CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2009-00467-00
ACCIÓN: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: GUILLERMO MARTÍNEZ TRUJILLO

TESIS: LA DECISION DE ABSTENERSE DE EXPEDIR EL CERTIFICADO DE CARENCIA DE INFORMES POR TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES TIENE UN CARÁCTER PREVENTIVO Y NO SE CIRCUNSCRIBE A LOS DENOMINADOS ANTECEDENTES JUDICIALES. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL.

Se decide la acción[1] interpuesta por el señor **GUILLERMO MARTÍNEZ TRUJILLO** contra las Resoluciones 0922 de 7 de julio

[1] Aunque el medio de control que se ejercitó fue el de nulidad, mediante auto del 10 de diciembre de 2009, la conductora del proceso dispuso darle el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho

de 2008 y 0325 del 12 de marzo de 2009, por medio de las cuales la Subdirectora de Estupefacientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes ***"Se abstiene de expedir un certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes"*** y ***"se resuelve un recurso de reposición",*** respectivamente.

I.- ANTECEDENTES

I.1. El demandante a través de apoderado judicial instauró demanda ante esta Corporación en contra de la Dirección Nacional de Estupefacientes, con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

Primera: Que se declare nula la Resolución núm. 0922 de 7 de julio de 2008, expedida por la Subdirectora de Estupefacientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, en adelante DNE, por medio de la cual se abstuvo de expedir un certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes.

Segunda: Que se declare nula la Resolución núm. 0325 de 12 de marzo de 2009, por la cual se resolvió un recurso de reposición.

---

por cuanto ante una eventual declaración de nulidad favorecería los intereses privados del demandante. (fl. 51-52 del expediente)

I.2. El accionante fundó la demanda en los siguientes hechos relevantes:

Señaló que, en el año 1993 se le inició en su contra y por parte de la Fiscalía General de la Nación una investigación penal con ocasión de la interceptación de una aeronave de matrícula HK-3891 al intentar eludir a la Fuerza Aérea Colombiana en Barranca de Upia.

Afirmó que, debido a estos hechos, el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS registró anotación derivadas de ese proceso, el cual finalmente fue archivado al decretarse la prescripción de la acción penal por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Villavicencio.

Indicó que, en su condición de piloto requiere para el trámite y refrendación de la licencia de aviador que la Dirección Nacional de Estupefacientes le expida un certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes.

Que en el año 2008 solicitó la expedición de dicho certificado, pero en razón a que se encontraba reportada la investigación penal seguida en su contra, la petición le fue negada por Resolución 0922 de 7 de julio de 2008.

Contra esta decisión interpuso recurso de reposición, el que fue denegado.

Señaló que, en virtud de la no expedición de dicho certificado la Aeronáutica Civil mediante Resolución 05750 de 2008 le suspendió los privilegios de la licencia de piloto con fundamento en el acto que se abstuvo de expedir el certificado.

Contra esta decisión ejerció acción de tutela por violación de sus derechos fundamentales al trabajo y libertad de profesión, la que fue decidida por sentencia de 27 de mayo de 2009, en el sentido de amparar como mecanismo transitorio los derechos transgredidos.

I.3. En apoyo de sus pretensiones, el actor invocó que las resoluciones cuestionadas transgreden los artículos 1°, 2°, 6°, 13, 29, 83 y 248 de la Constitución Política; 3°, 4° y 5° del Decreto 2894 de 1990[2], adoptado como legislación permanente por el Decreto 2272 de 1991[3] y el artículo 89 del Decreto 2150[4] de 1995.

Consideró que las Resoluciones acusadas quebrantan las anteriores disposiciones, por las siguientes razones:

---

[2] "*Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público".*
[3] "*Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio".*
[4] "*Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"*

i) Que el Decreto 2894 de 1990, el cual fue adoptado como legislación permanente por el Decreto 2272 de 1991[5], prevé que la Dirección Nacional de Estupefacientes requerirá a las autoridades competentes para que remitan los registros debidamente fundamentados sobre antecedentes relacionados con delitos del narcotráfico.

> ***"Artículo 89º.- Petición de informaciones a otras entidades.*** *Recibidas las solicitudes debidamente diligenciadas, la Dirección Nacional de Estupefacientes,* ***demandará simultáneamente de las entidades competentes la información de registros debidamente fundamentados que posean sobre antecedentes relacionados con los delitos de narcotráfico y conexos****, de enriquecimiento ilícito o del tipificado en el artículo 6 del Decreto 1856 de 1989, que reposen en los 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 estupefacientes, según lo dispuesto por el Consejo Nacional de Estupefacientes".*
>
> *Las autoridades competentes dispondrán de un término de quince (15) días para enviar por escrito la información solicitada. El incumplimiento de esta obligación constituirá falta gravísima".*

Aclaró que, el vocablo *"antecedentes"* tiene una connotación jurídica y una definición especial de tal magnitud que quedó delimitada en el artículo 248 de la Constitución.

---

[5] Modificado por el artículo 89 del Decreto Ley 2150 de 1995.

Bajo esta descripción indicó que solo tienen calidad de antecedentes penales las sentencias judiciales que tengan el carácter de definitivas, y así debe aplicarse en todos los órdenes legales.

Alegó que, esta postura guarda coherencia con el artículo 29 de la Constitución Política, aplicable a las actuaciones administrativas y el principio de la buena fe, según el artículo 83 Superior.

De este modo, consideró que, no podía la Dirección Nacional de Estupefacientes abstenerse por medio de los actos acusados, de emitir la certificación solicitada, pues ello desconoce el debido proceso y la presunción de inocencia, como guías de las actuaciones de la administración pública.

Indicó que, en los antecedentes administrativos obraba la constancia de que en el proceso penal adelantado en su contra había operado la figura jurídica de la cesación de procedimiento por prescripción, lo que implicó que la administración de justicia se pronunció con fuerza de cosa juzgada sobre esa investigación y, era mandatorio que todas las autoridades de la República acataran la decisión como garantía de la vigencia de un Estado de Derecho.

Que la decisión adoptada no puede entenderse como carente de un juicio de valor, pues la prescripción es imputable al Estado debido a su actuar moroso, y no puede generar consecuencias negativas a los ciudadanos.

Consideró que, estas razones son suficientes para declarar la nulidad de los actos acusados.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demanda fue contestada por el apoderado judicial de la Dirección Nacional de Estupefacientes[6]. En su escrito solicitó denegar la petición de anulación con fundamento en los siguientes argumentos:

Destacó que la actuación de la entidad se circunscribe a la existencia de un control administrativo tendiente a la expedición o no del certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes (CCITE) en desarrollo del literal f) del artículo 93 de la Ley 30 de 1986[7], los Decretos 3788 de 1986[8], 2272 de 1991[9] entre otros, normas que propenden por luchar y combatir el narcotráfico.

---

[6] Esta entidad fue suprimida por el artículo 25 del Decreto 3183 de 2011 y por auto del 14 de agosto de 2015 (fls. 219-221) se tiene como sucesor procesal de esa entidad al Ministerio de Justicia y del Derecho.
[7] "*Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones".*
[8] "*Por el cual se reglamenta la ley 30 de 1986 o estatuto nacional de estupefacientes".*
[9] *"Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio."*

Respecto del caso objeto de censura estimó que, ninguna de las razones que fueron aducidas en los actos demandados se encuentra desvirtuada, en razón a que la entidad los expidió con ajuste de la normativa superior que le otorga competencia y respeto por los derechos que estima vulnerados.

Aclaró que la entidad tenía la facultad de expedir el certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes, en cuanto tal competencia se funda en la primacía del interés general, a la que están sujetas las informaciones rendidas por los diversos órganos de inteligencia y seguridad del Estado, alejadas de la voluntariedad o discrecionalidad que indicó la parte actora.

Planteó respecto de la acción instaurada por el actor, que fue indebida su escogencia, determinada por la pretensión de renunciar al restablecimiento, movido por el ánimo de solo perseguir el restablecimiento del interés general.

También señaló que la demanda debió corresponder a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho y comoquiera que se presentó

luego de los 4 meses contados para el ejercicio oportuno de la acción, que vencían en el mes de julio de 2009, se encuentra caducada.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Surtida la etapa probatoria se ordenó correr traslado para alegar de conclusión[10]. Durante este término el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa del Ministerio Público solicitó traslado especial[11] y en su concepto[12] pidió negar[13] las pretensiones de nulidad respecto de las Resoluciones demandadas.

Destacó que el planteamiento del actor descansó en la interpretación del vocablo "antecedente" bajo el artículo 248 de la Constitución Política, que señaló que solo considera como tales a las sentencias judiciales definitivas.

Sobre el particular, destacó que este alcance no corresponde al adoptado por la Jurisprudencia de la Sección Primera de esta Corporación, que

---

[10] En esta oportunidad la parte demandante (fls. 188 – 192) y la entidad accionada (fls. 194 a 196) presentaron sus alegaciones finales en las que reiteraron sus correspondientes argumentos.
[11] Según memorial visible al folio 193 del expediente.
[12] Con ocasión de este concepto, el Consejero de Estado, dr. Roberto Augusto Serrato Valdés manifestó impedimento para intervenir en la adopción de la decisión que corresponde emitir en este proceso, debido a la actuación que cumplió cuando fungió como agente del Ministerio Público. Mediante providencia del 24 de mayo de 2018 se le aceptó el impedimento y se le separó del conocimiento de este proceso (fls. 225-228 del expediente).
[13] Las razones que explican esta posición las plasmó en el escrito visible a los folios 198 a 206 del expediente.

precisó lo siguiente:

> *"[…] La Jurisprudencia de la Sala ha sido enfática en indicar: […] 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. […]"*[14]

Afirmó que cuando la norma alude al fenómeno de *"antecedentes"* se refiere al ámbito judicial mas no al administrativo, lo que significa que cuando la autoridad administrativa requiere dichos registros sobre antecedentes no está aludiendo a situaciones judiciales, sino que se está refiriendo a que exista una información, debidamente sustentada, de una imputación penal.

Otra cuestión resulta ser la atinente a la veracidad de la información

---

[14] Se trata de la transcripción tomada de la sentencia del 29 de noviembre de 2001. Exp. No. 2500023240001999-0219-01C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

suministrada por la Fiscalía General de la Nación y el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, que independientemente de la existencia de la decisión judicial de prescripción de la acción no eliminaron el registro negativo en cabeza del demandante.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

IV.1. Cuestión previa

Antes de abordar los problemas jurídicos que informan este asunto, la Sala debe pronunciarse sobre las excepciones propuestas de indebida escogencia de la acción y caducidad.

Respecto de la primera, debe aclararse tal y como lo indicó el Ministerio Público, que el Despacho conductor al admitir la demanda le dio el trámite previsto para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según se aprecia en el auto de 10 de diciembre de 2009[15], en razón a que "*su contenido es particular y una eventual declaración de nulidad favorecería los intereses privados del demandante; por lo tanto se estudiará la admisibilidad de la demanda a la luz de los requisitos establecidos para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho"*.

[15] Folios 51 a 52 del expediente.

Así las cosas, no le asiste razón a la entidad accionada frente a esta excepción, lo que implica que no hay lugar a acceder a su declaratoria.

En lo que respecta a la caducidad de la acción, debe precisarse que en este caso el actor ejerció acción de tutela como mecanismo transitorio en contra de la decisión de la Dirección Nacional de Estupefacientes, en cuanto se abstuvo de expedir el certificado de carencia de antecedentes, al alegar que tales decisiones resultaban violatorias de sus derechos fundamentales, tal como se advierte en el fallo de 27 de mayo de 2009[16].

En la decisión de tutela adoptada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Conocimiento SAP de Villavicencio, se dispuso:

> *"PRIMERO. AMPARAR COMO MECANISMO TRANSITORIO POR EL* ***TÉRMINO DE CUATRO MESES*** *los derechos fundamentales al trabajo consagrado en el artículo 25, y al de libertad de profesión e intimidad y habeas data. (sic) Establecido en el artículo 15 de la Constitución Política, a favor del señor GUILLERMO MARTINEZ TRUJILLO. Pero en todo caso el accionante deberá ejercer el otro mecanismo legal de acudir ante lo contencioso administrativo de demandar la acción de nulidad del acto administrativo […]."*

El fallo de tutela habilitó al tutelante a ejercer dentro del plazo de cuatro

[16] Visible a los 85 a 97 del expediente.

meses, la acción ordinaria procedente. Esto implicó que, el actor debía comparecer, a partir de la ejecutoria del fallo de tutela de 29 de mayo de 2009, notificado el 4 de junio siguiente[17], a presentar la demanda en contra de las resoluciones que se abstuvieron de expedir el certificado requerido.

Ante este panorama y examinado que la demanda se presentó ante el Consejo de Estado el 10 de agosto de 2009[18], se aprecia que se hizo en el plazo que le confirió el fallo de tutela, el cual le amparó transitoriamente los derechos al accionante y le impuso el deber de ejercitar el medio de control ordinario para cuestionar la legalidad de los actos acusados.

De manera que, tal como se consideró por el conductor de este trámite al admitir la demanda, los presupuestos formales y de procedibilidad de la acción fueron observados y, por tal motivo, la demanda debió admitirse, como en efecto ocurrió, al haberse advertido el plazo sobre la oportunidad de la demanda, atendiendo lo resuelto en el fallo de tutela.

Estos razonamientos son suficientes para declarar no probadas las excepciones propuestas.

---

[17] El fallo quedó ejecutoriado el 9 de junio de 2009. Folio 98 del expediente. Según oficio del 06-07/2009 se le notificó a la Dirección Nacional de Estupefacientes que la impugnación que presentó fue rechazada por extemporánea.
[18] según sello que obra al folio 48 vto. del expediente.

IV.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver si las resoluciones acusadas están viciadas de nulidad por violación de las normas superiores citadas como infringidas.

Para resolver el cargo propuesto por la parte actora, la Sala establece que el siguiente es el problema jurídico que debe responder: ¿Son nulas las resoluciones por las cuales la Dirección Nacional de Estupefacientes se abstuvo de expedir el certificado solicitado por el actor a pesar de una decisión judicial ejecutoriada que declaró la prescripción de la acción penal seguida en su contra?

IV.3. El contenido de los actos demandados[19] es del siguiente tenor:

"[…] RESOLUCION 0922 DE 07 DE JULIO DE 2008

POR MEDIO DE LA CUAL SE ABSTIENE DE EXPEDIR UN CERTIFICADO DE CARENCIA DE INFORMES POR TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES

LA SUBDIRECTORA DE ESTUPEFACIENTES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

[19] Los actos demandados se encuentran a los folios 3 a 36 del expediente.

En uso de las facultades que le confiere la Ley 30 de 1986; el Decreto 2894 de 1990, adoptado como legislación permanente por el artículo séptimo del Decreto 2272 de 1991, el Decreto 2150 de 1995; el Decreto 2568 de 2003; en ejercicio de las funciones delegadas por el Director Nacional de Estupefacientes mediante Resolución número 0150 de 22 de febrero de 2005 y en desarrollo de las normas establecidas por el Código Contencioso Administrativo; y

CONSIDERANDO

Que Guillermo Martínez Trujillo, identificado con la cédula de ciudadanía número 6.455.980 de Sevilla (Valle), por medio de escrito radicado el 29 de febrero del año en curso, bajo el número E- 2008-13428, solicitó a esta Dirección la expedición del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, dirigido a la Aeronáutica Civil, con el propósito de realizar los trámites relacionados con el otorgamiento de su licencia de piloto.

Que esta Dirección, en ejercicio de las atribuciones que le han sido asignadas. requirió de los diferentes organismos investigativos y de seguridad del Estado la información, debidamente fundamentada, que reposara en sus archivos respecto de los comportamientos relacionados con los delitos de tráfico de estupefacientes y conexos, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y testaferrato, a nombre del interesado.

Que el Grupo de identificación del Departamento Administrativo de Seguridad, mediante el oficio OGOP-SIES·GIOE-ARRAJ· 104241 de 14 de marzo próximo pasad, indicó la siguiente anotación:

> *«GUILLERMO MARTINEZ TRUJILLO, C.C. 6.'155.980, NO REGISTRA(N) ANTECEDENTES JUDICIALES, SEGÚN EL ARTICULO 248 DE LA CONSTITUCION NACIONAL RELACIONADOS CON LOS DELITOS DE NARCOTRAFICO Y CONEXOS.*

Sin comprobación dactiloscópica, ignorando si se trata de trata misma persona. figura(n) siguiente (s) anotación(es):

Unidad Delegada Antinarcóticos de Bogotá, en oficio 049 del 29 de marzo de 1995, solicita antecedentes dentro del proceso 19585, No cita delito.»

Que el Grupo de identificación del Departamento Administrativo de Seguridad, por medio del oficio DGOP-SIES-GIOE-ARRAJ-163051 de 13 de marzo de 2008, había indicado respecto de Guillermo Martínez Trujillo la existencia del siguiente registro:

"Sin comprobación dactiloscópica e ignorando si se trata de la misma persona, figura(n)

la(s) siguiente(s) anotación(es):

Fiscalía Regional· Unidad Delegada Antinarcóticos de Bogotá D. C., Solicita Antecedentes, -En Oficio 049 Del 29 03,95, proceso 19585, No informa Delito.»

Que revisado el expediente administrativo de Guillermo Martínez Trujillo, se logró establecer que el Centro de Información sobre actividades delictivas de la Fiscalía General de la Nación, en consulta de 22 de junio de 2000había indicado que en contra de dicha persona se registraba una orden de capturo emitida el 7 de noviembre de 1997, por parte de la Fiscalía Regional Oriente de Villavicencio (Meta), con ocasión del proceso No. 1903, seguido por el delito de Infracción a la Ley 30 de 1986.

Que el Departamento Administrativo de Seguridad, mediante oficio 86810 de 21 de junio de 2000 había informado lo siguiente:

"GUILLERMO MARTINEZ TRUJILLO C.C. 6455980

Dirección Regional de fiscalías de Villavicencio en oficio 14 de 1-10-97 solicita impedimento salida del país. proceso 1903. No cita delito.

Unidad Regional delegada antinarcóticos de Bogotá en oficio 49 de marzo 29195 lo vincula en investigación. sumario 19585, no cita delito

Dirección Regional de Fiscalías de Villavicencio en oficio 1903 de diciembre 23196 solicita captura. sumario1903 delito Violación a la Ley 30/86, y con oficio 310 de 10-01-97 cancela orden de captura."

[…] Que el Secretario del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Villavicencio (Meta). mediante el oficio No. 4026 de 16 de diciembre de 2003, remitió copia del auto interlocutorio emitido el 27 de agosto de 2003, con ocasión del proceso No. 1999,0038, en el cual ordenó la cesación de procedimiento como resultado de la prescripción de la acción penal a favor de Guillermo Martínez Trujillo en esta determinación, fueron descritos los hechos por los cuales se procedió judicialmente en contra de la enunciada persona. ele la siguiente manera:

"[…] se tiene que para el día 11 de Octubre de 1993, cuando fue interceptada la aeronave Cheyene 400 LS matrícula HK-3981 por dos aeronaves de la Fuerza Aérea Colombiana, ante el hostigamiento que sufría la nave al eludir la acción de la fuerza pública […]"

Que esta Entidad, a efectos de decidir acerca de la expedición del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, debe basarse en los reportes que existan en sus archivos o que le sean allegados por parte de las diferentes autoridades competentes, y en el evento de abstenerse de emitir dicho documento debe informar a la persona interesada, natural o jurídica, los motivos en los cuales se fundamentó para adoptar esa determinación con la finalidad de hacer oponible esa circunstancia y, en caso de resultar procedente, facilitar a la persona solicitante la aclaración de la situación Jurídica de quien figura con la anotación fundamentada, relacionada con los delitos de tráfico de estupefacientes y conexos. enriquecimiento ilícito, testaferrato y lavado de activos.

[…]

Que, en este orden de ideas, tal registro no se elucida por su archivo como consecuencia de declarar la autoridad la prescripción de la acción, por cuanto con ello no se acata el sentido del mismo ***sino que por su consideración atiende a eventos externos a la conducta imputada, como lo son el tiempo sucedido desde la época de los acontecimientos y de su juzgamiento, lo cual se aprecia concordante con el sentido de protección de este interés, como quiera que el bien jurídico amparado de la integridad moral de una persona no resulta vulnerado ni amenazado si la sindicación de un delito refiere a la prescripción de la acción, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1 del artículo 224 de la Ley 599 de 2000.***

[…]

Que, como consecuencia de lo anterior, debe esta Entidad proceder a abstenerse de expedir el certificado de carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes solicitado por Guillermo Martínez Trujillo, identificado con la cédula de ciudadanía N° 6455.980 de Sevilla (Valle), por medio del escrito radicado el 29 de febrero del año en curso, bajo el N° E-2008-13248, dirigido a la Aeronáutica Civil, con el propósito de realizar los trámites relacionados con el otorgamiento de su licencia de piloto […].”

La Resolución 0325 de 12 de marzo de 2009, expedida por la Subdirectora de la DNE, confirmó la decisión de abstenerse a expedir el certificado de carencia de antecedentes, y entre otras razones, aludió a que:

“*[…] Las restricciones que se imponen para el ejercicio de ciertas profesiones u oficios para el desempeño en cierta clase de cargos, no han de entenderse per se como la violación al*

derecho al trabajo, ni que el registro de antecedentes constituya un impedimento a lo anterior, toda vez que ha sido el mismo constituyente el que ha previsto situaciones en las que no se hace factible el acceso a una actividad, por la simple presencia de una eventualidad objetiva de un determinado carácter, como ocurre con quienes hayan sido condenados por la comisión de un delito que afecte el patrimonio del Estado, que aspiren a un cargo de elección popular o a ser servidores públicos […]".

IV.4. DE LA DECISIÓN

Para resolver los problemas jurídicos fijados en esta controversia, la Sala destaca que el actor no desvirtuó la existencia de los hechos que la Fiscalía General de la Nación tuvo para iniciar y proferir resolución acusatoria en su contra, debido a las cuales profirió una orden de captura con ocasión del proceso núm. 1903 por delitos previstos en la Ley 30 de 1986.

Es cierto que a pesar de esta situación que fue corroborada por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Villavicencio[20], también se informó de la cesación del procedimiento a causa de la prescripción de la acción penal en favor del actor.

Esta última circunstancia es la que invoca como constitutiva de prueba

[20] El auto que decretó la cesación del procedimiento por prescripción de la acción penal obra a los folios 68 a 76 y certificado que informó a la DNE de tal situación (fls. 77 y 82).

sobre la ausencia de antecedentes penales en su contra, que impedían a su juicio, que la autoridad administrativa se abstuviera de emitir el certificado solicitado.

Al contrario, para la entidad accionada, independientemente de las decisiones judiciales en firme, como lo invocó el demandante, la expedición del certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes[21], debe considerar los reportes y registros existentes en los archivos que reposan en las autoridades competentes[22].

En esa medida, el reporte sobre la imputación que se le hizo por la infracción al artículo 64 de la Ley 30 de 1986[23], constituye un registro debidamente fundado en los términos del artículo 3° del Decreto 2894 de 1990 adoptado como legislación permanente del artículo 7° del Decreto 2272 de 1991.

Respecto de tal información la autoridad administrativa refirió que los reportes existentes, se orientan bajo los principios de: i) veracidad, que corresponde a hechos que lo originan, ii) dinamismo, que se encuentran en permanente actualización y iii) de rectificación, cada vez que así se

[21] La Solicitud obra al folio 65 del expediente.
[22] Al folio 66 del expediente reposa la información que respecto del actor reportó la Fiscalía General de la Nación.
[23] A pesar de que según oficio del 17 de junio de 2013 la FGN aclaró que **para esa fecha** *"no se encontraron registros de investigaciones con el nombre GUILLERMO MARTINEZ TRUJILLO".* (Fl. 165)

requiera.

Destacó que, atendiendo al objeto y finalidad del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes - CCITE, su expedición es improcedente cuando en contra del solicitante obra una anotación debidamente fundamentada por conductas punibles relacionadas con tráfico de estupefacientes.

Aclaró que, pese a que las diligencias fueron archivadas al declararse la prescripción de la acción penal y la cesación del procedimiento en la etapa de la causa, tal decisión no desaparece el dato negativo reportado, ya que en los archivos subsiste tal registro, el cual no se equipara a la imputación penal, pues son situaciones que resultan ajenas al propósito del certificado.

Agregó que existe una diferenciación entre *"informes debidamente fundamentados"* y *"antecedentes penales"*, conforme lo ha considerado esta Corporación a través de su jurisprudencia.

Precisamente, este el aspecto diferencial es el que invocó el actor para cuestionar la legalidad de los actos acusados, al señalar que solo los antecedentes penales son capaces de fundar la decisión de que la DNE se

abstuviera de expedir el certificado requerido, en este caso, para actualizar la licencia de piloto del actor.

Al respecto, y con el propósito de examinar las normas en que se basa la expedición de tal certificado, su objeto y los límites para su obtención, la Sala las transcribe así:

- **Ley 30 de 1986** *"Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones"*

> *"[…] Artículo 93. La oficina de Estupefacientes del Ministerio de Justicia hará las veces de Secretaria Ejecutiva del Consejo, para lo cual cumplirá las siguientes funciones:*
> *[…]*
> *f) Expedir* ***el certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes*** *en un plazo máximo de sesenta (60) días, transcurrido el cual, se entenderá resuelta favorablemente la solicitud y por consiguiente se expedirá éste a las personas que adelanten los trámites ante el Departamento de la Aeronáutica Civil en forma particular o como miembro de empresas para lo siguiente:*
> *[…]*
>
> *8) Aprobación de licencias para personal aeronáutico.*
>
> *[…]*
>
> *Este certificado podrá revocarse en cualquier momento, por orden del Consejo Nacional de Estupefacientes, por medio de resolución motivada.*
>
> *[…]*

- **Decreto 2272 de 1991** *"Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio."*

"[…] ARTICULO 7o. Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto legislativo 2894 de 1990:

Artículo 1o. Se asigna a la Dirección Nacional de Estupefacientes, la coordinación, orientación y ejecución de las determinaciones del Consejo Nacional de Estupefacientes. En tal virtud, continuará cumpliendo con las funciones señaladas en los artículos 93 de la Ley 30 de 1986 y 10 del Decreto 0494 de 1990, a la Oficina de Estupefacientes del Ministerio de Justicia.

Artículo 2o. ***Para el trámite de expedición de los certificados de carencia de informes por tráfico de estupefacientes****, el interesado, persona natural o jurídica, nacional o extranjera, formulará la solicitud escrita aportando con ella los documentos con los cuales acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos para cada evento en las disposiciones legales pertinentes.*

La solicitud se presentará personalmente por el interesado, su representante legal, o a través de apoderado debidamente constituido, ante la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Cuando la petición se remita de un lugar distinto al de la sede de la Dirección Nacional de Estupefacientes, la diligencia de presentación personal se practicará ante Juez o Notario por quien la suscriba, antes de ser enviada.

Artículo 3°[24]. Recibidas la solicitudes debidamente diligenciadas, la Dirección Nacional de Estupefacientes, ***demandará simultáneamente de las entidades competentes la información de los registros debidamente fundamentados que posean sobre antecedentes relacionados con los delitos de narcotráfico y conexos, de enriquecimiento ilícito o del tipificado en el artículo 6o. del Decreto 1856 de 1989, que reposen en los 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 estupefacientes, según lo dispuesto por el Consejo Nacional de Estupefacientes.*

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.

Cuando el interesado sea una persona jurídica, los informes comprenderán también al Presidente, Gerente y sus suplentes, miembros principales y suplentes de sus juntas u órganos directivos y demás administradores, así

[24] Esta norma se modificó por el artículo 89 del Decreto 2150 de 1995.

como a los socios o accionistas que fueren dueños del veinte por ciento (20%) o más del capital social, sean personas naturales o jurídicas que ostenten la calidad de socios o administradores, cualquiera sea su denominación y forma de participación en aquélla. Igual información se suministrará cuando quiera que la Dirección Nacional de Estupefacientes lo requiera respecto de cualquier funcionario, empleado o socio.

Cuando el interesado sea persona extranjera, deberá presentar además un certificado semejante o equivalente de las autoridades policiales del país en donde tenga su domicilio principal o residencia.

Artículo 4o. La petición de informes que en desarrollo de este Decreto formule la Dirección Nacional de Estupefacientes a las autoridades competentes, gozará de prelación y urgencia para su atención.

Artículo 5o. Dentro de los ocho (8) días siguientes a la radicación de las respectivas respuestas o del vencimiento del término previsto en el artículo 3o. la Dirección Nacional de Estupefacientes, ***basada en los informes que reposen en su dependencia o que le sean allegados y en los antecedentes y reputación del solicitante, expedirá, cuando a ello hubiere lugar, el "Certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes"****.*

Artículo 6o. ***El Certificado expedido tendrá las siguientes vigencias****: Los otorgados a las personas jurídicas con más de diez (10) años de constituidas y a las entidades públicas podrá conferirse hasta por tres (3) años.*

Los otorgados para las demás personas interesadas se conferirán hasta por un (1) año*.*

No obstante, el certificado podrá anularse unilateralmente en cualquier tiempo por la Dirección Nacional de Estupefacientes, 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.

Artículo 7. La Dirección Nacional de Estupefacientes al abstenerse de expedir el Certificado de que trata este Decreto, ***informará al peticionario las razones que tiene, con el objeto de facilitarle la aclaración de su situación jurídica ante las autoridades correspondientes****.*

Artículo 8o. El Certificado podrá solicitarse en cualquier tiempo sin que se requiera demostrar la realización de una operación o negociación específica, pero en ningún evento será transferible, ni transmisible, ni cesible a ningún título.

- **Decreto 2150 de 1995** "*Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*"

> ***"[…] Artículo 82º[25].- Expedición del certificado.*** *El Certificado de Carencia de Informes Tráfico de Estupefacientes se expedirá por la Dirección Nacional de Estupefacientes con destino a las siguientes entidades y exclusivamente para los fines previstos en este artículo:*
>
> *1. Con destino a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para:*
>
> *[…]*
>
> *g) El otorgamiento de licencias del personal aeronáutico. […]"*

De acuerdo con las disposiciones bajo examen se aprecia que el certificado de carencia de informes sobre tráfico de estupefacientes no está restringido a la existencia únicamente de **antecedentes penales**, como lo invoca el demandante, en tanto con tal propósito también se deben considerar los informes que reposen ante las autoridades competentes en relación con dichas conductas.

Tal conclusión fue reiterada en reciente pronunciamiento de esta Sección, que se prohíja en esta oportunidad:

---

[25] Este artículo se suprimió por el artículo 92 del Decreto Nacional 019 de 2012.

"De conformidad con las disposiciones citadas, la Dirección Nacional de Estupefacientes, ***una vez sea solicitada la expedición del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, debe requerir a los diferentes organismos de investigación y de seguridad del Estado*** *para que* ***reporten los registros debidamente fundamentados que figuren a nombre de las personas incluidas en la actuación administrativa, respecto de comportamientos referidos al tráfico de estupefacientes y demás infracciones conexas****, por prestar su nombre para adquirir bienes con dineros provenientes de esta clase de conductas punibles por testaferrato, lavado de activos y enriquecimiento ilícito.*

Ello significa que la expedición ***del certificado no requiere fundarse únicamente en antecedentes penales, entendidos éstos como sentencias penales ejecutoriadas de condena, pues como ya se expresó, tanto la normatividad como la jurisprudencia reconocen que dicho informe o registro se interpreta en sentido amplio y pueden ser anotaciones de índole policivo o de informes de policía judicial, registros de inteligencia, informes de investigación preliminar con imputación concreta en contra de una determinada persona*** *y respecto de una específica conducta y,* ***en general, cualquier clase de información proveniente de una autoridad judicial o administrativa, tales como una resolución de la Fiscalía General de la Nación*** *[…]*[26] (Negrillas y subrayas fuera del texto)".

En el contexto de esta decisión, según los reproches planteados por el actor, queda evidenciado que la expedición del certificado no se restringe como lo indicó aquél, a la existencia de antecedentes penales, en tanto que a ello no se circunscribió tal requisito, que resulta necesario para la

[26] Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia del 24 de mayo de 2018. Radicación número: 25000-23-24-000-2008-00409-01. Actor: Luis Antonio Hernández Zea y Otros. C.P. Oswaldo Giraldo López.

obtención, entre otras, de las licencias de operación de los pilotos.

Este requerimiento, previsto en la Ley 30 de 1986, fue objeto de examen de constitucionalidad, tanto por la Corte Suprema de Justicia al estudiar la exequibilidad del literal f) del artículo 93 de la Ley 30 de 1986, como por la Corte Constitucional, al examinar la integridad de tal disposición.

La Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de su competencia de control constitucional antes de la Constitución Política de 1991, señaló respecto de esta disposición que:

> *"[…] el verdadero sentido de la norma es el de consagrar un requisito adicional que deben obtener las personas que adelantan trámites ante el Departamento de la Aeronáutica Civil (…), relativos a (…) la aprobación de licencias para personal aeronáutico. El nuevo requisito que estipula la disposición impugnada consiste en obtener certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes, lo cual se encamina a comprobar la solvencia moral de quien aspira a obtener una licencia de la clase de las mencionadas, teniendo en cuenta que el transporte aéreo es el medio más utilizado para la comisión de ilícitos relativos al comercio ilegal de estupefacientes. Las licencias y permisos de operación que se han citado son concesiones que hace el Estado a quienes cumplan con unos requisitos mínimos establecidos en la Ley o reglamentos, los cuales pueden ser variados o aumentados por el Legislador sin inferir agravio al ordenamiento constitucional, cuando así lo aconsejen las conveniencias públicas […]"*[27].

La Corte Constitucional en la sentencia C-114 de 1993, estudió la

[27] Sentencia No. 106 de 27 de noviembre de 1986, M.P. Jairo E. Duque Pérez, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

constitucionalidad de la integralidad del artículo 93 de la Ley 30 de 1986 y al respecto destacó:

> *"[…] También autoriza el artículo 93, cuyos segmentos se examinan, a la misma Oficina de Estupefacientes del Ministerio de Justicia para* ***expedir certificado de "carencia de informes por tráfico de estupefacientes****" […]*
>
> *Es claro para esta Corporación que las disposiciones de la* ***ley buscan establecer un régimen preventivo*** *tanto de la fundamental libertad de circulación (artículo 24 C.N.), como de la libertad de iniciativa económica privada (artículo 333 C.N.),* ***con miras a asegurar un ejercicio de las mismas acorde con los intereses superiores que informan el interés público, representado en la necesidad de perseguir el delito****, en consideración del fin ilícito que caracteriza la comisión de hechos punibles relacionados con el tráfico de drogas a que se destinan los bienes y actividades mencionadas en los literales f) y g) del artículo 93 de la Ley 30 de 1986.*
>
> *Registra la Corte que efectivamente puede resultar de alguna incomodidad para quienes ejerzan con fines lícitos esas libertades, el requisito, acto administrativo condición, del certificado al que se refiere el precepto.* ***Sin embargo, esta molestia resulta, visto el fundamento de los fines perseguidos por el legislador, tolerable en el marco de las exigencias propias de la sociabilidad****. […]*
>
> *No cabe duda pues, de que las regulaciones a la libertad que se comentan, encuentran justificación constitucional tanto desde un punto de vista formal como desde un punto de vista material; lo primero por las expresas remisiones a la ley de la Constitución Política y lo segundo* ***por el interés público que persiguen las disposiciones hoy acusadas, porque bien dispone el Estatuto Superior que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social*** *(art. 58 C.N.).*

> *Las competencias de la ley para regular la libertad también tienen un límite, de suerte que no sólo hay regulaciones no permitidas por la naturaleza de la libertad, sino que también una reglamentación demasiado excesiva o detallada, puede igualmente anular el ejercicio de la libertad.* ***Pero en este caso no encuentra esta Corporación que es contraria al ejercicio de las libertades la expedición del certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes, ni por el contenido material ni por la reglamentación en detalle de los literales acusados del artículo 93 de la Ley 30 de 1986. Cualquier persona movida por intereses lícitos puede obtener sin dificultad el dicho acto condición*** *[…].”*

Así las cosas, tal exigencia guarda coherencia con las normas superiores que autorizan por razones de interés público, requerir como un requisito administrativo la obtención de dicho certificado, sin que ello implique la transgresión de los intereses particulares que se invocan, pues están soportados en informes debidamente registrados como producto de las actividades de inteligencia de las entidades estatales o de las decisiones investigativas adelantadas por la Fiscalía General de la Nación, con el fin de perseguir las conductas que se ejecutan en torno al tráfico de estupefacientes.

De este modo, la decisión de la autoridad accionada de abstenerse de emitir el certificado de carencia de antecedentes, contrario a lo alegado por el demandante, no implicó la transgresión de disposiciones de orden superior puesto que esta normativa habilita este ámbito para su

expedición y no lo restringe a los denominados antecedentes judiciales, como se invoca en la demanda.

Así lo reconoció la Corte Constitucional al aludir a la jurisprudencia de esta Corporación en tal sentido y señalar que:

> *"[…] En este sentido, de acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de Estado[28]y de la Corte Constitucional[29], para proceder a anular unilateralmente el CCITE,* ***no es necesario que exista un antecedente judicial en los términos del artículo 248 de la C.P.****, es decir, una condena proferida en sentencia judicial ejecutoriada, pues* ***basta con que exista un informe por tráfico de estupefacientes y delitos conexos que esté***

---

[28] Al respecto se refiere al siguiente antecedente jurisprudencial: *"Sobre este tema se puede consultar, entre muchas otras, la sentencia de 29 de noviembre de 2001 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en la que se resolvió una acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra unas resoluciones de la DNE mediante las cuales se anuló unilateralmente un CCITE. En ese evento, se afirmó que: "****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 pues anular [CCITE], 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".*

[29] También aludió al siguiente pronunciamiento: *"Así, en la sentencia C-114 de 1993, la Corte Constitucional afirmó que: "caso distinto al que se contempla en las disposiciones examinadas es el que tuvo oportunidad de considerar esta Corte cuando resolvió sobre la inexequibilidad del artículo 12 perteneciente al Decreto 262 de 1988, adoptado como legislación permanente por el Decreto 2270 de 1991, (Sentencia No. C-007/93 del dieciocho de enero de 1993. Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO), pues al paso que allí se establecía de manera expresa una exigencia de antecedentes de la persona, los cuales, según el artículo 248 de la Constitución únicamente pueden estar contenidos en sentencias judiciales definitivas y no en la documentación llevada por las unidades o bases militares cuyos comandantes estaban encargados de expedir los correspondientes certificados,* ***en las normas acusadas se habla muy concretamente de carencia de informes sobre los datos que -como corresponde a su función- debe poseer la Oficina Nacional de Estupefacientes no necesariamente sobre antecedentes relativos a condenas proferidas en contra del solicitante, sino sobre conductas de éste que puedan ameritar una consideración previa por parte del Departamento de Aeronáutica Civil****, el INCOMEX y el Ministerio de Salud, para lo de su cargo, en virtud de una labor preventiva, según se deja dicho".*

debidamente fundamentado por la autoridad competente"[30].

En razón a lo anterior y a la normativa que regula la materia, no le asiste razón al demandante frente a que la decisión de abstenerse a expedir el certificado de carencia de informes se supedite únicamente a la existencia de antecedentes judiciales en contra del solicitante.

El hecho que alegó el actor frente a la prescripción de la acción penal no es un aspecto que hubiese desconocido la DNE, pues esta circunstancia la reconoció al proferir los actos acusados, lo que ocurre es que no la equiparó como lo indicó aquél, a un antecedente penal de aquellos que prescribe la Constitución Política.

Y no lo hizo porque a pesar de tal decisión judicial de prescripción de la acción penal, le informó al actor que este registro era suficiente para fundar su decisión ya que la norma le imponía su abstención cuando hallará un informe en relación con tales conductas independientemente de la decisión judicial que impedía una decisión por los hechos investigados.

Además de lo anterior, el actor no dirigió su defensa a contradecir tales

[30] Corte Constitucional. Sentencia T- 067/2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

informes por considerarlos contrarios a la verdad, lo que implica que no desvirtuó los reportes registrados por los organismos competentes y, en específico, la decisión que llevó a la Fiscalía General de la Nación a imputarle cargos relacionados con el tráfico de estupefacientes y la orden de captura emitida en su contra.

Entonces, al no ser cuestionados los informes que se consideraron para la expedición de los actos acusados, que permitan desvirtuar la certeza de los registros en contra del actor frente a hechos relacionados con las conductas que se estiman prevenir a través de la expedición del certificado, la Sala concluye que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara las resoluciones demandadas, lo que impone denegar las súplicas de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

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

1º- DECLARAR NO PROBADAS las excepciones formuladas por la entidad accionada, por lo expuesto en esta sentencia.

2º- DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda, atendiendo las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

3º- Ejecutoriada esta providencia, archivase el expediente.

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 19 de septiembre de 2018.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Aclara voto

JAIME HUMBERTO TOBAR ORDOÑEZ
Conjuez