

**DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES - Certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes / CERTIFICADO DE CARENCIA DE INFORMES POR TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES - Alcance del término “antecedentes” / ANTECEDENTES - El artículo 248 de la Carta está circunscrito únicamente a efectos judiciales**

A juicio del actor, del estudio armónico y coordinado de los artículos 83 y 89 del Decreto 2150 de 1995, que no hizo el a quo, se desprende que únicamente sobre la base del reporte de ANTECEDENTES, vocablo este al que debe dársele la connotación que consagra el artículo 248 de la Carta Política, se puede anular el certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes. Del estudio armónico de las disposiciones transcritas (Art. 3 D. 2894 de 1990, modificado por el art. 89 del Decreto 2150 de 1995; inciso 4º. Del art. 6 del D. 2894 de 1990, modificado por el parágrafo 1º. Del Art. 83 del Decreto 2150 de 1995) entiende la Sala que al emplear el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995 la expresión “antecedentes” sustituyendo la de “comportamientos”, que traía el artículo 3º del Decreto 2894 de 1990, no quiso significar con ello que únicamente los reportes de las autoridades competentes deben estar relacionados con sentencias judiciales condenatorias definitivas, a que alude el artículo 248 de la Constitución Política. Esta disposición constitucional prevé: “Únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales en todos los órdenes legales”. Pero dicha norma constitucional está consagrada dentro del título VIII, referente a la “Rama Judicial”, y, por ende, su contenido está circunscrito únicamente a efectos judiciales, para recabar en que solo tienen el carácter de antecedentes, las sentencias judiciales condenatorias definitivas. En consecuencia, para efectos judiciales, como por ejemplo, determinar circunstancias de agravación punitiva, o aplicar beneficios condicionales, juega un papel importante el hecho de no haber delinquido o no ser reincidente, lo que solo se puede descartar si no existen sentencias judiciales condenatorias definitivas, que son las que tienen la connotación de antecedentes penales.

**“ANTECEDENTES” EN MATERIA ADMINISTRATIVA - No puede restringirse la noción a sentencia judicial condenatoria definitiva que consagra el art. 248 de la Carta / AUTORIDADES U ORGANISMOS COMPETENTES - Comprende las autoridades administrativas / INFORMES SOBRE ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS, DE POLICIA O JUDICIALES - No requieren de sentencia penal condenatoria sino sólo de informes sustentados**

De otra parte, cuando los artículos 83 y 89 del Decreto 2150 de 1995, se refieren a “autoridad u organismo competente” o “entidades competentes”, en tales acepciones están comprendidas también las autoridades administrativas y de policía. Sabido es que, por ejemplo, el DAS, la Central de Inteligencia de la Policía Nacional o su Dirección Nacional de Antinarcóticos, adelantan diligencias en las cuales reciben informaciones que vinculan a las personas en la comisión de ilícitos, que luego son puestas en conocimiento de las autoridades judiciales. Y si se restringiera en materia administrativa el alcance de la expresión “antecedentes” al de sentencias judiciales condenatorias definitivas, se llegaría al absurdo de sostener que los informes de la Policía, debidamente fundamentados, por no tener el carácter de sentencia, no pueden ser tenidos en cuenta por la Dirección Nacional de Estupefacientes, no obstante que las normas que regulan su actividad se refieren en forma genérica a solicitar información de la autoridad u organismo competente o de las entidades competentes. Así pues, la Dirección Nacional de Estupefacientes puede anular certificados de Carencia de Informes, con base en informaciones debidamente fundamentadas de autoridades administrativas, de

policía o judiciales, y frente a estas últimas, por estar dirigidas a una autoridad administrativa, no judicial, no se requiere de la existencia de sentencia penal condenatoria definitiva, sino que basta, un informe debidamente fundamentado. Es preciso traer a colación apartes de la mencionada sentencia, que sirven para reforzar la diferencia entre informaciones y antecedentes y corroborar lo expuesto precedentemente, en cuanto a que la misma se dictó teniendo en cuenta la existencia del artículo 248 de la Carta y con el criterio de que éste sólo tiene efectos judiciales, penales, propiamente dichos.

NOTA DE RELATORIA: Se cita sentencia C-114/93 sobre diferencia entre informaciones y antecedentes y la sentencia C-007/93 sobre facultades del Consejo Nacional de Estupefacientes.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001)

**Radicación número: 25000-23-24-000-1999-0219-01(5745)**

**Actor: DIEGO RICARDO OTERO SANCHEZ**

**Referencia: Recurso de apelación contra la sentencia de 28 de septiembre de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado del actor, contra la sentencia de 28 de septiembre de 2000, proferida por la Sección Primera, Subsección "B", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones de la demanda.

#### **I-. ANTECEDENTES**

**I.1-. DIEGO RICARDO OTERO SÁNCHEZ**, a través de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo

85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a que, mediante sentencia, se declare la nulidad de las Resoluciones núms. 0618 de 17 de julio de 1998, **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ANULA UNILATERALMENTE UN CERTIFICADO DE CARENCIA DE INFORMES POR TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES”**, expedida por la Dirección Nacional de Estupeficientes y 0915 de 3 de noviembre de 1998, **“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION”**, expedida por la misma entidad; y se restablezca su derecho disponiendo la vigencia del certificado de carencia de informes por tráfico de estupeficientes anulado unilateralmente; y condenando a la demandada al pago de los perjuicios materiales y morales ocasionados.

**I.2-** En apoyo de sus pretensiones el actor adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación:

1º: Señala que los actos administrativos acusados violan los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 6º de la constitución Política porque los poderes públicos y los funcionarios que los ejercen sólo actúan legítimamente cuando desarrollan esos poderes conforme a la Constitución y la ley; y en este caso el poder público no fue ejercido en esos términos al anularse unilateralmente el certificado de carencia de informes por tráfico de estupeficientes, sin que existieran informes debidamente fundamentados en los registros de las autoridades sobre antecedentes que vincularan al actor con conductas de narcotráfico conexas y/o de enriquecimiento ilícito.

Indica que se ha vulnerado el respeto a su dignidad humana al enrostrarle, sin ser veraz, y sin que ninguna autoridad lo hubiera informado, estar vinculado o tener antecedentes con actividades ilícitas de narcotráfico conexas y/o de enriquecimiento ilícito, o testaferrato, en desmedro de su prestigio y buen nombre.

Que la medida adoptada implica que la autoridad aeronáutica suspenda los permisos, lo que hace que no pueda desarrollar la actividad para la cual fue habilitado o autorizado, que son un requisito previo consagrado en los artículos 82 y 84 del Decreto 2150 de 1995, de donde se desprende el acaecimiento de perjuicios, como los que se le han causado.

Que la demandada violó el artículo 4º de la Carta, por no haber aplicado y, además, haber infringido los artículos 15 y 21, ibídem, ya que sin razón jurídica, fáctica o probatoria asumió que el demandante tiene y le fueron reportadas informaciones sobre antecedentes en delitos de narcotráfico y/o conexos, sin ser cierto.

Considera que se quebrantó el artículo 29 de la Carta, porque se anuló unilateralmente el certificado de carencia de antecedentes sin certificación o información de autoridad competente; y el informe de la Dirección Regional de Fiscalías de Cúcuta, que ha sido mencionado en la investigación como motivo para la expedición de los actos acusados, no expresa ni certifica ni está relacionado con esas conductas o comportamientos ilícitos. Se trata de un presunto imputado al que dos años después de haberse iniciado la investigación preliminar no ha sido convocado a rendir versión libre.

2º: A su juicio, los actos acusados incurren en error evidente en la interpretación de los artículos 3º, incisos 1º y 2º, 5º y 6º del Decreto 2894 de 1990, adoptados como legislación permanente por el artículo 7º del Decreto 2272 de 1991, modificados por el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995, porque solo a quienes les figuren antecedentes relacionados con los delitos taxativamente indicados se les podrá negar la expedición del certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes o anularse unilateralmente los ya expedidos.

Hace énfasis en que el concepto de “antecedentes” está referido a condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva.

3º: Estima que los actos acusados interpretaron de manera equivocada los argumentos de derecho contenidos y delimitados en la sentencia T-275 de 1995 de la Corte Constitucional, pues ésta exige informes debidamente fundamentados provenientes de la autoridad competente que involucren o relacionen al peticionario con los punibles de que trata el primer inciso del artículo 3º del Decreto 2894 de 1990; además de que cuando se profirió la sentencia no se había modificado el artículo 3º del Decreto 2894 por el artículo 89 del Decreto 2150.

Señala que dichos actos violaron el principio de la buena fe, porque la demandada ignoró que desde el 9 de junio de 1993 el Director de la Policía Antinarcóticos, Coronel Teodoro R. Campo Gómez, por Oficio 3704/DIRAN dirigido a aquélla certificó que al actor no le figuraban anotaciones debidamente fundamentadas por

tráfico de estupefacientes, ya que su situación había sido aclarada con anterioridad por las autoridades respectivas.

Recaba en que la demandada conocía y sabía, antes de proferir los actos acusados, porque así se le había informado mediante Oficio 1912-SECIN GREAN, dando contestación a los Oficios T/17/24155001046, que al actor se le reportó una información ya desvirtuada ante las autoridades judiciales, no obstante lo cual los expidió.

Estima que se violó el artículo 84, ibídem, porque se pretende en los actos acusados imponer al actor requisitos adicionales no previstos en la ley para ejercer su profesión de piloto, como es la carga de la prueba del hecho de no tener en los diferentes organismos del Estado informaciones sobre registros fundamentados en antecedentes de actividades de narcotráfico o delitos conexos, siendo que esa carga le corresponde a la Administración.

4º: Refiere que el párrafo 1º del artículo 83 del Decreto Ley 2150 de 1995, invocado para anular unilateralmente el certificado de marras, debe ser interpretado y aplicado en armonía y congruencia con el artículo 89 del mismo, que guarda relación con la información de los registros debidamente fundamentada. En consecuencia, al sostener los actos acusados que basta para anular unilateralmente el certificado un simple informe de los organismos investigativos o de autoridad competente, contrarían lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 3º del Decreto 2894 de 1990, modificado por el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995, los artículos 15 y 248 de la Carta Política.

Reitera que los actos acusados dan por probado, al apreciar erróneamente las informaciones de la Fiscalía de Cúcuta, que el actor sí está imputado por violación de la Ley 30 de 1986, cuando en realidad se certifica totalmente lo contrario: que es un presunto imputado y que el 30 de octubre se le negó solicitud de recibirle versión libre y espontánea por no existir mérito en la investigación previa núm. 8442.

Manifiesta que no es necesario hacer esfuerzo interpretativo alguno para inferir que el artículo 3º del Decreto 2894 de 1990, como quedó modificado por el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995, exige que la información de las autoridades competentes suministradas a la Dirección Nacional de Estupefacientes, por su solicitud, debe ceñirse y apoyarse en los registros debidamente fundamentados de la autoridad o el organismo competente sobre antecedentes de comportamientos relacionados con los delitos de narcotráfico y conexos, enriquecimiento ilícito o el tipificado en el artículo 6º del Decreto 1856 de 1989; y para que un informe sea debidamente fundamentado, bajo la óptica del artículo 28 del C.C. y de cualquier intérprete, se requiere que contenga la conducta concreta relacionada con los delitos de narcotráfico y/o conexos, enriquecimiento ilícito o la tipificada en el artículo 6º del Decreto 1856 de 1989, en que incurrió el sujeto; una síntesis de las circunstancias y referencias de tiempo, modo y lugar en que se desarrolló; el conducto o la forma en que se tuvo conocimiento por los organismos investigativos; la síntesis del procedimiento investigativo policivo y/o judicial y la mención de los agentes del Estado que rindieron el informe en ejercicio de sus funciones.

Agrega que, conforme al artículo 89 del Decreto 2150 de 1995, la información debe consistir necesariamente, en armonía con el artículo 248 de la Constitución, en las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva.

5º: Afirma que se interpretó erradamente la sentencia de la Corte Constitucional T-275 de 1995, ya que dicho fallo fue proferido con referencia al artículo 3º del Decreto 2894 de 1990, cuando aún no había sido modificado por el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995; además de que las sentencias de dicha Corporación solo vinculan inexorablemente a los jueces y funcionarios públicos cuando son proferidas en ejercicio de la función de control jurisdiccional constitucional; y la mencionada sentencia expresa que los informes deben ser debidamente fundamentados.

Hace hincapié en que la interpretación que de la sentencia se hace en los actos acusados es sesgada, al punto que pretende hacer derivar de la misma una facultad discrecional amplia de la Dirección de Estupeficientes frente a un informe inmotivado; y que la situación del actor es muy diferente de la tratada y fundamentada en el fallo de la Corte Constitucional, pues sobre él ninguna autoridad ha reportado informe debidamente fundamentado.

6º: Que se ha incurrido en falsa e inexacta motivación, porque la demandada no puede inferir, contra toda evidencia probatoria, que se le ha informado fundadamente sobre registro de antecedentes; que lo que está precisando la Fiscalía de Cúcuta son las previsiones y directrices del artículo 40 de la Ley 81 de

1993, modificado por el artículo 319 del C.de P.P., conforme al cual, en caso de duda sobre la procedencia de apertura de la instrucción, la investigación previa tiene como finalidad determinar si hay lugar o no al ejercicio de la acción penal; si ha tenido ocurrencia el hecho; la procedibilidad de la acción penal; y practicar y recaudar las pruebas indispensables con relación a la identidad o individualización de los autores o partícipes del hecho.

7º: Señala que también la demandada se fundamentó en el fallo C-114 de 25 de marzo de 1993, de la Corte Constitucional, ignorando, adrede, que dicha sentencia fue proferida en relación con la constitucionalidad de los literales f) y g) del artículo 93 de la Ley 30 de 1986, modificados por el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995, norma que debía haber invocado y aplicado.

Llama la atención sobre el hecho de que la Corte en la citada sentencia dejó claro que a partir de la expedición y vigencia del artículo 89 del Decreto 2150 de 1995, sólo cuando se presente el supuesto previo del mandato legal, podrá anularse, en cualquier tiempo, el certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes.

**I.3-** La Dirección Nacional de Estupefacientes, a través de apoderada, contestó la demanda, y para oponerse a la prosperidad de sus pretensiones, adujo, en esencia, lo siguiente:

Que la Dirección Regional de Fiscalías de Cúcuta a través del Oficio núm. URF 1541 de 24 de septiembre de 1998 informó que en las preliminares núm. 8442 se

investigan los presuntos hechos ilícitos relacionados con narcotráfico y conexos de la Familia Otero Castellanos, por lo que se solicitó aclaración en cuanto a si esas preliminares habían sido distinguidas con el número 28248 y si a ellas se encontraban vinculados los señores Otero Sánchez, solicitud que fue reiterada mediante los Oficios núms. 003654 de 8 de abril y 30 de marzo de 1998, con base en las facultades conferidas en el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995; y que se obtuvo una respuesta afirmativa, ante lo cual se expidieron los actos acusados, en los que también se tuvo como fundamento lo precisado por la Corte Constitucional en sentencia C-114 de 25 de marzo de 1993 acerca de la no necesidad de la existencia de un antecedente o proceso penal en curso, ya que en virtud de la función del control administrativo preventivo se puede tomar una decisión con fundamento en una información.

Manifiesta que siempre ha obrado con observancia del debido proceso y del principio de legalidad y que la decisión adoptada no vulneró ninguno de los derechos invocados por el actor.

## **II-. LA SENTENCIA RECURRIDA**

Para denegar las pretensiones de la demanda el a quo consideró, en síntesis, lo siguiente:

En primer término, puso de presente que no obstante que la entidad demandada expidió la Resolución núm. 0736 de 12 de julio de 1999, mediante la cual declaró la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos demandados, con base en la

decisión adoptada por la Dirección Regional de Fiscalías de Cúcuta, que se inhibió de iniciar proceso penal contra el actor, por lo que, a su juicio, implicó la desaparición del fundamento de hecho de aquellos, el fallo debe ser de mérito, dado que, de todas maneras, tales actos estuvieron vigentes hasta julio de 1999 y produjeron sus efectos jurídicos concretos.

Resalta que los cargos de la demanda están fundamentados, básicamente, en la alegada inexistencia de antecedentes del actor respecto de actividades relacionadas con el narcotráfico, sus delitos conexos el enriquecimiento ilícito; en la errónea interpretación dada a las decisiones de la Corte Constitucional por parte de la demandada; y la indebida aplicación del artículo 89 del Decreto 2150 de 1995, en relación con los requisitos para la anulación de los certificados de antecedentes por narcotráfico.

Resalta que la decisión adoptada por la demandada está fundamentada en un reporte hecho por la Dirección Regional de Fiscalías de Cúcuta, según el cual el demandante aparecía mencionado dentro de una investigación previa por violación de la Ley 30 de 1986.

Destaca que en el expediente está probado que, efectivamente, el actor aparecía en abril de 1998, junto con otros miembros de su familia, como presunto imputado dentro de la investigación previa radicada con el núm. 8442 que se adelantaba en la citada Unidad.

Manifiesta que si bien ese tipo de informes no constituye un antecedente penal, siguiendo el criterio de la Corte Constitucional plasmado en la sentencia C-114 de 1993, que sirvió de sustento a los actos acusados, es admisible que otras informaciones puedan reposar en manos de las agencias públicas encargadas de la defensa social, porque una interpretación diferente conduciría al absurdo de eliminar instrumentos indispensables para la prevención del delito.

A juicio del a quo, el reporte rendido por la Dirección Regional de Fiscalías de Cúcuta daba cuenta sobre la imputación que pesaba sobre el demandante, relacionada con la violación del Estatuto Nacional de Estupefacientes y enriquecimiento ilícito, cuya clara incidencia en el orden social es incuestionable, por lo que la decisión adoptada estuvo ajustada al ordenamiento jurídico.

Afirma que la existencia de constancias expedidas por otras autoridades sobre la ausencia de antecedentes relacionados con actividades ilícitas, como la emanada de la Policía Antinarcóticos, no implica que la autoridad pública deba dejar de tener en cuenta los reportes de las restantes autoridades. Precisamente el Decreto 2150 de 1995 admite la posibilidad de que los informes sean rendidos por distintas autoridades.

Expresa que no advierte la violación del debido proceso ni del derecho de defensa, pues la demandada adelantó su actuación dentro de los parámetros que regulan el trámite de los certificados carencia de informes.

Enfatiza en que el artículo 83 del Decreto 2150 de 1995 prevé que el certificado podrá anularse unilateralmente en cualquier tiempo, **con base en informes provenientes de autoridad u organismo competente** y la Dirección Regional de Fiscalías de Cúcuta es un organismo competente para tales efectos; que el debido proceso estuvo garantizado tras permitirle al demandante la aclaración de los hechos descritos en el informe del organismo investigador; y tuvo la oportunidad de controvertir la decisión a través del recurso de reposición.

Destaca que la expedición del nuevo certificado estaba condicionada a las explicaciones que rindiera el organismo sobre la imputación que obraba en contra del actor, y una vez aclarada su situación judicial conservaba su derecho a tal expedición, como en efecto ocurrió con la Resolución núm. 07356 de 12 de julio de 1999.

Arguye que no se trata de exigencias adicionales para el ejercicio de las actividades aeronáuticas, sino de una carga probatoria que le corresponde a quien en principio resulta afectado por los reportes que reposan en manos de las autoridades estatales respectivas; y que el derecho a la intimidad y al buen nombre no se han vulnerado, porque el hecho se dio a conocer directamente a la Dirección Nacional de Estupefacientes, sin que exista en el proceso prueba que demuestre que hubiera trascendido de la órbita de competencia de esa entidad.

A juicio del a quo, la sola existencia del reporte sobre la condición de imputado en un proceso penal no conduce al desconocimiento del habeas data; además de que la situación del demandante quedó aclarada solamente hasta el 1º de junio de

1999, cuando la Fiscalía Regional de Cúcuta dictó la providencia inhibitoria; y dicho reporte fue utilizado únicamente con los fines previstos en la norma que regula la expedición del certificado.

Agrega que la violación de los artículos 1° a 4° y 6° de la Constitución, únicamente puede observarse y determinarse a partir de su relación estrecha y directa con las restantes normas de la parte orgánica del Estatuto Fundamental.

Finalmente, advierte que no es cierto que la demandada haya dejado de lado la aplicación del Decreto 2150 de 1995, en lo que se refiere a los requisitos para la anulación del certificado expedido a favor del actor, pues el mismo sirvió de fundamento a la decisión, como se desprende de la parte motiva; además de que dicho Decreto, al igual que lo establecía el Decreto 2894 de 1990, admite la posibilidad de anular el certificado en cualquier tiempo a partir de los informes provenientes de las autoridades u organismos competentes.

## **II-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

El apoderado del actor adujo como motivos de inconformidad, en esencia, los siguientes:

Que para el a quo basta que haya una información de autoridad competente de cualquier clase, aún sin que sea fundamentada, para que se pueda anular unilateralmente un certificado expedido; que el yerro consiste en interpretar el artículo 83 del Decreto 2150 de 1995 en forma aislada, por fuera del contexto legal

mismo, contrariando la regla de interpretación sistemática contenida en el artículo 30 del C.C.; señala que el artículo 83 debe interpretarse en armonía con el artículo 89, pues si se hace aisladamente, resulta inconstitucional, por contrariar el artículo 15 de la Carta, por lo cual propone la excepción de inconstitucionalidad frente a dicha disposición.

Aduce que no puede ser la interpretación correcta de la norma la aplicada por la demandada y avalada en el fallo, en el sentido de que existe una discrecionalidad amplísima y arbitraria para revocar unilateralmente los certificados, como medida policiva preventiva, aún cuando no existan informaciones fundamentadas en los registros de las autoridades sobre los antecedentes del afectado en relación con las conductas punibles de que trata el artículo 89 del Decreto 2150, pues ello viola la garantía constitucional del debido proceso.

Señala que la sentencia ignora y pasa por alto que el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995, modificó notoriamente el régimen jurídico vigente anterior. Es decir, que a partir de la vigencia del Decreto 2150, por disposición expresa y concreta del artículo 89, la Dirección Nacional de Estupefacientes sólo podría negar la expedición de los certificados de carencia de informes por tráfico de estupefacientes, o anular unilateralmente los ya expedidos, si al petente del certificado le eran reportados por las autoridades ANTECEDENTES relacionados con los delitos señalados taxativamente en dicho artículo.

Destaca que anteriormente, cualquier información fundamentada de los registros, aunque no fuera un ANTECEDENTE, permitía negar la expedición del certificado o

la anulación unilateral del ya expedido, y de allí la interpretación que la Corte Constitucional hizo del artículo 3º del Decreto 2894 de 1990 que ha aducido errónea y sofisticadamente la demandada, luego de modificada la norma por el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995.

Hace hincapié en que el artículo 89 del Decreto 2150 modificó con trascendencia el artículo 3º del Decreto 2894 de 1990, al incorporar la palabra ANTECEDENTE, por lo que se sostiene en la demanda que a partir de su vigencia únicamente los ANTECEDENTES reportados sobre delitos o conductas punibles señalados taxativamente en el artículo 89 del Decreto 2150, pueden dar lugar a la anulación unilateral del certificado, vocablo que debe analizarse de acuerdo con el artículo 248 de la Constitución Política.

Concluye que el fallo impugnado viola los artículos 170 del C.C.A. y 305 del C.de P.C., al omitir el análisis completo de las normas jurídicas invocadas como violadas, la decisión de todos y cada uno de los extremos de la litis; no analizar suficientemente los hechos; desestimar la existencia de pruebas legales idóneamente incorporadas al proceso y omitir apreciar las pruebas válidas o apreciarlas en forma errada.

#### **IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO**

En la etapa procesal correspondiente la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

## **V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En primer lugar, la controversia en el recurso se circunscribe a determinar el alcance de la facultad que tiene la Dirección Nacional de Estupefacientes para anular unilateralmente, en cualquier tiempo, el Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, particularmente, en lo que respecta a lo que debe entenderse por informes provenientes de autoridad u organismo competente.

A juicio del actor, del estudio armónico y coordinado de los artículos 83 y 89 del Decreto 2150 de 1995, que no hizo el a quo, se desprende que únicamente sobre la base del reporte de ANTECEDENTES, vocablo este al que debe dársele la connotación que consagra el artículo 248 de la Carta Política, se puede anular el certificado de carencia de informes.

Igualmente sostiene que, de hacerse una interpretación aislada del artículo 83, debe inaplicarse por inconstitucional.

Al respecto, la Sala observa lo siguiente:

El artículo 3º del Decreto 2894 de 1990, modificado por el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995, preveía:

“Recibidas las solicitudes debidamente diligenciadas, la Dirección Nacional de Estupefacientes, demandará simultáneamente de las autoridades competentes, la información de los registros debidamente fundamentados que posean, sobre comportamientos

relacionados con los ilícitos de narcotráfico y conexos, de enriquecimiento ilícito o del tipificado en el artículo 6º del decreto 1856 de 1989, que reposen en sus respectivos archivos, en relación con las personas solicitantes.

Las autoridades competentes dispondrán de un término de 15 días para enviar por escrito, la información solicitada”.

El artículo 89 del Decreto 2150 consagra:

“ **Petición de informaciones a otras entidades.** Los incisos 1º y 2º del artículo 3º del decreto 2894 de 1990, adoptado como legislación permanente por el decreto 2272 de 1991, quedarán así:

“Recibidas las solicitudes debidamente diligenciadas, la Dirección Nacional de Estupeficientes, demandará simultáneamente de las autoridades competentes, la información de los registros debidamente fundamentados que posean sobre **antecedentes** relacionados con los ilícitos de narcotráfico y conexos, de enriquecimiento ilícito o del tipificado en el artículo 6º del decreto 1856 de 1989, que reposen en sus respectivos archivos, en relación con las personas solicitantes, así como la práctica de la visita dispuesta para el control de sustancias químicas que sirven para el procesamiento de estupeficientes, según lo dispuesto por el Consejo Nacional de Estupeficientes.

Las autoridades competentes dispondrán de un término de 15 días para enviar por escrito la información solicitada. El incumplimiento de esta obligación constituirá falta gravísima”.

El inciso 4º del artículo 6º, del Decreto 2894 de 1990

establecía:

“No obstante, el certificado podrá anularse unilateralmente en cualquier tiempo por la Dirección Nacional de Estupeficientes, con base en los informes provenientes de los organismos investigativos del Estado. Dicha anulación será informada a las autoridades correspondientes y contra ella no procede ningún recurso”.

Por su parte, el párrafo 1º del artículo 83 del

Decreto 2150 de 1995, prevé:

“No obstante, el Certificado podrá anularse unilateralmente en cualquier tiempo por la Dirección Nacional de Estupefacientes, con base en los informes provenientes de autoridad u organismo competente. Dicha anulación será informada a las autoridades correspondientes y contra ella procede únicamente el recurso de reposición”.

Del estudio armónico de las disposiciones transcritas entiende la Sala que al emplear el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995 la expresión “antecedentes” sustituyendo la de “comportamientos”, que traía el artículo 3º del Decreto 2894 de 1990, no quiso significar con ello que únicamente los reportes de las autoridades competentes deben estar relacionados con sentencias judiciales condenatorias definitivas, a que alude el artículo 248 de la Constitución Política.

En efecto, esta disposición constitucional prevé: “Únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales en todos los órdenes legales”.

Pero dicha norma constitucional está consagrada dentro del título VIII, referente a la “Rama Judicial”, y, por ende, su contenido está circunscrito únicamente a **efectos judiciales**, para recabar en que solo tienen el carácter de antecedentes, las sentencias **judiciales** condenatorias definitivas.

En consecuencia, para efectos **judiciales**, como por ejemplo, determinar circunstancias de agravación punitiva, o aplicar beneficios condicionales, juega un papel importante el hecho de no haber delinquido o no ser reincidente, lo que solo

se puede descartar si no existen sentencias judiciales condenatorias definitivas, que son las que tienen la connotación de antecedentes penales.

De otra parte, cuando los artículos 83 y 89 del Decreto 2150 de 1995, se refieren a “autoridad u organismo competente” o “entidades competentes”, en tales acepciones están comprendidas también las autoridades administrativas y de policía. Sabido es que, por ejemplo, el DAS, la Central de Inteligencia de la Policía Nacional o su Dirección Nacional de Antinarcoóticos, adelantan diligencias en las cuales reciben informaciones que vinculan a las personas en la comisión de ilícitos, que luego son puestas en conocimiento de las autoridades judiciales. Y si se restringiera en materia administrativa el alcance de la expresión “antecedentes” al de sentencias judiciales condenatorias definitivas, se llegaría al absurdo de sostener que los informes de la Policía, debidamente fundamentados, por no tener el carácter de sentencia, no pueden ser tenidos en cuenta por la Dirección Nacional de Estupefacientes, no obstante que las normas que regulan su actividad se refieren en forma genérica a solicitar información de la autoridad u organismo competente o de las entidades competentes.

Si la intención del Constituyente en el artículo 248 hubiera sido la de darle a la expresión “antecedentes” también efectos administrativos, así lo habría previsto expresamente, como lo hizo en el artículo 29 frente a la garantía del debido proceso, al consagrar que este principio se aplica a “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; y si la voluntad del legislador en los artículos 83 y 89 del Decreto 2150 de 1995 hubiera sido la de que tal vocablo tuviera la misma connotación del artículo 248 constitucional, no habría utilizado el término genérico

autoridad u organismo competente o entidades competentes, sino que hubiera empleado el específico “autoridades judiciales”.

Así pues, la Dirección Nacional de Estupefacientes puede anular certificados de Carencia de Informes, con base en informaciones debidamente fundamentadas de autoridades administrativas, de policía o judiciales, y frente a estas últimas, por estar dirigidas a una autoridad administrativa, no judicial, no se requiere de la existencia de sentencia penal condenatoria definitiva, sino que basta, un informe debidamente fundamentado.

Ahora, si bien es cierto que la sentencia C-114 de 1993, de la Corte Constitucional, se profirió cuando aún no se había expedido el Decreto 2150 de 1995, las precisiones que allí se hicieron bien pueden servir de orientación a las autoridades administrativas y judiciales, porque, de una parte, para esa fecha ya regía el artículo 248 de la Carta Política, referente a antecedentes; y, de la otra, como ya se vio, con el citado Decreto 2150 no hubo un cambio sustancial, en lo que a materia administrativa se refiere, en cuanto a la denominación de comportamientos” por “antecedentes”, pues éstos solo tienen connotación para efectos **judiciales**.

Es preciso traer a colación apartes de la mencionada sentencia, que sirven para reforzar la diferencia entre informaciones y antecedentes y corroborar lo expuesto precedentemente, en cuanto a que la misma se dictó teniendo en cuenta la existencia del artículo 248 de la Carta y con el criterio de que éste sólo tiene efectos judiciales, penales, propiamente dichos.

En efecto, dijo la Corte en la citada sentencia:

“.....Es usual que, tanto en las instancias públicas como en las instancias privadas, se recojan informaciones, bien como fin propio de su actividad o para servir de soporte a otras actividades igualmente de naturaleza pública o privada. Ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación la importancia de la información en el funcionamiento de la sociedad actual. Sus abusos han sido el motivo del surgimiento del nuevo derecho denominado "habeas data", como una evocación similar a la clásica expresión latina del derecho de "habeas corpus" aportado por la tradición inglesa, según la cual se protegía la esencialísima libertad física, que se expresa en la dicha frase. No es, pues indiferente la coincidencia idiomática con una de las más caras e indiscutibles garantías liberales; este fenómeno de la información es objeto de la norma jurídica en diversos campos, de suerte que cualquier enumeración puede resultar insuficiente. En efecto, y para mostrar la complejidad e importancia del fenómeno, basta a la Corporación evocar algunos registros informativos indispensables para el funcionamiento institucional: la información contentiva de la lista de votantes como soporte de la organización democrática; la información contenida en los censos, base que permite determinar la realidad social y sus necesidades, las informaciones comerciales que confieren elementos necesarios al normal funcionamiento del crédito. No puede entonces pensarse que una entidad pública no sólo no disponga sino que no tenga la posibilidad de utilizar informaciones, recogidas con motivo de la persecución del delito, con fines de interés público. Toda una estrategia criminal, conocida en el lenguaje especializado, como las actividades de "inteligencia y contrainteligencia", no hacen más que recoger y manejar informaciones relacionadas con los ilícitos, por lo que se constituyen en instrumento fundamental del Estado contemporáneo en la lucha contra el delito, lucha que no sólo se realiza frente a los actos delictivos consumados, sino también en el campo preventivo, tal como lo dispone la preceptiva en examen.....”.

“.....El artículo 248 elabora un concepto de "antecedentes penales", indicando que debe entenderse por tales únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales, con ocasión de delitos o contravenciones. Sin detenerse en los interrogantes por la incoherencia que plantea en este artículo la expresión "contravención", que es inconducente para el presente caso, observa la Sala que se dispone constitucionalmente la elaboración o el mantenimiento de una información que tiene que ver con los condenados judicialmente, con motivo de sus conductas antisociales. Esta información lógicamente no puede entenderse como una prohibición del constituyente para que existan otras informaciones relacionadas con los delitos y las contravenciones, en manos de las agencias públicas encargadas de la

defensa social, porque tal interpretación conduciría al absurdo de eliminar instrumentos indispensables para la prevención del delito, como antes se indicó...". (La subraya fuera de texto)

De igual manera, la Corte Constitucional en sentencia C-007/93 respaldó las funciones atribuidas a organismos como la Dirección Nacional de Estupefacientes, en asuntos como el que ocupa la atención de la Sala, como puede apreciarse en el aparte que se transcribe a continuación:

**“...Ahora bien, la Corte considera explicable y en sí mismo no opuesto a la Constitución el que determinados funcionarios del Estado, dentro de la órbita de sus atribuciones constitucionales, sean investidos de autoridad suficiente para operar los mecanismos de naturaleza policiva que resulten eficaces a objeto de prevenir e impedir el uso de los enunciados medios de transporte en la comisión de ilícitos, en especial si ellos son de tanta gravedad como los contemplados en la Ley 30 de 1986 (Estatuto Nacional de Estupefacientes) y sus disposiciones concordantes.**

De otro lado, mal podría pensarse que las licencias o autorizaciones administrativas concedidas a quienes actúan al margen de la ley puedan seguir vigentes cuando está de por medio la certeza, deducida con arreglo a la Constitución, sobre su ilícito empleo y acerca del daño que con él se causa a la sociedad. Así vista, la regla legal sometida a estudio constituye un medio encaminado a la defensa del interés colectivo frente a la amenaza de quienes, en su daño, invocan derechos subjetivos y situaciones particulares y concretas creadas a partir de actos administrativos. Para el efecto, ya la legislación colombiana ha previsto, además de las medidas contempladas en la mencionada Ley 30 de 1986, la obligatoria revocación de tales actos a cargo de las mismas autoridades que los profirieron o por sus inmediatos superiores "cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él" (artículo 69 del Código Contencioso Administrativo)...”.

“...Ha de subrayarse que la Ley 30 de 1986, cuyo objeto es precisamente el de estatuir los mecanismos legales ordenados a la prevención, control y sanción del tráfico de estupefacientes, tipifica conductas punibles y prevé contravenciones, algunas de las cuales aluden precisamente al uso ilícito de vehículos y terminales de transporte, indicando las sanciones correspondientes, entre ellas las plasmadas en el artículo 65, literales b) y c), alusivos a "suspensión de las licencias de pilotaje o navegación por el término de un (1) mes a un (1) año, la primera vez y cancelación en caso de reincidencia" y a

"suspensión de los permisos o licencias de operación de aeropuertos o pistas...".

Cabe observar que los artículos 68 y siguientes del comentado estatuto consagran normas de competencia y procedimiento, audiencia del sindicado, descargos, términos y recursos. No siendo oportuno hacerlo ahora, la Corte se abstiene de adelantar cualquier juicio sobre si tales preceptos están avenidos a la Constitución, pero sí debe resaltar que en ellos se contemplan precisamente las previsiones cuya ausencia es evidente en la norma ahora examinada.

Son varias, además, las facultades conferidas al Consejo Nacional de Estupeficientes por dicha Ley y por las disposiciones que la complementan, con los mismos propósitos (artículo 91)...".

Lo que corresponde analizar en este caso es si los actos acusados tuvieron como sustento un informe debidamente fundamentado o no.

Sobre el particular, la Sala observa lo siguiente:

Se lee en la Resolución núm. 0618 de 17 de julio de 1998, obrante a folios 36 a 39 del cuaderno principal, que la Dirección Regional de Fiscalías de Cúcuta le reportó lo siguiente:

"1.- Mediante auto de fecha marzo 19 de 1996 la Fiscalía Regional de Santafé de Bogotá ordenó la apertura de la investigación previa No. 28248 con fundamento en el oficio No. 1006 de febrero 14 de 1996,...por presunta violación a la ley 30/86.

2.- Figuran como presuntos imputados..... **DIEGO RICARDO OTERO SÁNCHEZ C.C. No. 13.848.212 de Bucaramanga...**".

El 11 de mayo de 1998, a través del Oficio núm. 1912 SECIN/GREAN, (cuaderno de antecedentes pasta verde núm. 3) el Jefe Grupo Registro y Antecedentes de la Dirección Antinarcoóticos, Sección Central de Inteligencia le reporta a la Dirección Nacional de Estupefacientes que las anotaciones de fecha **110393** que figuraban en contra de los hermanos **OTERO SÁNCHEZ** fueron aclaradas el 9 de junio de 1993. Pero le señala que presentan anotación de fecha **200395**, según la cual los hermanos OTERO SÁNCHEZ "...son reconocidos traficantes de droga, poseen propiedades en la zona..." "...como también utilizan una finca en Sabana de Torres la cual tiene pista de aterrizaje y según versiones también funciona un laboratorio para procesamiento de sustancias estupefacientes....".

Que, de igual forma con fecha **14 de febrero de 1996** se solicita a la Fiscalía Regional Delegada Antinarcoóticos abrir investigación contra la familia OTERO CASTELLANOS, donde se relaciona a los señores **OTERO SÁNCHEZ**.

Que "las anotaciones surgieron de operaciones de inteligencia anteriores contra las actividades del narcotráfico y seguridad del estado".

Es preciso resaltar que si bien en el mencionado oficio no se señaló expresamente al demandante **DIEGO RICARDO OTERO SÁNCHEZ**, se deduce que el mismo estuvo relacionado en tal informe, pues en él se hace mención a las anotaciones de fecha **110393**, que fueron aclaradas el 9 de junio de 1993, aclaración esta que el actor reclama no habersele tenido en cuenta; amén de que se hace alusión a que el **14 de febrero de 1996** se solicitó a la Fiscalía Regional Delegada Antinarcoóticos abrir investigación contra la familia OTERO CASTELLANOS, donde

se relaciona los señores **OTERO SÁNCHEZ**, fecha esta que, precisamente, es la que corresponde al Oficio núm. **1006** que dio lugar a que la Fiscalía abriera la investigación previa a que se contrajo el informe dirigido a la demandada.

Para la Sala lo relacionado anteriormente era suficiente fundamento para anular, en el momento en que se hizo, el certificado de carencia de informes.

Ahora, si bien es cierto que a la demandada se le reportó que el 9 de junio de 1993 se había aclarado la anotación **110393**, no lo es menos que, como quedó reseñado, también existía la anotación de fecha **200395**, frente a la cual no existe constancia de haber sido aclarada, ni a ella hace mención el actor, en la que aparece que los hermanos OTERO SÁNCHEZ "...son reconocidos traficantes de droga, poseen propiedades en la zona..." "...como también utilizan una finca en Sabana de Torres la cual tiene pista de aterrizaje y según versiones también funciona un laboratorio para procesamiento de sustancias estupefacientes...".

Resalta la Sala el hecho de que el actor tuvo conocimiento en la vía gubernativa del Oficio núm. 1912 SECIN GREAN, cuyo contenido se acaba de relacionar, pues, según se lee en la Resolución núm. 0915 de 3 de noviembre de 1998, a dicho oficio se refirió el actor al recurrir la Resolución núm. 0618, para enfatizar que en él no se registraban antecedentes penales por narcotráfico (folio 43 cuaderno principal).

Lo anterior pone de manifiesto que la actuación de la demandada se ajustó a la legalidad, pues las normas que tuvo en cuenta para expedir los actos acusados,

no son inconstitucionales, según quedó visto; le dio a la jurisprudencia de la Corte Constitucional el alcance que verdaderamente tiene; y la información que le fue suministrada era suficiente para anular el certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes, como en efecto lo hizo.

Finalmente, debe la Sala resaltar el hecho de que al habersele informado a la demandada que en la actuación judicial adelantada en contra del actor se había descartado su vinculación con hechos delictivos relacionados con actividades de narcotráfico y conexos, procedió a dejar sin efecto los actos acusados, a través de la Resolución núm. 0736 de 12 de julio de 1999 (folios 189 a 193 del cuaderno principal), circunstancia esta que, como lo anotó el juzgador de primer grado, no impide hacer el pronunciamiento de fondo que antecede.

**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**

**CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**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 29 de noviembre de 2001.

**OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**  
Presidenta

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO MANUEL S. URUETA AYOLA**