 3º contiene apenas la definición reglamentaria de los buques cargueros de servicio público marítimo) prohíbe a los transportadores de servicio público marítimo, sin distinción de nacionalidad, ser Agentes de Aduana o “socios o copartícipes en organizaciones cuyo objeto social sea el agenciamiento de aduanas”. Ninguna referencia a esta materia trae la motivación del decreto, ni es objeto de especial comentario en la demanda, ni a ella alude el concepto de la Procuraduría. Pero sí se observa que la de aduanas es una de las principales rentas del fisco nacional; que el contrabando en general deteriora la economía de cualquier país, y el de armas en particular debe ser prevenido y reprimido dondequiera para la restauración de la normalidad, y

que la concurrencia en unas mismas personas de las calidades de empresarios de transporte y de agentes de aduana puede ofrecer peligros en esos campos, aparece cuando menos dudoso que la norma no tenga ninguna relación con el restablecimiento del orden público perturbado o que repugne a su transitoriedad característica. De donde, según la doctrina transcrita al comienzo de este proveído, la prudencia del fallador debe inclinarlo por la exequibilidad.

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara que ES EXEQUIBLE el Decreto 994 de 1966.

Comuníquese a las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público, notifíquese, cópiese e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Presidente, *Luis Fernando Paredes A., Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Efrén Osejo Peña, Antonio Moreno Mosquera, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Victor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.*

Ricardo Ramírez L.
Secretario.