T.-D
311

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

Rector : Doctor Wulfran Ripoll Merlano

Decano : Doctor Carlos Villalba Bustillo

Presidente de Tesis : Ricardo Véles Pareja

Presidente Honorario : Alvaro Edmundo Mendoza Torres

EXAMINADORES

SCIB
00018599

Doctor : William Salej

Doctor : Alvaro Angulo Bossa

Doctor : ANTONIO ALVARADO CABRALES

Secretario : JORGE PAYARES BOSSA

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA

Tesis presentada para optar el titulo de doctor en Derecho y Ciencias Políticas.

ALFREDO RAMIREZ GUERRERO

1.976

BIBLIOGRAFIA

1.) Luis Carlos Sáchica - Constitucionalismo Colombiano -

2.) Maurice Duverger - Instituciones Políticas y Derecho Constitucional -

3.) Alfredo Constain - Elementos de Derecho Constitucional -

4.) Jaime Vidal Perdomo - Derecho Constitucional Colombiano

5.) Jacobo Pérez Escobar - Derecho Constitucional Colombiano

6.) Tulio Enrique Tascon - Derecho Constitucional -

7.) Alvaro Copete Lizarralde - Lecciones de Derecho Constitucional -

8.) Constitución Nacional de Colombia

9.) Jaime Vidal Perdomo - Historia de la Reforma Constitucional de 1.968 y sus alcances jurídicos -

10.) Alvaro Angulo Sessa - Derecho Constitucional General, conferencias editadas por la Universidad de Cartagena -

11.) Luis Carlos Sáchica - Reforma Constitucional de 1.968 -

12.) Jaime Vidal Perdomo - Derecho Administrativo -

13.) Revista de Derecho Financiero

14.) Revista de Derecho Tributario

15.) Georges Bourdeau - La Democracia -

DEDICATORIAS

A mis padres y hermanos :

A quienes les debo haber culminado mis estudios, gracias a sus esfuerzos y a la forma cómo se desvivieron para que alcanzara la meta propuesta.

A Nancy :

Quien desde sus 15 años supo penetrar en mi corazón y sin cuyo concurso y aliento no hubiera sido posible terminar satisfactoriamente mi carrera profesional.

A mis íntimos amigos

Alvaro Edmundo Mendoza Torres y su señora

Elsa Bustamante de Mendoza,

con quienes desde hace muchísimos años hemos venido batallando en los campos políticos.

A mi primo Humberto Ballestas López,

su señora e Hijos,

Afectuosamente,

Articulo 83 del Reglamento de la Facultad de Derecho y Ciencias Politicas de la Universidad de Cartagena:

> " La Facultad no aprueba ni desaprueba las opiniones emitidas en la tesis; tales opiniones deben considerarse como propias."

PREAMBULO

El material que presentamos a la consideración académica de las autoridades y profesores de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena para optar el titulo respectivo, es consecuencia de nuestro permanente interés por los temas políticos y de Derecho público, los cuales están intimamente relacionados, y hoy día tienen una gran importancia para el desarrollo social y económico del país.

En nuestro país, a partir de la constitución política de 1886, se han venido sucediendo una serie de reformas que han jugado papel importante en Colombia, y que gracias a ellas tenemos el avance social que en este momento nos caracteriza, y que tuvo su paso fundamental con la reforma de 1936.

En el año de 1968 se hizo una reforma de nuestra carta fundamental en donde se estableció una nueva figura jurídica con el nombre de estado de emergencia económica, consagrada en el artículo 122.

Como institución jurídica nueva dentro del Derecho Colombiano es muy poco lo que se ha escrito sobre ella, razón por la cual nosotros hemos querido presentar ante las autoridades académicas de la facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena, este trabajo o estudio para optar al titulo de Dr. en Derecho y Ciencias Políticas.

El material de este trabajo es el artículo 122 de la constitución nacional, en el cual hacemos en primer lugar un análisis sobre lo que es el poder público y el estado de Derecho, temas que son indispensables relacionarlos con el estado de emergencia económica. Luego entramos en las consideraciones relativas al estado de emergencia. Para mayor comodidad en la lectura el presente trabajo ha sido dividido en capítulos.

CAPITULO I

El constituyente de 1.968 incorporó a la Carta fundamental una nueva figura jurídica que se ha consagrado en el artículo 122 de la Constitucional con el nombre de Estado de Emergencia Económica. El contenido de dicha norma es del siguiente tenor : "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del País, o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos sólamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

El Gobierno en el decreto en que declare el estado de emergencia señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocar al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez dias siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta dias, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las

medidas adoptadas. El Congreso podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este artículo.

En las condiciones y para los efectos previstos en este artículo, el Congreso se reunirá por derecho propio si no fuere convocado.

Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1o.; lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

Durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados

responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario."

Como no es posible hablar de esta nueva institución jurídica para la Constitución Colombiana sin referirse al Concepto de Poder Político, pasemos de inmediato a hacer una referencia de los Conceptos de Poder en su relación con el Estado de Emergencia Económica.

Para comprender lo que es el Poder Político puede partirse de la distinción que hacía un gran jurista de comienzos de este siglo, León Duguit, entre los "gobernantes" y los "gobernados". En todo grupo humano, estimaba él, desde el más pequeño al más grande, existen los que mandan y los que obedecen, los que dan ordenes y los que las acatan, los que toman las decisiones y los que las aplican; los primeros son los "Gobernantes" y los segundos los "Gobernados". Así los miembros del comité dirigente de un partido, de un sindicato o de una asociación, los miembros del concejo de administración de una sociedad mercantil, el Papa, los cardenales y los obispos de la iglesia católica son "gobernante" dentro de grupos respectivos, así como el Presidente de la República, el Primer Ministro, los Ministros y los diputados lo son en la nación. En cada grupo social, el poder político estaría constituido por los gobernantes así definidos.

Designaría a la vez la autoridad de estos gobernantes, sus competencias (punto de vista material), los procedimientos por los cuales las ejercen (punto de vista formal) y los gobernantes mismos (punto de vista orgánico).

4.

A) LA NOCION DEL PODER

El defecto de la concepción en que no precisa suficientemente la noción de "gobernante". Si los "gobernantes" son todos los que dan efectivamente ordenes y los que son materialmente obedecidos, todo el mundo es a la vez gobernante y gobernado, salvo el Presidente de la República en lo alto de la jerarquía y el fontanero en su base; porque todo el mundo recibe ordenes y las dá. Si se habla de "poder" cada vez que una relación humana es desigualitaria, cada vez que un individuo puede obligar a otro a someterse, el poder se encuentra en todas partes y todas las instituciones tienen un carácter político. Debe efectuarse una distinción fundamental entre el poderío material y el poder; el primero reposa sólamente en la posibilidad de coaccionar a otro; el segundo se basa, además, en la creencia del coaccionado de que es legítimo aceptar la coacción.

a) Poderío y coacción material. El poderío es la ley del más fuerte, que puede constreñir materialmente al más débil a inclinarse. El poderío es omnipresente, ya que resulta de la desigualdad de fuerzas. Cuando se habla de "fuerza" y de "coacción material", no se trata solo de la fuerza política, sino también de la fuerza económica, el encuadramiento colectivo, etc.

1o.) La fuerza física. Es un elemento esencial del poderío. Cuando el más musculoso toma la dirección de una banda de gramujas o de gangsters, se manifiesta el fenómeno más elemental del poderío. En los estados modernos, la política y el ejército - medios organizados de coacción física -

tienen siempre un papel esencial como fundamentos del poder político, en tanto este se basa en el poderío material. Si la revolución de 1917 pudo estallar en Rusia cuando las estructuras económicas no eran suficientes para provocarla, fué porque la derrota militar y la desintegración del régimen habían aniquilado prácticamente la policía y el ejército.

2o.) La fuerza económica. Está muy próxima a la coacción física. El que puede privar a un hombre de su subsistencia consigue fácilmente que le obedezca; la autoridad de los patronos se funda esencialmente en este tipo de poder. Se constata por otra parte que el poder político y el poder económico están estrechamente ligados. En general, en las diferentes épocas de la historia, la clase que posee los medios de producción y la riqueza ejerce la autoridad política y detenta del gobierno. El feudalismo colocaba el estado en manos de los propietarios de tierras, en una época en que la tierra era la fuente de riqueza esencial. En el siglo XIX, Karl Marx pudo describir el estado como instrumento de dominación de la burguesía industrial y mercantil, en el momento en que la industria y el comercio constituían la base de la riqueza; las libertades políticas oficialmente reconocidas a todos los ciudadanos eran más formales que reales para aquellos que no tenían medios económicos de ejercerlas.

3o.) Las técnicas de encuadramiento de los hombres en el seno de organizaciones colectivas. Conducen a formas de coacción más útiles, más disimuladas, pero muy fuertes. Las estructuras del ejército que mantienen a los soldados en la disciplina, las de ciertas ordenes religiosas (los Jesuitas por ejemplo) o de ciertas sociedades secretas han precedido en este

campo a las grandes organizaciones de masas modernas. Al encuadrar a los individuos en sistemas de jerarquías entrecruzadas (partidos, sindicatos, organizaciones de mujeres y de cabezas de familias, organizaciones de interés local, organizaciones recreativas, etc.) al repartir a los miembros de cada organización en grupos de base muy coherentes y reducidos, al colocarlos bajo el estrecho control de un circulo interior de jefes cooptados y disciplinados al someterlos a una información ideológica rigurosa y profunda, se puede tener un poderío muy constructivo sobre grandes masas humanas. Ciertamente, el aspecto ideológico hace que no se trate sólamente de poderío, sino también de creencias que se intentan desarrollar sistemáticamente. No obstante, las técnicas de encuadramiento constituyen por sí mismas unas formas de coacción.

b.) Poder y creencias. En tanto que se obedece sólamente porque se está coaccionando a hacerlo, por la opresión física, la dominación económica o el encuadramiento colectivo, no existe realmente poder, sino solo poderío. El poder aparece cuando los que obedecen creen, además, que es normal que ellos obedezcan, que esto es bueno, justo, legítimo. Así el poder comprende dos elementos : 1) la coacción material; y 2) la creencia de que esta coacción está bien fundada.

1o.) La creencia en la necesidad del poder. En principio existe una creencia en la necesidad del poder en general. Que la realidad social, tal como es percibida directamente por los hombres, contiene en sí mismas la idea de jefe, autoridad, poder, es algo realmente importante en la materia. En la sociedad, el poder aparece como un fenómeno tan natural como el

agua, el fuego, el granizo y la lluvia en el universo físico. La idea de que se puede vivir sin jefes parece absurda - al menos a primera vista - porque se vive en todas partes con jefes. La existencia del poder es un dato inmediato de la conciencia, la educación evidentemente lo refuerza. Desde su primera infancia, el niño es orientado a plegarse a la voluntad de sus padres, a obedecer sus ordenes; en la sociedad niños-padres, los primeros son los gobernados y los segundos los gobernantes. La escuela después, con los profesores, los vigilantes, los directores con su sistema de sanciones y de coerción inculca profundamente el sentido de la autoridad y de la obediencia. A medida que el niño se desarrolla y cobra conciencia de la sociedad que le envuelve, el espectáculo de la autoridad establecidad y de su carácter universal viene a relevar la enseñanza de sus padres y maestros. Educado por ellos en la práctica de la obediencia, constata que la obediencia se encuentra en todas partes. La "crisis de originalidad juvenil", en la etapa de la adolescencia, le servirá sólamente para afirmar que él es el igual de sus antiguos jefes (maestros y padres); es decir, que obedecerá a los mismos jefes que ellos, sin intermediarios.

2o.) Las ideologias de la legitimidad. Pero si la existencia de un poder al cual se debe obediencia parece tan normal, cada sociedad se forma ideas particulares sobre la naturaleza y las modalidades del poder y la obediencia. Tiende a definir un poder "legítimo", que rechaza a los otros como ilegítimo, y no son, por tanto verdaderos poderes, sino solamente "poderíos" apoyados en la coacción. La noción de legitimidad es, uno de los elementos fundamentales del poder. La legitimidad no es más que un sistema de creencias (las relaciones entre la legitimidad y los sistemas de valores). No

existe poder legítimo en sí, sino sólamente los poderes que se consideran legítimos. Se puede definir la legitimidad como la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada. Para aquellos que creen que el poder ha de ser ejercido por un monarca de linaje real, el poder es legítimo si se halla en manos del descendiente de los reyes precedentes. Para aquellos que creen que el poder debe reposar en la elección popular, los gobernantes son legítimos si emanan de elecciones libres.

Las ideologías relativas a la legitimidad reflejan más o menos los intereses de aquellos que la desarrollan y que creen en ellas. Dados los conflictos de intereses en una misma sociedad, estas ideologías son normalmente diferentes. Diversos sistemas de legitimadad se oponen y, por tanto, ningún gobierno puede ser considerado como legítimo por todo el mundo. El poder es legítimo a los ojos de una parte de la población (la que cree en la ideología en que se basa) e ilegítimo a los ojos de otras partes de la población. Así, en el siglo XIX, se oponían en Europa Occidental la legitimidad monárquica y la legitimidad democrática; actualmente, en Francia y en Italia, se oponen a la legitimidad liberal y la legitimidad comunista, etc. No obstante, estas situaciones son relativamente raras, porque las clases dominantes consiguen generalmente hacer compartir, al menos en parte, su concepción de la legitimidad a las clases que dominan. El concepto de derecho tiene un importante papel a este respecto (cf. más adelante).

B) PODER POLITICO Y PODER NO POLITICO

Para Duguit, todo poder es político. Los "gobernantes" son tanto

los patronos de una empresa, los jefes de una Iglesia, los dirigentes de una asociación como los gobernantes del estado. Esta concepción es compartida por muchos sociologos, que consideran la ciencia o sicología política como la ciencia del poder en general. Pero otros sociologos defienden una concepción según la cual sólo el poder ejercido por los gobernantes del estado es un poder político; la ciencia o sociología política es entonces la ciencia del estado. Este conflicto es importante por sus implicaciones ocultas, que es necesario poner de relieve. Pero no tiene consecuencias en lo concerniente a las instituciones políticas tal como serán estudiadas aquí : por razones pedagogicas, se trata esencialmente de las instituciones del estado.

a.) La unidad del poder. El debate sobre la definición de la ciencia política (ciencia del poder o ciencia del estado) disimula una oposición fundamental sobre la naturaleza del estado y la sociedad nacional en relación con las otras agrupaciones humanas.

1.) Sacralización o no sacralisación del estado. Hacer de la ciencia política la ciencia del estado, aislando el estudio de la sociedad nacional del de las otras sociedades, es sugerir implicitamente que el poder en el estado y la sociedad nacional tiene otra naturaleza que en los otros grupos humanos. Esta tendencia se conecta con una teoría nacida con el estado mismo, a finales de la edad media, la de la "soberanía". El estado sería una especie de sociedad perfecta que no depende de ninguna otra y que domina a las demás: sería, así, "soberano". Los gobernantes del estado ten-

drían, por tanto, una cualidad particular que los jefes de otros grupos humanos no compartirían con ellos : la soberanía. Esta teoría ha aportado a los gobernantes del estado, en el momento en que éste se convertía en el grupo humano social, el carácter sagrado que habían tenido siempre a lo largo de la historia los jefes del grupo más importante : jefes de tribus, gobernantes de las ciudades, etc. anteriores a los gobernantes del estado. Para fundamentar su autoridad, los gobernantes del grupo esencial - de la"sociedad global" - hicieron creer al principio que eran dioses, después que eran descendientes de un dios, más tarde elegidos de un dios. El carácter sagrado de su persona se trasladó inmediatamente a sus funciones. La sacralización del estado es la culminación de esta evolución. Los que defienden que "ciencia-política ciencia-del-poder" tienden, por el contrario, a pensar que el poder en el estado no es diferente por naturaleza al que existe en las otras sociedades humanas, que se distingue sólamente por la perfección de su organización interna o por el grado de obediencia efectiva que se consigue. Para ellos, el estado y la sociedad estatal no son sagrados. Rechazan la teoría de la soberanía y la sacralización del poder. Más exactamente la consideran como una ideología, como un sistema de creencias, pero no como una realidad material.

2o.) La unidad del poder, hipótesis del trabajo. No se puede probar que sea más conforme a la realidad afirmar que todos los grupos humanos tienen la misma naturaleza, que el estado no es soberano ni sagrado y que el poder, tal como se ha definido, tiene un carácter político en todas las sociedades.

11.

Pero la unidad del poder es una hipótesis del trabajo más eficiente que la teoría de la soberanía. La superioridad verdadera de la concepción "ciencia política = ciencia del poder", consiste en que es más operativa que la otra: solo ella permite, en efecto, la verificación de su hipótesis de base. Si se estudia de forma comparativa el poder en todos los grupos humanos, se podrán descubrir las diferencias eventuales de naturaleza entre poder en el estado, y el poder en los otros grupos. Por el contrario, si se estudia el poder en el marco único del estado, se impide la comparación con el poder en los otros grupos humanos y, con ello, constatar que la diferencia de naturalesa que se ha afirmado a priori quizá no exista en los hechos.

b.) Las instituciones políticas, instituciones del estado. Para el sociólogo, la unidad del poder es una hipótesis de trabajo necesaria. Debe estudiar, pues, el poder en todos los grupos humanos de forma comparativa. Pero no se puede estudiar todo a la vez. Afirmar la unidad del poder no impide describir separadamente sus formas en tal o cual sociedad : el poder en el estado, el poder en la empresa, el poder en las asociaciones y organizaciones, el poder en la familia, etc. La enseñanza de las instituciones políticas corresponde así al estudio del poder en el estado.

1o.) Política en el sentido amplío y política en sentido estricto. El conflicto sobre la definición de la ciencia o sociología política (ciencia del estado o ciencia del poder) no existe aquí. Todo el mundo admite que el término "instituciones políticas" designa esencialmente las institu-

ciones políticas del estado.

En el lenguaje corriente (e incluso en el lenguaje de los especialistas), la voz "política" tiene dos sentidos. En un sentido amplio, se define por el poder, es decir, por un poder material legitimado por un sistema de creencias: todo poder es entonces político. En un sentido más restringido, la política es "lo que se relaciona con los asuntos públicos" (Littré), o el "conocimiento de todo lo que tiene relación con el arte de gobernar un estado y dirigir sus relaciones con los otros estados" (Robert). Cuando se habla de ciencia política o de sociología política, la voz "política"se toma en el primer sentido; cuando se habla de instituciones políticas, se toma en el segundo. Es lamentable, pero es así.

2o.) Las diferentes instituciones políticas. No obstante, la frontera de las instituciones políticas tal como se describen en este trabajo no es ni tan estrecha ni tan rígida. Engloba en primer lugar las instituciones políticas oficiales del estado : Parlamento, Gobierno, etc. Pero se extiende también a instituciones concernientes a otros grupos humanos, porque éstas se interfieren en el funcionamiento de las instituciones del estado. Este es el caso, por ejemplo, de los partidos políticos, que sirven para hacer funcionar las instituciones estatales, pero que son también comunidades humanas distintas, que tienen sus propios "gobernantes"; nos vemos obligados a estudiar así la interferencia entre éstos y los gobernantes del estado, a desbordar el dominio de la política en sentido restringido.

Por otra parte, en casi todos los paises del mundo, se hace entrar en parte el estudio de las colectividades locales (provincias, departamentos, municipios) en el de las instituciones políticas, porque se liga con la distribución territorial del poder en el estado. Pero esto concierne también a la organización del poder en las otras comunidades locales que no sean el estado, y se desborda así de nuevo la política en sentido restringido. En Francia, una mala distribución pedagógica ha confinado la descripción de los poderes locales en el derecho administrativo, lo que ha esterilizado completamente el estudio del local goverment. Esta anomalía no podrá durar eternamente.

Finalmente, es necesario situar las instituciones políticas en el contexto general de la sociedad, lo que conduce necesariamente a los poderes económicos, los poderes religiosos, los poderes profesionales, etc. en sus relaciones con los gobernantes del estado.

En este trabajo se ha desarrollado este análisis, que permite evitar la compartimentación entre el estudio de las instituciones políticas y las otras formas del poder. Así, las necesidades pedagógicas no harán olvidar la hipótesis de la unidad del poder.

CAPITULO II

EL PODER Y EL DERECHO

En las sociedades modernas, el derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder. No toda la actividad del poder se desarrolla dentro del marco del derecho, y un análisis puramente jurídico de las instituciones políticas proporcionaría una visión parcial y falsa. Pero una gran parte de la actividad del poder se realiza a través del derecho. Las constituciones, los códigos, las leyes, los reglamentos, las decisiones administrativas, las sentencias de los tribunales, son procedimientos de acción fundamentales del poder. En ellos se fundan sus dos elementos : el elemento coacción y el elemento legitimidad.

a.) Las reglas de conducta social. Toda sociedad reposa sobre un cierto número de modelos de relaciones humanas, que inspiran más o menos las relaciones concretas de sus miembros : por ejemplo, circular por la derecha, saludar a los vecinos, ayudar a una persona en apuro, respetar a la persona y el bien de otro. Las instituciones no son otra cosa que un conjunto de reglas relativas a un mismo ámbito o a un mismo objeto. Estas reglas son más o menos respetadas en la práctica, ya que uno no está obligado a hacerlo por una determinada acción material (así se distinguen las "reglas" o "normas", y las "leyes" en el sentido científico de la palabra, que son determinantes : un hombre en caída libre no puede dejar de caer con un movimiento uniformemente acelerado; un individuo miembro de una sociedad que proscribe el homicidio puede matar a su vecino si quiere).

1o.) Obediencia y temor de sanciones. Uno tiende a obedecer las reglas por dos elementos que corresponden poco más o menos a los dos elementos que constituyen el poder : la coacción y las creencias. El primer elemento está constituido por la amenaza de sanciones. El que no se doblega ante una regla y actúa en sentido contrario se arriesga a sufrir un castigo, que puede consistir en una reprobación social difusa (burla, vacío social) o en una pena organizada (condena a una multa, a prisión, etc.)

2o.) Obediencia y sistemas de valores. El segundo elemento de la obediencia está constituido por el valor que se concede a la misma. Dar un valor a un acto es clasificarlo en las categorias del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto, de lo conveniente y de lo no conveniente, etc. Todas las sociedades humanas tienen así su sistema de valores : es decir, clasifican los actos humanos en las categorias en cuestión de una forma que les es propia. La definición de la legitimidad del poder reposa en un sistema de valores. Los sistemas de valores sirven para justificar las reglas de conducta propuestas como modelos a los miembros de la sociedad. En la medida en que los individuos creen en el sistema de valores de la sociedad en que viven, obedecen sus reglas porque las consideran buenas. El sentimiento del deber moral es así la otra base de la obediencia a las reglas.

b.) Reglas del derecho y las reglas no jurídicas. Parece que en las sociedades primitivas las reglas sociales formaban un todo indiferenciado. En particular, los sistemas de valores y las sanciones tenía siempre una

fuerte dominante religiosa. Progresivamente, los sistemas de valores se diferencias y se distinguió entonces tres grandes categorías de reglas sociales : las reglas morales y religiosas, las reglas de derecho, los usos sociales, (reglas de urbanidad, por ejemplo). Muchas reglas pertenecen a dos categorías a la vez, o incluso a las tres : es a la vez contrario a la moral, al derecho y a la decencia, asesinar a los conciudadanos. Pero ciertas reglas sólo pertenecen a una categoría. Por otra parte la mayoría de las instituciones comprenden reglas de diversas categorias : por ejemplo, en el matrimonio existen reglas de derecho, reglas morales y reglas de simple decencia.

1o.) Definición por el sistema de valores. La distinción de las tres categorías de reglas reposa sobre la distinción de los sistemas de valores que las fundamentan. Las reglas de derecho están fundadas en la distinción de lo justo y lo injusto, las reglas de moral en la distinción del bien y del mal, los usos sociales en la distinción de lo decente y lo indecente. Esto significa que las reglas morales son vistas como reglas morales, las reglas de derecho como reglas de derecho y los simples usos como simples usos.

2o.) Definición por el modo de sanción. La distinción reposa en segundo lugar en el modo de sanción. Las reglas del derecho son reglas sociales cuya violación es reprimida por la autoridad pública mediante una sanción organizada por ella (represión penal o administrativa). La violación de los usos sociales está sólo sancionada por una reprobación difusa

y no organizada : la burla, el desden, el vacío social. La violación de las reglas morales está sancionada por un sentimiento de culpabilidad interior (el remordimiento) y a veces por el temor de sanción en un mundo futuro (infierno). En ninguna de los dos casos interviene el estado. Si interviene es por que hace uso de lo social o de la regla moral o una regla de derecho. Cuando Pedro el Grande prohibió a sus súbditos bajo pena de multa el llevar barba, o cuando Ataturk obligó a los suyos a renunciar a su tradicional tocado (el fez), unas prescripciones consideradas por los pueblos como simples reglas de urbanidad, como simples usos sociales, se convirtieron en reglas de derecho.
Cuando Carlos de Francia impuso penas severas a aquellos que profanasen los vasos consagrados en las iglesias (ley del sacrilegio) una regla de la moral católica se convirtió en regla de derecho.

Definición por el modo de elaboración. La distinción reposa en tercer lugar pero solo parcialmente - en el modo de elaboración de las reglas. Al principio, las reglas de derecho eran, como todas las reglas sociales, elaboradas por el mismo grupo, de una forma difusa y no organizada : por la costumbre, por la tradición, por el uso, o aún por las convenciones concluidas entre los miembros del grupo. Ciertas reglas de derecho continúan siendo establecidas por estos procedimientos : existe un derecho consuetudinario y un derecho convencional. Para éstas, el carácter de reglas de derecho resulta sólamente (aparte del sistema de valor que las fundamenta) del hecho de que la autoridad pública castiga su violación con sanciones orga-

nizadas, pero un gran número de reglas de derecho son establecidas hoy por la autoridad pública misma, bajo la forma de constituciones, leyes, reglamentos, órdenes, decisiones, etc. Para éstas, el carácter de reglas de derecho resulta así de su modo de elaboración, es decir, del hecho de que son dictadas por la autoridad pública.

La influencia del derecho sobre el poder. El derecho es un elemento del poder, un medio de acción del poder, una forma del poder. Organiza el poder, institucionaliza el poder, contribuye a legitimarlo. Pero no obstante, compra también elementos de garantía contra el poder.

1o.) El derecho, organización del poder. Fijar las reglas de conducta obligatoria para todos los individuos, establecer sanciones para el caso de violación de estas reglas y eventualmente estas sanciones, tales son las diversas formas de la actividad del aplicar eventualmente estas sanciones, tales son las diversas formas de la actividad del poder en los estados modernos. Así, el poder se organiza alrededor de la actividad jurídica, alrededor del derecho. En los grupos sociales en que la noción del derecho aún no se ha elaborado, en que el conjunto de reglas sociales sigue confuso, en que todo es a la vez uso y moral, en que las reglas jurídicas no están diferenciadas, el poder es débil, embrionario, desorganizado. El desarrollo del derecho y del poder marchan al mismo tiempo, porque el derecho da al poder sus órganos, asegura la diferenciación progresiva y el perfeccionamiento de estos.

El derecho da sobre todo al poder un carácter permanente que supera la vida de los gobernantes; es el elemento esencial de la "institucionalización" del poder. En vez de obedecer a un hombre, a un individuo, se obedece a una institución; es el carácter de titular de una función (rey, general, presidente) lo que fundamenta la obediencia, no la personalidad de quien la ejerce; este es el "poder" institucionalizado que los sociólogos contraponen al poder "indivualizado". Las constituciones, los códigos, las leyes forman lo esencial del poder institucionalizado; al inscribir en los textos jurídicos los órganos del poder y su estructura, o al crear las instituciones, se desvía sobre ellos la obediencia primitivamente debida a los jefe individuales.Pero no todas las instituciones del poder son jurídicas.

El derecho, legitimación del poder. Los procedimientos jurídicos, que dan al poder un carácter institucional, le permiten así legitimarse a los ojos de los ciudadanos. Cuando un usurpador llega al gobierno por un golpe de fuerza, hace lo posible para enmarcarlo detrás de un camuflaje de procedimientos regulares; por ejemplo, se hace investir por un voto parlamentario, en las condiciones previstas por el derecho existente.

Indudablemente es necesario distinguir entre la legalidad y la legitimidad. La legalidad del poder consiste en su conformidad con el derecho positivo existente. La legitimidad del poder consiste en su conformidad con las teorías del poder aceptadas en la época, en el sistema de valores de la sociedad. Pero normalmente, a los ojos del ciudadano, la legaliza-

ción del poder comporta, pues, su legitimación. Sólamente en el caso de que la legalización sea imposible, el usurpador apela directamente a las teorías de la legitimidad y afirma entonces, como el autor del golpe de Estado Francés, del 2 de Diciembre de 1.851 : Yo solo he salido de la legalidad para entrar en el derecho, tomando ésta última voz en el sentido del derecho natural y de legitimidad.

El derecho, garantía contra el poder. A pesar de todo, el desarrollo ha dado algunas garantías a los individuos contra el poder. En cierta medida, se ha traducido en una disminución de lo arbitrario.
El desarrollo del derecho positivo ha suprimido el "acto del principe". El poder se ha encontrado limitado por las reglas que él mismo ha puesto. En vez de ser libre para lanzarse a todas las fantasias, está ligado por principios estables. Puede cambiar estos principios, indudablemente; pero no siempre es fácil. Es necesario extenderse a un poco más en este aspecto: al principio, cuando la autoridad no puede establecer ninguna regla de derecho, cuando está totalmente sometida a las costumbres y a los usos, no hay lugar para el cambio y lo arbitrario. El estado despótico, tal como era descrito en el siglo XIX, caracteriza la primera fase del establecimiento del derecho por el poder; el establecimiento dejado a la fantasia de los gobernantes (en cierta manera la fas de "El estado soy yo").

CAPITULO III

EL ESTADO DE DERECHO

El estado es un fenómeno histórico y social sometido a un cambio permanente en sus formas. En cada época y en armonía con el grado de civilización y de cultura de un pueblo, habrá nuevos planteamientos sociales, políticos y jurídicos, que necesariamente refluyen su orientación. Sus formas no se estratifican, como la humanidad tampoco permanece estacionaria. Dentro del concepto de estado, se advierten sus componentes fundamentales que van modificándose en armonía con las necesidades económicas, sociales y políticas, pero sin perder su continuidad histórica. Pero en lo relacionado con esta concepción, tan importante para poder hacer un análisis de lo que para la institucionalización Colombiana significa el estado de emergencia económica, es necesario que hagamos las referencias desde el principio. El fenómeno del poder se manifiesta en todas las agrupaciones humanas : autoridad del padre en la familia, del secretario en un sindicato, del presidente en una asociación, del alcalde en un municipio, del Papa en la Iglesia, etc. Las diversas agrupaciones, por otra parte, no están aisladas unas de otras; se ligan entre sí con vínculos complejos. Existe entre ellas una cierta subordinación, que hace que las autoridades de un grupo dispongan de prerrogativas respecto a los otros grupos. El poder no está, pués, compartimentado de una forma hermética entre los grupos sociales. Entre estos grupos uno presenta en la actualidad una importancia particular : el estado. Las instituciones políticas, tal como son estudiadas aquí, son sobre todo las instituciones del estado. Resulta, pués, esencial presenciar la noción del estado y las relaciones del estado con las comunidades.

A) LA NOCION DE ESTADO

La voz estado tiene dos sentidos diferentes, cuando se habla de la intervención de estado en las empresas privadas, cuando se critica el estado y se planea reformarlo, se designa el conjunto de la organización gubernamental, el conjunto de los gobernantes. Por el contrario cuando se dice que Francia, Italia, Gran Bretaña son estados quiere decirse que son comunidades humanas de un tipo particular, naciones soberanas. Indudablemente, un parentesco visible liga ambos significados : el estado en el primer sentido (estado gobierno) designa el conjunto de gobernantes de una nación, es decir, de un estado en el segundo sentido (estado nación). En definitiva el segundo sentido es más amplio que el primero y lo engloba de alguna manera. A pesar de todo es importante distinguir los dos significados de la voz estado, aunque la mayoría de las veces el contexto es suficiente para evitar la confusión. En este párrafo se toma el estado generalmente en su segundo significado, en el sentido de estado nación. El estado nación es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios : los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente potente. La diferencia entre el estado y las otras agrupaciones humanas es más de grado que de naturaleza.

a.) La perfección de la organización gubernamental. Los estados naciones constituyen hoy las comunidades humanas mejor organizadas políticamente; es decir, son aquellas en que la estructura del poder es más compleja, más perfeccionada, más acabada. Así los gobernantes de las otras comu-

nidades son estudiados a menudo por referencia a los gobernantes del estado; en relación a estos los primeros presentan a menudo un carácter embrionario.

1o.) En el estado existe una división del trabajo entre gobernantes más acentuada que en los otros sectores. Una categoría de gobernantes (los "legisladores") están encargados de elaborar con precisión las reglas de derecho aplicables a los miembros de la colectividad estatal. Otras categorías están encargadas de asegurar la aplicación de estas reglas a los miembros de la comunidad (los "administradores"). Otras categorías (los "jueces") resuelven las disputas que pueden surgir con motivo de la aplicación de estas reglas o resuelven los litigios que surjan entre miembros de la comunidad. Más adelante se estudiarán con detalle las formas y modalidades de esta separación de poderes.

Indudablemente, se encuentran rasgos de organización análoga en muchas otras agrupaciones humanas. En la mayoría de las asociaciones, de los partidos políticos, de los sindicatos profesionales, los congresos ocupan el lugar del legislador, los comités ejecutivos apoyados en funcionarios desempeñan las funciones de administrador, las comisiones de conflictos ejercen una actividad parecida a la de los tribunales. Pero esta organización es mucho más rudimentaria, mucho más sumaria, mucho menos acabada que la del estado.

2o.) En el estado se encuentra un sistema de sanciones organizadas más completo que en los otros sectores, que permite a los gobernantes hacerse obedecer por los miembros de la comunidad : organización policíaca, encargada de vigilar la aplicación de las leyes, de averiguar y detener a aquellos que la violan; organización judicial, encargada de pronunciar las sanciones a los culpables después de un período complejo de instrucción en que los acusados se benefician de garantías; organización penitenciaria, encargada de aplicar las penas pronunciadas por los tribunales (multas, prisión, trabajos forzados, pena capital). Pueden también encontrarse instituciones parecidas en las otras comunidades humanas, pero nunca estas instituciones están acabadas y tan desarrolladas. Por otra parte, cuando se organizan jurisdicones internacionales o tribunales corporativos, se copia el modelo del estado.

Es necesario, no obstante, tratar aparte a la Iglesia Católica. Organizada en un principio dentro del marco del estado imperial romano, ha desarrollado a lo largo de la historia su organización gubernamental, que ha alcanzado un grado de perfección técnica casi igual al de la organización de los estados, salvo en lo relativo a las sanciones materiales. Ciertas instituciones de los estados modernos derivan, por otra parte, de la organización de la Iglesia, por ejemplo, en materia judicial o en materia electoral.

3o.) El estado, finalmente, dispone de la mayor fuerza material para

hacer ejecutar sus decisiones. Al ser el único que posee policías y ejércitos modernos, el estado no encuentra frente a él ninguna commidad que pueda oponerle una fuerza material equivalente. En caso de conflicto violento tiene pués necesariamente, la última palabra. Puede verse que, de hecho, a lo largo de la historia, el marco esencial del poder ha sido siempre el grupo social que disponía así de la mayor fuerza material : la dispersión de la fuerza armada en la forma de milicias señoriales engendró la dispersión de la soberanía en el régimen feudal; el desarrollo de los ejércitos permanentes es lo que ha engendrado los estados soberanos. Para que una commidad internacional superior a los estados pueda tomar cuerpo y llegar à convertirse en el marco esencial del poder sería necesario que se constituyese una fuerza armada internacional más poderosa que la de los estados.

B) LA INTENSIDAD DE LOS LAZOS DE SOLIDARIDAD

Entre todas las agrupaciones humanas la comunidad nacional es hoy la más fuerte, aquella en que los lazos de solidaridad son más intensos.

1o.) La superioridad de los lazos de solidaridad.- Esto significa que en caso de conflicto entre las solidaridades de diversos grupos, la solidaridad nacional priva. Muchas novelas y melodramas han popularizado el conflicto entre las solidaridades nacionales, a partir de la historia de los Horacios y Curiaseos. Es tipico que se considere como un "deber", como el "bien", el sacrificar a la patria los lazos de sangre o de senti-

miento : es la afirmación del valor supremo de las solidaridades nacionales. El hecho de que la comunidad de religión no impida las guerras nacionales, en la época contemporánea, ilustra bien, por otra parte, la superioridad de la solidaridad religiosa. Así podrían multiplicarse ejemplos parecidos.

Indudablemente, ciertos individuos no siguen estas tendencias generales: algunos soldados traicionan por amor o solidaridad familiares, algunos ciudadanos se niegan a combatir por su patria en nombre de ideales religiosos o pacifistas. Para éstos, las solidaridades nacionales son más débiles que las otras solidaridades. Pero estadísticamente hablando, son excepciones. Para la gran masa de gente, las solidaridades nacionales privan sobre todas las otras. En tanto subsista esta situación, la supresión de las soberanías nacionales será imposible.

Es necesario no obstante, señalar dos hechos importantes. La superioridad de las solidaridades nacionales sobre las solidaridades religiosas, o, aún lo que podría llamarse la solidaridad humana en general, no es aceptada sin reticencias. Un creciente número de personas sienten escrúpulos al respecto; sería interesante estudiar, por ejemplo, la evolución de las ideas relativas a la objeción de conciencia, es decir, la negativa a prestar servicio militar por razones morales.

A este respecto, la solidaridad nacional se debilita. Por otra par-

te en ciertos paises, la solidaridad de clase o la de partidos son consideradas por un número importante de ciudadanos como más fuertes que las solidaridades nacionales la propaganda socialista contra la guerra antes de 1914 es un ejemplo de ellos, como hoy lo es el desarrollo de los partidos comunistas en Francia e Italia. Igualmente, bajo la ocupación alemana de Francia entre 1940 y 1944, los facistas y los "colaboracionistas" situaban una solidaridad de clase y una solidaridad de partido por encima de las solidaridades nacionales. Pero el hecho mismo que los partidos comunistas utilicen ampliamente los temas nacionalistas en su propaganda muestra que tiene plena conciencia de la fuerza de los mismos.

2o.) Las fuentes de esta superioridad. La fuerza de las solidaridades nacionales es esencialmente un fenómeno de creencias. Los elementos materiales (comunidad de raza, de lengua, de religión, de territorio, etc) tienen evidentemente su importancia pero no son esenciales. Países de diversas razas, de diversas lenguas, de diversas religiones - como Suiza - pueden tener una solidaridad nacional muy fuerte. Incluso paises con el territorio dividido, como Pakistan. Lo importante no es el elemento material en sí sino el sistema de valores que engendra.

La raza, la lengua o la religión no fundan la nación, sino la idea de la raza, de la lengua o de la religión. En Alemania, por ejemplo, las teorías racistas han tenido una gran importancia en el desarrollo del nacionalismo. El hecho de que sean cientificamente falsas (no existe raza

pura en el mundo y la noción de "raza aria" no puede ser tomada en serio) no influye en realidad. Es el mito de la raza lo importante. Debe señalarse incluso que, a lo largo del siglo XIX, en Europa Central, el despertar de las lenguas nacionales han sido tanto el efecto como la causa de desarrollo del nacionalismo (el mismo fenómeno puede observarse actualmente en Flandes). Observaciones análogas podrían hacerse respecto al territorio cuya influencia es considerable en el desarrollo de la solidaridad nacional.

Ni la noción de "espacio vital", ni la "fronteras naturales" corresponden a una realidad material. Pero la idea que los hombres se hacen del espacio vital y de las fronteras nacionales tienen una gran importancia en el desarrollo de la solidaridad nacional.

En todos los factores de la comunidad nacional, parece que la historia tiene en definitiva un papel esencial. Y aquí tampoco se trata de una historia objetiva y cientifica. Cada pueblo se forja una imagen de su pasado más o menos legendaria que tiende a justificar sus actitudes y sus reivindicaciones. La enseñanza de la historia en todos los paises es de hecho una educación de patriotismo, un medio de desarrollar los sentimientos nacionales en las nuevas generaciones. A través de ella, los ciudadanos de una nación toman conciencia de las diferencias que les distingue de los ciudadanos de otras naciones.

Las relaciones entre el estado y otras comunidades. El hecho de que

el estado sea la comunidad humana mejor organizada y más solidaria le confiere una cierta supremacía de hecho sobre las otras comunidades. Esta supremacía, es a pesar de todo, limitada y el desarrollo del federalismo tiende a limitarla aún más. Dicha supremacía no debe confundirse, por otra parte, con la teoría jurídica de la soberanía del estado, que es algo distinto.

a.) La supremacía del estado. La supremacía del estado es un hecho material: el hecho de que el estado es el grupo social mejor organizado y más solidario. Esto comporta unas consecuencias muy importantes en las relaciones entre el estado y los otros grupos sociales.

1o.) La tendencia a la absorción de las comunidades más pequeñas. En las comunidades situadas en el interior del estado - familias, municipios, asociaciones, sindicatos, etc. - se aprecia una tendencia a la absorción de la autoridad de sus jefes por la autoridad de los gobernantes del estado. El estado dá en primer lugar a estas comunidades un estatuto jurídico; estas no disponen como él del derecho de establecer por sí mismas sus instituciones fundamentales, su constitución. Que las cree en su totalidad o que se limite a reconocer su existencia tiene poca importancia; en ambos casos traza los limites de su autonomía con relación al estado y define sus órganos esenciales así como los poderes de éstos. Además, interviene en grados diversos en su funcionamiento. Las diversas formas de "tutela" o de "control" de los municipios dan una idea bastante precisa de esta partici-

pación de las autoridades estatales en la dirección de las comunidades inferiores. Es más o menos intensa, pero existe siempre.

Finalmente, el estado presta a estas comunidades inferiores el apoyo de sus órganos. Se produce en estos lo que Georges Scelle ha llamado un "desdoblamiento funcional", los gobernantes del estado actúan parcialmente como gobernantes de las otras comunidades. Por ejemplo, si un padre envía a su hijo a un tribunal para hacerle imponer una sanción como consecuencia de un mal comportamiento suyo en la familia, el tribunal estatal desempeña una función de una autoridad jurisdicional de la comunidad familiar; igualmente, cuando los funcionarias estatales perciben impuestos en provecho de los municipios, desempeñan la función de funcionarios municipales. Hay una de esas formas de desdoblamiento funcional que es particularmente importante : el empleo de la fuerza material del estado como "brazo secular" de los otros grupos, porque estos no disponen por sí mismos de una fuerza material suficientes.

2o.) La debilidad de las comunidades más grandes. Las comunidades más grandes que el estado - las comunidades internacionales - siguen siendo muy débiles, a pesar de los esfuerzos desplegados desde hace cincuenta años con la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas. Sus órganos gubernamentales son insuficientes e incompletos y, sobre todo, su autoridad es débil. El "desdoblamiento funcional" actúa en amplia escala : muchos intereses de la comunidad internacional los dirige directa-

mente cada estado en su territorio (una gran parte del derecho internacional privado se halla en esta situación). En segundo lugar la mayoría de los órganos llamados internacionales están compuestos por los delegados de los gobernantes de los estados, que conservan este último carácter.

La gestión de la comunidad internacional es asegurada en mucho mayor medida por la colaboración de los gobiernos de los estados, que por la existencia de verdaderos gobernantes internacionales. La regla de la unanimidad en las decisiones y la existencia de un derecho de veto que traducen muy bien esta situación.

Incluso cuando existen verdaderos órganos "supranacionales" es decir auténticos gobernantes de la comunidad internacional, independientes de los gobiernos nacionales, la situación no sufre demasiada variación, ya que los estados siguen decidiendo la ejecución o no ejecución de sus decisiones, al no existir una fuerza pública internacional, y sobre todo, una solidaridad lo suficientemente sentida por los miembros de la comunidad internacional. No obstante la violación por un estado de un compromiso suscita una reacción de la opinión, lo que manifiesta un cierto desarrollo de la solidaridad internacional. El estatuto de la comunidad internacional deriva de los estados, quienes le dan por medio de tratados su constitución. La comunidad internacional sigue siendo más bien una agrupación de estados que una comunidad de hombres.

3o.) La lucha contra las comunidades rivales. Existen algunas agru-

paciones humanas, bastante raras, que no son ni menores ni mayores que los estados, que no se sitúan ni por debajo ni por encima de él en una jerarquía de los grupos, sino en su mismo nivel; si se considera a los estados como agrupaciones verticales, éstas serían agrupaciones horizontales. Citemos, a titulo de ejemplo : la iglesia católica y las comunidades religiosas internacionales, las federaciones sindicales internacionales, los partidos políticos internacionales, etc.

La mayor parte tienen una débil importancia y un papel muy reducido. Excepcionalmente, algunas disponen de una organización gubernamental muy completa y perfeccionada y se basan al mismo tiempo en una solidaridad muy profundamente sentida por sus miembros; por ejemplo, la iglesia católica o la internacional comunista. Frente a estas comunidades rivales, el estado inicia una lucha ordinariamente bastante viva. En algunas ocasiones consigue dominarlas y plegarlas a su directiva. Se convierten entonces en el instrumento de su política (a titulo de ejemplo: los partidos comunistas respecto a la U.R.S.S. durante el periodo estaliniano). Sino lo consigue, intenta perseguirlos y prohibir sus actividades en su territorio (persecuciones religiosas en ciertos estados, persecuciones contra los comunistas en otros). Sólamente en el caso de que no sea posible hacer otra cosa, al estado acepta tratar con ellas en un plan de relativa igualdad : los "concordatos" - tratados con la iglesia católica - son un ejemplo de ello.

b.) La soberanía del estado. La teoría jurídica de la soberanía del

estado tiende a justificar su supremacía al conferirle un carácter absoluto. La soberanía definiría al estado mismo : solo el estado podría ser soberano. Como el estado es necesario para la vida social, la soberanía sería así un valor fundamental.

CAPITULO IV

1o.) LA NOCION DE SOBERANIA DEL ESTADO

Hay que hacer una distinción esencial : la de la soberanía en el estado y la soberanía del estado. La soberanía en el estado concierne a la jerarquía entre las autoridades públicas : "es soberana" la autoridad colocada en la cúspide de esta jerarquía. La autoridad soberana no depende de ninguna otra, sino que por el contrario, todas las demás dependen de ella, el problema de la soberanía en el estado es el problema esencial de la teoría del poder. Las autoridades subordinadas derivan su derecho de gobernar de la autoridad soberana; pero de quien deriva ésta su autoridad ? Las ideologias relativas a la legitimidad del poder derivan sólamente del poder soberano; sólamente él debe ser justificado, los otros poderes se justifican por remisión. Por esto las diversas teorías de la legitimidad han sido llamadas durante tanto tiempo teorías de la soberanía : teoría de la soberanía real, teoría de la soberanía nacional, etc.

Aquí solo se estudia el segundo aspecto de la soberanía : la soberanía del estado. Esta no afecta a la jerarquía de los órganos gubernamentales en el interior del estado, sino al lugar del mismo. Estado en la jerarquía de los grupos humanos. Decir que el estado es soberano es decir que los otros grupos - municipios, familias, asociaciones, sindicatos, provincias, iglesias, etc. - le están subordinados y que él no está subordinado a ningún otro grupo superior. La soberanía del estado traduce, en

el plano teórico y jurídico, el hecho de su supremacía material.

Las dos nociones diferentes en los puntos siguientes : 1o.) La supremacia es relativa y limitada (el estado no siempre es el grupo mejor organizado y más solidario en realidad); por el contrario, la soberanía es una noción absoluta; decir que el estado no es totalmente soberano es decir que no es soberano; 2o.) La supremacía no es más que un aspecto del estado, el cual no se define por ella; por el contrario, "la soberanía es la forma que da el ser al estado" (Loyseau), es decir, es el criterio mismo del estado; 3o.) La supremacía es una noción de hecho, sin juicio de valor; la soberanía es el elemento de un sistema de valores en que la supremacia del estado es considerada como buena; así la teoría de la soberanía es una justificación de la supremacía.

2o.) El desarrollo de la doctrina de la soberanía del estado. La doctrina de la soberanía y el estado moderno se desarrollan al mismo tiempo. Fue elaborada en Francia a finales de la edad media, en el curso de la lucha de la monarquía contra el Imperio y el Papado al mismo tiempo que contra los feudales. Fueron nuestros antiguos juristas los que hicieron de la soberanía una cualidad esencial del estado, inherente a su misma naturaleza (lo hemos visto en la anterior cita de Loyseau). Es fácilmente comprensible el significado político de esta teoría jurídica : ayudar al rey de Francia a reafirmar su autoridad contra el Papa, al emperador y los señores feudales. Con el triunfo del estado-nación la teoría de la

soberanía se generalizó y se convirtió en la base de las concepciones jurídicas relativas al estado. No obstante, nuevos juristas comenzaron a criticarla a principios del siglo XX y afirmaron que únicamente la comunidad internacional es soberana. Intentaban apoyar las tentativas de organizaciones internacionales, tales como la S.D.N. la O.N.U. o las construcciones Europeas. Los juristas católicos por otra parte, han criticado la teoría de la soberanía del estado en nombre de los derechos de la Iglesia.

La concepción clásica de la soberanía llevaba a negar la existencia de toda autoridad superior a la del estado. El derecho internacional sólo podía basarse, por tanto, en los acuerdos libremente discutidos entre estados soberanos; sólo podía ser un derecho contractual. Hasta 1914 predominó esta concepción del derecho internacional. En el interior del estado, por otra parte, ninguna comunidad, ninguna agrupación (región, provincia, municipio) podía oponerse. El self government local sólo podía basarse, por tanto, en la tolerancia del estado, siempre revocable; así la teoría de la soberanía conducía a la centralización. De hecho, los reyes de Francia se apoyaron en ella en su lucha contra el feudalismo y en su esfuerzo centralizador.

c.) El federalismo. La supremacía del estado es un hecho relativamente reciente en la historia. Se desarrolló a partir del siglo XV, con el crecimiento de los estados-nación. En la edad media, los señoríos y la Iglesia constituían los grupos sociales mejor organizados y más solidarios.

En la antiguedad, las ciudades ocupaban generalmente esta situación, y algunos Imperios. En las civilizaciones primitivas, el grupo supremo era generalmente la tribu.

La supremacía del estado nunca ha sido absoluta. Acabamos de ver que algunos grupos no estatales han tenido a menudo una amplia independencia. Por otra parte la supremacía del estado se bate hoy en retirada ante el desarrollo de solidaridades internacionales, que tienden hacer pasar de la era de los estados a la era de las federaciones. En cierta manera, el estado se desvaloriza. De aquí el estado contemporáneo de una teoría, antitesis de la teoría de la soberanía del estado : la teoría federalista, revestida de diversas formas.

1o.) El federalismo interno local. El federalismo tiende en principio a conferir el máximo de autonomía, en el interior del estado, a las comunidades locales más reducidas : municipios, departamentos, regiones, provincias, etc. Se trata entonces de un federalismo interno. Cuando esta autonomía es limitada, se habla de centralización. Cuando crea verdaderos estados autónomos en el interior del estado nacional, se habla de federalismo propiamente dicho; esto afecta sólamente a las grandes subdivisiones del estado, es decir, a las regiones o provincias; para las pequeñas subdivisiones de tipo municipal, no se puede rebasar el nivel de las descentralización. El estado federal es así un "estado de estados", si podemos llamarlo así, en que las provincias tienen un parlamento y un gobierno

autónomos. - Los Estados Unidos, Suiza, ciertos estados de América Latina han adoptado desde hace tiempo la estructura federal. La U.R.S.S. y más tarde ciertas democracias populares, han seguido este ejemplo en el siglo XX.

2o.) El Federalismo corporativo. El feudalismo interno puede igualmente desarrollarse en el plano económico y corporativo, mediante la organización autónoma mediante las empresas, profesiones, universidades, organizaciones y asociaciones, etc. En régimen capitalista, las empresas privadas tienen naturalmente una autonomía muy amplía, que las convierte normalmente en independientes del estado. Por el mecanismo de acuerdos y participaciones financieras, pueden constituir grandes estructuras dotadas de un poder considerable : estos "trusts" son a veces más poderosos que muchos estados. La doctrina corporativa, desarrollada en los años 1930, consistía en encuadrar las empresas privadas en organizaciones profesionales dotadas de poderes de decisión; se trataba de hacer colaborar más estrechamente el poder económico capitalista y el poder político. En los estados sociales, el problema de la auto-gestión de las empresas - que ya no tienen la autonomia natural de las empresas capitalistas - cobra una gran importancia ; se intenta hacer renacer un socialismo descentralizado y federalista, en reacción contra el socialismo unitario y centralizador de los estados comunistas actuales.

3o.) El federalismo internacional. No afecta a la organización in-

terior de los estados, sino a las relaciones de los estados entre sí; tiende a reagrupar a los estados-naciones actuales en comunidades más amplias, e incluso en una sola comunidad mundial. Debe hacerse al respecto una distinción fundamental entre el federalismo auténtico y un simple sistema de alianza estable. La oposición tradicional de la "federación" y la "confederación" es fundamental en este caso. Las autoridades situadas al frente de una federación tienen el verdadero poder gubernamental sobre los estados miembros; la federación constituye un super-estado en relación a los estados miembros. Por el contrario, al frente de una confederación existen sólamente organismos de coordinación sin poderes de decisión verdaderos; la autoridad se mantiene en manos de los estados confederados. La consecuencia es que las decisiones de los organismos confederales han de ser tomadas por unanimidad, mientras que es suficiente la mayoría para las de los organismos federales.

Los organismos globales de la comunidad mundial (Organización de las naciones Unidas y sus agencias especializadas : Unesco, Organización mundial de la salud, etc.) conservan un carácter confederal. Lo mismo sucede con los organismos de áreas geográficas más reducidas, pero no obstante muy amplias, del tipo Organización de Estados Americanos o de la O.T.A.N. los únicos intentos de federación verdadera afectan a un pequeño número de estados (los seis estados de la comunidad Europea) y sólo se trata de un federalismo parcial que afecta a algunos ámbitos limitados de la vida estatal (tarifas aduaneras, circulación de mercancias y personas, producción

e intercambio, etc.) La regla de la mayoría que caracteriza al federalismo aún no se aplica.

Las doctrinas del federalismo internacional tuvieron un gran auge inmediatamente después de la guerra mundial. Pero en seguida fueron superadas por un renacimiento del nacionalismo que tendía a reforzar la supremacía del estado-nación. Por una parte, los pueblos colonizados conquistaron su independencia : los nuevos estados constituidos están muy celosos de sus prerrogativas. Por otra parte, las naciones desarrolladas de Europa han cobrado conciencia de su dependencia respecto a los dos superestados que dominan el mundo : los EE.UU. y la U.R.S.S. A partir de 1956, el nacionalismo ha vuelto a despertar en la Europa del Este en reacción contra la hegemonía estalinista. En la Europa del Oeste, en que la hegemonía americana es más suave, las reacciones han sido menos vivas, aunque el gaullismo las ha impulsado.

El renacimiento del nacionalismo no es necesariamente una regresión. Cuando el nacionalismo expresa el esfuerzo de paises más débiles para resistir la dominación de una más fuerte, es una de las formas del combate por la libertad. El derecho de los pueblos "a disponer de sí mismos" es uno de los aspectos del derecho de cada hombre a disponer de sí mismo. Los temas de la desvalorización del estado, de la cooperación internacional, del federalismo, pueden servir entonces para enmascarar los esfuerzos de las naciones más poderosas para mantener su dominación. En

Europa occidental han ayudado con frecuencia a reforzar la hegemonía de los Estados Unidos. La U.R.S.S. los últimos para mantener su supremacía en Europa Oriental.

CAPITULO V

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA O SOCIAL

El artículo 43 del acto legislativo No. 1 de 1.968 introdujo en nuestro derecho Constitucional una institución nueva la del "estado de emergencia económica o social", institución existente en muy pocos paises del mundo. En Latinoamérica sólo está consagrada en forma similar a como se ha hecho entre nosotros en la Constitución de Nicaragua de 1.950, reformada varias veces, en el ordinal 5o. del artículo 133. Otras Constituciones como la de Guatemala, México y El Salvador sólo se han limitado a establecer como otras causales para declarar el estado de sitio, las que nuestro artículo 122 ha consagrado para declarar el estado de emergencia económica o social.

ANTECEDENTES DE LA INSTITUCION. En Colombia, en efecto, la Constitución de 1.886 únicamente estableció el estado de sitio como instrumento jurídico para dotar de atribuciones excepcionales al Gobierno a fin de establecer el orden público material o militar perturbado por conmoción interior o guerra externa. Las medidas que podían tomarse en virtud de la declaración del estado de sitio debían ser simplemente medidas de "Alta Policia" o medidas militares. Por consiguiente, el orden público cuya perturbación por las causas anotadas permitía la declaración del estado de sitio no tenía carácter económico ya que conforme a la concepción clásica liberal reinante los fenómenos económicos serán ajenos a los menesteres ordinarios del Estado. Sin embargo, se señala por algunos que para 1.886

el estado Colombiano ya era banquero, controlaba la emisión del papel moneda Colombiana y había adoptado el proteccionismo económico. "Lo que acontecía era que la noción de orden económico estaba muy limitada, y el incipiente desarrollo del pais no creaba un ambiente favorable para el intervencionismo". Fue a partír de 1.944, como consecuencia directa del fenómeno del crecimiento que había empezado a operarse en nuestra economía, cuando el gobierno liberal de entonces, obstaculizado por dificultades políticas y apremiados por necesidades económicas, tomó mano del artículo 121 sobre orden público policivo para legislar en una extensa gama de aspectos económicos y sociales; desde entonces y hasta nuestros días, esta costumbre se generalizó.

Se ha señalado a Dario Echandia como el primero que en Colombia le dió una dimensión nueva al contenido de la noción de orden público, clásicamente limitado a lo meramente material y militar. En discurso pronunciado en la sesión del 20 de Agosto de 1.959 en el Senado de la República, dijo el eminente hombre público Colombiano, reafirmando su tesis :

"Pero el texto de la Constitución del 86, no menciona el orden público económico, el orden público social. No menciona la perturbación de ese orden como causas de la perturbación del orden público. Pues no obstante eso, honorables Senadores, yo continúo afirmando que dentro del texto de ese artículo cabe la noción de orden público económico y continúo afirmando que esa tesis no es subversiva. Es, simplemente, la ampliación

de un texto, la interpretación de un texto no con carácter exegetico, si no procurando acomodar ese texto a las nuevas realidades sociales de la nación. No retiro la tesis del "orden público económico", y niego que esa tesis haya sido la causa del abuso del ejercicio del artículo 121 de la Constitución.

A su turno la Corte Suprema de Justicia al fallar una demanda de inconstitucionalidad de un decreto legislativo, considerado por el demandante violatorio del artículo 121 de la Carta por haberse usado las facultades que él concede para materias distintas del orden público político o policivo, expresa lo siguiente : "Es dable admitir que graves perturbaciones de orden político, social y económico, que pongan en peligro la paz pública, justifican el estado de sitio y la adopción de medidas propias a tal emergencia, en la misma forma que fue autorizado este regimen excepcional para las épocas anormales de conmoción interna, alzamiento o insurrección. En todo caso, desde luego, el trastorno político, social y económico debe ser de tanta entidad que comprometa a la paz política y, de consiguiente, las medidas legislativas extraordinarias que el gobierno dicte para conjurar la perturbación del orden público, en ejercicio de los poderes del artículo 121 se extiende legitimamente a las causas políticas, sociales y económicas que hayan originado o mantengan la anormalidad para atacarla y destruirla en cuanto fuere necesario para el restablecimiento de la paz.

Dentro de estos antecedentes al actual artículo 122 del proyecto de

constitución del año 1953, debido a la iniciativa de Alfredo Araujo Grau, el texto del citado artículo era el siguiente : "En caso de anormalidad económica, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Concejo Económico de Planificación, dictar las providencias que juzgue necesarias para conjurar la situación. Los decretos que expida el Presidente en ejercicio de esta atribución tendrán carácter obligatorio y sólo dejará de regir cuando el Gobierno, de acuerdo con el Concejo Nacional de Planificación, así lo resuelva o cuando el Congreso los modifique o derogue".

Posteriormente en el año de 1958, agita de nuevo la idea sobre la necesidad de establecer la emergencia económica entre nosotros, el Presidente Alberto Lleras Camargo, quién al respecto dijo : "En realidad parece necesario que se estudie por el constituyente ordinario, es decir, por vosotros, una reforma sustancial del poder extraordinario del artículo 121, cuyo abuso no ha sido seguramente una de las causas menores de la gran perturbación presente. Hasta ahora no parece haberse pensado sino en ponerle restricciones convenientes de tiempo y de modo a esa facultad que se creó para un tipo de desorden, frecuente cuando se expidió esa legislación : la revolución, el golpe de mano, el alzamiento. La experiencia de estos años ha mostrado otra perturbación que seguramente será la más frecuente y peligrosa en el futuro, y parece necesario estudiar grados de suspensión de las garantías constitucionales, estados diferentes de alerta y emergencia que no tengan porqué llegar a la forma más dura y por consiguiente la menos per-

durable y eficas en una larga campaña de pacificación como el estado de sitio, con la sustitución del derecho común por el indeterminado derecho de gentes".

Inspirado por las ideas anteriormente expuestas, el Representante a la Cámara Jaime Angulo Bossa, al rendir ponencia al proyecto del Acto Legislativo reformatorio del estado de sitio, propuso se adicionara dicho proyecto con el siguiente artículo :

"3o. En caso de catástrofe, incendio, inundación, grave perturbación económica o cualquier otra causa que produzca una calamidad pública, el Presidente, con la firma de todos los ministros, y previo concepto del Concejo de Estado, podrá declarar en estado de emergencia toda la República parte de ella o la rama de actividad económica que hubiera sido afectada." Mediante tal declaración el Gobierno sólo podrá dictar medidas de carácter sanitario, económico o social, tendientes a resolver la situación creada en beneficio de la comunidad. El Gobierno convocará el Congreso en el decreto en que declare el estado de emergencia, para que se reuna dentro de los veinte días siguientes, y si no lo convocare, el Congreso se reunirá por derecho propio el último de los veinte días expresados.

"Si al reunirse el Congreso ya hubiere sido levantado el estado de emergencia, el Gobierno le pasará una exposición motivada de sus providencias; en caso contrario, someterá los decretos que hubiere dictado a la aprobación o improbación del Congreso y solicitará, si fuere necesario,

que lo invista de precisas facultades extraordinarias, de conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución. Si el Congreso estuviere reunido, el Gobierno procederá en la forma prevista en el presente inciso, dentro del término de veinte días". Sustentaba su iniciativa el Representante Angulo Bossa con estas palabras : "Basado en que la expresión conmoción interior", según los debates realizados en el Concejo de Delegatarios de 1.886, sólo se refiere a que se produzca por un alzamiento, he considerado siempre que la teoría del "orden público económico", puesta en boga desde 1.944 y practicada en 1.949 hasta nuestros días, es violatoria del artículo 121. Más como es evidente que en la sociedad moderna puedan ocurrir hechos distintos al alzamiento por rebelión militar o revuelta armada, que coloquen al gobierno ante la necesidad rápida y eficazmente, en defensa de los intereses generales, creo necesario que el constituyente se pronuncie al respecto".....'Soy partidario, por ello, de que se erija en forma jurídica el estado de emergencia, con el objeto de que puedan revolverse los problemas gravísimos que surgen, con frecuencia, de una catástrofe, epidemia, depresión económica, etc."

La iniciativa del Representante Angulo Bossa no encontró por entonces buena acogida, habiendo sido finalmente desechada.

CAPITULO VI

BASES PARA LA DECLARACION DEL ESTADO DE EMERGENCIA

El 17 de Septiembre de 1.974, el Presidente de la República, con la firma de sus Ministros, mediante el decreto # 1.970, decretó el Estado de Emergencia Económica y Social, nueva figura jurídica, establecida en la Reforma Constitucional de 1.968, durante el gobierno del doctor Carlos Lleras Restrepo, siendo él mismo Ministro de Relaciones Exteriores, o sea el actual Presidente. Para fundamentar la aplicación por primera vez de esta nueva institución jurídica, el doctor Alfonso Lopez Michelsen hizo un pormenorizado recuento de la situación económica y fiscal que vive la nación y señaló los signos de la grave crisis económica y social que se avecina en el mundo, con inquietantes repercusiones en la vida del pais. Dejó claramente establecido de que la situación de deficit fiscal que agobia al Estado Colombiano, que ha llevado a la aberrante situación de que a numerosos servidores públicos se les adeudan salarios y prestaciones sociales y de que, por el mismo déficit habrá que suspender numerosas obras con incidencia en los niveles de empleo y en la tranquilidad social del pais. Todos estos hechos y otros más que el pais conoce estaban perturbando el orden social y económico del pais y constituyen amenaza aún de mayores perturbaciones en el inmediato futuro. Esos hechos tienen características de gravedad evidente, y de no aplicarseles drástico e inmediato remedio, desencadenarían imprevisibles conflictos en la economía y en la vida social de la República. Ahora bien las medidas que se deben tomar para conjurar la crisis o atenuar sus efectos requieren un procedimiento expedito y una gran integración entre sí,

porque deben obedecer a políticas armónicas en materias de suyo complejas. Esas medidas no admiten dilaciones o largos debates que, de otra parte, pueden causar detrimento a la unidad de propósitos que son necesarios en casos como estos, por cuanto los déficit fiscales eran alarmantes y voluminosos, razón por la cual vamos a hacer un análisis de los déficit de cada ministerio.

En lo relacionado con el Ministerio de Educación Nacional lo más grave no era el problema fiscal, sino la deficiencia en la prestación del servicio de educación, renglón este, en estremo precario y con profundas consecuencias negativas en la vida nacional y cuya verdadera dimensión no es conocida por todos. De manera que el deficit fiscal fue cuantificado así :

a.	Para servicios personales y gastos generales en la planta central y los planteles nacionales ..	276.000.000.
b.	Servicios personales en Colegios Cooperativos..	25.000.000.
c.	Gastos de fomento de enseñanza primaria en los Departamentos	291.000.000.
d.	Aportes a Universidades para gastos de funcionamiento	137.203.700.
e.	Aporte a la Universidad Nacional para gastos de funcionamiento	60.000.000.
	TOTAL	825.766.140.

Las anteriores cifras aproximadas retratan el faltante en cuanto a los gastos de funcionamiento, ya que en lo referente a los gastos de inversión el déficit fiscal por diferentes conceptos totaliza la suma de $430.000.000.

En cuanto a los gastos de inversión, se asignaron partidas en el presupuesto de egresos y en el de ingresos se abrieron las correspondientes contrapartidas, las cuales se alimentarán con fondos provenientes de créditos externos; el gobierno se ha visto obligado a prescindir de las inversiones programadas a fin de evitar los perjudiciales efectos de onerosos emprestitos en eurodólares. Por tal motivo, y a costa de no invertir en educación, el déficit se reduciría al de los gastos de funcionamiento, los cuales son imposibles de recortar. En cuanto al déficit de funcionamiento, siendo varias sus causas, podrían resumirse, las principales así : Fueron creadas 3.850 nuevas plazas para maestros en el año de 1.973, sin haberse asignado la correspondiente partida dentro del presupuesto nacional para cancelar la erogación. Por este solo concepto se calculó en $101.000.000. aproximadamente el déficit a Diciembre de 1.974. Se autorizaron a partir del primero de Enero de 1.974, sendos reajustes tanto a los maestros como al personal de planta de educación, sin la correspondiente provisión de fondos. Este rubro arroja un déficit de aproximadamente $270.000.000.

También, y para la vigencia fiscal del año de 1.975 se crearon nuevos cargos dentro del personal de planta, sin proveer la necesaria partida presupuestal. Por este gasto el faltante es de aproximadamente $6.000.000. hasta la conclusión del presente año.

Por estos conceptos el déficit de presupuesto es de aproximadamente

$400.000.000. mientras que el déficit de Tesorería corresponde a la ya mencionada suma de $825.766.140.

El déficit fiscal proviene en parte de que existen rubros teóricos, que no corresponden a la realidad, dentro del presupuesto de ingresos. De otra parte se ha fomentado la práctica de que entidades relacionadas con el Ministerio de Educación Nacional, se comprometan en obligaciones por ampliaciones de cupos, locales, servicios, etc. sin detenerse a pensar en la financiación de los ensanches. Ante el peso de los compromisos generalmente presionados mediante huelgas, violencias en general, vías de hechos perturbadores del orden público y lesivas de la imagen del gobierno, el Ministerio se ha visto compulsado a absorber dichas obligaciones, apelando a créditos no previstos, desequilibrándose así los cálculos presupuestales. Ha llegado a tal extremo la situación, que ha hecho carrera el término "faltante declarado", para connotar el faltante de lo que se aspira a gastar para realizar las obras deseadas. De todas formas al Ministerio de Gobierno llegan las cuentas de cobro, bajo amenazas de huelgas, de las deudas contraídas por las Universidades. Hoy día se están gestando diversas huelgas de maestros y estudiantes con sus consecuencias perturbadoras del orden público, y que ellas no se llevarían a efecto de disponer el gobierno de los arbitrios rentísticos para cancelar las deudas generadoras de malestar.

Por otra parte, el encargado de la cartera de Desarrollo manifestó que la situación de precios de algunos artículos era bastante complicada. Ahora bien, en cuanto a los servicios existe un déficit para el pago del

subsidio de transporte de aproximadamente 212 millones de pesos. Para subvenir esta necesidad, deberá acudir el gobierno a la aplicación de medidas especiales. Porque el precio actual de transporte está distorsionado ya que no se ha distorsionado en los últimos años, siendo que algunos costos de la industria se han incrementado, y algunos otros han permanecido estáticos, como en el caso de las llantas. En el precio de este último artículo tiene incidencia el precio de la Caprolactama, insumo este de indispensable utilización en la industria textil. Con el objeto de evitar un alza en el transporte, el gobierno dispuso un subsidio automático del sector textil al transporte, que consiste en hacer pagar a los textileros un mayor precio del real por la Caprolactama, mientras que los productores de llantas pagan un precio más bajo del que realmente tiene el producto, conservándose así, rentable la producción de Caprolactama y estable el precio del transporte. Esta distorsión persigue la contención del alza en el costo del transporte y por reflejo, el alza del costo de la vida. Aún así el precio de las llantas tiende a aumentar, pués, además de que no tienen el precio real, ellas en el mercado internacional tienen un precio superior, razón por la cual los extranjeros buscan comprarlas en Colombia, aumentando la demanda y el precio del artículo.

Hay precios de productos como el del cacao, el cual había subido en el extranjero el 330%, mientras que en Colombia se había incrementado sólo en el 40% y los productores estaban presionando un reajuste, lo que constituiría un sacrificio para las clases pobres. Existen muchos productos que

para continuar siendo rentables y no desincentivar su producción, deberían subir de precio con la consiguiente carga para el pueblo Colombiano; estos hechos claros, protuberantes, hacen obligatoria la aplicación de otras medidas que hagan más soportable este sacrificio, y para adoptarlas con la rapidez y coherencia que la situación estaba requiriendo, razón por la cual se aplicó el artículo 122 de nuestra carta fundamental; todo en virtud de que los problemas de inflación, déficit fiscal, distorsión de precios y los signos inequívocos de trastornos en el marco internacional, han hecho grave crisis que amenaza con castigarnos aún con mayor severidad.

CAPITULO VII

DECLARACION DEL ESTADO DE EMERGENCIA

Para declarar el estado de emergencia económica o social, se requiere la existencia de una de las siguientes causas :

1.) Que sobrevengan hechos distintos a la guerra exterior o conmoción interior que perturben en forma grave el orden económico o social del pais

2.) Que sobrevengan hechos distintos a la guerra exterior o conmoción interior que amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del pais

3.) Que sobrevengan hechos distintos a la guerra exterior o conmoción interior que constituyan grave calamidad pública

Ahora debemos preguntarnos que debe entenderse por grave perturbación del orden económico o social del pais, es decir, qué es la emergencia económica o social un desequilibrio de los factores de la vida económica o social del pais de producir una alteración de tal magnitud que la comunidad se vea alterada en los elementos que aseguran su propia existencia y la armonía social, que implica estabilidad de las condiciones consideradas normales dentro de una comunidad en cuanto a su vida económico-social. Para establecer cuando hay desorden económico o social, debe tenerse en cuenta que Colombia es un país en vía de desarrollo que tiene, por lo mismo, problemas constantes que perturban o amenazan la estabilidad del equilibrio económico y social, pero que por ser tan frecuente debe considerarse como hechos ordinarios en el pais. De aquí que no basta cualquier perturbación del orden económico o social sino que esta debe ser calificada de "grave"

es decir, para que pueda dar declaración del estado de emergencia.

Igualmente no basta cualquier calamidad pública, como son las epidemias, inundaciones y terremotos, sino que ésta debe ser tambien "grave", es decir, que ponga en peligro evidente la existencia actual y futura de la vida de la comunidad Colombiana.

Para la declaración del estado de emergencia económica o social, existiendo una de las causas para hacerlo, el gobierno debe llenar los siguientes requisitos formales para que tenga validez la declaración :

1.) Concepto previo del Concejo de Estado. Este concepto, como el exigido para declarar el estado de sitio, es igualmente una mera formalidad, ya que conforme al inciso 22o. del ordinal 1o. del artículo 141 de la Carta no es obligatorio para el gobierno. Esto es, que el concepto puede ser adverso a la declaración del estado de emergencia y, sin embargo, el gobierno puede declararlo bajo su responsabilidad exclusiva.

2.) Decreto del gobierno en virtud del cual se haga la declaración del estado de emergencia, el que debe llevar la firma de todos los ministros. También es un acto eminentemente político. Este decreto debe ser motivado, es decir, expresar los hechos que han acusado o amenazan causar el desorden económico o social del país, debe señalar el término durante el cual el gobierno va a hacer uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución en virtud de la declaración del estado de emergencia y debe finalmente, en dicho decreto convocarse al Congreso para que se reuna, si estuviere en receso, dentro de los

diez días siguientes al vencimiento del término señalado para el estado de emergencia.

Consideramos que la no convocatoria del Congreso en el decreto de declaratoria del estado de emergencia no afecta la validez del acto, por cuanto conforme al inciso 4o. del artículo 122 de la Constitución, si dicho Cuerpo no fuere convocado se reunirá por derecho propio.

El decreto en virtud del cual se declare el de emergencia no es susceptible de control de constitucionalidad en cuanto a la declaración en sí misma, porque los hechos que la motivaron son de libre apreciación del gobierno. La Corte Suprema de Justicia solo puede controlar la constitucionalidad formal de la medida, porque esto es un aspecto objetivo y de fácil control.

3.) Facultades del gobierno en virtud del estado de emergencia. El efecto jurídico de la declaración del estado de emergencia es dotar al gobierno de atribuciones excepcionales para legislar sin necesidad de pedir autorizaciones extraordinarias al Congreso. Por ello dispone el inciso 2o. del artículo 122 de la constitución que "mediante tal declaración que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los ministros dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos sólamente podrán referirse a materias que tengan dirección directa y especifica con la situación que determine el estado de emergencia."

Los decretos que dicte el Gobierno para conjurar la crisis económica o social e impedir la extensión de sus efectos son denominados por la propia Constitución "legislativos", los cuales se caracterizan por lo siguiente :

a. Porque deben llevar la firma del presidente y de todos los ministros
b. Porque deben referirse únicamente a las materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia, es decir, debe haber una relación directa a medio fín
c. Tienen carácter permanente. Por consiguiente, pueden adicionar, modificar o derogar las leyes
d. Estos decretos están sometidos en cuanto a su constitucionalidad al control automático de la Corte Suprema de Justicia

4.) Limitaciones del Gobierno en el ejercicio de las facultades del estado de emergencia. El Gobierno tiene dos limitaciones en el ejercicio de las facultades que le dá la Constitución en virtud de la declaración de emergencia, que son :

1. Los decretos sólamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que haya determinado el estado de emergencia. Esta limitación tiene por objeto evitar que el Gobierno so pretexto de una emergencia económica o social use de la institución para arrebatarle al Congreso sus atribuciones legislativas en materia económica o social o en cualquiera otros aspectos. Sería una vía fácil para llegar a la dictadura como fenó-

meno de concentración de las funciones del estado en unas solas manos.

2. Mediante estos decretos legislativos el gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores. En cambio interpretando a contrario sensu la norma, el gobierno sí puede mejorar por medio de dichos decretos los derechos sociales que por leyes anteriores tengan los trabajadores, siempre y cuando que la medida guarde relación directa con la causa de la crisis económica o social.

Esta disposición se debió a la iniciativa del senador Alejandro Perez Alsina, quien la consideró importante para preservar las conquistas logradas a través del tiempo por las clases trabajadoras del pais.

Algunos han plantado la inquietud sobre la bondad de la norma anterior, porque en una crísis económica o social se crean situaciones tan graves en un país que para conjurarlas se hace indispensable en ocasiones desmejorar los derechos que en ese momento estan gozando ciertos trabajadores, con el propósito de beneficiar a la gran masa, cuyos problemas han podido provocar el desarden de la vida social.

5.) Control del ejercicio de las facultades del gobierno en el estado de emergencia. Tiene el gobierno, como cuando declara el estado de sitio, un doble control : uno político y otro jurisdiccional.

a) Control político. Corresponde al Congreso llevar a cabo este con-

trol. Para que pueda realizarse oportunamente es que dispone la Constitución en el artículo 122 que el Congreso debe reunirse a partir del décimo día después de la cesación del estado de emergencia, ya sea por convocatoria del Gobierno o por derecho propio, si no estuviese reunido. Estas reuniones deben durar 30 días, prorrogables, de acuerdo las dos Cámaras. La misión del Congreso debe ser la siguiente :

1. Examinar el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determine el estado de emergencia y las medidas adoptadas
2. A iniciativa propia el Congreso puede derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos legislativos dictados por el Gobierno. Esta atribución la conservará el Congreso en el futuro, es decir, en todo tiempo, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 3o. del artículo 122 de la Carta. En cuanto a los decretos legislativos del estado de emergencia no se restringe la iniciativa logialativa de los Congresista en materia económica, con la condición de que los proyectos respectivos versen sobre las materias específicas de dichos decretos.
3. El Congreso puede hacer efectiva la responsabilidad que tienen el Presidente y los Ministros cuando declaren el estado de emergencia sin que se hubiesen producido los hechos que lo justifican o cuando hubieren cometido cualquier abuso en el ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 122 de la Carta.

b. Control jurisdiccional. Como ya lo hemos visto, este lo ejerce la Corte Suprema sobre los decretos legislativos en forma automática.

6.) Duración del estado de emergencia. Dispone el inciso 1o. del artículo 122 de la Constitución que el Gobierno solo puede "declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de 90 días al año".

Ha surgido en algunas personas la inquietud de saber cuando empieza a contarse del término del año, dentro del cual puede declararse por 90 días sumados los distintos períodos del estado de emergencia: se pregunta si es a partir de la fecha en que se declare por primera vez la emergencia, o a partir del día en que el Gobierno empiece a ejercer sus funciones o sea el 7 de Agosto de cada año, o a partir del año calendario, es decir, el 1o. de Enero de cada año.

Consideramos que frente a las normas del Código de Régimen Político y Municipal sobre la manera de entender, los términos de las leyes no hay ninguna dificultad de interpretación, por cuanto el artículo 59 de dicha obra dispone que cuando se hable de año se entiende que es el año calendario, que comienza el 1o. de Enero y termina el 31 de Diciembre. Los 90 días durante los cuales puede declararse el estado de emergencia no son necesariamente contínuos, porque el Gobierno puede declarar en un año varias veces el estado de emergencia con la sola condición de que sumados los diversos períodos no excedan de dicho término.

También se ha observado que el término de 90 días puede resultar insuficiente si las causas de la crisis económica o social se prolongan demasiado, produciendo consecuencias imprevisibles. Precisamente cuando se discutía este punto en la Comisión Primera del Senado se estimó que el Gobierno podía preparar las medidas antes de declarar el estado de

emergencia, haciendolo de esta manera para cada período lo más corto posible, y reservando para el futuro el saldo del término. Así, por ejemplo, puede declararse el estado de emergencia por un día en cada período, lo cual le permite declararlo noventa veces durante el año.

7.) Coexistencia del estado de emergencia con el estado de sitio. Otra preocupación planteada por algunas personas es la relativa a la posibilidad jurídica de la coexistencia del estado de emergencia y el estado de sitio. Nosotros consideramos que los dos estados no son incompatibles, por lo que perfectamente cuando se den las causas exigidas por la Constitución para declararlos, el Gobierno puede hacerlo sin que ello contravenga a ninguna norma constitucional ni a nuestro régimen político.

Políticamente el estado de sitio y el estado de emergencia son instituciones neutras, es decir, que no obedecen a ninguna concepción ideológica o doctrinaria. Son simples instrumentos jurídicos que pueden estar al servicio de cualquier régimen político sin que lo desnaturalice.

Por otra parte, si en el país en un momento dado llegaren a darse los motivos que permiten la declaración del estado de sitio y del estado de emergencia, el Gobierno podrá hacer las correspondientes declaraciones. Por ejemplo, si el país está en estado de sitio a causa de una guerra exterior y al mismo tiempo se produce una grave calamidad pública o una grave crisis económica, el Gobierno, si necesita dotarse de poderes jurídicos para conjurar la perturbación del orden económico o social, po-

drá igualmente decretar el estado de emergencia.

Las medidas que tome el Gobierno para restablecer el orden público material o político serán distintas a las que tome para conjurar la crisis económica e impedir la extensión de sus efectos.

CAPITULO VIII

LA EMERGENCIA DE UN NUEVO ESTADO DE DERECHO

La vida política del país puede interpretarse como el progresivo aparecimiento del estado de derecho.

Desde la olvidada legislación de indias, cuyo destino habría de ser un estigma del acontecer legislativo, pasando por el inocente experimentar de los próceres hasta llegar llevados de la mano de Nuñez y Montesquieu, a la constitución de 1.886, hecha para ángeles pero manipulada desde el infierno, se van percibiendo los lineamientos de un estado de derecho.

La constitución de 1.886 lo consagra plenamente. Surge de un viejo, cansado y tonto guerrear, de la disolución de la independencia de pacotilla, del intento de anular las voluntades prepotentes. Se establece como una conquista pero se burla como una victoria. Una y otra vez el cuerpo de la constitución se ve añadido, mutilado, suspendido, renovado. Al final de un proceso donde todo el mundo ha intervenido, acaba apareciéndose tanto a nuestra propia confusión, queda tan a nuestra imagen y semejanza, que tiene la validez absurda que le confiere el hecho de reflejar el alma de la nación.

Los cánones tradicionales de interpretación de la ley se estrellan con la fractura de un articulado, innumerables fallas de concordancia, olvidos ex-abruptos políticos y con el enorme error técnico de tratar de llevar las teorías de moda, los acuerdos transitorios, los temores y la anta-

ble realidad a la ley orgánica de la nación.

No puede sin embargo que la reforma de 1.968, en cuanto cambia la concepción del estado haya cometido el pecado de lesa república de deformar la vieja noción del estado de derecho. Los conceptos evolucionan y el brillante esquema que aporta la revolución Francesa pierde vigencia.

Un mundo bajo el signo de lo temporal, de lo impredecible y lo súbito; bajo el signo de emergencia, requiere instrumentos ágiles para su funcionamiento. De la misma manera que la edad moderna fue posible por el absolutismo monárquico, aglutinador, poderoso, soberano sobre los feudos reconquistados por el poder real, artífice del concepto de lo nacional, la edad contemporánea se afianza sobre los poderes inmediatos y eficientes de los gobernantes de nuestro tiempo, seres fugaces pero todopoderosos y a veces grandes. La concepción del estado moderno occidental, en todas sus modalidades, tiende a esa concentración, que como en los problemas de mecánica acarrea el desequilibrio de las demás fuerzas políticas.

La economía, ésa ciencia inexacta que funciona por oráculos mientras trata de medir lo improbable, es el centro de gravedad. El Presidente es el centro del estado, ambos se funden y forman un nuevo estado de derecho. En él, la autoridad presidencial es enorme pero precisa. Su enormidad hace posible la eficacia, sus límites, su supervivencia. El Congreso se convierte en un fiscal, en un termómetro, los jueces en una garantía, y el poder ejecutivo básicamente en un legislador con la facultad de hacer cumplir

sus leyes.

Y, las leyes pueden tener una gran versatilidad. Existe un elemento de carácter político de oportunidades de la ley frente a la realidad. La ley constitucional puede ser eficaz instrumento en manos de un político hábil. Lo rememora el doctor López Michelsen en su mensaje al Congreso al hablar de las facultades extraordinarias conseguidas por el doctor Esteban Jaramillo para conjurar la crisis económica del año 30. Las precisas facultades del artículo 76 de la CN se convirtieron en atribuciones para "tomar las medidas financieras y económicas precisamente indispensables para conjurar la crisis". O sea la amplitud disfrazada de precisión, como antecedente de la emergencia económica; evitando el pánico que hubiese ocasionado la moratoria de la deuda externa, la intervención de las obligaciones particulares y el control de cambios.

Con el mismo sentimiento de prudencia del doctor Darío Echandía en 1.944 en una amplia interpretación del artículo 131, justifica en este la perturbación del orden público económico para tomar rápidas medidas contra la crisis económica. Luego se convierte en fácil expediente para el poder legislador del ejecutivo, ante la inexistencia de un instrumento propicio y sobre todo ante la exigencia de la realidad económica de una norma que se acomodara a su inestabilidad y a sus sorpresivas reacciones.

El artículo 122 llena un vacío, pero, complejo en su redacción crea otros. Corresponde al interprete llenarlos y a quien lo aplica de acuerdo

a una necesidad histórica ir dilucidando su sentido y sus alcances. En un país tradicional como el nuestro, el reacomodamiento a la idea de un ejecutivo fuerte ha sido casi imposible.

De una parte se revive el espíritu ecuánime de la Constitución de 1.886 para impugnar tal exceso, de otra resurgen latentes ideas monárquicas para justificarlo. En ambas actitudes dificulta la visión de un nuevo estado de derecho. No es fácil llegar a ella. Un análisis de la Constitución no ayuda ciertamente a hacerlo. Sin embargo, bajo dos argumentos, la necesidad de un ejecutivo fuerte, el primero y la urgencia de entresacar sin miedo un sentido a la Constitución Política de Colombia, el segundo, es posible definir los rasgos sobresalientes de una estructura surgida entre la improvisación y el miedo.

No se trata ya de la académica discusión sobre el sentido del artículo 32 de la Constitución, que evidentemente no tiene ninguno a fuerza de querer significarlo todo. El manejo de la economía, fundamental en el estado moderno pasa por alto declaraciones de principios como el artículo 32, para concretarse a los poderes efectivos de los organismos estatales en este manejo. Se trata entonces de un problema más inmediato que plantean tanto el ordinal 14 del artículo 120 como el artículo 122, en el sentido de cual sea su concordancia con el resto del texto fundamental, cuales sean los límites del Poder Presidencial, pero sobre todo si estos pueden establecerse.

La facultad exclusiva para manejar el aprovechamiento e inversión del

ahorro privado, como entiendo en su acepción más amplía el ordinal 14 del artículo 120, entrega al poder Presidencial el manejo de la totalidad de la vida económica del país ? Si ese inciso extraño, excepcional, que como un hijo espurio aparece sin antecedentes conocidos no otorga tal poder, lo otorga entonces la declaratoria del estado de emergencia ? Corresponde al propio Presidente fijar los límites de sus atribuciones o los mecanismos de fiscalización del ejecutivo no caducan en las situaciones emergentes ?

"Siempre consideró el Gobierno - dice el Dr. López Michelsen - que la declaratoria de emergencia es un acto potestativo del propio Gobierno, que de manera exclusiva pertenece a su competencia. La declaración de emergencia en sí misma, el momento en que se produce, la valorización de la situación de hecho que se invoca como casual y el término durante el cual se van a utilizar las facultades extraordinarias que concede, son determinaciones que soberanamente corresponden al Gobierno ?

La corte suprema en desección mayoritaria afirma el concepto. Para ella los requisitos de forma están cumplidos, la precisión de las causales invocada se satisface con su enumeración, no es de su competencia analizar si los motivos son emergentes o no y está fuera de sus atribuciones el análisis de la situación económica del país. Es la tesis que hemos venido sosteniendo reiteradamente al decir que, en el caso de la emergencia económica el Presidente es el dueño del susto".

En efecto el artículo 122 consagra la facultad del Presidente para decretar el estado de emergencia económica "cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país..." La apreciación de estas circunstancias, no está ni puede estar sujeta a un control jurídico de contenido por parte de la corte suprema. En primer lugar, porque el órgano jurisdiccional interviene a través del Concejo de Estado, el cual desempeñando una función previa analiza objetivamente el pronunciamiento del ejecutivo, y en segundo término, porque el propio artículo 122 consagra un control político, que ejerce el Congreso y del cual se pueden derivar para el Presidente y los Ministros hasta responsabilidades de tipo penal.

Es apenas natural que, siendo el Congreso el órgano representantivo político por excelencia, le corresponda iniciar un juicio que rebasa las consideraciones formalistas de legalidad. En el fondo lo que se juzga es la oportunidad y la necesidad de un arbitrio, permitido por la corte dentro de ciertos límites para que el Presidente, repetimos, pueda restablecer un orden profundamente alterado.

Y, aún si nos atuviéramos al literal del artículo, vemos cómo el Parágrafo del mismo nos dice que "el Gobierno enviará a la corte suprema de justicia, el día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo..." Aquí se

ve que la corte sólamente conoce de los decretos expedidos a partir de la norma que otorga las facultades y nunca, porque ni le corresponde ni podría hacerlo sin convertirse en cogobernante sobre los motivos que fundamentan la declaratoria. Ni siquiera se trata de que, como se ha dicho, revise las firmas del Presidente y de los Ministros. Le corresponde sí, estudiar los motivos que llevan a declaratoria porque ellos serán los límites materiales que el propio Presidente ha fijado a sus facultades y que deben ser tenidos en cuenta por nuestro Tribunal Supremo, para analizar la constitucionalidad de los decretos posteriores, a fín de verificar en las palabras del propio 122, "que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

Algunos magistrados se oponen a esta interpretación del control jurisdiccional. "Ni en el estado de sitio, menos en el de emergencia puede haber actos discrecionales omnímodos, actividades que el Gobierno pueda desarrollar arbitrariamente; todos los actos del ejecutivo deben ajustarse a la ley por graves y urgentes que sean las situaciones que traten de remediar; el estado de derecho así lo exige", dice el Magistrado Luis Sarmiento Botero, quien concluye : la declaración de emergencia es un acto constitucionalmente reglado, no solo por el aspecto de forma sino principalmente de fondo, en cuanto exige motivación, esto es, el señalamiento de las causas que la originan. Habiéndose entregado a la corte suprema de justicia la guarda de la integridad de la Constitución, debe analizar y calificar si esas causas corresponden a las facultades que el artículo 122 confiere al Presidente

para casos de excepción. Inhibirse para calificar los motivos discrecionalmente, con lo cual se abre un camino expedito a la arbitrariedad y al despotismo". De otro lado, Luis Carlos Pérez relieva la necesidad de que la corte afirme su papel de guardiana de la Constitución.

Y es desde este punto de vista, del papel de la emergencia frente al nuevo estado de derecho al cual hemos aludido, como se debe analizar su declaratoria. El elemento sorpresivo que debe tener la legislación económica (las devaluaciones se hacen los domingos por la mañana dicen los economistas) para producir sus efectos, es un argumento irrefutable del poder Presidencial. De tal concepción del estado de derecho como la sorpresividad de las normas económicas que ésta produce, se deduce la necesidad de un expediente de urgencia para legislar.

Ya habrá oportunidades para que la corte suprema se pronuncie otra vez en una situación similar. Por lo pronto, la Constitución debe entenderse en el sentido de que si bien la corte no tiene competencia para el conocimiento de lo que puede denominarse "actos del poder del Presidente", el Congreso al juzgar la responsabilidad política de éste, ya consagrada en la Constitución y ratificado en el artículo 122 en una innecesaria repetición técnica, ejerce una muy importante labor de control.

La armonía de poderes públicos exige que ante la circunstancia en que la jurisprudencia ha colocado la ley fundamental, ese control político del

Congreso se ejercerá con tal profundidad, que tenga la misma responsabilidad histórica con que el ejecutivo aplica la norma Constitucional; que la seriedad de su fallo devuelva el equilibrio, indudablemente perdido y matice la existencia de poderes absolutos que no son de recibo en los antecedentes constitucionales Colombianos.

Pero, fuera ya del ámbito estrictamente jurídico, lo que interesa preguntarse en esta revista es si existió realmente la emergencia.

Una vez en un pueblo una mujer advirtió signos extraordinarios, interpretó la cábala de lo cotidiano y dijo : "en este pueblo va a pasar algo". Su vecino en el billar falló una carambola obvia y se dijo "de veras, algo va a pasar en este pueblo". Su madre al hacer la compra le dijo al carnicero : "no me de una libra de carne, deme dos porque dicen que en este pueblo va a pasar algo", y el carnicero recomendó a su clientela el pronto y abundante abasto porque "algo va a pasar en este pueblo". Al fín el más cobarde decidió irse, otros lo siguieron, uno que no quiso abandonar su casa le prendió fuego y mientras el villorio se consumía, la mujer que había advertido los extraños signos de lo cotidiano pensaba : "ya decía que algo iba a pasar en este pueblo". La historia es de Gabriel García Márquez, y se trae a cuento para decir que algo iba a pasar en Colombia con motivo del nuevo Gobierno y que de alguna manera antes o después de su declaratoria, el país estaba en emergencia económica. La institución jurídica es nueva pero la dolencia vieja.

Era un sistema construido sobre la emergencia o su crisis llevó a esta su denuncia la agravó o la desató, o todo ello junto. Sea como haya sido, ese retornar a la realidad nacional pobre, arriesgada, para recomendarle una terapéutica a largo y a corto plazo puede justificar el uso de la novísima institución. Pero fueron las causales invocadas las pertinentes ? Es posible invocar una causal específicamente vinculada a la perturbación de algo tan general como el orden público de la sociedad ? Pueden ser males crónicos causa de la emergencia económica ?

Como la jurisprudencia que la sola enumeración de las causales satisface la exigencia de motivación del decreto declaratorio del estado de emergencia, es obvio que cualquier causal puede ser válida, formalmente. Pero su validez intrínseca se establece a través del control parlamentario.

Además, la noción de orden público es integral y las implicaciones, confusiones, colisión de competencias, podríamos decir, entre el orden público económico y el político son múltiples. Y pueden por consiguiente equivocar el remedio que se aplique a una situación de alternación.

El orden económico, que implica un estado de cosas que hace posible el desarrollo y el funcionamiento del sistema económico existente puede, evidentemente, ser alterado por una calamidad pública, como el derrumbe de Quebrada Blanca, que aisla la capital de su principal fuente de abastecimiento de alimentos. Un déficit fiscal, cuyo monto real pertenece a la reserva de un indescifrable sumario contable, que vuelve insolvente al es-

tado, tambien puede serlo.

Realmente todas las causales aducidas para decretar la emergencia se inter-relacionan multiplemente, pero lo que cabe destacar es que estas (alzas de precios de productos de importación, precios políticos, déficit fiscal, régimen de subsidios) cobijan las variables más significativas de nuestro sistema económico y que como esa base cubre exactamente toda la economía Colombiana cualquier disposición económica que se adopte encontrará una referencia en ella.

En este sentido puede decirse que no era posible declarar la inconstitucionalidad de ninguna de las disposiciones dictadas respecto al análisis de la primera declaración de la emergencia económica en Colombia. Esa amplísima invocación nos conduce a un análisis más de fondo : mucho se ha discutido acerca de la nota emergente que deben tener las causales que se invocan.

El Presidente alude a los procesos económicos que por ello mismo, nunca son súbitos; de otro lado, los Magistrados desidentes traen el elemento de la cronicidad para decir por ejemplo, que la reglamentación de la explotación del gas natural de la Guajira, no tiene ningun aspecto emergente ni tiende a solucionar ninguna crisis repentina por lo mismo que es un programa a largo plazo y la reforma tributaria estructural, tiene precisos mecanismos constitucionales para realizarse. Como anota el doctor Nicolás

Garcia el Gobierno puede dictar tributos en la emergencia pero sólo para conjurar la crisis no para reestructuras totalmente el régimen fiscal.

Pero la tesis contraria es igualmente válida. Como delimitar unos motivos como compartimentos estancos de una realidad profusamente subordinada entre sí como los hilos de una gran telaraña, sin hacer referencia a su dimensión histórica, a sus implicaciones espaciales, en una palabra, sin referirles a su contexto de un estado de latencia y no necesariamente el rg sultado de una creación espontánea y desconectada de toda la realidad.

Que emergencia quiso destacarse al poner de presente la crisis de las principales variables del sistema económico nacional ? Como debe entenderse la emergencia cuando la ocasionan viejos males, en gravedad progresiva ? Es imposible unir, en este mundo contradictorio del subdesarrollo los elementos emergencia y cronicidad ?

La respuesta a esas preguntas es muy posible que sea la existencia de una emergencia institucional en nuestro pueblo, donde en un momento dado, por una decisión política, como en un corte de cuentas se decide usar el poder formidable del ejecutivo, la ambiguedad de un texto constitucional y la responsabilidad histórica ante un electorado millonario y necesitado para sentar las bases de una nueva sociedad Colombiana.

La emergencia no es sorprendente porque nos habíamos acostumbrado a ella, pero su falta de sorpresa no quiere decir que no exista. La presura

gubernamental al decretarla, la preocupación de convencer a un pueblo de la gravedad de lo cotidiano, ha sido una actitud que ha deformado un tanto el sentido de reordenación fundamental de la estructura económica nacional que tienen las medidas de emergencia.

Algunos opinan que el usar el artículo 122 con un Congreso mayoritario fue un desatino. El problema no es ese, a nuestro juicio - si la situación era realmente "emergente" - someter a los trámites regulares parlamentarios su solución, hubiera sido demorarla y por consiguiente negar su carácter de urgencia histórica, que es su esencia.

CAPITULO IX

C O N C L U S I O N E S

A lo largo de los días que han transcurrido; desde cuando el Presidente de la República, doctor Alfonso López Michelsen mediante el decreto 1.970 de Diciembre 17 de 1.974, decretó el estado de emergencia económica, infinidad de comentaristas se lanzaron en consideraciones sobre la aplicación de esta nueva institución jurídica en Colombia. Hubo escritos a favor de la política preconizada por el Presidente, otros en contra, aduciendo que se había hecho una ofensa, que se había atentado contra la soberanía del Parlamento Colombiano. Yo considero que era necesario que el primer mandatario hiciera uso de las facultades consagradas en el artículo 122 de la Constitución nacional, el cual era fruto de la reforma constitucional de 1.968, porque los problemas de inflación, déficit fiscal, distoraión de precios, han hecho grave crisis que amenaza con castigar al pueblo Colombiano, lo cual puede llevar a perturtación del orden público y producir el caos social que podría degenerar una guerra civil o levantamiento del pueblo, tomando las armas para apoderarse del estado, ya que el clima de malestar que vive el pais, deja traslucir la posibilidad bastante próxima de ocurrencia de hechos que exijan la intervención de la fuerza pública. Si los decretos dictados por el Presidente para conjurar la crisis se hubieran sometido al Parlamento Colombiano, como proyectos de ley, no se le hubiera podido dar el tratamiento de urgencia que caracteriza esa situación, mediante correctivos coherentes y oportunos por parte ejecutivo, en contraste con lo que sería buscar la aplicación de medidas económicas a

través de las lentas, pesadas y dispendiosas negociaciones parlamentarias.

Soy de convicción que un principio cardinal de interpretación constitucional en nuestro sistema jurídico es este : En caso de duda sobre si una competencia o posibilidad de acción pertenece al legislador o al ejecutivo, debe decidirse en favor del legislativo. Las razones de filosofía constitucional y política que sustentan ese principio son claras : el estado Colombiano es de naturaleza representativa y por ello el legislativo tiene la jerarquía de primer órgano suyo.

Pero también es claro que el estado de emergencia económica es una institución consagrada en Colombia en el artículo 122 de la carta fundamental, que es fruto de la reforma constitucional de 1.968. Esta norma faculta al presidente para dictar decretos con fuerza de ley para conjurar la crisis cuando ocurran los hechos previstos por la norma.

En caso de que esos decretos se dicten no teniendo en cuenta algunas circunstancias incompatibles, la misma norma da facultad al Congreso para modificar, derogar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere la disposición.

Existe además el control ejercido por la corte suprema de justicia establecido en el parágrafo de la misma disposición, en el cual pone : el Gobierno enviará a la corte suprema de justicia, el día siguiente a su en-

pedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la corte suprema de justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario.

En consecuencia, nosotros si estamos de acuerdo con la aplicación del estado de emergencia económica, no sólo por las razones expuestas, sino también porque en Colombia hay muchas normas escritas, de grandes alcances, que son letra muerta, porque no se aplican. Hay que ir acabando con ese sistema.

El Autor

	Páginas
CAPITULO I	1 á 14
CAPITULO II	15 á 21
CAPITULO III	22 á 34
CAPITULO IV	35 á 42
CAPITULO V	43 á 48
CAPITULO VI	49 á 54
CAPITULO VII	55 á 63
CAPITULO VIII	64 á 76
CAPITULO IX	77 á 79