

T392861
D41

1

REPUBLICA DE COLOMBIA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

LA EMERGENCIA ECONOMICA EN COLOMBIA

TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TITULO DE DOCTOR
EN DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

JORGE A/ DIAZ GOMEZ

DEPARTAMENTO DE
BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

1975

SCIB
00019216



31441

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

RECTOR;

DR. ALBERTO CAMMONA ARANGO

SECRETARIO GENERAL;

DR. HERNANDO ALVAREZ LOZANO

DECAÑO;

DR. ANTONIO OSTAU DE LAFONT

PRESIDENTES HONORARIOS ;

SR. MANUEL DIAZ R.

DR. CARLOS DIAZ G.

PRESIDENTE DE TESIS;

DR ALFREDO BETEN

EXAMINADORES;

DR. ALVARO ANGULO BOSSA

DR. RICARDO VELEZ P.

Dr. Antonio Alvarado @

SECRETARIO DE LA FACULTAD;

DR. JORGE PAYARES

" La Facultad no aprueba ni desaprueba los conceptos emitidos por los graduandos; ellos son considerados como propios de sus autores" (Art. 83 del Reglamento de la de la Facultad de Derecho de la Univerddidad de Cartagena).

A MIS PADRES, ESPOSA, HERMANOS
Y TODOS LOS QUE DIRECTA O IN-
DIRECTAMENTE TUVIERON QUE VER
CON ESTE TRIUNFO.-

P R E S E N T A C I O N

Movido por la controversia juridico-politica que origino el tema sobre la declaratoria de la emergencia economica en Colombia, y por la admiración que de la personalidad humana y politica he profesado por el doctor Alfonso Lopez Michelsen, es por lo que presento este trabajo titulado:

" LA EMERGENCIA ECONOMICA EN COLOMBIA ".-

No pretendo hacer un estudio científico sobre tan discutido tema, solo quiero con este trabajo exponer mis puntos de vista sobre la necesidad de tal declaratoria dada la situacion del pais en esos momentos, y además reafirmar que el Presidente tiene facultades para dictar decretos legislativos cuyo contenido sea la creación de impuestos o contribuciones.-

C A P I T U L O I

ORIGEN DE LA EMERGENCIA ECONOMICA.

El artículo 122 de la actual Constitución Nacional aparece en la reforma de 1968, como una desmembración del artículo 121 y ante la necesidad sentida de poner un límite y un control a las prácticas a que había dado lugar la institución del estado de sitio.-

De tiempo atrás constituía preocupación de políticos y juristas la aplicación que venia dandose al artículo 121 de la Constitución Nacional, con base en el cual durante aproximadamente 20 años se decretaron por igual decretos destinados a conjurar la perturbación del orden público ordinario material o político, a través de medidas restrictivas de las libertades públicas o de carácter marcial, y también medidas de carácter económico, destinadas a conjurar la perturbación del orden público económico.-

La jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia, desde 1944, fue siempre constante en el sentido de que orden público económico y orden publico propiamente dicho eran inseparables y en tal virtud, declaró exequibles normas de carácter económico y fiscal, al amparo del viejo texto, contenido en la constitucion de 1886.-

Esta fue la razón para que en muchos años fuera motivo de inquietud el gran campo que el ejecutivo venia abarcando, por medio de los instrumentos del articulo 121 de la Constitucion Nacional.-

No se conocian limites a su actividad legislativa con tal de justificar cualquier determinacion y siempre se le encontraba incidencia a estos con el último prpposito de restablecer el orden público.- Por eso es que vemos que lo transitorio pasó a ser permanente; lo excepcional, general.

8

Por ese medio hubo, además de la conmoción interior que no lograba ser vencida, una conmoción de tipo jurídico.-

Con base en esta preocupación se propusieron modificaciones orientadas a la consagración de dos figuras distintas para los casos de alteración del orden público, según fueran sus causas.-

Se buscaba desdoblar el concepto "conmoción interior" utilizando el llamado orden público económico, como situación con campo propio y autónoma que, además, exige agilidad en las medidas a que de lugar en razón del acaecer y desenlace inesperados y rápidos que acostumbran tener los sucesos y crisis en ese campo.-

El proyecto de reforma constitucional de 1953 buscaba dar un tratamiento especial a las situaciones de grave anormalidad económica.-

El Congreso discutió desde 1958 iniciativas de igual contenido.-

Quizas fue esta razón mas que suficiente para que después de tantas tentativas se reglamentara el artículo 121 con precauciones como hacer obligatoria la reunion del Congreso durante su ejercicio, corriera con éxito la propuesta del doctor Lopez Michelsen, de dividir el artículo 121 de la Constitucion Nacional, para hacer frente a dos tipos de perturbaciones que se venian solucionando con el artículo 121 de la C. N.-

En 1966, el doctor Alfonso Lopez Michelsen, pone a disposicion de los honorales senadores y representantes el siguiente articulado, en lo tocante a la declaratoria de la emergencia económica.-

El texto es el que acontinuacion transcribimos en forma exacta;

10

Artículo.- Cuando a juicio del Departamento Administrativo de Planeación, los índices del costo de la vida y del desempleo, así como el déficit fiscal y el desequilibrio de la balanza de pagos, señalen una excepcional perturbación económica de carácter general, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo dictamen del Consejo de Estado, declarar el estado de emergencia económica.-

Artículo.- Declarado el estado de emergencia económica, el Presidente tendrá además de sus facultades ordinarias, las de dictar, con la firma de todos los ministros, decretos legislativos, directa, exclusiva y específicamente destinados a poner fin a la emergencia económica.-

Artículo.- Todos los decretos no podrán derogar, modificar ni suspender la constitución ni versar sobre materias distintas a la directa y específicamente económicas y fiscales;

M

pero si podran derogar o modificar definitivamente leyes anteriores.-

Las contrubuciones o impuestos establecidos mediante estos decretos sólo podrán cobrarse durante un año fiscal, salvo que el congreso decida adoptarlas definitivamente como leyes ordinarias.-

Articulo.- La facultad para dictar los decretos legislativos de que trata este capítulo tienen, conjuntamente, el presidente y los ministros,-es indelegable.-

Articulo. - Tales decretos estan sujetos al control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, en la misma forma establecida para las leyes ordinarias.-

La duración del estado de emergencia economica debe ser determinada en la misma providencia que lo declare y no podrá exceder de un año.- Si la perturbación se prolongare por un tiempo mayor, se requerira permiso previo del Congreso cada vez que una prorroga fuere necesaria, pero no podran autorizarse prórrogas mayores de un año en cada caso.-

Artículo.- Si antes del vencimiento del termino o de alguna de las prorrogas que se contemplan en el articulo anterior cesare la perturbación económica, el Congreso declarará la terminación del estado de emergencia .-

Si el Congreso no estuviere reunido lo hara el Presidente, con la firma de todos los ministros.-

Artículo.- Dentro de los treinta dias siguientes a la declaratoria sobre la terminación del estado de emergencia, el Presidente y los ministros, conjuntamente o en forma separada pasaran al congreso una exposición motivada sobre las medidas adpptadas para poner fin a la emergencia.-

Artículo .- Seran responsables el presidente y los ministros por el abuso que hubieren cometido en el ejercicio o aplicación de las facultades relativas al estado de emergencia.-

Artículo.- Las reuniones ordinarias del congreso no son incompatibles con el estado de emergencia y aquel deberá reunirse en las fechas señaladas por la Constitucion.-

Este articulado que vino a ser el cuerpo de lo que es hoy el artículo 122 de la Constitución Nacional, tuvo ligeras modificaciones por parte del doctor Lopez Michelsen , y es así como vemos que en el año de 1968, siendo senador de la Republica propuso ya en forma directa a la comisión primera del senado el establecimiento de la institución del estado de emergencia económica y social,-

En su exposición de motivos Lopez decía:

En primer término se reconoce la distinción entre el estado de sitio propiamente dicho, originado en guerra exterior o conmoción interna, primordialmente político, y estado de emergencia económica, resultante de una perturbación general y excepcional de la economía.-

Esta distincion, que es real, da lugar en el proyecto a dos regimenes diferentes para afrontar las alteraciones del orden público, segun provengan de unas u otras causas, las cuales han sido concebidas con arreglo a la naturaleza de los problemas que se trata de resolver". Y agrega:

" El 121 se ha ido extendiendo en su alcance merced a diversas interpretaciones sin que en el fondo su texto haya variado mayormente desde cuando fue adoptado por el constituyente de 1886, dando lugar a un gran numero de abusos de todo orden.-

* El proyecto aspira a evitar en cuanto pueda depender de normas constitucionales en si mismas -- el abuso de la facultad legislativa, extraordinaria del ejecutivo y la prolongación injustificada del estado de sitio, como una manera de sustituir el Congreso en la funcion legislativa, x

y mantener en vigor una serie de normas que aunque dictadas so pretexto de restablecer el orden público, en realidad deben ser de carácter permanente y tienen como verdadera finalidad conjurar situaciones económicas y fiscales apremiadas, invocando como pretexto el llamado "orden público económico" 2-

Sometido a las vueltas que establece la Constitucion Nacional para la aprobacion de un proyecto, en el expuesto por el doctor Lopez, se precisaron los siguientes conceptos:

El Gobierno al declarar el estado de emergencia debe indicar por cuanto tiempo va a hacer uso de las facultades extraordinarias que alli se atribuyen, pero que, en todo caso aparecia en el proyecto, el ejercicio de dichos poderes especiales no puede cubrir un lapso anual superior a 90 dias.-

Se superó así la duda que se habia presentado sobre si los 90 dias deben ser continuos, para establecer con claridad que no, y para responder con acierto a las necesidades de medidas urgentes que el pais puede requerir en cualquier época del año.-

Se agrego tambien al texto, la toma de medidas que alli se autorizan cuando se presenten circunstancias de grave calamidad pública.-

17

Los decretos extraordinarios que así se denominaron en el artículo 46 del texto unificado, nombre que permitía distinguirlos de los de estado de sitio y que eran asimilados por su parecido a los que tienen origen en las facultades extraordinarias del artículo 76 en su ordinal 12 y que finalmente fueron llamados legislativos, pueden derogar, modificar o suspender las leyes existentes en la materia, en cuanto no se acomoden, a juicio del gobierno con las necesidades de superar la crisis económica y social.-

Estos podrán a su vez ser derogados modificados o suspendidos bien por otros decretos, dentro del mismo periodo de emergencia o en otro posterior, y por la ley, expedida en sesiones especiales que tiene el Congreso para recibir el informe del gobierno, o en cualquier otro momento.-

En el proyecto de primera vuelta y el texto unificado insistían en que el gobierno solo puede expedir decretos extraordinarios sobre las materias que tengan relación directa y específica con la situación de emergencia, ya que de otra forma al ejecutivo se le estaba dando competencia para legislar, cuando en realidad lo que se quiere es rodearlo de poderes necesarios para el retorno al orden económico y social.-

En el proyecto aprobado en segunda vuelta se había dispuesto el control automático de los decretos de emergencia económica y social, o sea que debían remitirse a la Corte Constitucional al día siguiente de dictados para que se decidiera sobre la constitucionalidad o la facultad que tenía esa corporación para aprehender inmediatamente su conocimiento.-

Tambien se establecio el control politico razonando sobre la base de que el gobierno, en los episodios de emergencia economica y social ejerce poderes de legislacion que corresponden constitucional y normalmente al Congreso, y es asi como vemos que el articulo 46 del texto unificado, que vino a convertirse en el 122 de la codificacion constitucional, se ordena que el gobierno, en el decreto en que declara el estado de emergencia, señalara el termino dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocara el Congreso si éste no se hallare reunido por los diez dias siguientes al vencimiento de dicho término .-

El congreso examinaré, hasta por un lapso de treinta dias, porrogables por acuerdo de las dos camaras, el informe motivado presentado por el gobierno sobre las causas que motivaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas.-

Además del control político , en la última etapa de la segunda vuelta se restableció el control automático por la Corte Suprema de Justicia en las mismas condiciones creadas para los decretos de estado de sitio; como para éstos se autorizó también en el artículo 214 la intervención de cualquier ciudadano destinado a defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos.-

Igualmente, en la última fase de la reforma se quiso precisar el papel del órgano legislativo sobre los decretos de emergencia , aunque en el texto unificado como ya lo anotamos con anterioridad , se había expresado que tendría en todo tiempo la plenitud de sus atribuciones constitucionales.-

Para reemplazar esta fórmula , que era suficiente , se dispuso que el congreso podría en todo tiempo y a inicia-

tiva propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este artículo.-

Ademas se agregó la cláusula de responsabilidad del Presidente y los ministros que existia para la declaratoria sin fundamento del estado de sitio o de abuso en el ejercicio de sus facultades.-

Finalmente se adicionó el artículo con el último inciso por medio del cual se estipula que durante el estado de emergencia económica el gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.-

Aprobado el ~~Acto~~ legislativo de 1968, o sea discusión y aprobación en la Comisión Permanente de la Cámara, donde se presentó el proyecto y luego en esa corporación en pleno y otro tanto en la otra Cámara con lo cual se tiene la aprobación en la llamada primera vuelta; publicación por el Gobierno en el Diario Oficial; de nuevo aprobación de cada una de las cámaras (naturalmente previa aprobación de la respectiva Comisión Permanente, que es la Comisión Primera), con lo cual se cumple "la segunda Vuelta"; finalmente, sanción gubernamental y promulgación, aparece codificado por primera vez en la Constitución Nacional el régimen de la emergencia económica, con el número 122 y que exponemos en forma fiel y exacta:

"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 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 expansión de sus efectos.-

Tales decretos solamente 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 convocará al Congreso, si este no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.-

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presenten el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas.-

El Congreso podrá en todo 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 las leyes anteriores .-

PARAGRAFO.- 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, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera 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.- (A. L. No. 1 de 1968 art. 43.-).

Ahora que conocemos la forma como por vez primera fue concebida la emergencia economica por el doctor Lopez Michelsen, en el articulado que fue puesto a consideracion de los senadores y representantes de ese año de 1966, a iniciativa suya, y por intermedio del senador Alfonso Gomez Gomez, y la manera como fue en definitiva codificado en el actual articulo 122 creemos conveniente hacer un analisis de las reformas y cambios a que fue sometido y lo que subsistió del mismo y así tendríamos que señalar los siguientes;

10.- En el texto definitivo desaparece el concepto previo por parte del Departamento Administrativo Nacional de Planificación, en el sentido de que se derivara una perturbación económica, como consecuencia de los índices del costo de la vida y el desequilibrio de la balanza de pago, para que el Gobierno pudiera decretar el estado de emergencia; en el artículo actual, se deja a consideración del Presidente, para cuando éste observe que sobrevengan hechos distintos de los

del 121 y que amenacen perturbar en forma grave e inminente el el orden económico o social del país o que constituyan grave calamidad pública, pueda decretar el estado de emergencia económica.-

20.- Se señala un término fijo sobre la duración del estado de emergencia, y es el de periodos que sumados no podrán exceder de 90 días al año, o sea, que se acorte el término ya que en el articulado se decía que la duración del estado de emergencia no podría exceder de un año.-

30.- Subsistió la facultad que tiene el presidente, para que con la firma de sus ministros dicte decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a poner fin o conjurar la emergencia económica y la obligación de que estos decretos se refieran solamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.-

4o.- Se excluyen las siguientes normas que no estaban contempladas en el articulado:

a.) Término dentro del cual el ejecutivo va a hacer uso de las facultades extraordinarias.-

b.-) Convocatoria al Congreso si este no estuviera reunido para los 10 días siguientes al vencimiento de dicho término.-

c.-) Iniciativa propia por parte del Congreso para modificar derogar o adicionar las materias específicas de los decretos dictados por el ejecutivo.-

d.-) Facultad del Congreso para reunirse por derecho propio, en caso de que no fuese convocado.-

e.-) Impedimento al Gobierno, a desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.-

5o.- Otra de las medidas que se mantuvieron fue la del informe motivado que el presidente, debe pasar al Congreso, sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas.-

Se mantiene el termino de 30 dias, dentro del cual el Congreso examinará el informe y que ademas son prorrogables por acuerdo de ambas Camaras. Debemos anotar aqui que en el articulado se decia que el termino de 30 dias eran siguientes a la declaratorie sobre la terminación del estado de emergencia.-

6o.- Se sostuvo al igual que en el articulado la responsabilidad del Presidente y sus Ministros, por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades relativas al estado de emergencia, y se agrego, ademas, la responsabilidad en que también incurren cuando declaren la emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1o. del art. 122.-

7o.- Se establece al igual que en articulado, el control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, pero ya en una forma clara y precisa y no en la forma del primer proyecto, que unicamente decia que los decretos estaban sometidos al control jurisdiccional.-

En el parágrafo del artículo 122, se establece una orden al ejecutivo, para que remita a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades que establece este mismo artículo, y llega aún mas este artículo pues faculta a la Corte Suprema de Justicia, para que de oficio aprehenda su conocimiento.-

Para finalizar este primer capítulo que hemos llamado el origen de la emergencia económica, tendríamos que concluir en lo siguiente: el artículo 122, como ya vimos, es una derivación y una consecuencia del texto y de la práctica que hasta entonces se había hecho del artículo 121 de la C. N.-

El propósito del 122 era recoger el acervo jurisprudencial que por el aspecto económico se había acumulado, a través de los años, con respecto al alcance de las facultades en materia de orden público, económico, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución Nacional, y lo que podía hacer por la vía de las facultades de que quedaba investido el Presidente de la República para conjurar las causas de la perturbación.-

El nuevo artículo 122 venia a ser, en tal caso, y por decirlo así, el heredero de dicha jurisprudencia, en lo económico mientras que el 121 venia a hacerlo en cuanto a las libertades ciudadanas y garantías sociales del título III de la Constitución.-

Luego, la interpretación del 122 no puede hacerse sin tener en cuenta la naturaleza, el contenido, los poderes y el uso que del artículo 121 se ha hecho, así como la doctrina y jurisprudencia a que el mismo ha dado lugar.- De manera que el artículo 122 es una desvertebración del artículo 121 que hace posible controlar situaciones particulares sin apelar a los rigurosos métodos del estado de sitio y, menos aún al dudoso empleo de sus facultades para sortear con éxito problemas distintos de la guerra exterior o la conmoción interior.-

O sea que la Constitución distingue perfectamente la protección del orden público político de la del orden público económico y prevé dos mecanismos distintos, en los artículos 121 y 122, para que el gobierno tenga los instrumentos adecuados en uno y otro caso para restablecerlo, si es que se halla perturbado o amenazado en forma grave e inminente.-

C A P I T U L O I I

FACULTADES DEL EJECUTIVO PARA DICTAR DECRETOS LEGISLATIVOS
CUYO CONTENIDO SEA LA CREACION DE IMPUESTOS O CONTRIBUCIO
NES DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA.-

Con este nuevo capítulo quiero señalar las facultades que tiene el ejecutivo para dictar decretos legislativos cuyo contenido sea la creación de impuestos o contribuciones y es así como tenemos que según el artículo 43 de la Constitución Nacional, " en tiempo de paz solamente el Congreso , las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones".-

Este texto que aquí hemos expuesto pertenece a la Reforma Constitucional de 1910.-

Su lectura en una forma simple de la idea de que en desarrollo del artículo 122 de la C. N., y que establece el estado de emergencia económica, no le es posible al Ejecutivo dictar decretos que se refieran a materias impositivas , pues estos negocios, son de competencia del Congreso de la República .-

En otros términos podría insinuarse, quizás, un conflicto que de un lado tendría la regla general según la cual decretar impuestos ordinarios o extraordinarios o modificar su régimen, en tiempo de paz, en prerrogativa excluyente de las corporaciones legislativas, y del otro la norma especial que, mediante el uso de las atribuciones del estado de emergencia, también autoriza la adopción de medidas similares.-

Sin embargo, un análisis detenido de la historia de las dos disposiciones, los artículos 43 y 122; de la naturaleza y contenido de las mismas sobre todo de la que prevé el estado de excepción; y, en general, del conjunto institucional que organiza y regula nuestra ley suprema, permite fácilmente llegar a la conclusión de que el estado de emergencia es una situación especial de derecho que con sus mecanismos permite que se llegue a alterar, aunque de

manera excepcional y transitoria, el antiguo principio que inspira el artículo 43.-

ANTECEDENTES DEL ARTICULO 43.-

Su vigencia data de 1910, pues corresponde al artículo 60. del acto legislativo No.3 de ese año.-

Revisados sus antecedentes y los motivos que tuvo en constituyente para adppterlo se llega a la conclusión de que no introdujo ningun principio nuevo en el derecho publico interno, porque se limita a reafirmar disposiciones que ya se hallaban en otros textos constitucionales, pues desde el comienzo de su vida independiente el pais habia hecho suyo el principio de que no hay " impsición sin representación".-

Esta confirmación de normas vigentes obedece a una razón historica de Francisco de Paula Perez, en su (Derecho Constitucional Colombiano) presenta diciendo que era necesario rectificar practicas de la dictadura que gobierno al pais

desde 1904 hasta 1909 y que exigian un reforzamiento de la autoridad del congreso en la materia, una adición a las disposiciones que la region.-

Luego el articulo 43 no tiene, en si mismo y considerando de manera separada, un alcance o significado autónomo o propio, a punto de que pueda analizarse sin tener en cuenta el resto del ordenamiento constitucional vigente.-

Por ejemplo, los articulos 76, 191, y 197 dicen, con otras palabras lo mismo del articulo 43.-

NORMALIDAD INSTITUCIONAL Y ESTADOS DE EXCEPCION.-

En varios articulos, provenientes de 1896, la Constitución utiliza las expresiones " tiempo de paz" y " tiempo de guerra".-

Tales son los casos de los articulos 28, que consagra la garantía de que no habrá pena sin ley previa 33 que re-

gula las expropiaciones en caso de guerra, 38 y 42 sobre la libertad de circulación de impresos y de prensa, y 61 sobre prohibición de ejercer, simultáneamente, varias autoridades.-

Esta terminología que, como se dijo, viene desde 1886, es propia de la época, de la situación histórica que se vivía y del desarrollo terminológico que la ciencia del derecho público había alcanzado entre nosotros.-

Pero hoy en día es claro que estas expresiones, sin perder su significado y alcance originales, tienen otros equivalentes y excepciones más propias, sobre todo si se tiene en cuenta que los conflictos y las crisis de la época moderna no se reflejan necesariamente en acciones belicas o militares, en alzamiento, motines o revueltas y que, de otra parte, las expresiones "tiempo de paz" y "tiempo de guerra" deben acomodarse al desarrollo y a las modificaciones institucionales que sucesivamente ha recibido nuestra carta fundamental.-

Ademas, hoy no es completamente cierto que el extremo contradictorio único de la paz sea la guerra.- Aunque naturalmente en su extremo, en el intervalo hay ~~estados~~ que, sin ser constitutivos de " guerra," eliminan total y aún parcialmente la paz.-

Como tales puede señalarse las conmociones, zozobras, perturbaciones, amenazas de perturbación, calamidades, crisis, situaciones graves y circunstancias extraordinarias.-

La paz es la quietud y sosiego generales, la pública tranquilidad de los Estados que así como se altera totalmente con la guerra puede vivir situaciones de alerta, de peligro, de expectativa, en una palabra de " no paz", si sobrevienen excepcionales y transitorias complicaciones económicas que angustien, desordenen las actividades, estimulen el malestar colectivo y aun puedan convertirse en revueltas violentas y generalizadas.-

Hay un cierto ámbito que puede calificarse como el de paz económica o el paz social.-

Si desaparece, el Estado tiene que poner en movimiento los instrumentos para que reviva y se fortalezca.-

A esa paz tiene que referirse el artículo 43 de la Constitución Nacional, cuando dice "solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones".-

Cuando no existe, lo que parece ser disposición que atribuye competencia a las corporaciones políticas en forma excluyente, pierde su fundamento y hace posible la transferencia al ejecutivo de la potestad para imponer tributos.-

De otra parte, debe tenerse en cuenta que si se analizan el conjunto institucional del país y los alcances de las diferentes reformas constitucionales, es fácil afirmar que las expresiones "tiempo de paz" y "tiempo de guerra" se refieren, según

el ordenamiento actual, a situaciones que la doctrina llama de "normalidad institucional" y de periodos, etapas o " estados de excepcion".-

"TIEMPO DE PAZ r-

Esta expresion equivale al de normalidad institucional, al de funcionamiento regular y continuo de los poderes publicos al del ejercicio de la autoridad en los terminos normalmente previstos, es decir, a cuando no hay perturbacion o alteracion que justifiquen la puesta en vigencia de normas que, por algun aspecto, signifiquen modificacion parcial y temporal a los principios esenciales de la filosofia juridico-politica que inspira la Constitucion.-

"TIEMPO DE GUERRA".-

Por el contrario de la anterior viene a significar no necesariamente la época del enfrentamiento, de la acción bélica, sino una situación también jurídica porque se halla prevista y regulada en la Constitucion, en que por motivos expresamen-

te señalados, generalmente situaciones de crisis o de grave perturbación, no operan en su plenitud las instituciones previstas para épocas de normalidad.-

Estas situaciones, en forma generica, se llaman estados de excepcion. De excepcion porque son transitorias en el tiempo y porque implican la suspension o la no vigencia de alguno de los mecanismos ordinariamente previstos para el ejercicio del poder.

En nuestro derecho estos estados excepcion son el de sitio y el de emergencia.- El primero, también llamado de legalidad marcial, se origina en los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y el segundo, en los de conmoción del orden económico o social o de calamidad pública.-

Ademas, como es obvio, los regimenes jurídicos aplicables o que rigen durante cada una de estas situaciones son distintos,

por lo menos en los aspectos atinentes al reparto de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo y consecuencialmente en lo relacionado con las libertades públicas, incluidas las de carácter socio-económico.-

Por ejemplo, en "tiempo de paz" o de normalidad institucional completa rigen normas que, por previsión de ellas mismas dejan de regir cuando aquel presupuesto desaparece (v.gr. - arts. 38, 42, 43, 61 y 206. Constitución Nacional.).-

Y en tiempo de no paz la Constitución permite algunas alteraciones al ordenamiento vigente, materializadas a veces en el traspaso y concentración de competencias.-

Uno de los casos en que no se aplica, de modo absoluto, el art- 43, es cuando ha sido declarado el "estado de emergencia" por la razón sencilla de que éste, como el de sitio, corresponde a épocas de "no paz" en el sentido en que la toma la norma citada.-

Vale decir, en otros términos, que del mismo modo que el 121 restringe, por medio de la legalidad mercial, parte de lo que dice la Constitución en materia de libertades, garantías y funciones de las distintas ramas del poder, otro tanto ocurre con el 122.-

Al entrar en vigencia el regimen de excepción del 122, el llamado " tiempo de paz" queda suspendido para dar lugar al "estado de emergencia".-

La paz, se repite, no es la ausencia de guerra.- Es la tranquilidad, el sosiego, la no perturbación de un orden establecido. De ahí que la oposición del "tiempo de paz" a que se refiere la Constitución no sea por el estado de guerra únicamente, dada además su difícil calificación jurídica en el Derecho Internacional, sino también con el estado de conmoción, de fácil verificación, tratándose de fenómenos de orden público ordinario o económico como lo definió la H. Corte Suprema de Justicia.-

Tanto más cuanto que el constituyente de 1968 no se limitó únicamente al fenómeno mismo sino que contempló la amenaza de la perturbación como causal para decretar la emergencia o sea que, mas que el propio artículo 121, el 122 permite tomar medidas no solo en caso de guerra (perturbación), sino cuando se tema que esta se aproxime o pueda desencadenarse.-

Luego, cuando nuestra Carta utiliza la expresion en "tiempo de paz", debe entenderse que se refiere a los casos en que no hay declaratoria de estado de sitio o de emergencia, y cuando atribuye poderes excepcionales el Gobierno o a otras autoridades " en caso de guerra", el ejercicio de estos solo puede hacerse si se declaran los estados de sitio o de emergencia, todo segun el reperto que entre las dos figuras hizo el constituyente de 1968. O sea que en estado de sitio se hará uso de los poderes necesarios para restablecer el orden público policivo y en estado de emergencia se utilizaran las facul-

tades indispensables para remediar la perturbación del orden económico o social o impedir su alteración, si se teme que esto ocurra.-

En otros términos, y para los efectos del artículo 43, el país no se halla en estado de paz cuando se ha declarado el estado de emergencia.-

OTROS CASOS DE CREACION DE IMPUESTOS POR EL EJECUTIVO.-

Dentro de la idea expuesta de que el artículo 43 debe interpretarse a la luz del resto de disposiciones constitucionales es bueno advertir que no solamente en los casos ya señalados de los artículos 121 y 122 pueden crearse impuestos por el Gobierno, sino que la propia Constitución en otras normas autoriza, aún en tiempo de paz, al Ejecutivo para establecer contribuciones.-

Asi ocurre cuando el presidente se halla revestido de facultades extraordinarias.- Anteriormente se discutió mucho sobre si el Congreso podía otorgar facultades en materia impositiva al Gobierno y si este a su vez podía ejercerlas. Hoy día este punto ha sido aceptado por la doctrina y la jurisprudencia .-

Francisco de Paula Perez en la obra citada sostiene: " donde dice solamente el Congreso", habrá que leer de ahora en adelante: el Congreso o el Presidente de la Republica, cuando este investido de facultades extraordinaria ".-

Sostiene el doctor Eduardo Fernandez Botero, que este articulo 43, es " tan enfatico que él ha llevado a algunos autores a pensar que el Congreso no puede en tiempo de paz autorizar, ~~en el Gobierno~~, para imponer contribuciones, pues --piensan ellos-- que el adverbio " solamente" excluye la posibilidad de que por medio de las facultades del articulo 76, ordinal 12 de la constitucion nacional, el ejecutivo pueda imponerla por mas que e este revestido del caracter de legislador.-

Si se lee el texto del articulo 206, se puede observar que éste sirve para despejar las dudas pues de su contenido se deduce claramente, que revestido de autorizacion

pro t mpore, si puede el Gobierno, aun en tiempo de paz, imponer contribuciones.- Se ve cómo, porque la necesidad lo exige y las conveniencias públicas lo aconsejan, y no obstante ser tiempo de paz, la regla del 43 varia.-

Otro de los casos seria cuando con base en el numeral 22 del articulo 76 el Congreso dicte las llamadas leyes cuadros que le permiten al Gobierno moverse con gran libertad para modificar los aranceles, tarifas y demas disposiciones concernientes al regimen de aduanas.- Este movimiento entre los topes minimo y maximo previsto en la ley cuadro, consagrado en el numeral 22 del articulo 120 como una facultad del presidente de la Republica, es incuestionable otro de los casos en que la expedición de normas relativas a contribuciones no pertenece, inclusive en tiempo de paz, de manera excluyente al Congreso.-

Para concluir este capitulo podriamos decir que el articulo 43 de la Constitución no se opone a que el Gobierno expida decretos sobre materias tributarias cuando hay estado

emergencia o de sitio, cuando se halla investido de facultades extraordinarias o cuando hace uso de las facultades que le otorgue las leyes marcoas a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76.-

Seria absurdo que si como lo han aceptado la doctrina y la jurisprudencia, y ha sido la practica del 121, con base en este artículo, aplicable unicamente para casos de perturbación del orden publico en sentido material o polici-vo, se pueden dictar medidas de caracter rentístico, no pudiera expedirse las mismas con base en una norma consagrada para arreglar situaciones de caracter economico-social.-

Es decir, que careceria de sentido una institucion que buscando restablecer situaciones de anormalidad económica no permitiera la expedicion de medidas que, como las relativas al régimen tributario, son aveces los remedios mas empleados y de prontoes únicos aptos para hacer frente a esa clase de crisis.-

C A P I T U L O I I I

NECESIDAD DE DECRETAR EL ESTADO DE EMERGENCIA.-

Nada mejor que transcribir apartes del texto del mensaje dirigido a la mujer liberal por el doctor Turbay Ayala, y en donde explicó y defendió la declaración del estado de emergencia económica, para dar comienzo al capítulo que hemos titulado en esta oportunidad "necesidad de decretar el estado de emergencia económica.-"

Dijo el doctor Turbay Ayala en esa oportunidad:

"Con el déficit que en la presente vigencia ascendía a la no despreciable suma de \$ 3.400.00 millones de pesos y que para el año venidero ascendía a \$ 5.000.00 millones más, acumularíamos en solo dos años un déficit global de 8.500 millones de pesos que podría haber conducido al país a la bancarrota con tremendas y perniciosas repercusiones sobre todos los aspectos del proceso económico.-"

"Vivimos con una economía artificiosa determinada por la política de los subsidios.- Era una forma de hacernos sentir menos pobres, pero al precio de comprometer gravemente

no solo el bienestar futuro sino la suerte misma de las instituciones.- Porque en todos es sabido que la inflación es uno de los males mas peligrosos que sirven para reemplazar la paz social y la subsistencia de los pueblos,-

" La inflación produce un tremendo efecto entre la gente embriagada por la abundancia de los billetes que no saben que hacer con ellos, y, cuando no hay una directa relacion entre el numero de billetes en circulación y el aumento de la producción, lo que ocurre es que se encarecen los articulos porque hay mas billete para comprar que las mismas cosas.-

" Por eso este Gobierno optó por darle a la situación un tratamiento al alcance de las necesidades en vez de dilatarlo recurriendo a mecanismos dispendiosos, como seria enviando al Congreso los proyectos para que éste a traves de sus comisiones, tratara de evacuarlos".-

Asimple vista y sin necesidad de muchas elucubraciones nos damos cuenta de la realidad que estaba viviendo el pais,

un malestar en el propio pueblo se estaba generalizando en una forma alarmante.-

Si nos referimos al caso de los subsidios tenemos que el 15 de septiembre el Consejo de Ministros, tomó la determinación de eliminar el subsidio al trigo norteamericano, que venia adquiriendo el idema , con una perdida tan considerable que hacia practicamente inoperante el instituto, como elemento de regulacion del mercado, por carecer de recursos economicos suficientes para atender tantos frentes.-

El precio del subsidio habia sido de \$ 651 millones en 1973,- Se habia perdido ya para 1974 \$ 1.100 millones y de haberlo conservado hasta el fin de año habria costado \$ 311 millones mas.- Situaciones como estas colocaban al pais como bien lo dijo el doctor Turbay en "situaciones artificiosas cuando en realidad, lo estaban era estrangulando economicamente al pais.-

Si agregamos los deficit del magisterio y de la Universidad en donde existian faltantes de \$1.000.millones, el Ica, donde el deficit era de 135 millones, el Icce, donde las deu-

das consolidadas llegaban a los \$ 260 millones , y quien sabe cuantos institutos mas de los llamados " SINDICADOS " esten en identicas condiciones, y si a estos datos agregamos los negociados que se registraron en el Incomex, con las famosas exportaciones ficticias.-

Yo mepregunto : ante tanta inmorelidad administrativa, tanto deficit, y tan grande endeudamiento, lo mas prudente no era decretar la emergencia economica ? Nuestra respuesta es la de que era lo mas aconsejable tomar esa medida, porque el malestar social que estaba viviendo el pais en esos momentos daban muestras de un inconformismo que bien pudieron traer consecuencias graves desde el punto de vista social economico y politico.-

Ahora, si nosotros hacemos un repeso de todo lo que fue el plan de lo que seria su gobierno en caso de que resultara elegido presidente, el doctor Lopez Michelsen, nos damos cuenta que durante su campeña politica, fueron motivos de gran preocupacion para él , el alto costo de la vida, con la incontroleble alza en los precios de los productos de primera necesidad y que golpeaban con mayor fuerza, el salario de la clase mas pobre

el saneamiento de la moneda, contrarrestar la inflación, que amenazaba con llevar a la bancarota el país y la redistribución del ingreso, estos eran los temas sobre los cuales hacía mayor énfasis y sobre los cuales llamaba la atención de las gentes.- Y es que en realidad, la sensibilidad social se había perdido en nuestro país muy a pesar de que la administración anterior se hizo llamar del "frente social" y que yo más bien llamaría "administración gendarme".- Uno de los puntos de notable preocupación para el doctor Lopez, fue el de la redistribución del ingreso, ya que en la administración anterior muy a pesar de llamarse del frente social, el 50% más pobre de la población recibía el 15% del ingreso.- Como consecuencia de esto el 50% más rico, recibía el 85% o sea, que un colombiano de la mitad más rico ganaba 6 veces más que no de la mitad más pobre.-

Según las estadísticas hechas por el Dane, sobre presupuestos familiares, se puede deducir que el ingreso mínimo de subsistencia sería de \$ 1.200.00.- para ciudades más grandes.-

y entre \$ 800.00 y \$1000.00 en ciudades pequeñas.-

Pues bien, qué buscaba el doctor Lopez, con su pregonada política de la redistribución del ingreso, sencillamente, que toda la población colombiana estuviera por el nivel mínimo de subsistencia. O sea, que el 50% mas pobre de la población, en vez de recibir el 15 % del ingreso nacional recibirían el 30% de dicho ingreso, mientras que el 50 mas rico estaría recibiendo el 70% y así la diferencia entre ambos grupos pasaría de 6 a 1 a otro de aproximadamente 2.5 a 1.

Ante esta serie de datos y hechos, nadie mas autorizado para decretar estado de emergencia económica, que el mismo presidente Lopez Michelsen, por ser practicamente el creador del artículo 122 de la C. N., lo que le da hasta cierto punto vista mayor capacidad jurídica sobre este punto, y además, por ser un conocedor profundo de los problemas económicos que afectan al país.-

Para complementar este capítulo nada mejor que transcribir partes del texto del informe que el Presidente envió al Congreso en esa oportunidad, en donde expone las causas que

determinaron la emergencia y las medidas adoptadas;

Comienza Lopez, su informe de esta manera: "Honorable Senadores y Representantes : Ordena la Constitución Nacional, en su artículo 122, que, diez días después del vencimiento del término por el cual se decretó el estado de emergencia, el gobierno rendirá al Congreso un informe sobre las causas que determinaron la emergencia y las medidas adoptadas.-

Es el grato deber que cumpla por medio de la presente comunicación.-

Por ser primera vez que se hace uso de la mencionada disposición, incorporada a nuestra Carta en la enmienda de 1968, he creído pertinente, como jefe del Gobierno, que esta no se circunscriba estrictamente a rendir un informe motivado de las causas que determinaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que se tomaron para conjurarla, sino de la jurisprudencia, que, en cierto modo, se ha sentado con la aplicación de la norma correspondiente.-

Para entender a cabalidad los orígenes del artículo 122 es necesario remontarnos a las fuentes mismas de la Constitución de 1886. Cuando se expidió este estatuto, Colombia era un país pastoril y minero, aislado del mundo, en donde las cuestiones económicas habían sido el privilegio de un muy reducido círculo de especialistas.- La propia doctrina prevalecte hasta entonces, del laissez faire, del estado gendarme, no permitía contemplar la intervención del Estado en épocas normales ni cuando se presentaran crisis económicas, que las gentes aceptaban con el carácter de calamidades públicas, imposibles de evitar.-

Éramos un país aislado del mundo, una especie de Tibet, en donde unos pocos aficionados a la lectura trataban de adaptar a nuestro suelo las corrientes del pensamiento económico de la época.-

Así de explica que frente a crisis como la de la caña o la del caucho o la desvalorización de la moneda, consecuencias de la guerra civil, nadie contemplara la posibili-

dad de una acción del gobierno, aunque ella pudiera estar prevista en la Constitución.- Solamente bajo la dictadura del General Reyes, cuando la Constitución estaba prácticamente suspendida, se puso en ejecución la medida, audaz en aquellos tiempos para cualquier país, de la conversión monetaria.-

Fue solamente con motivo de la gran crisis de 1930, cuando Colombia, por primera vez, optó por ejercer una vigorosa intervención del Estado en defensa no ya únicamente del fisco sino de la totalidad de la economía.-

LA GRAN CRISIS DE 1930.-

Recientemente se celebraron los cien años del nacimiento del doctor Esteban Jaramillo, a quien quiero rendir un tributo de admiración por el papel que desempeñó como máximo gestor de nuestras finanzas de entonces. Lúcido y erudito, como era el ilustre profesor, no vacilo en aplicar medidas drásticas para aminorar las repercusiones de la depresión mundial, que afectaba o comenzaba a afectar a Colombia.-

Ninguna lectura tan apasionante como las Memorias de Hacienda de aquellos años cuando el Ministro, realizando pizetas jurídicas increíbles, consigue crear la institución

crear la institución de la emergencia económica, al amparo del artículo 76 de la Constitución Nacional, que permite revestir pro-tempore de facultades precisas al Presidente de la República.- Sabía el doctor Jaramillo que era necesario decretar la moratoria de la deuda externa, intervenir las obligaciones monetarias entre particulares y, sobre todo, establecer el control de cambios con el monopolio del oro y de las divisas extranjeras para el Gobierno Nacional.-

Podía el Ejecutivo, en tales circunstancias, pedir facultades "precisa" diciendo lo que se proponía llevar a cabo? Imposible. Cuando el Gobierno hubiera dado a conocer su pensamiento, en los términos que prescribe la Constitución, precisando lo que se proponía hacer, ya se habrían fugado todos los capitales y un pánico de proporciones descomunales se hubiera adueñado del país.-

Con habilidad sorprendente el doctor Jaramillo se limitó a pedir facultades para conjurar la crisis comprometéndose a no establecer monopolios.-

La ley 99 de 1931, prorrogada por la 119 del mismo año, concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para "tomar las medidas financieras y económicas que sean precisamente indispensables para conjurar la crisis porque atravesara el país".-

En virtud de que el Congreso aprobó como precisas las más veces de las autorizaciones, que el Ministro sustentaba, invocando ejemplos de la emergencia como se practicaba en varios países europeos se pudo sortear con fortuna la crisis.-"

ESTADO DE EMERGENCIA.-

Fue así como, poco a poco, distintos constituyentes, en asambleas convocadas para tal efecto, o en el seno del Congreso, presentaron, sin fortuna, la institución de la emergencia económica.- La institución de la emergencia económica, llamada a remediar con medidas de urgencia situaciones semejantes a las contempladas en 1930 por el profesor

Jaramillo y en la administración López Pumarejo.-

Se buscaba un perfeccionamiento de nuestras instituciones jurídicas que llenara una necesidad propia de nuestro tiempo cuando el Estado, a través de la moneda, es factor determinante de la demanda, del empleo, de los consumos, de la tasa de desarrollo, etc., De ahí que el nuevo artículo, 122, se contemplara no solamente la calamidad pública, como la inundación o la sequía, que sobreviene súbitamente y puede calificarse con razón de "emergente", sino la crisis económica, que obedece a un proceso, como todos los fenómenos económicos, y aun la amenaza de que tales acontecimientos puedan sobrevenir.-

Concebir la emergencia económica como un hecho súbito e intempestivo, es ignorar los desarrollos cronológicos, característicos de cualquier acontecimiento susceptible de producir un diagnóstico, que es lo que ha permitido hacer del manejo de la economía una ciencia.-

Así como, en lo privado, no se produce una quiebra de la noche a la mañana, ni un cáncer se desarrolla en un cuarto

en un cuarto de hora, tampoco se evaporen las reservas de un país en un fin de semana o caen los frutos de la exportación en los mercados mundiales, de un día para otro.-

Se trate, en realidad, de la culminación de algo que se venía gestando y que alcanza un límite de saturación o agudización, que es lo que constituye la emergencia, como dicen en su constancia los consejeros de estado, Mario Latorre Rueda, Eduardo Aguilar Velez, Jorge Davila Hernandez, Nemesio Camacho Rodríguez, Alvaro Orejuela Gomez y Alfonso Castilla Sáiz.

Del mismo modo que la calamidad pública originada en una inundación no es una creciente del río sino aquella que sobre pasa ciertos límites, la inflación monetaria no constituye de por sí emergencia en nuestros países, pero puede llegar a serlo, cuando se traducen en desbordamiento y supera los parámetros previsibles.-"

DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO.-

Una segunda observación, que resulta también de la primera aplicación del artículo 122, es la relativa al alcance del dictamen del Consejo de Estado, que se requiere para decretar la emergencia.-

Siempre consideró el Gobierno 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 si misma, el momento en que se produce, la valoración de la situación de hecho que se invoca como causal, y el término durante el cual se van a utilizar las facultades extraordinarias que concede, son determinaciones que soberanamente corresponden al Gobierno.- La Corte ha dicho a este respecto que su facultad para revisar la norma que decretó la emergencia " no puede comprender los motivos que se hayan tenido para declararla, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de manera discrecional ", y que, por tanto, a ella no le es "permitido adentrarse en consideraciones de orden económico, social o fiscal".-

Ante las impugnaciones de que fue objeto el decreto, en el sentido de que los hechos en él aducido no eran sobrevinientes en relación con la situación anterior del país, la corte sostuvo que " estas apreciaciones subjetivas escapan " a su com-

petencia. Incluso cuatro Magistrados salvaron su voto sosteniendo que, por la declaratoria de la emergencia un acto politico fundado en la apreciación que de manera exclusiva hace el Gobierno de la situación de hecho y de su incidencia en la vida económica y social del país, la Corte carece de competencia para juzgarlo. En otros términos, se ha asimilado la jurisprudencia aplicable el artículo 121 con el 122.

Cabe observar la disparidad de criterio, explicable para una institución nueva, entre la jurisprudencia sentada por la Corte y la opinión de algunos Consejeros de Estado, con ocasión del dictamen que les fue solicitado por el Gobierno. No se limitaron los señores consejeros, como en el caso del 121 de la Constitución, para el cual también ordena la Carta oír a tan elevado Tribunal, a expresar si se configuraban las condiciones para decretar el estado de emergencia sino que creyeron oportuno señalarle al Gobierno Nacional cual debería ser la órbita de su acción, indicándole específicamente los artículos de la Carta que podrían ser eventualmente violados por los decretos de emergencia, anti-

ciéndose a formular un juicio que corresponde pronunciar a la Corte Suprema de Justicia, con base en los decretos y providencias expedidos, pero nunca por las vías de las consideraciones abstractas de doctrina, cuando el Gobierno no se ha comprometido aún con ninguna medida.-

en idéntico sentido se le insinuó también al Gobierno por algunos consejeros, que, en virtud de las presuntas mayorías de que disponía en el Congreso, debía optar por un procedimiento distinto, como sería el de apelar al artículo 76 de la Constitución, para obtener por este medio facultades extraordinarias, enderezadas a conjurar la crisis.-

El silencio del constituyente y del legislador sobre si corresponde al Consejo de Estado dictaminar acerca de cual procedimiento debe escoger el Gobierno, nos inclina a pensar, acogiéndonos al voto de la mayoría de la Corporación, que dicho dictamen debe limitarse a examinar si existen las causas o la amenaza de la perturbación económica o social para decretar el estado de emergencia, sin adentrarse en la cuestión política

discrecional del Gobierno, de si lo que conviene es escoger una u otra via para expedir las medidas que la emergencia reclama.- En abono de este concepto vale la pena poner de presente que si el constituyente no hizo obligatorio el dictamen del Consejo de Estado fue precisamente por considerar, que, a pesar de la sabiduria de esa Corporación en materias juricas, tratandose de una cuestión política, de un poder discrecional del Gobierno, mal podia dejarse tal atribución a quien constitucionalmente, no tiene las mismas responsabilidades del Gobierno en materia de orden publico.

Al admitirse que el Gobierno puede declarar el estado de sitio o el estado de emergencia, aun mediando una opinión adverse del Consejo de Estado, el constituyente está diciendo cuan amplia es la discrecionalidad del ejecutivo en estas materias.-

Si el Gobierno disfruta de la libertad de decretar ambas situaciones de anomalía aun en contra de la opinión del Consejo de Estado, es claro que si tal opinión no puede

ser óbice para la declaratoria, tampoco puede prevalecer sobre la del Gobierno, en cuanto a los caminos jurídicos que este puede escoger para su gestión política-administrativa.-

Con esta primera aplicación del artículo 122 ha quedado establecido que la función del Consejo de Estado, al ser oído de acuerdo con el precepto constitucional, se circscribe, como en el caso del artículo 121, a emitir un dictamen de la emergencia misma, sin aconsejar al Gobierno sobre cuales otros caminos debería escoger ni prevenirlo sobre los casos en que violaría la Constitución.-

Es lo que resulta, no de la opinión del Gobierno, sino del propio voto mayoritario del Consejo de Estado y de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que se abstuvo de considerar que otras alternativas hubiera tenido el Gobierno y fallo sobre lo que le correspondía al decidir sobre la ejecutabilidad de las medidas sometidas a su estudio, como consecuencia de la función que le confiere la Carta, de guardar la integridad de la Constitución.-

CAUSAS DE LA EMERGENCIA.-

" Quiero ahora referirme brevemente pues mas adelante haré su presentación en detalle, a las medidas de carácter politico y social que se han venido produciendo desde la fecha que se decretó el estado de emergencia económica.-

Existe sobre ella una gran confusión, aun entre los entendidos, en cuanto a su estirpe constitucional.-

No faltan quienes consideran que la reducción del CAT o la abolición del subsidio al trigo corresponden a medidas tomadas con base en el artículo 122 y en desarrollo del Decreto 1970 de 1974.-

La verdad es que el uso del artículo 122 ha producido una provechosa agitación política, de alto nivel intelectual, estimulada y dirigida a veces por el propio Gobierno, otras independientemente de su influencia, que ha venido a inducir una activa transformación de nuestra vida pública que le devuelve a la Democracia su verdadero sentido de compromiso entre el electorado y el mandatario.-

Frente a unas mareas excepcionales, para quienes todos los Gobiernos eran iguales y los pactos y programas quedaban muchas veces escritos, el espectáculo de un Gobierno que, dentro de circunstancias excepcionalmente difíciles, trata de cumplir sus promesas electorales, le devuelve a las instituciones republicanas su credibilidad y eficacia.-

No era el propósito del Gobierno decretar el estado de emergencia, si bien existían algunos estudios acerca de su aplicabilidad para remediar algunos males que durante la campaña ya se habían denunciado como síntomas graves de perturbación económica.-

En la sesión del 15 de septiembre el Consejo de Ministros tomó en uso de las facultades del Gobierno la determinación de eliminar el subsidio al trigo norteamericano que venía adquiriendo el I DEMA, con una pérdida tan considerable que hacía prácticamente inoperante al Instituto, como elemento de regulación del mercado, por carecer de recursos económicos suficientes para atender a tantos frentes.-

El valor de dicho subsidio, sumado a la deuda en dólares del mismo instituto, lo había colocado en incapacidad financiera

de atender a la compra de cosechas de arroz del llano, medida impuesta por la emergencia originada en el derrumbe de Quebradablanca.-

La eliminación de dicho subsidio, decretada por la razón antes expuesta, ante la necesidad de estimular la producción nacional, recargo el costo de la vida de las clases populares por la elevación inmediata de los precios del pan.- ante esta situación, que afectaba las clases de bajos ingresos, era apremiante dictar medidas de otro orden, entre ellas, las tributarias, que hicieran participar de los sacrificios de la austeridad y de los costos del saneamiento de la moneda a la totalidad de la población Colombiana, particularmente, a la beneficiada por la inflación.-

El déficit presupuestal se fue produciendo paulatinamente, como consecuencia de la no contratación de empréstitos, y de la creación de obligaciones a cargo del Tesoro, sin que existieran las apropiaciones correspondientes.-

Se veía también incrementando por el valor considerable que, para la vigencia de 1974, representaban los certificados de abono tributario en poder de los exportadores.-

Por esta razón, igualmente dentro de sus facultades ordinarias, y no en uso de las que le confiere la emergencia, el Gobierno antes del 10. de octubre, tal como se lo exigían las disposiciones vigentes, modificó el porcentaje de subsidio conq. que venían beneficiándose las exportaciones.

En mi discurso de posesion, el 7 de agosto pronunciado ante el Congreso, manifesté que " procuraría epelar el articulo 122 y stacar la raiz del mal con la aplicacion de medidas economicas de emergencia, ante que recurrir al articulo 121 para sofocar la protesta".- No desconocia yo entonces, aun cuando solo púde posteriormente verificar su gravedad, el fenomeno que se ha venido configurando en el pais, con caractees casi permanente, como secuela inevitable del deficit fiscal.- Unas veces por simple demora en el pago de los respectivos sueldos, otras por la imposibilidad de cubrirlos, otras por corresponder a gastos no previstos en el respectivo presupuesto, se he ido institucionalizando en todo el te-

territorio nacional la practica de heterogeneos paros civicos, de caracteristicas frecuentemente violentas, en los que participan por igual maestros y estudiantes descontentos con el régimen o con el Gobierno por diversos motivos, usuarios campesinos, desempleados y aun personas sin oficio conocido, como existen en toda ciudad.- El paro o movimiento de protesta tiene un origen legitimo.- Es el strazo en los pagos de las partidas para el sostenimiento de la educacion primaria, de una Universidad o de un Hospital.- En algunos casos se trata de reforzar la mano del Gobierno, frente a un hecho creado como es la fundacion de facultades adicionales a Universidades de provincia, sin planeacion ni presupuestos previos.- Unidos profesores y estudiantes en la reivindicacion de lo que consideran un derecho al cual el propio Gobierno quisiera atender, pero que no esta en capacidad de hacerlo, por falta de recursos y porque el Gobierno no funciona a golpe de paros civicos, se desata entonces la violencia contra la ciudadania, los comerciantes y los industriales ajenos a todos al motivo del descontento o a su remedio.-

En el momento de asumir el Gobierno existian, en opinion de los servicios de inteligencias de las Fuerzas Armadas, 16 focos de posibles conflictos, semejantes al de Monteria, que causó la perdida de una preciosa vida, en la ciudad de Cerete.- El Gobierno Nacional, a traves del Ministro de Defensa y de la Policia Nacional, ha procurado por todos los medios evitar el enfrentamiento entre los agentes del orden y los protagonistas de las manifestaciones de protesta a que me vengo refiriendo; pero, como tuve ocasion de decirlo una y otra vez, no se puede acallar la protesta motivada en la no cancelación de los emolumentos de los maestros, apelando a la fuerza pública.- Es verdad que muchas de estas, de origen legitimo, pueden verse infiltradas por elementos extraños interesados en perturbar el orden, pero basicamente, la solucion para disipar este tipo de problemas no puede ser otra que la de atender con el pago en dinero las obligaciones ya vencidas de tiempo atras.- Con un deficit de la magnitud del que se señala mas adelante, que en la sola educacion publica es superior a los 950 millones de pesos, que, en gran parte debia provenir

del empreritito que nunca se celebró, es evidente que, sino se quería llegar a la aplicación del 121, era necesario primero pasar por el artículo 122, como lo hizo el Gobierno.- ¿ como se conjuro el desorden accesorio al paro de maestro en pasto ? Girando las respectivas partidas.- ¿ como se puede poner fin a las manifestaciones de protesta por la situación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja? Mediante el giro de los recursos económicos provenientes de los pagares de emergencia emitidos en virtud de los decretos 2144 y 2338 dictados en desarrollo de la emergencia.- ¿ Cual fue el origen de los desordenes provocados en el recinto del propio Concejo Distrital de Bogotá? .-

Un problema fiscal de este tipo, como es el de las apropiaciones presupuestales necesarias para el sostenimiento de la Universidad Distrital. No entro a calificar uno a uno los distintos casos que se nos han venido presentando.- En no todos existe la razon a quienes promueven los mitines . Quiero limitarme a señalar el hecho de que en un gran numero de ellos, me atreveria a pensar que en la mayoria, la perturbación economi-

ca, que presagia la conmoción interna, ha tenido su origen en la insolvencia del Gobierno o de uno de sus institutos descentralizados, como el IDEMA, para el cabal cumplimiento de sus compromisos.- Ha sido el caso del Caquetá, para mayor abundancia en mi argumentación donde se unieron los usuarios afiliados a la ANUC, a quienes el idema adeudaba mas de diez millones de pesos, con los maestros cuyos pagos tenían una mora mayor de tres meses.

Que esta situación no es emergencia o que el déficit fiscal ha sido cronico en Colombia argumentan quienes consideran inoportuna o incoaducta la declaratoria hecha por el Gobierno.- Yo quisiera a mi turno, preguntarles: ¿ De que manera, distinta a agravar la situación con endeudamiento externo o con simple emisión primaria se hubiera podido atender simultaneamente a tantos frentes que amenazaban y amenazan la paz pública, sin apelar a medidas tan drásticas como la creación de tributos para recoger el déficit y la emisión de pagarés semestrales, respaldados en esos mismos tributos, para ir apagando incendios ? Dudo fundadamente de que a través de una ley de fa-

cultades extraordinarias, en desarrollo del artículo 76, hubieramos conseguido los recursos con que se ha atendido a esta situación, vecina de la conncion interna del artículo 121.- Si a lo anterior se agrega, como lo hizo el señor Ministro de Defensa, sin ningún ánimo polémico sino con el objeto de ilustrar objetivamente a los señores Conseros de Estado, la situación de atraso en el pago de ciertas prestaciones a soldados y agentes de policía, se pone todavía mas de manifiesto el carácter de emergencia económica y social que revestía la situación planteada.- Jamás hubiera podido vivir el país, como algo de común ocurrencia, que es lo que sostienen algunos en este permanente estado de turbulencia por el problema de pagos a maestros usuarios y miembros de la fuerza pública, así se tratara de un miembro de la fuerza pública propio de nuestra condición de país en proceso de desarrollo.- El déficit presupuestal puede ser crónico y, sin duda lo ha sido bajo diferentes Gobiernos; por la incapacidad del Estado, en un período de inflación como el actual, para pagar a sus servidores, es evidentemente como lo comprueban los propios hechos, una situación de emergencia, que va desde Riohecha hasta ipiales incendiando

Gobernaciones y destruyendo autobuses de servicio publico.-"

Consideramos suficiente lo transcrito del texto del informe del Presidente al Congreso, y cuan prolijo ha sido el doctor Lopez Michelsen, en datos para presentarnos la realidad de nuestro pais. Nuevamente me preguntó ¿de que otra arma constitucional podia hacer uso el Presidente, para conjurar este estado de zozobra y conmocion que estremecio a la nacion, que no fuera la aplicacion del articulo 122 de nuestra Carta ? .- Dejamos este interrogante para quienes no han estado de acuerdo con tal medida.-

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

Queremos concluir este trabajo diciendo que el triunfo jurídico que obtuvo el Presidente, lo ensaltea, como ilustre jurista y lo coloca en los primeros lugares como insigne maestro del Derecho Constitucional, al conseguir desde el punto de vista del Derecho, Concepto Favorable de parte del Consejo de Estado y declaratoria de exequibilidad por parte de la Corte, sobre la declaratoria de la emergencia.-

Políticamente, si bien no fue acogida por unanimidad, incluso dentro de las mismas banderas rojas del partido liberal, al menos si gozo del respaldo de las mayorías liberales y conservadoras.-

Los resultados que de tal medida se puedan desprender, son hasta ahora imprevisibles, por tener esta efectos mediatos, sin embargo, los primeros frutos ya los estamos recogiendo con el triunfo económico que obtuvo el Grupo de Consulta en París, esto nos demuestra muy a las claras que nuestro Presidente "no está chamboneando".-

B I B L I O G R A F I A

Posdata a La Alternacion Alfonso Lopez M-
 Historia de la reforma constitucional
 de 1968 y sus alcances juridicos.....Jaime Vidal Perdomo
 Revista del Banco de la Republica
 Derecho Financiero..... A N I F.
y Emergencia Econ. L. 108-1974 Que?

I N D I C E

C A P I T U L O I	Pag.-
ORIGEN DE LA EMERGENCIA ECONOMICA	1.-
 C A P I T U L O II	
FACULTADES DEL EJECUTIVO PARA DICTAR DECRETOS LEGISLATIVOS CUYO CONTENIDO SEA LA CREACION DE IMPUESTOS O CONTRIBUCIONES DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA	30 .-
 C A P I T U L O III	
NECESIDAD DE DECRETAR EL ESTADO DE EMERGENCIA.-	47.-
 CONCLUSIONES	75.-