

ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL – Reglamentos / LEY DE HONORES A LA MEMORIA DE JORGE ELIÉCER GAITÁN – Reglamentación / EXCESO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – No configuración

[L]os artículos 1° al 6° del Decreto demandado [Decreto Reglamentario 2122 de 1949] tienen pleno sustento en las disposiciones del Decreto Legislativo 1265 de 1948, y, además, son expresión de la facultad con que cuenta el Estado de disponer, administrar y conservar los bienes que le pertenecen, en tanto que los artículos 7° y 8° le dan alcance a las previsiones del artículo 3° de la Ley 45 de 1948, perspectiva desde la cual en este caso no se avizora ningún exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del Ejecutivo. La realidad jurídica, debidamente consolidada, producto del mencionado decreto legislativo de honores, se insiste, fue, precisamente, la situación que también reglamentó el acto acusado, teniendo en cuenta que, por las razones ya reseñadas, aquel, en virtud de las particularidades del caso concreto, no perdió sus efectos con la terminación del estado de excepción ya referido. La plena vigencia de la situación consolidada en mención también la corrobora el hecho de que, con posterioridad al decreto reglamentario aquí demandado, el Gobierno Nacional ha expedido otras normas con el fin de regular diversas circunstancias sobrevinientes, relacionadas con el adecuado manejo y administración del monumento y del museo Jorge Eliécer Gaitán, tales como el Decreto 1948 de 1966, “por el cual se reglamenta el Decreto extraordinario 1265 de 1948, sobre honores al doctor Jorge Eliécer Gaitán”; el Decreto 87 de 1976, “Por el cual se integran el Museo Jorge Eliécer Gaitán y el Centro Jorge Eliécer Gaitán y se dictan otras disposiciones”, y el Decreto 1078 de 1995, por el cual se aprueba el Acuerdo núm. 005 del 17 de mayo de 1995, que adopta los estatutos y la estructura interna del Instituto Colombiano de la Participación Jorge Eliécer Gaitán, entre otros.

ESTADO DE SITIO – Por grave caso de conmoción interior y de perturbación del orden por la muerte de Jorge Eliecer Gaitán / DECRETO LEY DE HONORES – Naturaleza / DECRETO LEY DE HONORES A JORGE ELIÉCER GAITÁN – Es un acto normativo especial que produce efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto / DECRETO LEY DE HONORES EXPEDIDO EN ESTADO DE SITIO – No pierde vigencia cuando este se levanta / DERECHOS CONSOLIDADOS

[L]a Sala firmemente considera, teniendo en cuenta la ya reseñada naturaleza especial de las leyes de honores que, de acuerdo con sus fines, según ya se dijo, bien pueden expedirse durante la vigencia de un estado de excepción, que estas no deben perder automáticamente sus efectos cuando este se levanta por cuanto, si así fuera, se desconocerían absurdamente, y contra toda lógica y razón, los fines y alcances de este tipo de normas, encaminadas precisamente a crear derechos subjetivos materiales o inmateriales en cabeza de los destinatarios de las mismas, en el contexto del estado de anormalidad que se enfrenta. En efecto, carecería de todo sentido que el tributo o el homenaje otorgado en vigencia de un estado de excepción a ciudadanos ilustres que hayan prestados grandes servicios a la patria pierdan su sustento jurídico y se extingan de un plumazo con el solo levantamiento de la medida excepcional, por cuanto ello, en principio, no solo contradice la racionalidad y la lógica más elemental sino que, además, con ese entendimiento, claramente se podrían conculcar derechos subjetivos que hayan ingresado al patrimonio moral o físico del homenajeado. No puede perderse de vista que, como ocurrió en el caso examinado, estas leyes de honores normalmente vienen acompañadas de reconocimientos adicionales que también suelen materializarse y surtir plenos efectos jurídicos a la manera de derechos

consolidados, como sucede, por ejemplo, con la erección de monumentos o elementos conmemorativos análogos, accesorios a la exaltación misma, que una vez construidos, edificados o confeccionados, previo el agotamiento de trámites y procedimientos legalmente indispensables, que suelen involucrar múltiples situaciones jurídicas, e inclusive derechos de terceros y actuaciones judiciales en firme, no podrían desmontarse por el solo hecho de que el estado de excepción se levante, por cuanto ello, desde el punto de vista jurídico, se reitera, carecería de todo sentido y razón. De manera que, a juicio de la Sala, el Decreto Legislativo de Honores 1265 de 17 de marzo de 2018, que expidió el Gobierno en este caso, y que adicionalmente dispuso que la Nación adquiriese, como efectivamente ocurrió, el inmueble que fue la casa de habitación del doctor Jorge Eliécer Gaitán, de la biblioteca y demás objetos significativos que en ella existían, para los fines en el señalados, consistentes en erigir un monumento nacional, mausoleo y la formación de museo, no solo por las particularidades subjetivas atribuidas a este tipo de normas, sino, además, en virtud de las actuaciones judiciales en firme que materializaron, con efecto de cosa juzgada, lo que dicho decreto legislativo ordenó, generando inclusive derechos y situaciones consolidadas, no perdió sus efectos con el levantamiento del estado de excepción.

ESTADO DE SITIO – Por grave caso de conmoción interior y de perturbación del orden por la muerte de Jorge Eliecer Gaitán / DECRETO QUE HONRA LA MEMORIA DE JORGE ELIÉCER GAITÁN – Fu dictado cuando ya se había decretado el estado de sitio / DECRETO LEY DE HONORES – Naturaleza / CASA DE JORGE ELIÉCER GAITÁN – Monumento nacional

[E]l referido Decreto [Decreto Ley 1265 de 17 de abril de 1948] fue expedido por el entonces Presidente de la República, en uso de las facultades que le confería el artículo 121 de la anterior Constitución, en consideración a que el 9 de abril de 1948, una de las fechas más luctuosas de la historia reciente de nuestro país, se produjo la trágica desaparición del doctor Jorge Eliecer Gaitán. Fue así como, interpretando el sentimiento popular, quiso el Gobierno Nacional rendir un homenaje perenne a su memoria, para lo cual, dispuso: Consagrar como Monumento Nacional la casa donde vivió y en la cual se sepultarían sus restos, como efectivamente ocurrió, y se formaría un museo destinado a conservar la biblioteca y demás objetos que recordarían la vida y las actividades públicas del líder, como efectivamente ocurrió. En la norma con fuerza legal mencionada, se dispuso además, adquirir, por parte de la Nación, los terrenos necesarios para rodear la casa de una plaza que llevaría el nombre de Jorge Eliecer Gaitán y la erección de una estatua suya, al igual que declarar de utilidad pública la adquisición de los inmuebles indispensables para dar cumplimiento al Decreto; y los traslados presupuestales requeridos por parte del Gobierno Nacional para la ejecución de las obras ordenadas. [...] De la lectura de su encabezado, se observa que este fue expedido por el Presidente de la República con la firma de los Ministros del Gabinete, en uso de las facultades conferidas por el artículo 121, de la Constitución derogada, además, que para la fecha de su expedición ya estaban vigentes los Decretos 1239 y 1259 de 10 y 16 de abril de 1948, por medio de los cuales se decretó el estado de sitio en todo el territorio nacional. La Sala también advierte que el referido Decreto Legislativo, se enmarca en las denominadas leyes de honores, las cuales, como lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional, son cuerpos normativos en cuyas disposiciones se exaltan personas que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido consideradas como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir. Esta clase de leyes, como ya se indicó, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le

son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. Estas leyes se limitan, como lo dice el artículo 150, numeral 15, de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria” y, de manera alguna, pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley. En el caso del Decreto 1265 de 1948, “Por el cual se honra la memoria de un gran colombiano”, cabe anotar, que este fue promulgado días después de la trágica desaparición de Jorge Eliécer Gaitán, cuya transcendental vida y obra motivó al Ejecutivo a tributarle una condigna exaltación.

LEY DE HONORES A LA MEMORIA DE JORGE ELIÉCER GAITÁN – Reglamentación / REGLAMENTOS DE LAS LEYES – Corresponde al gobierno: Presidente de la República junto con los ministros respectivos

[L]a Sala observa que el Decreto 2122 de 16 de julio de 1949, por el cual se reglamenta la Ley 45 de 1948, sobre honores a la memoria del doctor Jorge Eliecer Gaitán, fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de los Ministros del Ramo, esto es, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, es así, como por este aspecto la norma se ajusta a la Constitución, que establece que los reglamentos de las leyes deben ser suscritos por el Gobierno el cual se encuentra conformado, según el artículo 59 de la Constitución derogada, 115 de la Constitución Política de 1991, por el Presidente de la República y el Ministro del ramo. Para el caso concreto, la jurisprudencia y la doctrina han entendido que la expedición de los reglamentos de las leyes corresponde al Gobierno, es decir, al Presidente de la República junto con el o los Ministros respectivos, según la materia de que se trate. El asunto que el Decreto Reglamentario demandado regula en este caso, hace referencia a la declaratoria de la casa que fue del doctor Jorge Eliecer Gaitán, como Monumento Nacional, junto con los objetos y biblioteca conservados en ella, la cual se denominaría “Casa Museo Jorge Eliecer Gaitán” y estaría adscrita al Ministerio de Educación; además, se fijan en la norma unas sumas de dinero para su vigilancia y manejo, un auxilio nacional al mausoleo que se erigirá en la tumba del doctor Gaitán y auxilios, a título de becas de estudio, para su hija Gloria Gaitán Jaramillo. Todas las anteriores erogaciones imputables al presupuesto del período fiscal entonces en curso. En este orden de ideas, no se requiere mayor análisis para hallar la relación temática existente entre los ministerios y el tema reglamentado, aspecto cuya legalidad no se discute en este proceso, pero cuya verificación resulta indispensable para establecer la validez formal de la reglamentación cuestionada.

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – Alcance / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[L]a potestad reglamentaria, es una atribución que no requiere de habilitación específica de la Ley, pues basta con la existencia de una norma legal que deba ser ejecutada para que el Gobierno pueda ponerla en práctica. Se trata, además, de una competencia permanente por cuanto mientras la ley subsista el Ejecutivo dispone de esa facultad y por eso puede modificar reglamentos anteriores y adaptarlos a la modalidad cambiante de los hechos. De ahí que se afirme que la facultad de reglamentar la Ley cuenta entre sus particularidades la de ser inalienable, intransferible e inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, debido a que el Ejecutivo nunca puede renunciar a ella, en la medida en que constituye un instrumento indispensable para que la Administración

cumpla con su función de proveer lo concerniente a la debida ejecución del ordenamiento jurídico positivo imperante. Es así como, en ejercicio de dicha atribución, el Gobierno selecciona los medios necesarios para la ejecución de la Ley, desarrolla principios expresos o tácitos contenidos en ella, y detalla requisitos, condiciones o exigencias que la misma establece, al igual que colma aparentes vacíos que impiden o dificultan su efectiva aplicación, todo ello, siempre y cuando el reglamento se mantenga dentro del marco general de lo legal. Por lo demás, la facultad o potestad reglamentaria se otorga al Gobierno Nacional “para la cumplida ejecución de las leyes” (numeral 3 del artículo 120 de la Constitución de 1886, hoy numeral 11 del artículo 189 de la constitución de 1991), teniendo en cuenta que el decreto que se expida, en ejercicio de tal atribución, debe limitarse a dar vida práctica a la Ley que tiende a desarrollar y que solo puede desenvolverse en el entorno que explícita o implícitamente está comprendido en ella.

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – Límites / DECRETO REGLAMENTARIO – Naturaleza sublegal / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[L]a reglamentación de la norma sustancial supone una facultad que no se circunscribe, ni lo debe hacer, a los severos límites de la manifestación literal de la Ley, por cuanto, bajo ese entendimiento, su finalidad perdería sentido teleológico para sumirse en la inutilidad de una mera reproducción. Se ha precisado entonces que la imprescindible desenvoltura de la reglamentación dentro de la correcta visión del contenido implícito de la ley encuentra su límite en el marco del objeto, voluntad y fin del precepto respectivo. Por ello, la Sala considera necesario reiterar lo que esta Corporación expresó en sentencia de 25 de abril de 1970, (Consejero ponente doctor Hernando Gómez Mejía), reiterado en sentencia de 28 de marzo de 1985, sobre la naturaleza sublegal de los decretos reglamentarios.

MUERTE DE JORGE ELIÉCER GAITÁN – Reseña histórica

Como lo registra la historia, el día 9 de abril del año 1948, se perpetró el homicidio del doctor Jorge Eliécer Gaitán Ayala, líder popular y político, quien se desempeñó como Profesor Universitario, Alcalde de Bogotá, Miembro del Congreso de la República Nacional y Jefe Único del Liberalismo Colombiano. Ocurrido el atentado, el cuerpo de Gaitán fue conducido a la Clínica Central, donde falleció y luego fue enterrado en la propia sala de su casa, donde permaneció hasta los años 80, cuando su cuerpo fue exhumado de la sala y vuelto a inhumar en el jardín anexo. El homicidio del caudillo liberal suscitó en el territorio nacional una serie de acontecimientos violentos que perturbaron la convivencia y el orden público, por lo que, el Gobierno de turno, encabezado por el señor Presidente de la República Mariano Ospina Pérez, mediante los Decretos 1239 y 1259 de 10 y 16 de abril de 1948, declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio Nacional, el cual, se levantó mediante Decreto 4144 de 16 de diciembre de 1948. Durante la vigencia del estado de excepción el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1265 del 17 de abril de 1948, y con el propósito de rendir un homenaje a la Memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, según se desprende del texto normativo respectivo, antes transcrito, entre otros aspectos, dispuso convertir la casa de la familia Gaitán Jaramillo en un Monumento Nacional y en un Museo. El Congreso de la República de Colombia, el 19 de noviembre de 1948, expidió la Ley 45 por la cual también se honra la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, la cual es reglamentada mediante Decreto 2122 de 16 de julio de 1949, aquí demandado.

LEY DE HONORES – Naturaleza

[L]as leyes de honores producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que es una de las características que normalmente hacen parte inescindible de la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singular, cuyo alcance se reduce exclusivamente a la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de supuestos. Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria” y, de manera alguna, pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN DE 1886 – ARTÍCULO 121 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 NUMERAL 15 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 189 NUMERAL 11 / DECRETO LEY 1265 DE 1948 / LEY 45 DE 1948

NORMA DEMANDADA: DECRETO REGLAMENTARIO 2122 DE 1949 (25 de julio) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 1 (No anulado) / DECRETO REGLAMENTARIO 2122 DE 1949 (25 de julio) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 2 (No anulado) / DECRETO REGLAMENTARIO 2122 DE 1949 (25 de julio) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 3 (No anulado) / DECRETO REGLAMENTARIO 2122 DE 1949 (25 de julio) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 4 (No anulado) / DECRETO REGLAMENTARIO 2122 DE 1949 (25 de julio) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 5 (No anulado) / DECRETO REGLAMENTARIO 2122 DE 1949 (25 de julio) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 6 (No anulado) / DECRETO REGLAMENTARIO 2122 DE 1949 (25 de julio) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 7 (No anulado) / DECRETO REGLAMENTARIO 2122 DE 1949 (25 de julio) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 8 (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-24-000-2009-00014-00

Actor: GLORIA AMPARO DE LAS MERCEDES GAITÁN JARAMILLO

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: NULIDAD

Tesis: LAS LEYES DE HONORES ADOPTADAS A TRAVÉS DE DECRETOS LEGISLATIVOS, EXPEDIDOS POR EL EJECUTIVO EN VIGENCIA DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN, COMO EL DE CONMOCIÓN INTERIOR, POR SUS

EFFECTOS SUBJETIVOS, INDIVIDUALES, PARTICULARES Y CONCRETOS, QUE INCLUSIVE PUEDEN DAR LUGAR A DERECHOS CONSOLIDADOS, NO NECESARIAMENTE PIERDEN EFECTOS CON EL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA, COMO EN PRINCIPIO SUCEDE CON LOS RESTANTES DECRETOS LEGISLATIVOS QUE DIFIERAN DE LAS PARTICULARIDADES DE AQUELLAS, Y EN ESTA OPORTUNIDAD EL DECRETO REGLAMENTARIO DEMANDADO ESTÁ ACORDE TANTO CON LA LEY 45 DE 1948 COMO CON EL DECRETO LEGISLATIVO 1265 DE 1948, QUE CREÓ UNA SITUACIÓN CONSOLIDADA.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Se decide, en única instancia, la demanda instaurada, mediante apoderado, por la ciudadana **GLORIA AMPARO DE LAS MERCEDES GAITÁN JARAMILLO**, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 84 del CCA., contra los **artículos 1° al 8° del Decreto 2122 de 1949**, por medio del cual se reglamenta la Ley 45 de 1948, sobre honores a la memoria del doctor **JORGE ELIECER GAITÁN AYALA**.

I.- ANTECEDENTES

I.1- La ciudadana **GLORIA AMPARO DE LAS MERCEDES GAITÁN JARAMILLO**, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA, presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de los artículos 1° al 8° del Decreto 2122 de 25 de julio de 1949, ***“Por el cual se reglamenta la Ley 45 de 1948, sobre honores a la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán”***, expedido por el Gobierno Nacional.

I.2- Según la demandante los apartes cuestionados del acto acusado vulneran los artículos 55 de la Carta Política de 1886, hoy artículo 113 de la Constitución Política de 1991; 121 de la Constitución Política de 1991, 20 de la Carta Política de 1886, hoy 6° de la Constitución Política de 1991 y el numeral 3 del artículo 120 de

la Carta Política de 1886, hoy numeral 11 del artículo 189 de la Constitución de 1991; y la Ley 45 de 9 de noviembre de 1948.

I.3.- Concepto de violación

La demandante inicia la estructuración de los cargos, así:

A-. Primer cargo. Violación del artículo 55, de la Carta Política de 1886, hoy artículo 113, de la Constitución Política de 1991.

Inició expresando que con la expedición de los artículos 1° al 8°, del Decreto Reglamentario 2122 de 1949, se vulneró el artículo 55 de la Carta Política de 1886, hoy 113 de la Constitución Política de 1991, -que establece el principio de separación de ramas y órganos del poder-, por cuanto el Ejecutivo invadió la órbita competencial del órgano Legislativo, incurriendo en extralimitación de funciones. Para ilustrar su planteamiento, transcribió apartes de lo manifestado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-983 de 8 de octubre de 2005 (Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil).

Según la demandante, la mencionada violación se configuró por el hecho de que el Ejecutivo al ejercer la potestad reglamentaria, injustificadamente desconoció las disposiciones de la Ley 45 de 1948, ya que reguló aspectos diferentes a los señalados en los textos normativos de la misma, contrariando la naturaleza de la atribución ejercida.

B-. Segundo Cargo. Violación del artículo 121 de la Constitución de 1991, artículo 20 de la Carta 1886, hoy artículo 6° de la Constitución de 1991, y el numeral 3 del artículo 120 de la Carta de 1886, hoy numeral 11 del artículo 189 de la

Constitución de 1991.

En complemento del cargo anterior, señala la demandante que la potestad reglamentaria tiene claros y precisos límites, en virtud de los cuales los actos que se expidan para reglamentar una ley o un decreto con fuerza de ley no pueden exceder el espíritu de las normas reglamentadas, pues la mencionada atribución únicamente está dada para determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que debe aplicarse la ley, sin que esté permitido invadir la esfera propia de esta, alterándola.

Recordó que en este caso el Congreso de la República no confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para legislar, de conformidad con el artículo 76, numeral 12, de la Constitución de 1886, hoy numeral 10 del artículo 150 de la Constitución de 1991.

Agregó que el Presidente de la República, al expedir el Decreto parcialmente acusado que él mismo tituló como: *“Por el cual se reglamenta la Ley 45 de 1948, sobre honores a la memoria del doctor Jorge Eliecer Gaitán”*, infringió preceptos constitucionales como el artículo 20 de la Carta de 1886, hoy 6° de la Constitución de 1991, en la medida en que, extralimitando sus competencias, proveyó sobre asuntos que excedían los límites previstos en la Ley de Honores.

Concluyó este cargo señalando que de la lectura de los actos acusados se extrae que el Gobierno Nacional resolvió sustituir al Congreso de la República, legislando, interpretando y reglamentado asuntos jurídicos no contenidos en la “norma origen”, de ahí que declarar la nulidad impetrada se justifique.

C-. Tercer cargo. Violación a la Ley de Honores núm. 45 de 1948.

Desde un enfoque centrado en la ley reglamentada, la demandante sostiene que con la expedición del Decreto Reglamentario 2122 de 1949, el Presidente de la República infringió flagrantemente el espíritu y la totalidad del articulado de la Ley de Honores núm. 45 de 1948, de 19 de noviembre pero promulgada el 11 de diciembre del mismo año, por cuanto, a su juicio, dicha Ley no estipuló ni consagró ninguno de los aspectos a los que se refieren los artículos 1° al 8° del Decreto 2122 de 1949, por lo que estima que aquél incurrió en una extralimitación de la potestad reglamentaria.

Seguidamente, la demandante detalló los aspectos que reglamentó el Gobierno Nacional en dicho Decreto y que no fueron “promulgados ni comisionados” (*sic*) por la Ley de Honores, así:

En relación con el artículo 1° del Decreto 2122 de 1949, aclaró inicialmente la demandante que la casa del doctor Gaitán no fue adquirida a través de un juicio de expropiación por el Estado como erróneamente se quiere hacer creer desde 1949; que este solo tuvo la administración de la misma, de hecho, a la fecha, el inmueble esta inscrito en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá a nombre de Gloria Amparo de las Mercedes Gaitán Jaramillo, producto de un trámite de sucesión adicional adelantado en el año 2007; sin embargo, el Gobierno Nacional se ha negado a hacerle entrega del inmueble.

Agregó que la Ley de Honores en ninguno de sus apartes declaró como Monumento Nacional a la casa del doctor Jorge Eliecer Gaitán, circunstancia que sí expresa el Decreto acusado que, además, hace referencia a la existencia del Decreto Extraordinario núm. 1265 de 1948, sin tener en cuenta que dicho Decreto extraordinario dejó de existir automáticamente para el ordenamiento jurídico

colombiano, con la expedición del Decreto 1444 de 17 de diciembre de 1948, por el cual el señor Presidente de la República levantó el “Estado de Sitio”, el cual, posteriormente, no fue adoptado como legislación permanente, por el Congreso de la República.

En torno al artículo 2° del Decreto 2122 de 1949, que dispone que el Gobierno Nacional toma en protección la casa del doctor Gaitán y su familia y asume la dirección de las obras que se llevarán a cabo para conservarla, la demandante advierte que la Ley 45 de 1948, tampoco incorpora disposición alguna al respecto ni confirió potestad o propiedad a aquel para la administración, cuidado o disposición del inmueble que en vida le perteneció al doctor Gaitán y su familia, sino que simplemente se refirió, de manera específica, a la construcción de un monumento en el pórtico de la casa, para lo que se destinó la suma de \$100.000 pesos como auxilio que se entregaría al Comité Nacional a cuyo cargo estaría el levantamiento de un mausoleo del doctor Gaitán. Además, anotó que el artículo 2° es consecuencia del artículo 1° y este, es consecuencia del Decreto 1265 de 1948 que, para ese entonces, de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, había dejado de existir, desde la fecha en que se produjo el levantamiento del Estado de sitio.

Aseveró la demandante que los artículos 3° y 4°, del Decreto 2122 de 1949, son los que más abiertamente infringen la Ley 45 de 1948, al expresar que la biblioteca, los muebles de uso personal, los diplomas, condecoraciones, títulos honoríficos, etc., serían conservados en la casa del doctor Jorge Eliecer Gaitán, inmueble en relación con el cual el Gobierno Nacional se arrogó la potestad de proteger y disponer sin tener razón o fundamento jurídico alguno. Al respecto precisó que ningún artículo de la Ley 45 de 1948, hizo referencia a la adquisición por parte del Estado de esos bienes.

Manifestó, igualmente, que los artículos 5° y 6° del Decreto 2122 de 1949, relacionados con la denominada “Casa Museo y Museo Jorge Eliecer Gaitán”, no se derivan de lo previsto en la Ley 45 de 1948, lo cual, a su juicio, constituye una clara infracción al ordenamiento jurídico colombiano que atenta contra el Estado de derecho.

En relación con los artículos 7° y 8°, la demandante sostiene que su nulidad precisamente obedece a su vinculación directa e inescindible con los artículos 1° al 6°. De ahí su conclusión, según la cual, si estos deben dejarse sin efecto aquellos deben correr la misma suerte.

Finalizó su argumentación con una reseña de diversos apartes de distintos fallos proferidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en relación con el tema de la potestad reglamentaria, entre ellas, las sentencias: C-028 de 1997 (Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero), C-302 de 5 de mayo de 1999 (Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz), C-509 de 14 de julio de 1999 (Magistrado ponente José Gregorio Hernández) y C-825 de 17 de agosto de 2005 (Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil), de 15 de mayo de 1997 (Expediente 4014, Consejero ponente Juan Alberto Polo Figueroa), de 3 de diciembre de 2007 (Expediente 31447, Consejera ponente Ruth Stella Correa Palacio) y de 11 de octubre de 2007 (Expediente 11001032400020040010001, Consejera ponente Martha Sofía Sanz Tobón).

II.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y de alegaciones.

II.1- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II.1.1 El Ministerio de Educación Nacional, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demandante para lo cual adujo, ante todo, que no le constaban los hechos de la demanda, por cuanto estos no guardaban relación con los asuntos de su competencia.

Seguidamente, en relación con la separación tripartita del poder público, explicó que la misma permite, por una parte, limitar el alcance del poder y, por ende, restringe su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y, por otra, asegura que los diversos órganos desarrollen un amplio grado de especialización institucional y les den manejo más técnico a sus funciones.

Defendió el actual fortalecimiento del Congreso de la República y del principio de separación de poderes, teniendo en cuenta que, en vigencia de la anterior Constitución, dicha Corporación podía delegar transitoria, pero generalizada y recurrentemente, funciones legislativas en el Ejecutivo para toda suerte de asuntos que iban desde la expedición de códigos hasta la creación de impuestos, con lo cual se desatendía el principio de representación política, pilar de la legitimidad de las decisiones políticas básicas.

Que una forma que encontró el Constituyente del 91 para enfrentar esa situación y fortalecer al Congreso de la República, fue restringir y hacer más exigente la

utilización de las facultades extraordinarias, con lo cual se reforzó igualmente el principio de separación de poderes, dado que las limitaciones temporales y materiales impuestas a las facultades extraordinarias, en particular, la exclusión de determinadas materias, como la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas o leyes marco, delimitan, de manera infranqueable, las competencias del Congreso de la República y del Ejecutivo, lo que atenúa el excesivo presidencialismo e introduce un mayor equilibrio entre las ramas del poder público.

Resaltó la importancia de que en un Estado Democrático de Derecho, fundado en la soberanía popular, las decisiones más importantes para la comunidad sean adoptadas por el órgano de representación popular y de deliberación pluralista y no por el Ejecutivo.

En relación con la potestad reglamentaria, manifestó que con ocasión del vacío de la legislación ordinaria del Congreso de la República, es que se ha incrementado el poder legiferante del Presidente de la República, mediante el ejercicio de facultades extraordinarias, previstas por la anterior Constitución en los artículos 76, numeral 12 y 118, numeral 8, y por la Carta del 91, en el artículo 150, numeral 10.

Expresó que para nadie es desconocido el hecho de que muchas de las más importantes leyes expedidas en el siglo pasado, entre ellas, varios Códigos, como los de Procedimiento Civil, Penal y el de Comercio, surgieron al amparo de las facultades extraordinarias. Por eso, quizás las fórmulas restrictivas adoptadas por la Carta del 1991, en su artículo 150, numeral 10, constituyen una respuesta legítima y adecuada al desbordamiento de las facultades extraordinarias que se produjo, en forma tan notable y fecunda, con la anterior Constitución.

Agregó que el Constituyente de 1991, introdujo modificaciones al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias que, de manera general, muestran una restricción de sus alcances, a pesar de que conservan los dos elementos básicos de la temporalidad y la precisión de la materia.

Advirtió que la demandante en la sustentación del cargo de violación de la ley de honores citó el artículo 7° del Decreto Reglamentario 2122 de 1949, norma según la cual:

“[...]

ARTÍCULO 7: El comité Nacional encargado, conforme al párrafo del artículo 3°. de la Ley 45, de la erección del mausoleo a Jorge Eliécer Gaitán, estará integrado así:

Por el Ministro de Educación o su delegado [...].”

Sin embargo, aclaró que, el Ministerio de Educación Nacional cedió a la Universidad Nacional de Colombia los derechos que poseía sobre todos los bienes inmuebles del liquidado COLPARTICIPAR, mediante Acta de entrega de 31 de marzo de 2005, suscrita por el Director Liquidador de esta entidad, la Ministra de Educación y el Rector de la Universidad Nacional de Colombia, en la que consta la transferencia efectuada a esta última, a título gratuito, de 40 inmuebles que corresponden a dos manzanas; la manzana del Exploratorio Nacional, ubicada entre las carreras 15 y 16 y las calles 42 y 43, predios en los que se ubica la Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán y una edificación denominada Exploratorio Nacional; y la manzana ubicada entre las carreras 15 y 16 y la calle 42 y la avenida 40, que comprende parte de las oficinas de COLPARTICIPAR y otros predios que se adquirieron para los fines del Instituto. Todo lo anterior se dejó en posesión de la Universidad Nacional, mediante la entrega de las llaves de los inmuebles.

Por último, enfatizó que mediante Resolución núm. 8250 de 19 de marzo de 2009, la Superintendencia de Notariado y Registro resolvió los recursos de reposición y apelación interpuestos por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP y la Universidad Nacional, contra los actos administrativos que ordenaron las anotaciones 5, 6 y 7 del Certificado de Tradición y Libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria núm. 50C-629840 (Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán), acto administrativo en el que se dispuso:

“[...]

PRIMERO: Ordenar al Registrador de instrumentos Públicos de Bogotá D.C-Zona Centro, corregir la anotación No. 2 del folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-629840, incluyendo como comentario **“Título Traslaticio de Dominio Art. 9 Ley 1° de 1943. Diligencia de entrega de juicio de expropiación contra la sucesión de Jorge Eliécer Gaitán según sentencia del 26 de noviembre del año próximo pasado”**. En consecuencia, se ordena igualmente devolver la X de propietario al municipio de Bogotá.

De la misma manera, se ordena excluir del campo de comentario de las anotaciones No. 3 y 4, el término FALSA TRADICIÓN.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, revocar la anotación número siete (7) del folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-629804, correspondiente a la inscripción de la escritura pública No. 01452 de 25 de junio de 2007, otorgada en la Notaría Quinta de Bogotá, por la que se realizó el acto de adición a la liquidación de la herencia del señor doctor Jorge Eliécer Gaitán [...].”

II.1.2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su escrito de intervención manifestó que no deben prosperar las pretensiones de la accionante, en síntesis, con fundamento en los siguientes argumentos:

A). Propuso, como primera excepción, la de falta de legitimación en la causa por pasiva por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP-, sobre la base de que dicho Ministerio nada tiene que ver con el objeto concreto de la *litis*,

por no ejercer ningún tipo de administración o disposición sobre el inmueble, o respecto de los bienes que hacen parte de la Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán; y que el hecho de que en la época en la que el bien fue adquirido y se declaró Monumento Nacional, mediante el Decreto 2122 de 1949, haya actuado el Ministerio Hacienda en la expedición de la norma, no significa que en este momento se derive algún tipo de relación jurídica por parte de dicha cartera sobre aquel, ya que la posesión sobre el mismo se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional y su manejo y administración lo tiene la Universidad Nacional de Colombia, por disposición del Ministerio de Educación Nacional.

Manifestó que, no obstante lo anterior, resultaba necesario defender la legalidad del Decreto demandado, en aras de legitimar su contenido, y de resaltar la importancia que tiene para la comunidad en general, un bien de interés cultural tanpreciado, de cara a lo establecido por el artículo 4º, de la Ley 397 de 1997¹.

En sustento de la excepción formulada, señaló que el Consejo de Estado ha diferenciado entre la legitimación en la causa de hecho y la material, precisando que, la primera, se presenta por la simple vinculación que hace el demandante al demandado, al atribuirle una conducta; y, la segunda, se da para quienes participan realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda.

Explicó que la legitimación en la causa es el factor que determina quiénes pueden ser objeto activo o pasivo de una decisión de fondo sobre las pretensiones

¹ “ARTICULO 4o. INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico[...]”.

formuladas en la demanda, que, en otras palabras, permite establecer si los que actúan en el litigio han debido hacerlo por ser personas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la *litis*.

B). Propuso como segunda excepción, la fundada en la consideración de que los actos administrados acusados no excedieron la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República, en el año de 1949.

Al efecto expresó que, conforme con el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, la razón teleológica de la potestad reglamentaria es “la cumplida ejecución de las leyes”. Que la jurisprudencia y la doctrina han considerado que el ejercicio de la potestad reglamentaria “exige”, por una parte, la existencia de una ley que pueda ser objeto de reglamentación; y, por la otra, el respeto del marco establecido en la misma ley, en las demás leyes y, obviamente, por la Constitución Política.

Señaló que a través de los actos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, deben “aportarse los detalles, o los pormenores de la ejecución de la ley, para facilitar su entendimiento y comprensión”, pues de lo que se trata es de hacer “real el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”, lo que significa, también, que “este poder reglamentario esta limitado por el espíritu y el contenido de la ley que se reglamenta”, de manera que el contenido del acto reglamentado será amplio o restringido, dependiendo de la generalidad o de la concreción y precisión de la ley que reglamenta.

Agregó que el Decreto Reglamentario demandado no hace cosa distinta que exaltar cada una de las cosas que pertenecieron al doctor Gaitán, a fin de

mantener incólume la memoria de este ilustre hombre, por lo que no se puede hablar de que se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria, puesto que, si así hubiese sido, se habrían tocado temas totalmente distintos a los relacionados con la exaltación perenne de lo que representó la vida política y académica del doctor Jorge Eliécer Gaitán.

Discrepó de lo manifestado por la demandante, en el sentido de que la declaratoria como Monumento Nacional de la Casa Museo, del doctor Jorge Eliécer Gaitán, establecida por el Decreto 1265 de 1948, carece de validez, por cuanto este Decreto perdió vigencia al ser levantado el Estado de Sitio mediante la expedición, por el Ejecutivo, del Decreto 4144 de 17 de diciembre de 1948, sobre todo si se tiene en cuenta que dicha norma no fue ratificada como legislación permanente por el Congreso de la República.

Refutó dicha afirmación manifestando que, mediante el anterior precepto constitucional², que se encuentra derogado, al Presidente de la República se le reconocía la facultad de expedir normas tendientes a conjurar la crisis que fundamentaba la declaratoria de Estado de Sitio, por ello, el Presidente de la República Mariano Ospina Pérez, tomó la decisión de expedir los Decretos 1239 y 1259 de 10 y 16 de abril de 1948, por los cuales se declaró turbado el orden público en el territorio Nacional, normas que permitieron la expedición del Decreto 1256 de la misma anualidad, por medio del cual se declaró como monumento nacional la Casa Museo del doctor Jorge Eliécer Gaitán, y es así que, al no ser ratificado dicho Decreto por parte del Congreso de la República, como legislación permanente, después de haberse levantado el estado de sitio, mediante el Decreto 4144 de 1948, el Presidente de la República decidió expedir el Decreto 2122 de 1949, por medio del cual se reglamentó la Ley 45 del 19 de diciembre de

² *Constitución Política de 1886, artículo 121.*

1948, norma esta que fue expedida para honrar la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán. Mediante dicho Decreto Reglamentario el señor Presidente de la República, nuevamente, declara Monumento Nacional la Casa Museo, en aras de hacer cumplir y materializar los honores a Gaitán a que se refiere la Ley 45 de 1948.

De ahí que no le asiste la razón a la demandante cuando pretende hacer ver en su libelo que la casa del doctor Gaitán no pudo haber sido declarada Monumento Nacional, al perder vigencia el Decreto 1265 de 1948, pues, si bien es cierto que esto último ocurrió, también lo es que el mismo ya había hecho referencia a los bienes de dicha casa, así como a la biblioteca, por lo que era necesario que el Presidente de la República se pronunciara, en el Decreto Reglamentario de la Ley 45 de 1948, acerca del destino de los objetos mencionados, sobre los cuales ya se había pronunciado el Decreto 2165 del mismo año, pues, de no ser así, para nada hubiese servido la expedición de la norma encaminada a brindarle un homenaje a todo lo que rodeaba y significó la memoria de Jorge Eliécer Gaitán.

C). Propuso como tercera excepción, la relacionada con la titularidad del Estado Colombiano sobre la propiedad de la Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán.

Al respectó manifestó que la “Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán” realmente pertenece al Estado Colombiano, ya que, contra lo que expresa la señora Gaitán Jaramillo, sí se llevó a cabo un proceso de expropiación ajustado a la Ley, de lo cual da cuenta la sentencia de expropiación de fecha 26 de noviembre de 1948, proferida por el Juzgado 1° Civil del Circuito de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo 858, del entonces Código Judicial, Ley 105 de 1931.

Advirtió que lo que buscaba la demandante con la pretensión de declaratoria de nulidad de los ocho primeros artículos del Decreto 2122 de 1949, es que el derecho de dominio de dicha casa quede nuevamente en cabeza de ella, así como las cosas que en vida pertenecieron al doctor Gaitán.

Explicó que la situación jurídica de la “Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán” y los procedimientos de expropiación del inmueble, de conformidad con lo señalado en el informe realizado por la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Nacional, sobre cómo ha sido la evolución de las disposiciones normativas que han regulado la administración, titularidad y tenencia de la Casa Museo, van desde la expedición, por parte del Gobierno Nacional, del Decreto 1265 de 1948, que dispuso consagrar la casa donde vivió el líder político como monumento Nacional y, también, que se formara un museo y se adquirieran por parte de la Nación los terrenos necesarios para la construcción de la plaza alrededor de la casa, hasta, la Resolución núm. 8250 de 19 de octubre de 2009, mediante la cual la Superintendencia de Notariado y Registro resolvió los recursos de reposición y apelación interpuestos por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP y la Universidad Nacional, contra los actos administrativos que ordenaron las anotaciones 5, 6 y 7 del certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria núm. 50C-629840 (Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán).

Reiteró que la propiedad del bien está en cabeza del Gobierno Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 1° del Decreto Legislativo 1371 de 28 de abril de 1948, por el cual se provee el cumplimiento del Decreto Legislativo 1265 de 17 de abril de 1948, luego de que aquel delegara en la Alcaldía de Bogotá la negociación de la casa en donde vivió el doctor Gaitán. De ahí que mediante diligencia que consta en Acta del 07 de julio de 1949, la Nación, por intermedio del Ministerio de Obras

Públicas, entró en posesión del inmueble y de los elementos de la casa museo, al suscribirse el mencionado documento, dentro del proceso de expropiación del Municipio de Bogotá contra la sucesión de Jorge Eliécer Gaitán, seguido en el Juzgado 1° Civil del Circuito, diligencia en la cual el Personero Municipal de la ciudad, compareció, en calidad de administrador del inmueble, con el fin de formalizar dicha entrega al administrador de inmuebles del Ministerio de Obras Públicas.

D). Presentó como cuarta excepción, la de prescripción adquisitiva de dominio por parte de la Nación Colombiana sobre la Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán.

Manifestó al respecto que, como se pudo establecer, la casa museo Jorge Eliécer Gaitán ha estado bajo la posesión del Estado colombiano desde el mismo momento en que se llevó a cabo el proceso de expropiación, al cual se hizo referencia, por lo tanto, y en virtud de lo señalado en las disposiciones que regulan la prescripción adquisitiva de dominio, debe declararse la titularidad del bien en favor de la Nación, representada en este caso por la Universidad Nacional.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

III.1 El Ministerio de Educación Nacional

Reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda y solicitó denegar las pretensiones a las que aspira la demandante en contra de la Nación.

III.2 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Se reafirmó igualmente en lo manifestado en la contestación de la demanda, y solicitó que se declare la legalidad de las normas acusadas.

IV-. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Según lo manifestado por el Delegado del Ministerio Público en este asunto, el problema jurídico a resolver por parte de la Sala se contrae a determinar si los artículos 1° al 8° del Decreto 2122 de 16 de julio de 1949, expedido por el Gobierno Nacional, infringieron las normas que le han servido de fundamento, en particular, los artículos 6° (20 de la Carta Política de 1886), 113 (55 de la Carta Política de 1886), 121 (20 de la Carta Política de 1886) y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991 (numeral 3° del artículo 120 de la Carta Política de 1886); así como la Ley 45 de 1948.

Con fundamento en el anterior planteamiento inició el análisis de los cargos y del problema jurídico allí formulado manifestando que, en líneas generales, al hacer uso de la potestad reglamentaria, el Ejecutivo no cuenta con un poder absoluto, pues está limitado por la Constitución y la Ley, ya que, en ejercicio de dicha atribución, el Presidente de la República no puede alterar o modificar la ley que reglamenta.

En relación con el artículo 1° del Decreto 2122 de 1949, el cual declara Monumento Nacional la antigua residencia de Jorge Eliécer Gaitán, señaló que al efectuar el análisis de esta disposición frente a los artículos correspondientes de la Ley 45 de 1948, a su juicio, resulta claro que el Presidente de la República excedió el ejercicio de la potestad reglamentaria, toda vez que en ninguno de los apartes de la mencionada norma se hace referencia a algún proyecto o destinación específica de dicho inmueble, tanto es así, que el artículo 3° solo

prevé la destinación de recursos para la confección de un monumento que se erigirá a Jorge Eliécer Gaitán, en el pórtico de la casa que fue su última morada; el artículo 4°, habla de que un retrato al óleo de Gaitán se colocará en uno de los salones del Senado de la República; el artículo 5°, se refiere al proyecto de construcción del teatro que llevará el nombre del caudillo y la imposición de una placa en su honor; el artículo 6°, versa sobre la creación del premio académico Jorge Eliécer Gaitán; el artículo 7°, dispone la creación de becas para cursos de especialización y perfeccionamiento en el área del derecho penal y de la criminología en el exterior; el artículo 9°, crea 15 becas permanentes en la Universidad Nacional para hijos de trabajadores que carezcan de capacidad económica para cursar estudios universitarios; el artículo 10°, ordena la adquisición de la propiedad de la obra científica y política del doctor Jorge Eliécer Gaitán; los artículos 11 y 12 son disposiciones relacionadas con la expedición de estampillas y acuñación de moneda con el retrato de Gaitán; y el artículo 13, establece la provisión de recursos con destino a la educación de la hija del doctor Gaitán.

Reiteró que en dicha Ley no existe disposición alguna relacionada con la casa de Jorge Eliécer Gaitán, ni con la intención de que sea declarada monumento nacional, razón por la que, en su criterio, el aparte <<*Declárese monumento nacional la casa que fue del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en Bogotá*>>, del artículo 1° del decreto demandado, debe desaparecer del ordenamiento jurídico.

Frente al artículo 2° del Decreto 2122 de 1949, estimó que ninguna de las normas que componen la Ley 45 de 1948, hace referencia a algún proyecto o destinación específica para dicho inmueble, razón por la que, la conservación, vigilancia y realización de las obras producto de la declaratoria de monumento nacional del inmueble que fue propiedad de Jorge Eliécer Gaitán, tampoco se encuentran

cobijadas ni previstas por la mencionada Ley, de ahí que el artículo 2° del decreto demandado debe igualmente desaparecer del ordenamiento jurídico.

En relación con los artículos 3° y 4° del Decreto 2122 de 1949, señaló que, tal como lo indica la demandante, la Ley 45 de 1948 no previó disposición relacionada con la conservación de la biblioteca, los muebles de uso personal, los diplomas, condecoraciones y títulos honoríficos de Jorge Eliécer Gaitán o que se hubiere otorgado facultad alguna a la junta, a la que se refiere el parágrafo del artículo 3° de la Ley, para distribuir y colocar placas, pergaminos, coronas y demás ofrendas enviadas a la tumba de Jorge Eliécer Gaitán, motivo por el cual, a su juicio, también se deben anular.

Con respecto a los artículos 5° y 6° del Decreto 2122 de 1949, precisó que, del análisis de las mencionadas disposiciones junto con los artículos correspondientes de la Ley 45 de 1948, resulta claro que el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria, toda vez que en ninguno de los apartes de las normas mencionadas se hace referencia a que el inmueble que fue morada de Jorge Eliécer Gaitán estaba destinado a convertirse en un museo creado en su honor, ni, obviamente, se hace mención a la planta de personal que lo atendería. Es por ello que, en su parecer, estas normas también deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico.

En lo concerniente a los artículos 7° y 8° del Decreto 2122 de 1949, que se refieren, en su orden, a la composición del Comité Nacional encargado de la erección del museo y de la forma como se manejaría la suma destinada como auxilio nacional para la construcción del monumento a Jorge Eliécer Gaitán, el Ministerio Público estimó que tales medidas sí son desarrollo de lo previsto en el

artículo 3° de la Ley 45 de 1948, motivo por el cual las disposiciones respectivas se encuentran ajustadas a la norma reglamentada.

Concluyó que los razonamientos anteriores permiten inferir que la demandante logró desvirtuar la presunción de legalidad de los siguientes artículos de las normas reglamentarias acusadas: El aparte <<*Declárese monumento nacional la casa que fue del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en Bogotá*>>, del artículo 1°, del Decreto 2122 de 1949, así como sus artículos 2° al 6°, los que deben desaparecer del ordenamiento jurídico por contravenir las normas que les han servido de fundamento, en particular, el artículo 120 de la Constitución política de 1886 y la Ley 45 de 1948.

V.-CONSIDERACIONES DE LA SALA

Sea lo primero advertir que el señor Consejero doctor **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, mediante escrito de 12 de abril de 2018, manifestó impedimento para conocer del presente asunto, con fundamento en la causal establecida en el numeral 12 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por virtud de lo dispuesto en el artículo 160 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto fungió como Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, y en tal condición intervino dentro proceso de la referencia y presentó concepto sobre el mismo. Tal impedimento le fue aceptado por la Magistrada Sustanciadora, mediante auto de 12 de abril de 2018, al encontrar subsumidos los hechos alegados en la causal legal invocada.

Los actos acusados

En orden a decidir el presente asunto, la Sala trae a colación los apartes del acto acusado, artículos 1° al 8°, del Decreto 2122 de 26 de julio de 1949.

[...]

Honores a la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán.

DECRETO NÚMERO 2122 DE 1949

(JULIO 16)

Por el cual se reglamenta la Ley 45 de 1948, sobre honores a la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase monumento nacional la casa que fue del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en Bogotá, y que hoy pertenece al Estado Colombiano, según el Decreto-ley número 1265 (abril 17) de 1948 y el desarrollo judicial que tuvo dicho Decreto.

Artículo 2°. En consecuencia, el Gobierno toma la protección de este bien y asume la dirección de las obras que se llevarán a cabo para conservarlo, así como la vigilancia del mausoleo, una vez que haya sido construido y entregado por el Comité y por la Junta a que se refiere el artículo 3° de la Ley 45 de 1948.

Artículo 3°. La biblioteca del doctor Jorge Eliécer Gaitán, así como los muebles que fueron de su uso personal, y los diplomas, condecoraciones y demás títulos honoríficos que se le otorgaron en vida, serán conservados en la casa. El Ministerio de Educación tomará todas las medidas necesarias para que tales objetos puedan quedar a la vista del público, sin menoscabo ni deterioro.

Artículo 4°. Las placas, pergaminos, coronas y demás ofrendas enviadas a la tumba del doctor Jorge Eliécer Gaitán, así como las que en lo sucesivo se envíen, serán distribuidas y colocadas definitivamente por la Junta a que se refiere el parágrafo del artículo 3° de la Ley citada, atendiendo a su propia conservación y a la estética del monumento.

Artículo 5°. El inmueble de que se trata, junto con los objetos y biblioteca conservados en él, tendrá la denominación de "Casa y Museo Jorge Eliécer Gaitán", y estará adscrito al Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 6° Para el manejo y vigilancia de la "Casa y Museo Jorge Eliécer Gaitán", créanse los siguientes cargos: un Director nombrado por el Gobierno, bajo cuya dependencia estará el establecimiento mencionado y quien, para asegurar el manejo, constituirá una caución en la cuantía que fije la Contraloría General de la República, con asignación mensual de \$ 240: un Celador permanente, encargado del

aseo, que servirá bajo las órdenes del Director, con sueldo mensual de[...].

Artículo 7° El Comité Nacional encargado, conforme al párrafo del artículo 3° de la Ley 45, de la erección del mausoleo a Jorge Eliécer Gaitán, estará integrado así: Por el Ministro de Educación o su delegado. Doctor Luis Eduardo Gacharná. Doctor Luis Carlos Pérez.

Artículo 8° La suma de cien mil pesos (\$ 100.000) destinada; como auxilio nacional al mausoleo que se erigirá en la tumba del doctor Gaitán, se pagará al Tesorero del Comité constituido para este efecto, una vez que se llenen los requisitos siguientes:

a) Que se haya demostrado la existencia del Comité Nacional Pro-Monumento, mediante el acta respectiva, en papel común, con las firmas autógrafas y el número de las cédulas de las personas que concurrieron a la instalación del mismo;

b) Que se haya demostrado la instalación del Comité, mediante el acta correspondiente, original, suscrita por los miembros integrantes;

c) Que el Tesorero designado por esta entidad sea conocido de la Sección de Contabilidad del Ministerio de Educación como persona capaz de manejar fondos públicos: y que haya constituido fianza en la forma y por la cuantía que señale el Contralor General de la República, y

d) Que los proyectos del monumento, así como los contratos que se celebren para su construcción, hayan sido aprobados por la Junta integrada por doña Amparo Jaramillo de Gaitán, el Director de la Escuela de Bellas Artes, un representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y el delegado del Ministerio de Obras Públicas. Para demostrar este punto, es necesario acompañar, con las firmas autógrafas, el acta de instalación de la Junta y el acta de la sesión en la cual se hayan aprobado los proyectos y contratos.

[...]

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá a 10 de julio de 1949.

MARIANO OSPINA PEREZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Hernán JARAMILLO OCAMPO; El Ministro de Educación Nacional, ELISEO ARANGO”.

Objeto de litigio

La controversia planteada gira en torno a la inconstitucionalidad e ilegalidad que, a juicio de la actora, está presente en los artículos 1° al 8°, del Decreto Reglamentario 2122 de 10 de julio de 1949, ***“Por el cual se reglamenta la Ley 45 de 1948, sobre honores a la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán”***, expedido por Gobierno Nacional, conformado por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Educación Nacional.

Cargos planteados por la demandante

Primer cargo

La nulidad deprecada, por las razones precedentemente reseñadas, en el acápite II.3, básicamente se sustenta en la consideración de que con la expedición de las disposiciones reglamentarias cuestionadas, el Ejecutivo Nacional desconoció el principio constitucional de la separación tripartita del poder público (artículo 55 de la Carta Política de 1886 hoy artículo 113 de la Constitución de 1991) al invadir la órbita de competencias del órgano legislativo, al regular asuntos reservados a la ley bajo la excusa de estar reglamentando un precepto superior.

Segundo cargo

Consiste en que se desbordaron los claros y determinados límites de la potestad reglamentaria que la Constitución reconoce (numeral 3 del artículo 120 de la Carta Política de 1886, hoy numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991), en la medida en que la reglamentación cuestionada no se limitó a definir, en este caso, las circunstancias de tiempo modo y lugar en que debía aplicarse la ley, sino que desbordó los mandatos de esta.

Tercer cargo

Se funda en la consideración de que se excedieron las disposiciones de la Ley de Honores 45 de 1948, pues, con el pretexto de reglamentarlas, se adoptaron medidas que la misma no establecía.

Al respecto cabe advertir que si bien la demandante formalmente escindió el concepto de violación en tres cargos, seguramente con el propósito de abundar en argumentos encaminados a evidenciar la configuración de la ilegalidad aducida, en realidad, el análisis material u objetivo de lo que aquella plantea permite concluir, sin duda alguna, que dichos cargos son o se reducen a uno solo y que este tiene que ver, precisamente, con la violación de la Ley 45 de 1948, por parte del Decreto Reglamentario 2122 de 1949, pues solo sí se demuestra que este último únicamente podría reglamentar el contenido normativo de dicha ley y que lo hizo indebidamente, al desbordar o exceder lo establecido en sus disposiciones, se podría generar, por consecuencia, el desconocimiento de las normas constitucionales, ya indicadas, relacionadas con el principio de la división tripartita de poderes y lo que supone el ejercicio de la potestad reglamentaria. De modo que si en este caso el desconocimiento de la mencionada ley no se da tampoco se daría el de las disposiciones constitucionales referidas. En otras palabras, sería inútil confrontar directamente el contenido cuestionado del reglamento (artículos 1° al 8°) con lo que establecen las aludidas normas constitucionales, sin pasar, necesariamente, por el análisis de la Ley 45 de 1948, y lo que ella representa, por cuanto ese proceder no conduciría a derivar ningún tipo de conclusión sobre el problema jurídico en discusión.

Así las cosas, el cargo que efectivamente debe la Sala examinar en esta oportunidad, a efectos de establecer si le asiste o no la razón a la demandante en

lo que plantea, es precisamente el relacionado con la supuesta violación de la Ley 45 de 1948 por parte del Decreto Reglamentario 2122 de 1949, del cual se afirma que desborda o excede los mandatos de la Ley reglamentada, y la conclusión positiva o negativa a la que se arribe, como consecuencia de dicho estudio, será lo que a la larga determine la configuración o no de las infracciones constitucionales que, de forma consecencial, también fueron alegadas, pues de violarse la mencionada Ley, de igual manera, se violaría la Constitución, o, lo contrario, si no ocurre lo primero, tampoco lo segundo.

Queda claro entonces cuál es el único cargo cuyo estudio primordialmente debe la Sala acometer.

El orden de los temas a tratar

Según se desprende de las particularidades que exhibe la cuestión litigiosa, descritas en los antecedentes previamente reseñados, la decisión que en esta oportunidad la Sala habrá de adoptar, necesariamente, debe estar precedida del análisis de aspectos significativos, íntimamente vinculados con el problema jurídico a dilucidar, tales como: (i) La potestad reglamentaria del Presidente de la República y (ii) la naturaleza de la Ley de Honores, temas que, de manera puntual, requieren ser abordados antes de proceder a examinar los cargos de la demanda y resolver sobre su procedencia.

Potestad reglamentaria

La Sala estima pertinente empezar por recordar que una de las diversas aproximaciones que subyacen en torno a la figura de la potestad reglamentaria indica que esta se contrae a “[...] *la producción de un acto administrativo que hace*

real el enunciado abstracto de la ley... [Para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real³”.

Frente al alcance de la potestad reglamentaria esta misma Sección, en sentencia de 6 de junio de 2013⁴, señaló, lo siguiente:

“[...] Constitucionalmente la potestad reglamentaria pertenece al Presidente de la República (Artículo 189 (11) Superior), quien como Jefe de Gobierno la ejerce mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes; actos que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 Superior, revisten una forma especial, en la medida en que deben contar con la firma del Ministro o Director de Departamento Administrativo respectivo, quienes por ese hecho se hacen responsables.

“El ejercicio de la potestad reglamentaria tiene por objeto dictar las normas complementarias necesarias para la cumplida ejecución de una regulación. Por ello, el acto reglamentario es un acto complementario de la regulación y no una creación originaria como ésta [...]”. (La Sala destaca).

También ilustra con suficiencia lo concerniente a la potestad reglamentaria la sentencia de 8 de febrero de 2000, de la Sala Plena del Consejo de Estado, la cual, en uno de sus apartes, en lo pertinente, precisó:

*“[...] El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. **Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable, aunque no es un poder absoluto pues se halla limitado por la Constitución y la ley, ya que al ejercerla el Presidente de la República no puede alterar o modificar la ley que reglamenta.** (Resalta la sala).*

³ Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, recogida en la Sentencia C-350 de 1997.

⁴ Consejo de Estado. (Expediente núm. 11001-03-24-000-2006-00284-00, actor: Luis Jaime Salgar Vegalara, Consejera Ponente Doctora María Claudia Rojas Lasso). Coincide con Sentencia C-805 de 2001. Corte Constitucional.

*“Los límites de la potestad reglamentaria están señalados en cada caso por la necesidad de que sea cumplida debidamente la ley de que se trate, de manera que si la ley suministra todos los elementos indispensables para su cumplimiento, nada habrá de agregársele y, por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria; **pero si faltan en ella detalles necesarios para su correcta aplicación habrá lugar a proveer a la regulación de esos detalles, en ejercicio de la potestad reglamentaria. En otros términos, tanta será la materia reglamentable cuanto determine la necesidad de dar cumplimiento a la ley [...]**” (Negrillas fuera de texto.)*

Como puede observarse, los apartes jurisprudenciales reseñados dan cuenta de que la potestad reglamentaria, es una atribución que no requiere de habilitación específica de la Ley, pues basta con la existencia de una norma legal que deba ser ejecutada para que el Gobierno pueda ponerla en práctica.

Se trata, además, de una competencia permanente por cuanto mientras la ley subsista el Ejecutivo dispone de esa facultad y por eso puede modificar reglamentos anteriores y adaptarlos a la modalidad cambiante de los hechos.

De ahí que se afirme que la facultad de reglamentar la Ley cuenta entre sus particularidades la de ser inalienable, intransferible e inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, debido a que el Ejecutivo nunca puede renunciar a ella, en la medida en que constituye un instrumento indispensable para que la Administración cumpla con su función de proveer lo concerniente a la debida ejecución del ordenamiento jurídico positivo imperante.

Es así como, en ejercicio de dicha atribución, el Gobierno selecciona los medios necesarios para la ejecución de la Ley, desarrolla principios expresos o tácitos contenidos en ella, y detalla requisitos, condiciones o exigencias que la misma establece, al igual que colma aparentes vacíos que impiden o dificultan su efectiva aplicación, todo ello, siempre y cuando el reglamento se mantenga dentro del

marco general de lo legal.

Por lo demás, la facultad o potestad reglamentaria se otorga al Gobierno Nacional “para la cumplida ejecución de las leyes” (numeral 3 del artículo 120 de la Constitución de 1886⁵, hoy numeral 11 del artículo 189 de la constitución de 1991⁶), teniendo en cuenta que el decreto que se expida, en ejercicio de tal atribución, debe limitarse a dar vida práctica a la Ley que tiende a desarrollar y que solo puede desenvolverse en el entorno que explícita o implícitamente está comprendido en ella.

La jurisprudencia sobre el tema también ha señalado que la reglamentación de la norma sustancial supone una facultad que no se circunscribe, ni lo debe hacer, a los severos límites de la manifestación literal de la Ley, por cuanto, bajo ese entendimiento, su finalidad perdería sentido teleológico para sumirse en la inutilidad de una mera reproducción. Se ha precisado entonces que la imprescindible desenvolvura de la reglamentación dentro de la correcta visión del contenido implícito de la ley encuentra su límite en el marco del objeto, voluntad y fin del precepto respectivo⁷.

Por ello, la Sala considera necesario reiterar lo que esta Corporación expresó en sentencia de 25 de abril de 1970, (Consejero ponente doctor Hernando Gómez

⁵ “**Artículo 120.** Corresponde al Presidente de la República de la República como suprema autoridad administrativa:

[...]

3°. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las ordenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

[...].”

⁶ “**Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

⁷ Consejo de Estado. Sentencia de 01 de junio de 1990. Radicación número: 1294. Actor: JUAN CARLOS GALINDO VACHA. Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Referencia: Acción De Nulidad. Consejero ponente: RODRIGO VIEIRA PUERTA.

Mejía), reiterado en sentencia de 28 de marzo de 1985, sobre la naturaleza sublegal de los decretos reglamentarios, en la cual se dijo:

"[...]Pero, es evidente también, que en la tarea reglamentaria el gobierno debe desarrollar **no sólo lo que hay expreso en la ley sino lo que hay implícito en ella, lo que está en la entraña misma de la norma reglamentada, aunque las palabras no lo expresen, en forma tal que el reglamento no debe atenerse únicamente a la expresión literal de la norma porque si así fuera su función se limitaría a una mera reproducción de ella; es necesario entonces que el poder reglamentario desentrañe el contenido implícito, la finalidad específica de la ley sustantiva, con lo cual podrá moverse con mayor desenvoltura y agilidad, teniendo en cuenta desde luego siempre el principio de no rebasar ni la letra, ni la intención, ni la materia intrínseca y si se quiere finalista del precepto sustantivo. Porque nadie duda que una copia servil, literal de la ley que, se reglamenta, sería la negación misma de la facultad reglamentaria, y su utilidad práctica sería también totalmente negativa**⁸[...]". (la Sala destaca y subraya).

En lo que toca con la situación que es objeto de estudio, la Sala observa que el Decreto 2122 de 16 de julio de 1949, por el cual se reglamenta la Ley 45 de 1948, sobre honores a la memoria del doctor Jorge Eliecer Gaitán, fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de los Ministros del Ramo, esto es, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, es así, como por este aspecto la norma se ajusta a la Constitución, que establece que los reglamentos de las leyes deben ser suscritos por el Gobierno el cual se encuentra conformado, según el artículo 59 de la Constitución derogada, 115⁹ de la

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 28 de marzo de 1985. Expediente 2896. Consejero ponente, doctor Julio César Uribe Acosta.

⁹ "Artículo 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

"El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

"Ningún acto del Presidente de la República, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento

Constitución Política de 1991, por el Presidente de la República y el Ministro del ramo.

Para el caso concreto, la jurisprudencia y la doctrina han entendido que la expedición de los reglamentos de las leyes corresponde al Gobierno, es decir, al Presidente de la República junto con el o los Ministros respectivos, según la materia de que se trate¹⁰.

El asunto que el Decreto Reglamentario demandado regula en este caso, hace referencia a la declaratoria de la casa que fue del doctor Jorge Eliecer Gaitán, como Monumento Nacional, junto con los objetos y biblioteca conservados en ella, la cual se denominaría “Casa Museo Jorge Eliecer Gaitán” y estaría adscrita al Ministerio de Educación; además, se fijan en la norma unas sumas de dinero para su vigilancia y manejo, un auxilio nacional al mausoleo que se erigirá en la tumba

Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho se hacen responsables.” (Negrillas fuera de texto).

¹⁰ En tal sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-577 de 1995 , consideró: “42. Al expedir un decreto los miembros del Gobierno asumen de manera compartida las responsabilidades políticas y jurídicas correspondientes. En este orden de ideas, la ley no puede obligar al Gobierno a expedir un decreto cuyo contenido material no ha sido estudiado ni decidido por él, pues al Presidente de la República, los ministros y jefes de departamento administrativo que en cada negocio particular constituyen Gobierno, no pueden responder por la expedición de un acto producto de la voluntad exclusiva de otro órgano.” (Negrillas fuera de texto)

Pero determinar cuáles ministros o jefes de departamento administrativo deben suscribir con el Presidente de la República el reglamento no es fácil de definir, y menos a priori, pues las materias de que se puede ocupar un reglamento son muy variadas, de modo que concretar quién conforma el Gobierno, en cada caso concreto, requiere una revisión de los asuntos tratados en el reglamento, así como de las competencias asignadas a los Ministerios y Departamentos Administrativos, para deducir de allí cuáles de sus Jefes deben acompañar al Presidente de la República en la firma del decreto.

De esta manera, un reglamento bien puede requerir la firma de uno o de varios ministros; y cuando son varios los que deben participar cada uno lo hará en la parte del decreto que le corresponde, según sus competencias.

Ahora, el propósito del acompañamiento no tiene un sentido simplemente formal. En realidad, determina, de un lado, la responsabilidad política derivada del contenido, pero, sobre todo, sirve para definir, elaborar y perfeccionar el contenido del reglamento, pues cada ministerio y departamento administrativo participa activamente —ese es el sentido final de su intervención— en la elaboración de la norma, aportando la capacidad técnica, incluso la política y social que tienen, para concretar el contenido de la norma.

En este caso, la Sala considera, simplemente, que se debe entender que cada ministro o jefe de departamento administrativo interviene en la conformación del gobierno, en lo que a su ministerio se refiere, según su competencia, es decir, que no se extiende su participación a todo el decreto, sino a la parte que le corresponde. Esta consideración tiene un efecto práctico importante, que a primera vista no se advierte con facilidad.

del doctor Gaitán y auxilios, a título de becas de estudio, para su hija Gloria Gaitán Jaramillo. Todas las anteriores erogaciones imputables al presupuesto del período fiscal entonces en curso.

En este orden de ideas, no se requiere mayor análisis para hallar la relación temática existente entre los ministerios y el tema reglamentado, aspecto cuya legalidad no se discute en este proceso, pero cuya verificación resulta indispensable para establecer la validez formal de la reglamentación cuestionada.

Naturaleza de la Ley de Honores

Para ilustrar lo concerniente a la naturaleza de las llamadas “Leyes de Honores”, la Sala considera pertinente remitirse a lo expresado por la Corte Constitucional al respecto, pues dicha Corporación, en diferentes oportunidades, ha abordado a profundidad el estudio de estas, en ejercicio de sus atribuciones de control de constitucionalidad de las Leyes. Es así como, por ejemplo, en la Sentencia C-766 de 2010, en relación con el tema, se hizo el siguiente análisis:

“[...]En el orden constitucional colombiano el artículo 150 de la Constitución atribuye al legislador la elaboración de la ley, la cual es una fuente cuyo ámbito competencial le permite regular cualquier tema siempre y cuando dicha regulación sea acorde con los parámetros constitucionales.

Adicionalmente, el artículo 150 incluye una serie de numerales que enuncian temas que pueden ser objeto de tratamiento por parte del legislador. Dicha enumeración no puede interpretarse como taxativa, sino que resulta una enunciación adecuada, pero con un contenido eminentemente orientativo, de los temas que pueden ser objeto de regulación por parte del Congreso de la República.

Dentro de éstos se encuentra el decreto de honores a ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria -artículo 150 numeral 17-. Respecto de este tipo de leyes, conocidas como leyes de honores, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que son cuerpos normativos en cuyas “disposiciones, se exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se

les pone como ejemplo ante la posteridad”¹¹. De forma más extensa ha manifestado

“[...] Esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley. En el caso de la ley 32, su finalidad no es otra, como ya se dijo, que la de brindar un homenaje a un ciudadano colombiano -Ernesto Cortissoz-; por ello, sus -efectos no pueden sobrepasar el ámbito de su competencia; esto es, decretar la denominación de un aeropuerto. En momento alguno puede entenderse que el legislador tuvo presente razones de tipo territorial o tributario, y menos aún, aquellas relacionadas con la competencia de los municipios o con el manejo de sus propios asuntos [...].”¹² (la Sala Destaca).

En la sentencia C-782 de 2001¹³, la Corte Constitucional igualmente había señalado que: “este tipo de disposiciones, denominadas leyes de honores, ‘producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto’. Así, desde el punto de vista material, tales leyes no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que son propias a su naturaleza pues simplemente se limitan a regular situaciones singulares, cuyo alcance es

¹¹ Sentencia C-057 de 1993.

¹² Corte Constitucional Sentencia C-544 DE 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Se declaró exequible el aparte demandado de la Ley 32 de 1969 “por la cual se decreta la denominación de un Aeropuerto”.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-782 de 25 de julio de 2001. Magistrado ponente, Manuel José Cepeda Espinosa.

*únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos[...]*¹⁴.

De los antecedentes citados se desprende que la Ley 45 de 1948, es una ley de honores, expedida a la luz de la Constitución de 1886, con fundamento en el artículo 76, inciso 20, que facultaba al Congreso de la República, como órgano al que corresponde hacer las leyes, para “*Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria...*”. La Constitución de 1991 concede dicha facultad al Congreso de la República en su artículo 150, numeral 15.

Es claro entonces que las leyes de honores producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que es una de las características que normalmente hacen parte inescindible de la naturaleza de la ley¹⁵, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singular, cuyo alcance se reduce exclusivamente a la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de supuestos¹⁶.

Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “*decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria*” y, de manera alguna, pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley¹⁷.

¹⁴ Cfr. *ibid.* sentencia C-544 de 1996.

¹⁵ Código Civil. ARTICULO 4o. <DEFINICION DE LEY>. Ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El **carácter general** de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar.

¹⁶ Cfr. *ibid.* sentencia C-544 de 1996.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-469 de 25 de septiembre de 1997. Magistrado ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

La definición del caso concreto

De forma preliminar, la Sala advierte que, establecido como se encuentra que el Presidente de la República, en concurrencia con los entonces Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, suscribieron el Decreto del cual hacen parte las normas acusadas, en principio, debe concluirse que tal actuación se produjo dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales.

En relación con otros aspectos formales, predicables de este tipo de reglamentos, también se observa que en el Decreto examinado se indican y constan los datos mínimos necesarios para su identificación, esto es, el número, la fecha y la referencia expresa a las facultades que se ejercen y el objeto de la norma. En tal sentido, no solo cumple con los requisitos señalados sino, también, con la condición de ser reglamentario de una norma con rango legal.

Sin embargo, es preciso reconocer que si bien el Decreto 2122 de 16 de julio de 1949, desde el punto de vista formal fue expedido con sujeción a las exigencias de ley, no por ello, se descarta la posibilidad de que, desde el punto de vista material, su articulado incorpore disposiciones que contravengan la Constitución y la Ley, como se predica, según la parte demandante, en los artículos 1° al 8°, por desbordamiento, exceso o uso indebido de la facultad reglamentaria, aspecto que constituye el problema jurídico que más adelante debe la Sala decidir.

Ahora bien, el acto acusado, por el cual se reglamenta la Ley 45 de 1948¹⁸, sobre honores a la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, expedido por el Presidente

¹⁸ "LEY 45 DE 1948 (noviembre 19) POR LA CUAL SE HONRA LA MEMORIA DEL DOCTOR JORGE ELIÉCER GAITÁN.

El Congreso de la República de Colombia,

considerando:

Que el 9 de abril, día infausto para la Patria, fue alevemente sacrificado, en el propio corazón de la República, el doctor Jorge Eliécer Gaitán, Senador de la República y jefe único del liberalismo colombiano;

Que como miembro del Congreso de la República Nacional desde el año de 1929, libró las más grandes y decididas batallas por la libertad, el perfeccionamiento social y político de la democracia, la defensa de la justicia y del patrimonio moral de la República;

Que dedicó su vida al servicio del país, contribuyendo desde las más elevadas posiciones políticas y administrativas al estudio y solución de sus problemas fundamentales;

Que como Alcalde de la ciudad de Bogotá no sólo realizó grandes obras urbanas, sino que trazó nuevas orientaciones de política administrativa, que han traído invaluable servicios para la capital;

Que su vida fue constante demostración de tenacidad, de energía, de inteligencia, de fe en los principios democráticos y en la fuerza vital, la conciencia y los destinos del pueblo;

Que como líder popular, como tribuno, como conductor de movimientos políticos, alcanzó una preeminencia no registrada antes en la historia de la democracia colombiana;

Que como hombre de ciencia ocupó puesto el más destacado dentro del Foro colombiano y obtuvo brillantes éxitos internacionales; como Profesor dio lustre a la cátedra universitaria y contribuyó a elevar el nivel de la cultura en la rama del Derecho Penal; como legislador orientó eficazmente la elaboración de códigos y estatutos que aún rigen la vida jurídica del país;

Que es deber de los pueblos enaltecer y consagrar el nombre de sus hijos más preclaros,

decreta:

ARTICULO 1°. Hónrase la memoria del eminente hombre público doctor Jorge Eliécer Gaitán, y señálase su vida austera de patriota y de tesonero luchador como ejemplo digno de imitarse por las presentes y futuras generaciones.

ARTICULO 2°. Declárase el 9 de abril día de duelo para la República.

ARTICULO 3°. Vótese la suma de cien mil pesos (\$ 100.000) como auxilio nacional al monumento que se erigirá al doctor Jorge Eliécer Gaitán, en el pórtico de la casa que fue su última morada.

PARAGRAFO. Esta suma se entregará al Comité Nacional a cuyo cuidado está la erección del mausoleo a Jorge Eliécer Gaitán, una vez que se demuestre su personería y se aprueben los proyectos del monumento y contratos respectivos por una junta integrada por la señora Amparo Jaramillo de Gaitán, el Director de la Escuela Nacional de Bellas Artes, un representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, y un delegado del Ministerio de Obras Públicas.

ARTICULO 4°. Un retrato al óleo del doctor Jorge Eliécer Gaitán, se colocará en uno de los salones del Senado de la República.

ARTICULO 5°. En el paseo de Bolívar, de la ciudad de Bogotá, se construirá un gran teatro al aire libre, que llevará el nombre de "Jorge Eliécer Gaitán". En sitio preferente de este teatro se colocará una placa que recuerde la desvelada preocupación que por la cultura del pueblo tuvo el insigne estadista, y los servicios que a ella prestó como Ministro de Educación, como Alcalde de Bogotá y como líder político.

ARTICULO 6°. Créase en calidad de institución permanente el "Premio Jorge Eliécer Gaitán", que consistirá en una especial distinción académica, y en la entrega del valor de seis mil pesos (\$ 6.000) anuales al autor colombiano de la mejor obra que se publique dentro o fuera del país en cada año, sobre criminología o ciencia jurídico-penal. Los concursos serán reglamentados y el premio adjudicado por el Consejo Directivo de la Universidad Nacional.

ARTICULO 7°. Créanse tres becas en Italia, Francia, o el país que determine el Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, para hacer cursos de especialización y perfeccionamiento en las ramas de criminología, ciencia jurídico-penal y ciencia penitenciaria. Estas becas se llamarán "Becas Jorge Eliécer Gaitán", y serán adjudicadas por dicho Consejo mediante concursos que se realicen entre abogados titulados.

ARTICULO 8°. Las becas de que trata el artículo anterior, obligan a los profesionales distinguidos con ese honor a rendir los informes técnicos que solicite el Gobierno y las Facultades de Derecho, lo mismo que a prestar el servicio docente por un tiempo igual al de la duración de los estudios en el Exterior.

ARTICULO 9°. Créanse quince (15) becas permanentes, una por cada Departamento, en la Universidad Nacional de Colombia, destinadas a hijos de trabajadores que carezcan de capacidad económica para cursar estudios universitarios, las que serán adjudicadas por el Consejo Directivo de la mencionada Universidad, mediante concurso que esta Institución deberá reglamentar. Estas becas se denominarán "Becas Jorge Eliécer Gaitán".

ARTICULO 10. El Gobierno adquirirá la propiedad de la obra científica y política del doctor Jorge Eliécer Gaitán, con el fin de publicarla para ser repartida por conducto del Ministerio de Educación Nacional, y para este efecto se eleva hasta la suma de sesenta mil pesos (\$ 60.000).

Los derechos de autor serán reconocidos y pagados a los herederos en forma legal.

ARTICULO 11. Al cumplirse el primer aniversario de la muerte del doctor Jorge Eliécer Gaitán, el Gobierno dará a la circulación una emisión de estampillas de correo, en la cantidad, tamaño, colores y especificaciones que el mismo Gobierno determine, todas las cuales llevarán el retrato del doctor Jorge Eliécer Gaitán.

ARTICULO 12. El Gobierno proveerá lo conducente para que al hacerse la primera acuñación de moneda fraccionaria, una vez expedida esta Ley, se grave en las monedas el perfil del doctor Jorge Eliécer Gaitán.

ARTICULO 13. El Gobierno depositará, inmediatamente que esta Ley sea promulgada, en el Banco de la República, la cantidad de setenta mil pesos (\$ 70.000), a favor de Gloria Gaitán Jaramillo, hija del ilustre sacrificado, para que le sea entregada en cuotas de quinientos pesos (\$ 500) mensuales, con destino a su educación dentro o fuera del país.

ARTICULO 14. En la Ley de Apropriaciones del presente año se incluirán las partidas necesarias para dar cumplimiento a esta Ley, y en la de los años futuros la que corresponda al sostenimiento de becas de que tratan los artículos 7°, 8° y 9°.

ARTICULO 15. Esta Ley regirá desde su promulgación.

Dada en Bogotá a nueve de noviembre de mil novecientos cuarenta y ocho.

El Presidente de la República del Senado, ALFONSO ROMERO AGUIRRE-EI Presidente de la República de la Cámara de Representantes, GUILLERMO ANGEL ANGEL-EI Secretario del Senado, Carlos V. Rey-EI Secretario de la Cámara de Representantes, Alejandro Vallejo.

República de Colombia-Gobierno Nacional-Bogotá, noviembre diez y nueve de mil novecientos cuarenta y ocho.

Publíquese y ejecútese.

MARIANO OSPINA PEREZ.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, José María BERNAL-EI Ministro de Educación Nacional, Fabio LOZANO Y LOZANO-EI Ministro de Correos y Telégrafos, José Vicente DAVILA TELLO-EI Ministro de Obras Públicas, Luis Ignacio ANDRADE".

de la República, en su artículo 1°, textualmente dispone *“Declárese monumento nacional la casa del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en Bogotá, y que hoy pertenece al Estado colombiano, según el Decreto-Ley número 1265 (abril 17) de 1948 y el desarrollo judicial que tuvo dicho Decreto”*.

Por su parte, el texto del Decreto Legislativo 1265 de 1948, al que hace referencia el artículo primero del Decreto 2122 de 1949, es el siguiente:

“DECRETO 1265 DE 1948
(abril 17)

Por el cual se honra la memoria de un gran colombiano.

El Presidente de la República de Colombia,

en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución, y

CONSIDERANDO:

1º Que el 9 de abril de 1948 constituye para los colombianos una luctuosa fecha por la trágica desaparición del ilustre hombre público, gran caudillo popular y jefe del liberalismo colombiano doctor Jorge Eliécer Gaitán;

2º Que la República, interpretando el sentimiento popular, debe rendir un homenaje perenne a la memoria de aquellos hijos esclarecidos de la democracia que por sus virtudes hayan alcanzado el respeto la admiración y el afecto del pueblo,

DECRETA:

Artículo primero. *Conságrase como monumento nacional a la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán la casa donde vivió el eximio jefe desaparecido, y donde serán sepultados sus restos con toda solemnidad.*

Artículo segundo. *En dicha casa se formará un museo destinado a conservar la biblioteca y los objetos que recuerden la vida y las actividades públicas del doctor Gaitán.*

Artículo tercero. *La Nación adquirirá los terrenos necesarios para rodear la casa de una plaza que llevará el nombre de Jorge Eliécer Gaitán. En ella se erigirá su estatua.*

Artículo cuarto. Declárase de utilidad pública la adquisición de los inmuebles necesarios para dar cumplimiento a este Decreto.

Artículo quinto. El Gobierno hará los traslados presupuestales necesarios para la ejecución de las obras ordenadas en este Decreto.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá a 17 de abril de 1948.

MARIANO OSPINA PEREZ

El Ministro de Gobierno, Darío ECHANDIA-El Ministro de Relaciones Exteriores, Eduardo ZULETA ANGEL-El Ministro de Justicia, Samuel ARANGO REYES-El Ministro de Hacienda y Crédito Público, José María BERNAL-El Ministro de Guerra, Teniente General Germán OCAMPO-El Ministro de Agricultura y Ganadería, Pedro CASTRO MONSALVO-El Ministro del Trabajo Evaristo SOURDIS-El Ministro de Higiene, Jorge BEJARANO-El Ministro de Comercio e Industrias, Guillermo SALAMANCA-El Ministro de Minas y petróleos, Alfonso ARAGON QUINTERO-E1 Ministro de Educación Nacional, Fabio LOZANO Y LOZANO-E1 Ministro de Correos y Telégrafos, José Vicente DAVILA TELLO-El Ministro de Obras Públicas, Lula Ignacio ANDRADE[...].”

Ahora bien, el referido Decreto fue expedido por el entonces Presidente de la República, en uso de las facultades que le confería el artículo 121¹⁹ de la anterior Constitución, en consideración a que el 9 de abril de 1948, una de las fechas más luctuosas de la historia reciente de nuestro país, se produjo la trágica desaparición del doctor Jorge Eliecer Gaitán. Fue así como, interpretando el sentimiento

¹⁹ “Artículo 121. **Modificado por el artículo 33 del Acto Legislativo núm. 3 de 31 de octubre de 1910.**- En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

Mediante tal declaración, 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. Los decretos que dentro de estos límites dicte el Presidente de la República tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento; y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

Serán responsables el Presidente de la República y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades concedidas en el presente Artículo.

Restablecido el orden público, el Gobierno convocará el Congreso de la República y le pasará una exposición motivada de sus providencias [...].”

popular, quiso el Gobierno Nacional rendir un homenaje perenne a su memoria, para lo cual, dispuso: Consagrar como Monumento Nacional la casa donde vivió y en la cual se sepultarían sus restos, como efectivamente ocurrió, y se formaría un museo destinado a conservar la biblioteca y demás objetos que recordarían la vida y las actividades públicas del líder, como efectivamente ocurrió. En la norma con fuerza legal mencionada, se dispuso además, adquirir, por parte de la Nación, los terrenos necesarios para rodear la casa de una plaza que llevaría el nombre de Jorge Eliecer Gaitán y la erección de una estatua suya, al igual que declarar de utilidad pública la adquisición de los inmuebles indispensables para dar cumplimiento al Decreto; y los traslados presupuestales requeridos por parte del Gobierno Nacional para la ejecución de las obras ordenas.

Debido a que han transcurrido más de setenta años desde la expedición del Decreto 2122 de 1949, la Sala considera pertinente profundizar en el contexto histórico de los antecedentes de dicha reglamentación, a fin de ilustrar las circunstancias de orden fáctico, social, político y jurídico que le dieron origen, y así contar con suficientes elementos de juicio para resolver, de la mejor manera posible, este caso.

Como lo registra la historia, el día 9 de abril del año 1948, se perpetró el homicidio del doctor Jorge Elicer Gaitán Ayala, líder popular y político, quien se desempeñó como Profesor Universitario, Alcalde de Bogotá, Miembro del Congreso de la República Nacional y Jefe Único del Liberalismo Colombiano. Ocurrido el atentado, el cuerpo de Gaitán fue conducido a la Clínica Central, donde falleció y luego fue enterrado en la propia sala de su casa, donde permaneció hasta los años 80, cuando su cuerpo fue exhumado de la sala y vuelto a inhumar en el jardín anexo.

El homicidio del caudillo liberal suscitó en el territorio nacional una serie de acontecimientos violentos que perturbaron la convivencia y el orden público, por lo que, el Gobierno de turno, encabezado por el señor Presidente de la República Mariano Ospina Pérez, mediante los Decretos 1239 y 1259 de 10 y 16 de abril de 1948, declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio Nacional, el cual, se levantó mediante Decreto 4144 de 16 de diciembre de 1948.

Durante la vigencia del estado de excepción el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1265 del 17 de abril de 1948, y con el propósito de rendir un homenaje a la Memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, según se desprende del texto normativo respectivo, antes transcrito, entre otros aspectos, dispuso convertir la casa de la familia Gaitán Jaramillo en un Monumento Nacional y en un Museo.

El Congreso de la República de Colombia, el 19 de noviembre de 1948, expidió la Ley 45 por la cual también se honra la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, la cual es reglamentada mediante Decreto 2122 de 16 de julio de 1949, aquí demandado.

Ahora bien, en relación con el Decreto Ley 1265 de 17 de abril de 1948, la Sala considera pertinente hacer las siguientes precisiones:

De la lectura de su encabezado, se observa que este fue expedido por el Presidente de la República con la firma de los Ministros del Gabinete, en uso de las facultades conferidas por el artículo 121, de la Constitución derogada, además, que para la fecha de su expedición ya estaban vigentes los Decretos 1239 y 1259 de 10 y 16 de abril de 1948, por medio de los cuales se decretó el estado de sitio en todo el territorio nacional.

La Sala también advierte que el referido Decreto Legislativo, se enmarca en las denominadas leyes de honores, las cuales, como lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional, son cuerpos normativos en cuyas disposiciones se exaltan personas que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido consideradas como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir. Esta clase de leyes, como ya se indicó, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. Estas leyes se limitan, como lo dice el artículo 150, numeral 15, de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria” y, de manera alguna, pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley.

En el caso del Decreto 1265 de 1948, **“Por el cual se honra la memoria de un gran colombiano”**, cabe anotar, que este fue promulgado días después de la trágica desaparición de Jorge Elicer Gaitán, cuya transcendental vida y obra motivó al Ejecutivo a tributarle una condigna exaltación.

Afirma la actora, sin respaldo probatorio alguno, que la casa del doctor Jorge Eliecer Gaitán y su familia nunca fue adquirida a través de un juicio de expropiación por el Estado, y que es erróneo lo que se le ha hecho creer a la ciudadanía al respecto.

Por el contrario, la Sala considera que dentro del expediente sí militan suficientes elementos probatorios que, clara e inequívocamente, llevan al pleno convencimiento de que el proceso de expropiación por medio del cual la Nación adquirió el dominio de la casa del doctor Jorge Eliecer Gaitán, en realidad, sí se tramitó y finiquitó en todas sus etapas.

En efecto, cabe reiterar que los artículos 1° y 2° del Decreto Legislativo 1265 de 1948, dispusieron erigir la casa donde vivió el doctor Jorge Eliecer Gaitán, en un monumento nacional que además se convirtiera en un museo destinado a conservar la biblioteca y los objetos que recordarán su vida y actividades. Seguidamente, los artículos 3° y 4°, declararon de utilidad pública la adquisición de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de lo establecido en los artículos anteriores. Mediante Decreto 1371 de 28 de abril de 1948, se delegó en la Alcaldía de Bogotá la negociación de la casa donde vivió el doctor Gaitán, y los bienes de que tratan los artículos 1° y 2° del Decreto 1265 de 1948. Negociación que al parecer no fructificó por lo que fue necesario adelantar un proceso de expropiación.

Obran dentro del expediente, fotocopias simples de los folios 580 y 581 del libro primero de 1949, con sentencia de expropiación de 26 de noviembre de 1948, del Juzgado Primero Civil del Circuito de Bogotá²⁰, anotación 8.350, donde se lee, lo siguiente:

*“[...] Junio 7 de 1.949.- En el juicio de expropiación del MUNICIPIO DE BOGOTÁ, contra la SUCESIÓN DE JORGE ELIECER GAITÁN, seguido en el Juzgado 1° Civil del Circuito, se halla la siguiente DILIGENCIA DE ENTREGA: “En Bogotá, a 17 de marzo de 1.949, siendo la hora de las 3 de la tarde, día y hora señalados para llevar a cabo la práctica de la diligencia de entrega de los bienes a que se refiere el punto primero de la **sentencia de expropiación proferida en el presente juicio, con fecha 26 de noviembre del año próximo**”*

²⁰ Ver folios 127 y 128 del expediente.

pasado, el suscrito Juez 1° Civil del Circuito, en asocio del Oficial Mayor del Juzgado, quien actúa como secretario, para esta diligencia, el señor Personero Municipal, José María Maldonado en su calidad de Administrador del inmueble del Ministerio de Obras Públicas y Octavio Rodríguez, como asistente a nombre de la señora Amparo Jaramillo viuda de Gaitán, se trasladó a **la calle 42, #15-52 de ésta ciudad, donde esta situada la casa y se hayan los enseres y parte de la biblioteca materia de expropiación, con el objeto de hacerle entrega al administrador del Ministerio.**- En la referida casa se encontró a Luís Alberto Ayala, y enterado que fue del objeto de la diligencia, puso a disposición del personal de ésta, la mencionada casa y demás elementos.- Acto continuo se procedió por todo el personal de la diligencia, a identificar la casa por sus linderos y se constato que linda así: “[...]”, o sea la misma a que se refiere la sentencia de expropiación.- enseguida y estando también presente la señora Amparo Jaramillo viuda de Gaitán, se procedió con todo el personal de la diligencia a constatar los objetos y enseres existentes en dicha casa, como también los libros de la biblioteca que se hallan en el cuarto escritorio, de acuerdo con el inventario practicado por el perito en el juicio, Dr. Antonio Rueda Terán, y se obtuvo el siguiente resultado [...]. El señor juez, le hizo entrega real y material de todos y cada uno de los libros antes relacionados, al señor José María Maldonado, en su carácter al principio expresado, quien dio por recibido de ellos. – No siendo más el objeto de la presente diligencia, se termina y para constancia se firma por lo que en ella intervinieron. [...]. (Negrilla y subraya fuera de texto).

Igualmente, obra en autos fotocopia de la Escritura Pública número 1063²¹, de mayo de 1950, de la Notaria Quinta del Circuito de Bogotá, por la cual se protocolizó el expediente contentivo del juicio de sucesión del doctor Jorge Eliecer Gaitán (53 folios), que cursó en el Juzgado Séptimo del Circuito de Bogotá.

En el referido expediente, aparece copia de la Diligencia de Inventario y Avalúo, de 31 de marzo de 1949, adelantada en el Juzgado Séptimo Civil del Circuito, en la que quedó sentada la siguiente anotación:

“[...]”-ACTIVO-, PARTIDA PRIMERA. - Bienes propios del causante: La cantidad de doscientos mil pesos moneda corriente, que son el precio de la venta de la casa número 15-52 de la calle 42 de esta ciudad y de los muebles que en ella había y de los libros y útiles que integran la biblioteca del señor Jorge Eliecer Gaitán, que fueron vendidos al Gobierno Nacional, previo los trámites de un

²¹ Ver cuaderno de anexos núm. 1.

*juicio de expropiación, doscientos mil pesos moneda corriente.\$.
200.000.00 [...]". (la Sala destaca).*

A no dudarlo, las referidas evidencias dan cuenta de que, a raíz de la trágica desaparición del doctor Jorge Eliécer Gaitán, el Gobierno Nacional, por medio del Decreto Legislativo 1265 de 17 de abril de 1948 y con el fin de honrar su memoria, dispuso la adquisición, y consagró como monumento nacional, la casa donde vivió y fueron sepultados sus restos; asimismo, dicha norma previó que en la mencionada residencia se formaría un museo destinado a conservar la biblioteca y demás objetos que recordaran su vida y actividad pública, por lo que fue declarada de utilidad pública la adquisición de los bienes inmuebles necesarios para dar cumplimiento al Decreto.

Fue así como, por medio del Decreto 1371 de 28 de abril de 1948, se delegó en la Alcaldía de Bogotá la negociación de la casa y los bienes de que tratan los artículos 1° y 2° del Decreto 1265 de 1948.

Que, consecuentemente con lo anterior, se instauró proceso de expropiación ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bogotá, el cual profirió sentencia de expropiación, con fecha 26 de noviembre de 1948.

Que el precio pagado a título de indemnización por los bienes expropiados fue de doscientos (\$200.000.00) mil pesos, los cuales fueron incluidos como activo dentro de los bienes propios del causante y adjudicados a sus herederos dentro del proceso de sucesión intestada que se tramitó en el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Bogotá.

Que el Juzgado Primero Civil del Circuito, mediante diligencia realizada el 17 de marzo de 1949, hizo entrega real y material de los bienes a que se refiere la sentencia de expropiación, proferida el 26 de noviembre de 1948, fecha desde la cual, el Estado Colombiano, entró a ejercer la posesión de dichos bienes, cuyo dominio se le había transferido mediante la sentencia de expropiación ya mencionada.

Todo lo anterior lleva a la Sala a concluir que el Decreto 1265 de 17 de abril de 1948, como lo reconoce el artículo 1° del Decreto Reglamentario 2122 de 1949, demandado, en realidad, sí tuvo un desarrollo judicial concreto y específico como lo fue el proceso de expropiación de la vivienda y demás bienes del doctor Jorge Eliecer Gaitán, que allí reposaban.

Así las cosas, las afirmaciones sobre el tema, esbozadas en sentido contrario por la demandante, deben desecharse por cuanto obran en contravía de la realidad procesal.

También plantea la demandante que el Decreto Extraordinario 1265 de 1948, automáticamente dejó de existir en el ordenamiento jurídico colombiano, con la expedición del Decreto 4144 de 17 de diciembre de 1948, por medio del cual el señor Presidente de la República levantó el Estado de Sitio, máxime si se tiene en cuenta que, posteriormente, según precisa, nunca fue adoptado o reproducido por el Congreso de la República como legislación permanente.

Al respecto, cabe recalcar que, como ya lo manifestó la Sala en líneas anteriores, el Decreto 1265 de 1948, dictado por el Gobierno Nacional, es acto normativo especial que regula una situación particular y concreta, en relación con una persona individualmente determinada, que tuvo como finalidad rendir honores al

doctor Jorge Eliecer Gaitán, el cual, fue expedido directamente por el Gobierno Nacional, en ejercicio de las atribuciones legislativas de que queda investido en virtud de la declaración del estado de conmoción interior.

Ahora bien, establece el inciso 3°, del artículo 121 de la Constitución Política de 1886, ya derogada, el cual fue modificado mediante el artículo 33 del Acto Legislativo número 3 de 1910, que: “[...] *El gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento; y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado[...]*”. (Subraya fuera texto).

Según lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia C-802 de 2002²², el original artículo 121 de la Constitución de 1886, hoy 213 de la Constitución Política de 1991, confería al Presidente de la República la posibilidad de declarar turbado el orden público en todo el territorio o parte de él y de ese modo quedaba investido de las facultades conferidas en caso de guerra, de las que se derivaran del derecho de gentes y de facultades legales. Tal declaratoria, que procedía en caso de conmoción interior o guerra exterior, debía estar precedida de un concepto del Consejo de Estado y el decreto correspondiente debía llevar la firma de todos los Ministros. De acuerdo con ello, el Ejecutivo tenía la potestad de dictar decretos con fuerza legislativa provisional, limitados a tomar las medidas necesarias para el restablecimiento de la normalidad en la Nación y, una vez levantado el estado de excepción, dichos decretos extraordinarios dejaban de regir.

Ahora bien, precisadas, como han quedado, las características propias de las leyes de honores, las cuales, desde la expedición misma de la Constitución de

²² Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2 de octubre de 2002. Magistrado ponente, doctor Jaime Córdoba Triviño.

1886, artículo 76, numeral 20, fueron consideradas como instrumentos jurídicos especiales a través de los cuales el Congreso de la República exalta a ciudadanos ilustres que han prestado grandes servicios a la patria, y aun cuando el tema no es parte primordial de los cargos de la demanda, resulta pertinente que la Sala se pregunte si es factible que en vigencia de un estado de excepción el Ejecutivo pueda expedir ese tipo de normas, bajo la consideración de que las mismas guardan relación con las causas que dieron origen a la declaratoria de aquel y que, de alguna manera, su adopción, podría conducir a mitigarlas y, sin duda, la respuesta a este interrogante, necesariamente, tendría que ser positiva pues, si en estos casos se admite que el Gobierno asume funciones legislativas con el propósito de enfrentar la situación de anormalidad que se presenta o de evitar la ampliación de sus efectos, no habría ninguna razón para excluir o para descartar la mencionada posibilidad, más aún si se tiene en cuenta que las leyes de honores hacen parte de las competencias legislativas a cargo del Congreso de la República que excepcionalmente el Ejecutivo asume.

Otra cuestión trascendente que en el asunto examinado debe la Sala analizar, guarda relación con el hecho de si las denominadas leyes de honores, atendiendo la naturaleza y efectos especiales de carácter individual, personal, subjetivo y concreto, que de ellas se predicen, dejan de regir o pierden automáticamente sus efectos con el levantamiento del estado de excepción, como efectivamente ocurre, en términos generales, con los restantes decretos legislativos, de acuerdo con lo que establecía la norma constitucional anterior, precedentemente transcrita, hoy artículo 213, inciso 3° de la Constitución Política vigente.

En este aspecto la Sala firmemente considera, teniendo en cuenta la ya reseñada naturaleza especial de las leyes de honores que, de acuerdo con sus fines, según ya se dijo, bien pueden expedirse durante la vigencia de un estado de excepción,

que estas no deben perder automáticamente sus efectos cuando este se levanta por cuanto, si así fuera, se desconocerían absurdamente, y contra toda lógica y razón, los fines y alcances de este tipo de normas, encaminadas precisamente a crear derechos subjetivos materiales o inmateriales en cabeza de los destinatarios de las mismas, en el contexto del estado de anormalidad que se enfrenta.

En efecto, carecería de todo sentido que el tributo o el homenaje otorgado en vigencia de un estado de excepción a ciudadanos ilustres que hayan prestados grandes servicios a la patria pierdan su sustento jurídico y se extingan de un plumazo con el solo levantamiento de la medida excepcional, por cuanto ello, en principio, no solo contradice la racionalidad y la lógica más elemental sino que, además, con ese entendimiento, claramente se podrían conculcar derechos subjetivos que hayan ingresado al patrimonio moral o físico del homenajeado.

No puede perderse de vista que, como ocurrió en el caso examinado, estas leyes de honores normalmente vienen acompañadas de reconocimientos adicionales que también suelen materializarse y surtir plenos efectos jurídicos a la manera de derechos consolidados, como sucede, por ejemplo, con la erección de monumentos o elementos conmemorativos análogos, accesorios a la exaltación misma, que una vez construidos, edificados o confeccionados, previo el agotamiento de trámites y procedimientos legalmente indispensables, que suelen involucrar múltiples situaciones jurídicas, e inclusive derechos de terceros y actuaciones judiciales en firme, no podrían desmontarse por el solo hecho de que el estado de excepción se levante, por cuanto ello, desde el punto de vista jurídico, se reitera, carecería de todo sentido y razón.

De manera que, a juicio de la Sala, el Decreto Legislativo de Honores 1265 de 17 de marzo de 2018, que expidió el Gobierno en este caso, y que adicionalmente

dispuso que la Nación adquiriese, como efectivamente ocurrió, el inmueble que fue la casa de habitación del doctor Jorge Eliécer Gaitán, de la biblioteca y demás objetos significativos que en ella existían, para los fines en el señalados, consistentes en erigir un monumento nacional, mausoleo y la formación de museo, no solo por las particularidades subjetivas atribuidas a este tipo de normas, sino, además, en virtud de las actuaciones judiciales en firme que materializaron, con efecto de cosa juzgada, lo que dicho decreto legislativo ordenó, generando inclusive derechos y situaciones consolidadas, no perdió sus efectos con el levantamiento del estado de excepción.

Vistas así las cosas, el Decreto Reglamentario demandado 2122 de 25 de julio de 1949 no solo estaba encaminado a propiciar la debida aplicación de la Ley 45 de 1948, sino, también, la indispensable regulación de la situación jurídica consolidada que se generó a partir de la expedición del Decreto Legislativo de Honores 1256 de 1948.

En este sentido es preciso reconocer que la norma reglamentaria tiene adecuada relación o coherencia con las disposiciones legales o con fuerza de ley que dispusieron, como tantas veces se ha expresado, el erigir en monumento la casa que fuera del doctor Gaitán (y que desde entonces pertenece a la Nación) y que en ella funcionara, igualmente, un museo del que haría parte la biblioteca y demás objetos de propiedad de este, que se hallaban en el inmueble, pues si bien es cierto que la Ley 45 de 1948, nada menciona al respecto sí lo hace el decreto legislativo de honores, también reglamentado, como lo advierte expresamente el artículo 1° de este último al señalar:

*“Artículo 1°. Declárase monumento nacional la casa que fue del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en Bogotá, y que hoy pertenece al Estado Colombiano, **según el Decreto-ley número 1265 (abril 17) de 1948 y***

el desarrollo judicial que tuvo dicho Decreto". (Negrilla y subraya fuera de texto)).

En conclusión, los artículos 1° al 6° del Decreto demandado tienen pleno sustento en las disposiciones del Decreto Legislativo 1265 de 1948, y, además, son expresión de la facultad con que cuenta el Estado de disponer, administrar y conservar los bienes que le pertenecen, en tanto que los artículos 7° y 8° le dan alcance a las previsiones del artículo 3° de la Ley 45 de 1948, perspectiva desde la cual en este caso no se avizora ningún exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del Ejecutivo.

La realidad jurídica, debidamente consolidada, producto del mencionado decreto legislativo de honores, se insiste, fue, precisamente, la situación que también reglamentó el acto acusado, teniendo en cuenta que, por las razones ya reseñadas, aquel, en virtud de las particularidades del caso concreto, no perdió sus efectos con la terminación del estado de excepción ya referido.

La plena vigencia de la situación consolidada en mención también la corrobora el hecho de que, con posterioridad al decreto reglamentario aquí demandado, el Gobierno Nacional ha expedido otras normas con el fin de regular diversas circunstancias sobrevinientes, relacionadas con el adecuado manejo y administración del monumento y del museo Jorge Eliécer Gaitán, tales como el Decreto 1948 de 1966, **“por el cual se reglamenta el Decreto extraordinario 1265 de 1948, sobre honores al doctor Jorge Eliécer Gaitán”**; el Decreto 87 de 1976, **“Por el cual se integran el Museo Jorge Eliécer Gaitán y el Centro Jorge Eliécer Gaitán y se dictan otras disposiciones²³”**, y el Decreto 1078 de

²³ Decreto 87 de 1976. Artículo 1° Dese cumplimiento a los Decretos 1265 de y 1948 de 1966, y para tal fin, intégrense el "Museo Jorge Eliécer Gaitán" y el -Centro Jorge Eliécer Gaitán", de la ciudad de Bogotá, D. E. los que estarán adscritos al Ministro de Educación Nacional.

1995, por el cual se aprueba el Acuerdo núm. 005 del 17 de mayo de 1995, que adopta los estatutos y la estructura interna del Instituto Colombiano de la Participación Jorge Eliécer Gaitán, entre otros.

Por lo demás, conforme con la reiterada caracterización que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho de las leyes de honores en general, incluidas desde luego las decretadas válidamente dentro de un estado de excepción, se reitera, que estas producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singular, cuyo alcance únicamente se reduce a la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

Ahora bien, bajo los parámetros de una adecuada lógica consecucional, debería considerarse que las disposiciones reglamentarias de una ley de honores, por el indispensable nexo de dependencia existente entre aquellas con respecto a estas, también deberían exhibir la misma condición subjetiva, particular y concreta de la norma reglamentada, motivo por el cual, necesariamente, deberían impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino se advierte que la demanda es producto de una motivación altruista de simple y genuina legalidad

Artículo 2° Los inmuebles adquiridos en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, serán administrados por la Junta Directiva del Museo y Centro "Jorge Eliécer Gaitán", creados por el artículo 4° del Decreto 1948 de 1966.

Artículo 3° La Junta Directiva del Museo y Centro Jorge Eliécer Gaitán podrá, mientras se realizarán los fines previstos: en los decretos que los crearon, destinar los inmuebles aledaños al Museo para fines exclusivamente educativos que la misma Junta acuerde, mediante reglamentación que se someterá a la aprobación del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 4° El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y modifica el artículo 12 del Decreto 3154 de 1968.

objetiva, como ocurre en este caso²⁴, mediante el ejercicio de la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho prevista para ello, la cual, como se sabe, cuenta con un término de caducidad de cuatro meses, que en este caso estaría vencido, si se tiene en cuenta que el acto reglamentario acusado se expidió en el año 1949 y que la demanda solo se presentó en el año 2009, esto es, sesenta años después.

Sin embargo, como tal exégesis podría resultar controversial, en atención a los distintos puntos de vista desde la cual podría abordarse, ha optado la Sala por no pronunciarse sobre la caducidad sino, preferentemente, emitir un pronunciamiento de mérito en torna a la cuestión litigiosa, en los términos precedentemente reseñados, por ser esta la mejor manera de darle alcance al principio constitucional que dispone darle prevalencia a los aspectos sustanciales o sobre los que podrían considerarse formales, en cuanto no versan sobre el fondo de la controversia.

En este orden de ideas, como quedó visto, ninguno de los cargos planteados por la parte demandante tiene la entidad necesaria para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a las disposiciones acusadas, razón por la cual la Sala denegará las pretensiones de la demanda, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia.

Por último, se le reconocerá personería al doctor **LUIS EDUARDO ARELLANA JARAMILLO**, como apoderado de la Nación – Ministerio de Educación Nacional.

²⁴ Según lo manifestado por la demandante en la sustentación del tercer cargo, la demanda estaría motivada por su pretensión de recuperar para ella el inmueble familiar.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: TENER como apoderado al doctor **LUIS EDUARDO ARELLANO JARAMÍLLO** de la Nación – **Ministerio de Educación Nacional**, de conformidad con el poder y los documentos anexos obrantes a folios 196 a 199 del expediente.

En firme esta providencia, archívese el expediente previo las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 18 de octubre de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ