

EE5-01243

61.1

ORDEN
PUBLICO
ECONOMICO

por jaimé castro
presentación

AGOSTO 1976

CARTA
ADMINISTRATIVA

DA
DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DEL SERVICIO CIVIL

"1976, AÑO DE LA ORGANIZACION Y LA ADMINISTRACION"

Departamento Administrativo del **SERVICIO CIVIL**

CARTA

ADMINISTRATIVA

EDICION ESPECIAL

INTRODUCCION

Esta edición especial de la "Carta Administrativa" ha sido diseñada para darle cabida a la presentación que hace el doctor Jaime Castro, Consejero Presidencial, de los documentos principales que enmarcan la utilización del nuevo sistema constitucional del ORDEN PUBLICO ECONOMICO.

Las Ediciones del Banco de la República publicaron los originales de esta obra en dos sendos volúmenes que contienen, el uno, los documentos legales que desde 1914 han implicado el desarrollo de la idea sobre el orden público económico, y el otro, todos los Decretos expedidos en uso de las facultades del Estado de Emergencia Económica.

Ambos volúmenes presentan una portada en la que aparece el facsímil del Presidente de la República doctor Alfonso López Michelsen en el manuscrito del decreto que declaró el estado de emergencia económica el 17 de setiembre de 1974.

Para los historiadores, para los juristas, para los universitarios y para los políticos y estadistas, estos documentos constituyen una obra excepcional que favorece la interpretación y el asedio de tal instrumento constitucional.

No cabe duda que el texto de esta Presentación aclara con suficiencia, de una manera a la vez "informativa y educativa", los alcances de la aplicación del artículo 122. Por tales razones, el Departamento Administrativo del SERVICIO CIVIL no ha vacilado en la tarea de hallar los recursos necesarios para editarla como una separata que llegará a todos los suscriptores de la "Carta Administrativa" y a muchas otras personas de la administración pública y los miembros del Congreso a quienes les concierne esta situación.

Los contemporáneos de esta nueva figura en el mundo del derecho, y los testigos de su "victoriosa consagración", hemos de recibir con agrado esta que podríamos llamar una antología jurídica de una norma que tanto conmovió, por su singularidad, a la opinión pública del país.

J.L.G.

Agosto 1976

INDICE

INTRODUCCION

"ORDEN PUBLICO ECONOMICO" - I - DOCUMENTOS. Por Jaime Castro

PRESENTACION

	página:
I- Períodos de crisis y Estado de Emergencia	3
Causas tradicionales	3
Una nueva causa	3
Organización institucional	3
Poderes extraordinarios	4
Titulares de los poderes de emergencia	5
II- Los períodos de crisis y las instituciones jurídicas en Colombia	6
Orden económico y social	6
Tres formas de acción estatal	7
Primera etapa:	
Facultades extraordinarias	8
Precisión de las facultades	9
Segunda etapa:	
Utilización del artículo 121	10
Legislación tributaria	13
Otros documentos	13
Un tramo atípico en el uso del 121	14
Legislación del tramo atípico	16
Calamidad pública	17

Tercera etapa:	
El estado de emergencia	18
Riesgos del 121	18
La emergencia que no prosperó	20
Cómo se llegó en el Congreso al artículo 122	21
III- Primera aplicación del artículo 122	22
Análisis ponderado	23
Polémica inevitable	23
La emergencia ante el Congreso	23
El debate de constitucionalidad	24
Agitación sin precedentes	24
Responsabilidad del gobierno	24
Naturaleza de la responsabilidad	25
Cuándo hay lugar a responsabilidad	26
Plenitud de las formas procesales	26
El Congreso y el informe del Presidente	26
Escogimiento de un camino discutible	27
Posible causa del error	28
IV- Contenido y alcance de la publicación	29
Idea sobre la publicación	30
Advertencias para el uso	30
Importancia	32
V- Conducta del Presidente López	33

ORDEN PUBLICO ECONOMICO

I-DOCUMENTOS
Jaime Castro

PRESENTACION

I. PERIODOS DE CRISIS Y ESTADO DE EMERGENCIA

Unas veces con características moderadas y consecuencias previsibles, otras en forma inesperada y casi repentina y, en la mayor parte de los casos, por la conjunción de factores ajenos al control ordinario de los sistemas jurídicos, las sociedades viven periodos que comportan peligro para el Estado, para el régimen político o para el tranquilo discurrir de la actividad ciudadana. Cuando estas crisis se presentan, según la gravedad y alcance de sus características, se afirma que la respectiva comunidad ha entrado en estado de emergencia. Con este nombre o con los de estado de sitio, de excepción, de necesidad, de peligro público o de extrema urgencia suelen denominarse tales situaciones.

CAUSAS TRADICIONALES

Pueden reconocerse varios tipos de crisis. Unas originadas en hechos externos o internos, peligrosos para el Estado o amenazantes de su independencia e integridad territorial, como ocurre en los casos de guerra entre naciones, o de lucha con grupos de acentuados particularismos nacionales o con pueblos en proceso de descolonización. Otras, mucho más frecuentes, devienen de la insurrección o del pronunciamiento que buscan sustituir o cambiar las estructuras del régimen político imperante o las personas que ejercen el poder.

UNA NUEVA CAUSA

En el siglo XX, por razones de distinto orden, entre ellas las consecuencias de las dos grandes conflagraciones mundiales, hizo su aparición, con impresionantes caracteres, un nuevo tipo de crisis, la económica y social, originada en causas distintas de las limitaciones que normalmente dificultan el desarrollo y retardan el progreso. La mencionada crisis tiene amplitud y virtualidad suficientes para amenazar la integridad y aún la existencia del Estado, la estabilidad del sistema político o la ordenada marcha de la vida social. Su presencia se advierte cuando hay agrietamiento profundo de la estructura económica y social, cuando sus soportes han cedido y las fisuras no pueden subsanarse con los procedimientos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

ORGANIZACION INSTITUCIONAL

Responder a estas situaciones de peligro es inevitable y en cierta forma obligatorio. Ningún sistema puede eludir el compromiso de hacerlo. Sin embargo, esta contingencia crea problemas para cuya solución no basta la simple lógica jurídica, pues intervienen, además, consideraciones de naturaleza política.

En los países que organizan su gobierno entregando poderes omnímodos a una sola autoridad, personal o colegiada, se sabe perfectamente a quien está atribuida la responsabilidad de prevenir la emergencia o de combatir la extensión de sus efectos. Pero en los demás, donde hay separación de poderes y se establecen frenos y contrapesos recíprocos, la crisis plantea la necesidad de su acción conver-

gente, sin perjuicio de la rapidez y el vigor en la respuesta. Por esta razón, las Constituciones de los Estados de Derecho, respetuosos de las libertades públicas e interesados en el funcionamiento regular de las instituciones, confían a las autoridades los poderes excepcionales necesarios para el control de las situaciones anormales. El convencimiento de que en ciertas épocas el sistema ordinario previsto por el constituyente o por el legislador, no facilita el tratamiento de la perturbación, conduce a la consagración de mecanismos de carácter extraordinario, apropiados a la magnitud de ésta.

La anterior es una formulación puramente teórica, hecha en el campo del deber ser de las instituciones jurídico-políticas de un país, que obviamente no se refleja siempre en los textos. En la práctica, bien puede ocurrir que los gobernantes carezcan de facultades para superar los momentos críticos o las posean de manera limitada. Pero como los problemas deben afrontarse, los mandatarios de turno, según su apego al marco institucional, recurren a las vías de hecho o mediante concepciones audaces, respaldadas por los Tribunales y la doctrina, encuentran en las normas vigentes, expedidas para situaciones distintas y aparentemente ajenas a las nuevas realidades, poderes suficientes para actuar. El Estado, el régimen político y la comunidad no pueden sucumbir, ni siquiera zozobrar, por la ausencia de facultades expresas utilizables en estados de necesidad apremiante.

En esta forma la crisis pone a prueba los dispositivos vigentes y estimula su modernización pues va logrando que se introduzcan, según las causas que la originen, modalidades diferentes de operación. La variedad causal va exigiendo la variedad institucional.

PODERES EXTRAORDINARIOS

De manera que para dichos períodos, causados por razones de índole política u originados en sacudimientos y traumatismos económicos o sociales, los ordenamientos jurídicos deben contar, a riesgo de perecer en la indefensión, con mecanismos distintos y superiores a los ordinarios, por eso mismo llamados extraordinarios, que prevean sustanciales redistribuciones de competencias entre las Ramas del Poder Público, disponiendo, si a ello hubiere lugar, su concentración en manos de quien esté en mejores condiciones para comandar la acción enérgica, oportuna y eficaz que exijan las circunstancias.

En algunos sistemas, ante la ocurrencia de hechos que según definiciones más o menos amplias o restrictivas constituyen crisis, el Ejecutivo, por su propia voluntad y decisión, sujeta en algunos casos a controles, asume automáticamente el ejercicio de poderes excepcionales, paralelos a su obligación de asegurar la normalidad en todos los campos. En otros, para que ocurra lo mismo, se exige habilitación legislativa, es decir, otorgamiento de facultades especiales al Gobierno por parte de los Congresos o Parlamentos respectivos. De todas maneras, la emergencia está prevista y su manejo se somete a mecanismos previamente definidos.

Pero puede suceder que esos instrumentos no existan, es decir, que haya inadecuación entre las instituciones y las circunstancias. Alguien debe, entonces, buscar solución al problema y puesto que la responsabilidad del orden público en todos los regímenes la tiene el gobierno éste intenta el tratamiento que considera oportuno. De qué manera? Recurriendo a los expedientes constitucionales que juzga más eficaces, sin consideración mayor al hecho de que para asegurar los resultados, a juicio de algunos, se desvirtúen o desborden la naturaleza y el contenido de los textos utilizados. Si no los encuentra o si no hay probabilidad de hallarle piso jurídico a las soluciones, el gobernante ejerce de facto los poderes y facultades que necesita, o sea que acude sin reservas a las vías de hecho, carentes de respaldo jurídico. Todo depende del respeto que se tenga por las normas de derecho y de la conciencia colectiva reinante sobre la necesidad de su vigencia. Son éstos, fenómenos de carácter político que contribuyen a definir la naturaleza del régimen.

Se confunde a veces el ejercicio de facultades extraordinarias o de atribuciones especiales con el de poderes dictatoriales. Nada más equivocado. Aquellas no abrogan ni suspenden la Constitución y éstos, sí, parcial o totalmente; las primeras se basan en la organización jurídica vigente sin sustituirla, los segundos, la sustituyen sin basarse en ella. La primera es una situación de jure; la segunda, de facto.

TITULARES DE LOS PODERES DE EMERGENCIA

El Ejecutivo es el llamado preferentemente a usar, mediante investidura constitucional, los poderes extraordinarios que se conceden para época de anormalidad. Esta vocación le surge, entre otras, por las siguientes razones:

- tiene la responsabilidad de la conservación del orden público;
- posee elementos de juicio que le permiten apreciar, autónoma y objetivamente, la gravedad de la situación y los alcances de la amenaza;
- su capacidad operativa es mayor por cuanto controla los medios y dispone de los instrumentos adecuados para combatir aceleradamente las causas y efectos de la crisis;
- puede asegurar la intervención rápida y eficaz del Estado, en momentos en que el inmovilismo de los Poderes Públicos podría ser fatal, y
- conserva la moral colectiva que podría venir a menos (pánico, desaliento, escepticismo) si la perturbación no se afronta con oportunas medidas.

En el Estado moderno es esta hipótesis, la del ejercicio de poderes extraordinarios por el Ejecutivo, la que se impone como único medio para solucionar los

múltiples problemas que acarrear los cambios bruscos y las situaciones difíciles surgidos por la velocidad de los sucesivos fenómenos políticos, económicos y sociales, que estremecen periódicamente las bases sobre las cuales se halla cimentada la vida de la comunidad.

II. LOS PERIODOS DE CRISIS Y LAS INSTITUCIONES JURIDICAS EN COLOMBIA.

Quien realice el escrutinio de nuestro proceso jurídico-político, hallará como constante histórica el respeto y el culto rendidos a la legalidad. Bastantes crisis se han presentado, unas de carácter político y otras de naturaleza social y económica. Frente a ellas, el Estado no ha permanecido como espectador impasible. Para impedir su aparición, para conjurarlas cuando han sobrevenido y para impedir la extensión de sus efectos, se han dictado medidas y tomado decisiones de distinto orden, siempre con fundamento en las previsiones constitucionales existentes en el momento de su ocurrencia. Preocupación invariable ha sido la de actuar siempre mediante instrumentos que externa y materialmente aparezcan conformes al ordenamiento vigente. Dicha senda ha sido transitada por regímenes de uno y otro partido, cuidadosos ambos de conservar el mayor respeto por las instituciones.

El Estado colombiano ha utilizado distintos instrumentos para luchar contra los agudos problemas que, en diversas épocas, le han creado las situaciones de emergencia ocurridas en el campo económico-social.

ORDEN ECONOMICO Y SOCIAL

La noción sobre la cual se apuntala el sistema del artículo 122, no nació de repente; ni su consagración institucional respondió a un hecho determinado, como ocurre en otros casos; ni fue la coronación de un anhelo de secta, partido o grupo; ni siquiera es una de esas esporádicas y maravillosas intuiciones de nuestros estadistas. Fue mucho más que eso. Provino de una elaboración lenta y fecunda, cuya sedimentación tardó muchos años y que sólo con las recientes experiencias se afianza gracias al estímulo de los incuestionables apremios y de las exigencias de tipo económico y social que en la vida moderna constituyen el punto central de discusión pública y de acción gubernamental. Este itinerario depurador del concepto ha sido en no pocas ocasiones vigorizado por el aporte valioso de ilustres juristas y hombres públicos y por importantes fallos de la Corte Suprema y del Consejo de Estado. Además, tal evolución ha sido paralela al modo como los distintos gobiernos han tratado, con más o menos éxito y siempre con sujeción a lo que estimaban acorde con el derecho público escrito, las situaciones de perturbación.

En su Informe al Congreso sobre el estado de emergencia decretado en 1974, el Presidente López Michelsen presentó con originalidad y perspicacia los pasos seguidos por el Estado para intervenir en el orden económico y social, cuando su

alteración dependía de la del orden público material, o incidía o podía incidir en la de éste: “(. . .) La propia doctrina prevaleciente 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 (. . .). 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 nacional (. . .) y tres lustros después, frente a una nueva emergencia política y social, causada por las últimas repercusiones de la guerra europea, el gobierno liberal de 1944, recurrió a un nuevo procedimiento para tomar medidas económicas encaminadas a conjurar el malestar social, que había degenerado en perturbación del orden público con el golpe militar del 10 de julio (. . .)”.

TRES FORMAS DE ACCION ESTATAL

Agudamente en el Informe que se acaba de citar el Presidente López Michelsen señala tres etapas que muestran una verdadera evolución jurídica, propia del derecho colombiano, y que la investigación adelantada para esta compilación comprueba plenamente.

Afirmó el Presidente que el Ministro Esteban Jaramillo en 1930 “(. . .) realizando piruetas increíbles, consigue crear la institución de la emergencia económica, al amparo del artículo 76 de la Constitución Nacional, que permite revestir *pro tempore* de precisas facultades al Presidente de la República (. . .)” y agregó que por medio de ese sistema se pudo sortear con fortuna la crisis.

La segunda etapa se inició en 1944 y en ella, lo dice el mismo documento, “(. . .) correspondió a un jurista de la talla del doctor Darío Echandía encuadrar la emergencia económica dentro del artículo 121, con la innovación del concepto del ‘orden público económico’, para llenar el vacío que existía en la Constitución para casos semejantes, pues el proceso legislativo destinado a obtener las facultades extraordinarias del artículo 76 obliga de antemano a anunciar, así sea en términos generales, las medidas que el Gobierno se propone dictar, engendrando las desfavorables consecuencias de su expedición sin las ventajas de su ejecución (. . .)”.

La tercera etapa corresponde a la institucionalización del estado de emergencia, prevista en el artículo 122 de la actual codificación como figura independiente y autónoma, distinta de las denominadas facultades extraordinarias y del estado de sitio.

De manera que varios de los documentos incluídos en esta obra sirven, en primer lugar, para mostrar cómo los gobiernos han entendido que algunas perturbaciones, cada día más numerosas, del orden público en su sentido material surgen de conmociones o desajustes de carácter económico-social y generan o se acompa-

ñan de situaciones de idéntica naturaleza. Y muestran también, en forma clara, cómo el Estado, que no puede permanecer indiferente en los períodos de crisis originados en causas económicas o sociales o ante situaciones que a su juicio pueden quebrantar el orden socio-económico, ha utilizado sucesivamente la institución de las facultades extraordinarias, los poderes previstos para épocas de estado de sitio y últimamente las atribuciones propias del de emergencia.

PRIMERA ETAPA: FACULTADES EXTRAORDINARIAS

En un principio se acude al expediente del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, que consiste en dotar al Presidente de la República de “precisas facultades extraordinarias” por medio de una ley expedida por el Congreso. Con sujeción a ellas, en diferentes épocas, el Gobierno ha resuelto las dificultades inherentes a los períodos de crisis.

Este sistema se utilizó con motivo de conflictos internos, para hacer frente a sus múltiples consecuencias. Un primer ejemplo se halla en el proyecto de facultades extraordinarias que para solucionar “los grandes males que aquejan a la República” presentó el Gobierno en 1904 a consideración del Congreso, citando como antecedente la ley 11 de 1877.

El Mensaje enviado a las Cámaras por el Presidente Rafael Reyes y la Circular remitida por él mismo a sus Gobernadores, señalan bien el alcance del proyecto y el propósito del Gobierno de apelar al mecanismo de las facultades extraordinarias, que en su formulación genérica se conserva idéntico desde 1886, para sortear las dificultades económicas y fiscales derivadas del enfrentamiento interno que el país acababa de vivir.

También se utilizó el mismo expediente para remediar situaciones de crisis originadas en hechos externos, precisamente las guerras mundiales de 1914 y 1939, así como la depresión económica de 1930. Los años citados identifican plenamente períodos definidos de aplicación de las facultades extraordinarias en épocas de emergencia económica.

Los antecedentes legislativos en este caso se remontan a 1914 cuando el Congreso revistió de poderes especiales al Ejecutivo para atender eficazmente los iniciales y preocupantes efectos económicos de la primera guerra mundial. Como ejemplos pueden citarse las leyes 25 y 126 de 1914. La ley 113 de 1914, de la misma naturaleza, tuvo sin embargo una característica peculiar por cuanto quien resultaba en posesión de facultades mientras durara la guerra europea era el Congreso, a quien se autorizó para introducir con mayor libertad modificaciones al proyecto de presupuesto.

Con el fin de conjurar los efectos de la depresión de 1930, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al Gobierno mediante las leyes 99 y 119 de 1931, cuyos textos y utilización dieron lugar a interesantes debates tal como se aprecia en la Memoria del Ministro de Hacienda de la época, doctor Esteban Jaramillo, y en

las sentencias de la Corte dictadas para decidir sobre su exequibilidad.

Las diferencias con la República del Perú dieron lugar también a que el Congreso, mediante la ley 12 de 1932, otorgara al Gobierno facultades para contratar empréstitos y para establecer impuestos cuyos fondos deberían utilizarse “en los gastos que demande la defensa de las fronteras”.

Durante la segunda guerra mundial el Gobierno supera las consecuencias internas del enfrentamiento apelando igualmente al mecanismo de las facultades extraordinarias. La ley 54 de 1939, las concede ampliamente “con el fin de conjurar, corregir o atenuar los efectos de la actual crisis mundial”. Con el mismo objeto se expide en 1941 la ley 128. La ley 7a. de 1943, se dicta para evitar la especulación debida a las “condiciones económicas anormales que el conflicto mundial ha ocasionado”.

Las mismas facultades se otorgaron, con cierto carácter preventivo, o sea, condicionadas a la ocurrencia de situaciones diversas. Así, la ley 75 de 1930, autorizaba la contratación de empréstitos por cantidades superiores a las fijadas en la misma ley, siempre que se presentaran casos de emergencia nacional; la ley 45 de 1940, facultaba para la expedición de medidas de control de cambios, crediticias y tributarias, con el fin de que se pudiese aplicar la Convención sobre cuotas cafeteras, “si el Congreso la aprobare”, y la ley 128 de 1941, autorizaba tomar las medidas necesarias “para conjurar un eventual desequilibrio fiscal”.

PRECISION DE LAS FACULTADES

Aspecto importante de las leyes que se acaban de reseñar es el relacionado con la “precisión” que las mismas hacían de las materias para las cuales concedían facultades, requisito que no sólo delimita el campo de acción del Gobierno, sino que cumple una exigencia constitucional. Si bien algunas de ellas no presentaron problemas desde este punto de vista, v.gr. las de 1914, no ocurrió lo mismo con las expedidas en otras épocas. El artículo 4o. de la ley 99 de 1931, revistió “al Presidente de la República de facultades extraordinarias para tomar las medidas financieras y económicas *que sean precisamente indispensables* para conjurar la crisis porque atraviesa el país”. La ley 119 del mismo año, prorrogó la vigencia de la anterior y agregó que dentro de las facultades otorgadas estaba la de “*establecer, aumentar, disminuir, reorganizar o refundir los impuestos que el Gobierno considere indispensable*”. Aunque señalaba las materias sobre las cuales se podía actuar (deuda pública, control de cambios, gasto público, etc.) las facultades de la ley 54 de 1939, eran para adoptar “*las providencias que fueren indispensables*”.

La ley 128 de 1941, otorgó facultades para tomar “*todas las medidas económicas y fiscales que sean precisamente necesarias para conjurar un eventual desequilibrio fiscal, allegar los recursos que fueren indispensables para el normal funcionamiento de los servicios y empresas públicas, atender los gastos militares y de orden público y proveer al desarrollo de la producción nacional*”.

Demandados algunos de los textos transcritos por presunta “imprecisión”, la

Corte Suprema de Justicia, los declaró constitucionales al considerar que eran casos en los cuales, dado lo excepcional de las circunstancias y la inminencia y gravedad de los perjuicios por conjurar, no podía exigirse al Congreso una pormenorizada relación de las medidas que debía poner en práctica el Ejecutivo.

La lectura de las leyes citadas; las Memorias de los Ministros de Hacienda que hicieron uso de las facultades concedidas en las que hablan de “angustiosa crisis” originada en la depresión económica y social (Francisco de Paula Pérez), de “erupción repentina de fuerzas de descomposición”, de la necesidad de hacer “frente en cada instante a múltiples elementos adversos, conjurados contra el bienestar y progreso de Colombia” (Esteban Jaramillo) y de la lucha “contra las consecuencias económicas y fiscales de la guerra” (Carlos Lleras Restrepo); y las sentencias de la Corte que validaron el expediente utilizado, demuestran cómo el Estado Colombiano, ante situaciones de crisis, de verdadera emergencia en el campo económico y social, originadas en causas internas o externas, acudió al mecanismo de las facultades extraordinarias previsto en la Constitución, como forma de colaboración armónica de las Ramas del Poder Público.

Como se anota en varios de dichos documentos, este procedimiento no sólo se acomodaba a la naturaleza y gravedad de las situaciones por cuanto permitía su manejo adecuado sino que se ajustaba al ordenamiento constitucional. Además, presentaba otras ventajas de carácter institucional como eran las de que los poderes del Ejecutivo no se extendían sino a las materias que la misma ley enumeraba, sin disminuir por ello su efectividad ya que “la competencia que de la ley de facultades nace para el Ejecutivo, si bien limitada en su extensión y en el tiempo de su ejercicio, habilita al Gobierno para dictar decretos-leyes que tienen un carácter idéntico al de las leyes ordinarias, y mediante los cuales puede derogar o reformar la legislación preexistente”.

SEGUNDA ETAPA: UTILIZACION DEL ARTICULO 121

Pero el mecanismo de las facultades extraordinarias se muestra insuficiente para el tratamiento de situaciones que aunque siguen siendo de carácter económico y social, revisten mayor gravedad. Las razones para que ello ocurra así son múltiples. La extensión e intensidad con que se presentan las crisis son desafiantes y la rapidez con que se propagan sus efectos son cada día mayores. Lo anterior exige actuar con eficacia y celeridad. Las especiales reservas y el prudente sigilo que algunas medidas requieren desaparecerían en el debate congresional. La perturbación podría agravarse si las Cámaras, porque no consideran que “la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”, deciden no otorgar las autorizaciones. Estas mismas pueden resultar insuficientes o inocuas por los requisitos de temporalidad y precisión de que, aún en términos generales, deben estar revestidas.

A lo anterior, debe agregarse que cada vez con más claridad los trastornos del orden público material (alteraciones externas de la paz y tranquilidad ciudadanas) empezaron a depender de factores distintos de los tradicionales. Además, en no

pocos casos ocurrió o se temió que la conmoción interior o la guerra exterior degeneraran en otros graves desajustes. Se estableció así una especie de correlación entre orden público militar o policivo y situaciones de naturaleza socio-económica.

A partir de este momento, los gobiernos se sienten autorizados para echar mano del artículo 121 de la Constitución, usando las facultades propias del estado de sitio, transitorias y especiales como son, para legislar en materias económicas y sociales invadiendo zonas que no aparecen vinculadas al propósito de atender una guerra exterior, dominar un alzamiento, eliminar desórdenes, reducir alborotos o, genéricamente, poner fin a una conmoción interior.

No hubiera sido posible esta extensión del artículo 121 sin la previa incorporación al mundo jurídico-político de la noción del *orden público económico*, como en verdad ocurrió con la presentación que de dicha tesis hizo entre nosotros el Maestro Darío Echandía.

En la legislación positiva el nuevo concepto fue imponiéndose, primero como incipiente y mera motivación de los decretos que empezaron a utilizar las expresiones “orden público económico” y “objetivos de carácter económico y social”, y luego con fuerza vinculante, en la doctrina y en la jurisprudencia, la exégesis y explicación del concepto resultaron cada vez más contundentes.

Para confirmar los hechos anotados, numerosos decretos y documentos se refieren a la utilización de los poderes del estado de sitio para el tratamiento de situaciones de orden económico y social, ajenas en principio a la noción de orden público en su sentido político o policial.

Fue así como las atribuciones del artículo 121 se usaron cuando al origen de la turbación material de la paz pública hubo un problema de carácter socio-laboral, como en los casos de la huelga de los trabajadores del Ferrocarril de Antioquia (decreto legislativo 1186 de 1934) y del paro de los transportadores de Caldas (decreto legislativo 1977 de 1943).

Pero aún sin haber invocado en el decreto de declaratoria de estado de sitio razones de tipo económico o social, las facultades excepcionales que dicha declaración concede fueron utilizadas ampliamente para el tratamiento de situaciones que, por la forma como se describían en los considerandos de las medidas adoptadas y por la naturaleza de éstas, bien pueden calificarse como de emergencia social o económica. Expresamente en algunas de dichas medidas se señaló la paz social como requisito indispensable para el levantamiento del estado de sitio y se establecieron relaciones de causalidad entre condiciones económicas y sociales, de una parte, y orden público, de la otra. La lectura de los decretos legislativos aquí incluidos, así como la de otros documentos explicativos, muestra también que esa utilización se hizo en períodos históricos definidos, fáciles de precisar en el tiempo:

En 1944, para hacer frente a las repercusiones de la segunda guerra mundial.

En 1948, para manejar la difícil situación económica y social originada en los sucesos del 9 de abril.

En 1965 y 1966, para afrontar los alarmantes problemas del estado de inseguridad social y los graves desequilibrios producidos por el vertiginoso incremento demográfico y el lento crecimiento de la producción, las exportaciones y los servicios públicos.

En los períodos señalados los decretos expedidos, aunque se refieren a diversas materias, tienen como denominador común el tratamiento de cuestiones de naturaleza económica o social. Siempre buscaron, además, prevenir la ocurrencia de una situación crítica, controlar aspectos que podrían estar incidiendo en la turbación del orden público y remover las causas del desorden e impedir la extensión de sus efectos.

En 1944 el artículo 121 se utilizó, por ejemplo, para regular los conflictos colectivos de trabajo, dictar las normas que más tarde constituyeron la primera ley sustantiva en materia laboral (la 6a. de 1945), prevenir la escasez de trigo, evitar la especulación e incrementar la producción agrícola mediante el sistema de arrendatarios y aparceros, tal como puede apreciarse en los decretos legislativos 1778, 1844, 1856, 2350 y 2365 de dicho año.

Fundándose también en la tesis del orden público económico, el estado de sitio declarado con ocasión de los sucesos del 9 de abril de 1948 sirvió para expedir decretos cuya finalidad era aliviar la situación de los damnificados, financiar obras de reconstrucción, resolver el problema habitacional de las clases campesina, obrera y media, evitar el desempleo y el desmejoramiento de las condiciones de los asalariados, estimular la actividad cooperativa, asegurar el cultivo intenso de las tierras y el desarrollo de la industria pecuaria, mejorar el régimen prestacional de los trabajadores, asegurar el control de cambios y fomentar las exportaciones, gravar las "grandes rentas", simplificar el trámite de los juicios laborales, prorrogar las convenciones colectivas vigentes y fortalecer la seguridad social, para sólo citar, de manera resumida, el contenido de algunas de las medidas adoptadas.

Los años de 1965 y 1966, como es fácil apreciarlo con la lectura de los respectivos decretos, constituyen la época en que se utilizan con más amplitud, y se podría decir que sin reservas ni limitaciones, los poderes del 121 para el tratamiento de situaciones de orden económico y social. Lo que se acaba de decir es válido por lo menos en cuanto al número de decretos y a la extensión y alcance de las normas dictadas. Con dicho período concluye también el uso del recurso institucional anotado. Después de 1966, sólo con carácter verdaderamente excepcional, se apela a las facultades del estado de sitio para regular aspectos económicos o sociales, como se deduce de los pocos decretos legislativos encontrados en la época

posterior al citado año. Además, la vigencia del artículo 122 empieza en diciembre de 1968.

LEGISLACION TRIBUTARIA

No se incluyen, para los períodos señalados, decretos que se limitan a crear nuevos impuestos o a regular los existentes cuando los mismos señalan cómo sus disposiciones buscan satisfacer los gastos ocasionados por la situación de anormalidad del orden público, tal es el caso, entre otros, de los decretos 361 de 1933 y 2429 de 1932 que, con motivo del conflicto colombo-peruano, crearon una contribución extraordinaria denominada "cuota militar", y el 2432 de 1934 que reestructuró el régimen del impuesto sobre la renta. En cambio, sí se incluyen los que no muestran una relación directa entre ellos y lo puramente material de la perturbación. Por eso aparecen, entre otros, los decretos 1952, 1961, 2216 y 3123 de 1948 y 1866 y 2323 de 1965.

OTROS DOCUMENTOS

Pero no sólo en las medidas legislativas adoptadas hallan sólido respaldo las apreciaciones hechas en cuanto a la utilización del artículo 121 y a los períodos señalados. Otros documentos del Gobierno y algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia llevan a las mismas conclusiones.

El Presidente Alfonso López Pumarejo, en circular enviada a sus Gobernadores, Intendentes y Comisarios, explicativa del Decreto 2350 de 1944, que reguló las relaciones de patronos y trabajadores y estableció la jurisdicción del trabajo, aseguró que "la paz social es la condición indispensable para el restablecimiento del orden público" y que "los conflictos entre el capital y el trabajo son por su naturaleza alteraciones sustanciales de la normalidad y el orden público y podría ser tachado de imprevisible o de irresponsable el Gobierno que no se preocupara por evitarlos".

En la sesión del Consejo de Ministros del 21 de abril de 1948, después de que el Presidente Ospina Pérez afirmara que "las nociones de orden social y económico se consideran como elementos esenciales del orden público", el entonces Ministro de Gobierno, doctor Darío Echandía, expuso la teoría del orden público económico en términos de los cuales, infortunadamente, el acta de la correspondiente sesión no guarda fiel memoria, pero cuya conclusión es la de que "el Gobierno, dentro del estado de emergencia, tiene la facultad de dictar todas las providencias de carácter social y económico que se relacionan esencialmente con el restablecimiento de la normalidad en virtud de las autorizaciones extraordinarias que le confiere el artículo 121 de la Constitución". Con base en estas consideraciones el Presidente Ospina informó al país, en la noche del 27 de noviembre de 1949, cómo había utilizado el artículo 121 de la Constitución y cómo continuaría utilizándolo para restablecer la normalidad económica y social.

En otra sesión del Consejo de Ministros, la del 20 de mayo de 1965, se anotó que la grave situación cambiaria y fiscal y la cuestión social y financiera exigían la declaratoria del estado de sitio. Más tarde, en su Memoria al Congreso en 1966, el Ministro Pedro Gómez Valderrama reveló que para conjurar fenómenos económicos y sociales se habían solicitado sin éxito facultades extraordinarias al Congreso y que, cerrado ese camino por la negativa de las Cámaras, el Gobierno había utilizado el artículo 121 pues "no bastaba con tomar medidas de orden público material sino que era necesario adoptar medidas de emergencia en lo fiscal, en lo económico y en lo social".

Paralelamente a las escaramuzas jurídicas desatadas alrededor de los documentos rememorados, se operaba una decantación del concepto en la Corte Suprema de Justicia, cuyas sentencias del 5 de abril de 1940, 3 de febrero y 28 de junio de 1956 y 12 de septiembre de 1958, arrojan mucha luz sobre el tema.

UN TRAMO ATIPICO EN EL USO DEL 121

Entre 1949 y 1958 se advierte una franja de perfiles muy particulares, en la cual no es necesario esforzarse para concluir que hubo cierto "estiramiento" o uso generalizado y pertinaz del artículo 121 de la Constitución. Aún cuando ese período es rico en providencias oficiales que invocan la concepción vigente del orden público económico y social los gobiernos que la aplicaron, por lo menos a partir de 1953, eran de facto y como este trabajo se limita a las épocas de normalidad institucional, dichas medidas carecen de interés. Sí se incluyen, en cambio, decretos legislativos de otros tiempos, porque el régimen del 121 no hace que los gobiernos actúen de hecho, ya que se trata de un mecanismo jurídico, previsto expresamente en el ordenamiento constitucional:

Un razonado concepto del doctor Carlos Lleras Restrepo, fechado el 7 de abril de 1958, sirve de fundamento para no incluir en esta compilación las disposiciones legislativas de tipo económico o social expedidas entre 1949 y 1958. Son partes de dicho documento:

"(. . .) La realidad fue la de que durante casi cuatro años, del 13 de junio de 1953 al 10 de mayo de 1957, el país tuvo un gobierno de hecho nacido de un golpe de estado, y que los medios que se escogieron para tratar de legitimarlo, lejos de implicar un regreso al régimen constitucional ordinario, creaban un sistema de gobierno completamente distinto. El simple examen de los hechos demuestra que la totalidad del Poder Legislativo quedó en manos del Presidente de la República y de sus Ministros y que jamás pudo funcionar normalmente un cuerpo que tuviera la función de legislar. Esta última circunstancia es común al período anterior, o sea al transcurrido entre el 9 de noviembre de 1949 y el 13 de junio de 1953, sin que valga para alterarla el corto período de sesiones que tuvo el Congreso mútulo de 1951, acompañado antes y después del ejercicio de la facultad legislativa por el Gobierno.

"Por lo demás, esa ha continuado siendo la situación después del 10 de mayo de

1957. La Junta Militar de Gobierno se ha convertido en gobierno regular por virtud del Plebiscito del primero de diciembre; pero ha continuado en ejercicio de la función legislativa, con el asentimiento pasivo del país, sencillamente porque no existe el Congreso (. . .)”.

Después de esta explicación histórica, el expresidente solicita que se cambie el criterio con el cual han sido juzgados, desde el punto de vista constitucional, los decretos expedidos en esa etapa:

“(. . .) Contra la clara evidencia de los hechos, se pretende sostener la ficción de que durante nueve años nos hemos mantenido dentro del régimen constitucional y de que las actuaciones legislativas del Gobierno son las propias del llamado ‘régimen de legalidad marcial’ que contempla el artículo 121 del Estatuto. Pero como todo esto es ficticio, como es contrario a la realidad, el Gobierno da a la citada disposición un alcance que jamás puede tener: el de que ella le permita reemplazar con decretos dictados bajo su invocación el ejercicio de la función legislativa propia del Congreso. Y la Corte Suprema, después de demorar por años enteros los juicios sobre inexequibilidad, acomete la imposible tarea de armonizar con ese texto del artículo 121 las situaciones creadas por la evidente e imperiosa necesidad de dictar normas de alcance legal y de carácter permanente para un país donde durante nueve años no ha funcionado el Congreso. La consecuencia es inevitable: o se declara inexecutable un vasto cuerpo de normas que han sido aceptadas al menos pasivamente por la Nación y que regulan hoy los aspectos más varios e importantes de las actividades públicas y privadas, o se da al artículo 121 una interpretación tan amplia que de hecho pone en evidente peligro el régimen democrático. El vano empeño de conciliar la Constitución con los actos de un gobierno de hecho que, por su misma naturaleza, por su origen, por sus formas de acción, no cabe dentro del régimen constitucional, conduce o a crear un verdadero caos en la Administración y en la vida toda del país, o a consagrar interpretaciones que hacen de nuestro Estatuto Fundamental un engendro extraño, puesto que estando destinado a regular el funcionamiento de un régimen democrático caracterizado por la separación de los Poderes Públicos, llevaría en su seno la posibilidad de destruirse a sí mismo al permitir que se anule por tiempo indefinido y para un campo vastísimo la regla de la separación de los poderes.

“En mi concepto, la Corte Suprema de Justicia, delante de las demandas de inexequibilidad de los decretos dictados por el gobierno de hecho, tendría que reconocer la realidad de las cosas. Sus fallos no pueden fundarse en si el Ejecutivo tenía o no facultades para legislar, a la luz de la Constitución, por medio de decretos que son ordinariamente de la competencia del Congreso, puesto que el régimen de hecho estuvo caracterizado por el no funcionamiento de las Cámaras, sino tan sólo en la oposición intrínseca que pueda haber entre una disposición constitucional y la de un decreto-ley, oposición que en caso de existir haría inaplicable el decreto (. . .)”.

LEGISLACION EN EL TRAMO ATIPICO

De manera que el período comprendido entre 1949 y 1958 corresponde al de un Ejecutivo que legisla sin Congreso. No es por lo tanto y según el enfoque de esta compilación, apto para continuar en él pesquisas históricas sobre la evolución conceptual y práctica del orden público económico. No significa esto, sin embargo, que se hubiese abandonado la senda que la necesidad aconsejó construir y que los gobiernos anteriores transitaron, no siempre con el respaldo de todos los sectores de opinión, desafectos al procedimiento si estaban en la oposición y amigos de él si ejercían el poder, ni que se implantase súbitamente la abstención oficial en presencia de hechos cuyo manejo requería medidas de extremada rapidez y vigor. Ello explica que se haya invocado persistentemente el concepto del orden público económico que se consideró incluido en el artículo 121.

Fue así como el Decreto 2663 de 1950 adoptó el Código Sustantivo del Trabajo que venía redactando una comisión de expertos, suspendió disposiciones relativas a materias en él comprendidas o tratadas, excepción hecha de las reguladoras del salario mínimo, el seguro social obligatorio y el derecho individual del trabajo referido al sector oficial. Sus considerandos advertían que la legislación social completa y acertada contribuye a lograr el desarrollo de la economía nacional “por cuanto el Derecho del Trabajo influye notablemente en el mantenimiento del orden público”. Más exacto fue uno de los considerandos del Decreto 3743 de 1950, modificatorio del 2663, cuando advirtió que el cumplimiento eficaz de los fines de la justicia social y el incremento de la economía nacional “contribuyen al restablecimiento de la normalidad”. Una rápida revisión de la legislación expedida permite verificar cómo, citando únicamente algunos ejemplos de 1950, se dictaron disposiciones de igual o parecida motivación referentes todas a lo económico y a lo social: fijaciones y aclaraciones relativas al salario mínimo y creación de una prima de beneficios sustitutiva de la participación de utilidades (decretos 70 y 71); organización del manejo del presupuesto (decreto 164); organización del Instituto de Fomento Municipal (decreto 289); constitución de un depósito de garantía, en dinero efectivo, en el Banco de la República, para la concesión de licencias de importación y régimen de préstamos para obras de fomento económico (decreto 304); aumento del capital del Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico para la realización de la Central Hidroeléctrica del Anchicayá (decretos 671 y 2141); organización del Tribunal Supremo y de los Tribunales Seccionales del Trabajo (decreto 972); canje de monedas extranjeras o títulos representativos de ellas, provenientes de exportación de ganado vacuno y carne por certificados de cambio (decreto 1092); apertura de créditos presupuestales para pavimentar trayectos de carreteras nacionales (decreto 2165); autorizaciones al Gobernador de Cundinamarca para vender al Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, la finca “Ceylán” de Viotá (Decreto 2170); establecimiento de un nuevo arancel de aduanas (decreto 2218); creación de un derecho en favor de las Comisarías de Arauca y Casanare por cada cabeza de ganado que se encuentre en terrenos baldíos (decreto 2385); aplicación de dineros a la compra de maquinaria y equipo para las carreteras en razón de que “las vías de comunicación son medios primordiales para la conservación

del orden público" (decretos 2525 y 2553); aportes a la Caja de Auxilios y Recompensas de la Imprenta Nacional para cubrir las prestaciones sociales de sus afiliados (decretos 2550 y 2593); deducciones para la determinación de la renta líquida gravable considerando que para la conservación de la tranquilidad pública "es conveniente crear incentivos que estimulen y encaucen la actividad privada hacia el fomento de instituciones de asistencia pública o social, de beneficencia, científicas o de educación" (decreto 2556); apertura de créditos adicionales para incrementar el capital del Instituto de Crédito Territorial (decreto 2591); autorizaciones para emitir pagarés con el fin de atender el pago de vigencias anteriores en la Caja de Sueldos de Retiro del Ministerio de Guerra (decreto 2841); implantación del Seguro Social obligatorio "para el mejoramiento del orden público económico" (decreto 3227); determinación de áreas de reserva nacional en materia de petróleos (decreto 3419); y aprobación de un contrato para hacer eficaces y comercialmente operables las autorizaciones conferidas a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río S.A. que se habían concedido porque tenían "altas finalidades de orden público económico" (decreto 3666).

CALAMIDAD PUBLICA

Es evidente que ciertos fenómenos naturales imprevistos, tales como terremotos, avenidas, huracanes, inundaciones, heladas, tempestades, avalanchas y mareas; la inesperada difusión de epidemias y plagas; o la ocurrencia de accidentes que afecten la integridad y salud de muchas personas, como los incendios, explosiones, intoxicaciones masivas, naufragios, caída o colisión de aeronaves, descarrilamientos, destrucción de vías o puentes y otros parecidos acontecimientos, pueden también originar verdaderas crisis y exigir la adopción de medidas de urgencia. A eso se refiere el artículo 122 cuando, bajo la denominación genérica de "calamidad pública", condicionada a su gravedad, establece una de las causales para declarar el estado de emergencia.

El tratamiento de las calamidades públicas ha seguido un curso sensiblemente igual al que se anotó con respecto a las crisis originadas en otros motivos. Así, por ejemplo, el Decreto Legislativo No. 1 de 1925, declaró turbado el orden público en la ciudad de Manizales duramente castigada entonces por un incendio; la ley 3a. de 1926 y el decreto 952 de 1927, teniendo en cuenta la disminución de las siembras, calamitosas a juicio del Gobierno, señalaron gravámenes reducidos a la importación de artículos alimenticios y la ley 52 de 1945, fijó un plan de auxilio a los municipios que sufrieran incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas, asignándole al Congreso ciertas facultades específicas.

Se transitó, además, la vía del artículo 121 para movilizar auxilios en favor de regiones devastadas o remediar situaciones de considerable gravedad. Siempre se entendió que la calamidad pública originaba una excepcional conmoción y obligaba al Gobierno a emplear procedimientos aptos y suficientes para conjurarla.

El Decreto Legislativo 2468 de 1948 autorizó a la Cruz Roja para organizar el "Socorro Nacional en caso de Calamidad Pública" y acordó sus bases de financiamiento.

miento para atender, llegado el caso, las necesidades creadas por terremotos, incendios y otras emergencias. En 1950 también se dictaron medidas legislativas sobre control a los alimentos y medicinas, sobre rehabilitación económica de los damnificados por movimientos sísmicos causados en Norte de Santander, provisión, por conducto del Socorro Nacional a las necesidades más urgentes de los perjudicados por varias catástrofes, auxilio a los damnificados por una catástrofe en Ambato (Ecuador) y organización de una campaña sanitaria contra la fiebre aftosa (decretos 690, 2237, 2388, 2393, 2429 y 2523). En 1967, se dictó el decreto legislativo 521 que ordenó abrir créditos adicionales para atender a la reconstrucción de edificaciones afectadas por movimientos sísmicos, ocurridos en febrero de aquel año en los departamentos del Cauca, Huila y Tolima.

TERCERA ETAPA: ESTADO DE EMERGENCIA

La dificultad de apelar al mecanismo de las facultades extraordinarias y los riesgos que conllevaba el uso del artículo 121 para sortear situaciones delicadas, unidas al avance conceptual y teórico del “orden público económico o social”, llevaron a nuestros legisladores a introducir en la Constitución Nacional un nuevo instrumento ajeno a los inconvenientes de los anteriores y realmente apropiado para casos de perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico o social. De ahí provino el estado de emergencia, cuyos presupuestos, características, requisitos, términos, alcances, responsabilidades y controles quedaron incluidos en la fórmula final de lo que es hoy el artículo 122 de la Carta.

RIESGOS DEL 121

La aplicación del artículo 121 produjo graves desajustes institucionales, algunos de ellos analizados por quienes estudian los peligros propios del uso amplio que suele hacerse de las excepcionales previsiones para tiempos de crisis.

Como se ha dicho con insistencia, la utilización del 121 para sortear crisis económicas y sociales produjo un recorte innecesario de las libertades públicas que quizás no habría ocurrido si los textos constitucionales hubiesen contemplado expresamente procedimientos aptos para responder a las circunstancias difíciles creadas por las situaciones de emergencia. Es claro que junto con los decretos que han servido para demostrar este uso de los poderes del estado de sitio, se dictaron normas sobre restricción al derecho de reunión y a las libertades de locomoción y expresión, censura de prensa, elevación a la categoría de infracciones de determinadas conductas, traspaso a la justicia penal militar del conocimiento de algunos delitos, atribución de competencias especiales a las autoridades de policía, etc.

Otro de los graves problemas que generó el constante uso del artículo 121 para afrontar crisis económicas fue el de obligar al estado de sitio permanente. En efecto, las medidas dictadas no podían tener la transitoriedad de las disposiciones policivas, cuya necesidad termina una vez que la perturbación ha sido superada, si-

no que requerían vigencia indefinida porque estaban llamadas a regular situaciones de efectos no restringidos a la época de las dificultades y debían regir en el futuro, sin limitación temporal cierta, todo por la propia naturaleza de los temas que trataban y por voluntad expresa de quien hacía las veces de legislador.

Ante la cantidad de materias contempladas en la legislación de emergencia, se hizo imposible el levantamiento del estado de sitio, aún eliminada la causa aparente o real de la conmoción, pues el caos y la anarquía hubieran surgido con la desaparición de unas normas expedidas para gobernar situaciones y relaciones que de hecho continuarían presentes, golpeando con su realidad, pero rigiéndose por disposiciones anacrónicas o inconvenientes pues en razón de ello se habían suspendido o, lo peor, sin norma alguna que las regulara. Además, los efectos producidos por la legislación dictada, “transitoria” según el 121, eran múltiples, y no se sabía por qué norma se regirían los que aún no se habían causado o extinguido. Como el orden público, en sus aspectos externos, se hallaba restablecido y la opinión pedía el regreso a la normalidad institucional, se planteó un dilema de sospechosa moralidad jurídica y política: si el Congreso adoptaba formal y materialmente como leyes los decretos de estado de sitio, éste sería levantado; si no lo hacía, el estado de excepción subsistiría y el gobierno continuaría legislando en materias para las cuales ordinariamente estaban facultadas las Cámaras.

Con caracteres de “chantaje”, adornado con la exaltación del retorno a la vida democrática normal y a la vigencia íntegra y plena del Estado de Derecho, la fórmula dio buenos resultados.

Perdida la transitoriedad de la legislación de estado de sitio, por la naturaleza de las materias que trató y por fuerza de las circunstancias, no es extraño que se le hubiese dado carácter permanente cada vez que el país quiso regresar a los cauces institucionales ordinarios. Ejemplos claros son las leyes 90 de 1948, 2a. de 1958 y 48 de 1968. La primera de ellas confirió al Gobierno facultades extraordinarias para adoptar como “normas permanentes” buena parte de los decretos legislativos dictados con posterioridad a los sucesos del 9 de abril de 1948. La ley 2a. dio “provisionalmente fuerza de ley” a los decretos legislativos promulgados a partir del 9 de noviembre de 1949, “con el fin de que el Gobierno pueda declarar restablecido el orden público, sin que esa medida ocasione trastornos de carácter jurídico”. Esa provisionalidad desapareció cuando la ley 141 de 1961 adoptó, en forma definitiva, como leyes todos los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución “desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de julio de 1958, en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores”. Así se hizo, igualmente, en la ley 48 de 1968, que adoptó como legislación permanente, en forma total o parcial, varios de los decretos legislativos dictados entre 1965 y 1968. El decreto 3070 de 1968, que levantó el estado de sitio ordenado en 1965 dijo en uno de sus considerandos que la vigencia de los decretos legislativos adoptados por la ley 48 facilitaba “el tránsito a la normalidad jurídica”.

El doctor Hernando Agudelo Villa defendió el proyecto que se convirtió en la

ley 48 diciendo que no se debe “perder de vista que se trata de dar al Gobierno instrumentos legales para levantar el estado de sitio, sin producir graves traumatismos”, y que el fin principal del mismo era “echar las bases para el levantamiento del estado de sitio” y propiciar la evolución del ordenamiento jurídico de la Nación en consonancia con las nuevas situaciones y los revolucionarios factores económicos y sociales de cambio que están impulsando al pueblo colombiano”. Justificó también la expedición de medidas destinadas a atacar las causas profundas del malestar al señalar que era necesario “reconocer que el instrumento legal que dota al Ejecutivo de medios para regresar a la plena normalidad jurídica, no tiene por sí la virtualidad de lograrla, pues el estado de derecho que se busca restablecer, tiene vida precaria en la medida en que las instituciones democráticas no sean aptas para remover las causas que puedan favorecer la atmósfera de subversión, es decir, para fomentar con celeridad el desarrollo económico e introducir a la sociedad profundos cambios que la hagan igualitaria y justa; y, en el caso colombiano, en particular, en la medida en que no se adapten las instituciones políticas a las condiciones de la vida contemporánea”. Por último, resumió así las razones que tuvo el legislador para acoger el proyecto: “con el criterio de evitar traumatismos de carácter fiscal y de dar estabilidad a normas que reglamentaron en el campo económico situaciones de real emergencia económica y social, con un claro criterio de defensa de los intereses públicos, la Comisión adoptó como legislación permanente, sin modificaciones, diez decretos legislativos de carácter económico y cinco de carácter fiscal”.

LA EMERGENCIA QUE NO PROSPERO

Como reacción contra lo sucedido antes de 1958 y dentro del clima que creó la estabilidad política que empezó a vivir el país, estabilidad que a su vez se vio fortalecida por las reformas institucionales aprobadas después del gobierno militar, se llegó en 1968 al actual artículo 122.

Previamente, es cierto, algunos intentos se habían hecho. En 1953 y 1954, se elaboraron proyectos que respondían a una inquietud cada día mayor en nuestro derecho público. Por razones que no es del caso analizar, estos ensayos no se convirtieron en norma positiva. En 1958 y 1960 fracasaron otros proyectos, tal vez porque el Gobierno de la época, respetuoso de los principios fundamentales de la Carta, no utilizó los poderes del estado de sitio para legislar en materias económicas y sociales, conducta que seguramente le restó importancia y actualidad al tema, a más de que el Congreso se ocupaba a la sazón y con entusiasmo de la modificación del artículo 121, en aspectos que a juicio de los entendidos evitarían que los Gobiernos abusaran de las facultades previstas para épocas de excepción. Sobre todos y cada uno de estos proyectos se incluye información completa en esta compilación. Indudablemente su texto mismo, las exposiciones de motivos y demás pronunciamientos a que dieron lugar son documentos valiosos en la historia del derecho colombiano y constituyen antecedente necesario y útil en la vida de la norma actual.

Durante los debates a que dio lugar el Acto Legislativo No. 1 de 1960 también se

discutió ampliamente en las Cámaras y en otros foros, sobre el denominado orden público económico y social. Por esta razón aquí aparecen los documentos que más relación tienen con el tema.

COMO SE LLEGO EN EL CONGRESO AL ARTICULO 122

La experiencia de 1965 sobre nuevo uso del 121 para legislar en materias económicas y sociales; el carácter permanente que había adquirido el Congreso por la reforma de 1960, y el hecho de que las Cámaras se vieran obligadas a adoptar, en forma de "paquete", varias de las medidas dictadas durante el estado de sitio, plantearon el problema con dramática intensidad e indudablemente contribuyeron a que el proyecto de 1966 tuviera éxito. De esta manera las prácticas de varios años y el proceso iniciado también en épocas anteriores recibieron consagración expresa, pues el constituyente decidió establecer la correspondencia adecuada entre las necesidades propias de la realidad y el marco jurídico mediante la aceptación de una figura depurada por el tiempo y por el uso. De esta especie de itinerario, junto con los antecedentes históricos respectivos, habla el Presidente López en su Informe al Congreso cuando señala cómo "(...) 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, llamada a remediar con medidas de urgencia situaciones semejantes a las contempladas en 1930 por el profesor Jaramillo y en 1944 por 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 en el nuevo artículo, el 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 aún la amenaza de que tal acontecimiento pueda sobrevenir. Concebir la emergencia económica como un hecho súbito e intempestivo, es ignorar los desarrollos cronológicos, característicos de cualquier proceso susceptible de producir un diagnóstico, que es lo que ha permitido hacer del manejo de la economía una ciencia". Más adelante en el mismo documento anota "de qué manera la institución de la emergencia, como figura jurídica, debía imponerse tarde o temprano en la legislación colombiana, a medida que, renunciando a ser el Tibet de Suramérica y del mundo, los problemas económicos nos obligaran a tomar decisiones rápidas, eficaces y discretas". Y recuerda cómo el artículo 121 "se fue prestando gradualmente a la expedición de la legislación más disímil hasta llegar a sustituir, bajo la dictadura, a la propia Constitución. Largo sería citar el sinnúmero de medidas, sin conexión alguna con las razones por las cuales se declaró turbado el orden público, que se expidieron en desarrollo de los decretos de estado de sitio. Del severo 'orden público-económico', que concebía el Ministro Echandía en 1944, con circunspección de magistrado romano e incomparable sagacidad político-económica del mundo contemporáneo, pasamos a las más extravagantes figuras jurídicas. Se declaraba turbado el orden público en razón de un motín estu-

diantil y acababa creándose, por decreto de estado de sitio, el Fondo Vial Nacional. Se producía un conato de huelga violenta en los más apartados confines de la República y, a los pocos meses, se consagraba el impuesto a la soltería o al ausentismo. Se establecía, de esta suerte, un diabólico círculo vicioso dentro del cual, decretado el estado de sitio por alguna razón casi trivial, no se podía después levantar frente a las consecuencias que aparejaría para la economía nacional el que quedaran insubsistentes las medidas económicas dictadas con el carácter transitorio propio del estado de sitio, al protocolizar su expiración. A la natural perturbación, que debía remediarse con la ley marcial, surgía una segunda artificiosamente forjada, como era la resultante de no poder mantener las medidas de estado de sitio, tan pronto como cesaran las causas que lo habían motivado. Fue así, por ejemplo, como año tras año, durante la vigencia del Frente Nacional se aprobaron en bloque las medidas dictadas en el régimen de facto del General Rojas Pinilla, por medio de leyes prorrogando su vigencia, como una forma de legitimar el estado de cosas existente e intentar el regreso a la normalidad”.

Que la consagración definitiva de la emergencia como instituto constitucional fuera la culminación de un dilatado proceso dirigido a mejorar y agilizar la vía de las facultades extraordinarias y a impedir los abusos de la yuxtaposición de conceptos entre lo policial y lo económico, facilitada a través del artículo 121, se comprueba revisando los numerosos documentos que aquí se incluyen empezando con la exposición de motivos que acompañó el proyecto presentado bajo la tutoría jurídica y política de Alfonso López Michelsen, entonces Jefe del Movimiento Revolucionario Liberal.

Durante la discusión de lo que hoy es el artículo 122, en el Congreso de la República también se corroboró la tesis de que al estado de emergencia debía llegar casi inevitablemente el derecho público interno del país, forzado por la ocurrencia de fenómenos imprevisibles y en sustitución de los lentos e inconvenientes mecanismos vigentes.

El Gobierno de la época, por conducto del Ministro Misael Pastrana Borrero, destacó que la referida consagración constituía un evidente éxito dentro de la línea perfeccionista de nuestras instituciones, pues en ningún momento se estaba “improvisando una reforma constitucional” sino recogiendo una inquietud del país, manifestada de tiempo atrás con el objeto de concretarla en fórmulas precisas y de convertirla en estatuto moderno.

III. PRIMERA APLICACION DEL ARTICULO 122

Reunidos y clasificados documentos diversos sobre la estrategia de hecho y de derecho empleada para hacer frente a los períodos de emergencia, cuyo examen podría comprobar en Colombia una trayectoria similar a la de otras naciones, sin perjuicio de las peculiaridades propias de cada medio, parece útil completarlos con los que se produjeron a raíz de la primera aplicación del artículo 122.

Ciertamente es un material abundante, de innegable trascendencia para los análisis

tas de esta etapa histórica, como quiera que refleja los aspectos políticos y jurídicos propios de las épocas de crisis y revela con nitidez los encontrados juicios que cada sector de opinión formuló en su hora.

Se inicia esta parte incorporando documentos anteriores al decreto 1970 de 1974, que bien pueden considerarse como pregones de la utilización del artículo 122.

ANALISIS PONDERADO

Toda la actuación cumplida ante el Consejo de Estado, y los desarrollos que en este alto Tribunal tuvo la petición del Gobierno, constituyen análisis ponderado de la institución y son en realidad las primeras interpretaciones jurisprudenciales conocidas sobre las causas que permiten acudir al mecanismo del artículo 122.

POLEMICA INEVITABLE

Como ejemplos del extenso sacudimiento de opinión producido con la emergencia, por lo menos el perceptible a través de la prensa nacional, se produjeron numerosas notas editoriales en los grandes diarios del país, así como artículos de conocidos columnistas. Admira en dichos editoriales y artículos la precisión y profundidad con la cual sus autores, en breve tiempo, iniciaron el juicio laudatorio o la controversia pugnaz respecto de la determinación del Gobierno, adelantando incluso pesquisas históricas, jurídicas y económicas de considerable magnitud.

Los directorios políticos, los gremios y algunas personalidades eminentes, como el expresidente Misael Pastrana Borrero, también fijaron su posición y lo hicieron franca y oportunamente.

LA EMERGENCIA ANTE EL CONGRESO

Cuando los períodos de crisis hacen imprescindible la concentración de poderes en el Ejecutivo, obviamente en el Congreso, cuyas facultades empiezan a ser compartidas, repercuten con amplitud todas y cada una de las decisiones del Gobierno. Ello explica que pocas horas después de decretada la emergencia se presentaran en las Cámaras, con las firmas de numerosos Senadores y Representantes, múltiples constancias y en distintos tonos muchos de ellos se sintieran obligados a expresar públicamente sus opiniones.

Al término del período señalado en el decreto 1970 y en obediencia al mismo artículo 122, el Presidente de la República informó in extenso al Congreso sobre “las causas que determinaron la emergencia y las medidas adoptadas”, en documento que ahonda en los orígenes de la institución y que destaca la “jurisprudencia, que en cierto modo, se ha sentado con esta primera aplicación de la norma correspondiente”, sin circunscribirse de ninguna manera a lo puramente causal y enumerativo.

EL DEBATE DE CONSTITUCIONALIDAD

Cuanto pueda expresarse con autoridad sobre si los decretos expedidos con las facultades del estado de emergencia se ciñeron a la Constitución, está contenido en las distintas sentencias pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia, según el sistema vigente de control obligatorio y automático. Hubo controversia, naturalmente, materializada en varios salvamentos de voto, e incluso algunas disposiciones, por determinación del Alto Tribunal, resultaron inexecutable.

AGITACION SIN PRECEDENTES

Nunca antes disposición alguna contenida en las enmiendas constitucionales de 1968 fue sometida a tan extenso y ardoroso debate. Los intereses que se creían intocables, exteriorizaron su reacción. La gran masa asediada por la desigualdad y la miseria seguía los desarrollos con prudente atención. Para algunos la aplicación del artículo 122 fue inesperada e insólita, tal vez por estimar equivocadamente que sus normas estaban reservadas a gobiernos de escasa raigambre popular o necesitados de instrumentos jurídicos especiales para afianzarse políticamente. Para otros, los problemas sociales y económicos generadores de la crisis exigieron tan novedoso procedimiento. La mayoría, sin embargo, guardaba en su memoria una frase del Presidente de la República en su discurso de posesión: "Antes que graves circunstancias de orden social y económico perturben el sossegado discurrir de la sociedad colombiana, obligándome a declarar el Estado de Sitio, procuraré apelar al artículo 122 y atacar la raíz del mal con la aplicación de medidas económicas de emergencia, que recurrir al artículo 121 para sofocar la protesta".

Otras disposiciones de la reforma constitucional de 1968 produjeron también aguda controversia en el momento en que se utilizaron. En la Administración Pastana Borrero la creación del Sistema de Valor Constante y de los Fondos Regionales de Capitalización Social, primeras aplicaciones del ordinal 14 del artículo 120, fueron sin duda alguna las medidas que más agitación y revuelo causaron. Los demás debates sobre la enmienda del 68 se habían mantenido en un plano puramente teórico y conceptual, como en los casos de la intervención del Estado para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, y de la unificación del calendario electoral o habían sido únicamente jurisprudencias como los relacionados con la iniciativa del Gobierno en las leyes que decreten inversiones públicas, las asignaciones de los Congresistas y las funciones del Tribunal Disciplinario.

RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO

Una inquietud surge después de examinar todo el material reunido ¿en qué momento y por qué vías se puede deducir la responsabilidad a que hubiere lugar, cuando el gobierno utiliza el artículo 122?

La cuestión se plantea con el fin exclusivo de precisar la forma como los gobernantes pueden ser responsabilizados por el indebido ejercicio que hagan de las facultades propias de la emergencia, es decir, con el ánimo de evitar abusos y po-

sibles desviaciones. Como con el artículo 121 algunos gobiernos expidieron normas ajenas al propósito de restablecer el orden público perturbado por una conmoción interior, no es utópico pensar que con el artículo 122 pueda correrse riesgo semejante, si con el pretexto de conjurar una crisis económica o social o de atender a la solución de una calamidad pública, se desconocen las atribuciones del Congreso, se rompe el equilibrio y la colaboración armónica entre las Ramas del Poder y las medidas adoptadas llegan a crear hechos cumplidos frente a los cuales la acción de las Cámaras sea irrita.

NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD

El artículo 121 señala que el Presidente de la República y sus Ministros son responsables cuando declaren turbado el orden público sin que hubiere guerra exterior o conmoción interior, o cuando cometieren abusos en el ejercicio de las facultades del estado de sitio. Esta responsabilidad está prevista de modo general en el artículo 51, para los casos de violación de los derechos garantizados en el Título III, y de modo especial, entre otros, en los artículos 102, 130 y 131 de la Constitución. Es decir, que independientemente de la conminación específica del artículo 121 y aunque tal previsión no existiera, no están exentos de calificación y sanción los actos arbitrarios o abusivos del Presidente y sus Ministros realizados contra disposición expresa de la Carta o de la ley.

Iguales principios rigen respecto de la utilización del artículo 122, norma que también consagra expresamente la responsabilidad de quienes actúen con base en ella.

De las disposiciones citadas surge inequívoca y reiterada la norma de que el Presidente de la República y los Ministros deben, como cualquier otro funcionario y como todo ciudadano, ajustar su conducta a las prescripciones constitucionales y no saltar el muro de las prohibiciones legales. Obviamente, las infracciones reprochables pueden consistir en acciones u omisiones y la culpabilidad deducirse a título de dolo, culpa o preterintención.

Hay, de otra parte, un conjunto de acciones o de omisiones cuya realización sólo puede darse en quienes tengan el carácter de funcionarios públicos y precisamente cuando la violación de la ley acaece en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas. Son los llamados delitos de responsabilidad. Para su represión, por la dignidad e importancia de la función pública, la ley procesal suele establecer fueros de juzgamiento, de modo que el juez se ubique en una categoría igual o superior a la del justiciable.

Además, existen violaciones de la Constitución y de la ley, susceptibles de sanción, cuyo sujeto activo es extremadamente calificado, a tal punto que sólo un grupo muy reducido de personas puede perpetrarlas. Esta es la situación en que se colocan el Presidente y los Ministros, únicos a quienes puede sancionarse por la declaratoria del estado de sitio o del de emergencia contra las prescripciones constitucionales. Si nadie más tiene esos poderes, resulta claro que quienes los poseen deben responder.

Las violaciones en cuestión, para que produzcan responsabilidad, deben quebrantar normas penales. En otra forma se llegaría a deducir responsabilidad siempre que la Corte Suprema de Justicia declarara la inexequibilidad de un decreto legislativo.

CUANDO HAY LUGAR A RESPONSABILIDAD

El artículo 122 expresamente consagra los dos únicos casos en que puede haber responsabilidad del Gobierno:

- a) Cuando procede sin motivo, es decir, sin que haya perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico o social o no se trate de grave calamidad pública. Equivale a la utilización de una facultad con base en hechos distintos de los previstos por el constituyente.
- b) Cuando abusa de los poderes que le confiere el artículo 122, es decir los usa de manera indebida o con exceso.

PLENITUD DE LAS FORMAS PROCESALES

Las formas procesales para deducir la responsabilidad del Presidente y de los Ministros, consagradas en la Constitución y por tanto de obligatorio cumplimiento, prevén que la misma sólo pueda hacerse efectiva mediante el procedimiento acusatorio de la Cámara y a través de juicio ante el Senado y la Corte, según el caso.

La Constitución y las leyes no reconocen otro tipo de responsabilidad, ni definen infracciones distintas de las mencionadas, ni establecen procedimientos diferentes a cargo del Congreso Nacional o de otra autoridad o persona, para condenar o absolver al Presidente y a los Ministros cuando decreten arbitrariamente el estado de emergencia o abusen de las facultades que éste otorga. No hay otra forma para sancionar estas infracciones porque la eminente jerarquía de los implicados les confiere el ya indicado fuero de juzgamiento.

EL CONGRESO Y EL INFORME DEL PRESIDENTE

El Artículo 122 señala que el Gobierno convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento del término dentro del cual se van a ejercer las facultades del estado de emergencia. Además, dispone que las Cámaras pueden en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos expedidos y que deben examinar hasta por un lapso de treinta días prorrogable por su propia voluntad, el informe motivado sobre las causas que determinaron la declaratoria de emergencia y sobre las medidas adoptadas.

Si bien la disposición no señala exactamente cuál puede ser el objeto del exa-

men del Informe y cuáles los alcances de la atribución que se confía al Congreso, es posible precisarlos diciendo que ellos implican la potestad de inquirir, investigar y escudriñar con diligencia y cuidado. Si el Gobierno cumple con el deber de informar, la lógica exige a las Cámaras que no se limiten a saber que se ha presentado un documento explicativo sino que cumplan con la obligación de profundizar su contenido. De otra manera no se entiende la fijación de un plazo dentro del cual se verifica el estudio, prorrogable incluso si la materia y extensión del informe lo exigen.

La finalidad concreta del Informe es doble:

- a) Facilitar el ejercicio del control político del Congreso sobre la acción gubernamental. El análisis previsto es provechoso por cuanto aporta elementos de juicio en caso de que decida “derogar, modificar o adicionar” los decretos dictados durante el estado de emergencia.
- b) Contribuir al ejercicio del “control penal” pues por este medio, no el único desde luego, y en oportunidad que tampoco es limitativa, los Congresistas pueden formar su criterio no sólo sobre la bondad y conveniencia de las medidas sino también sobre la responsabilidad del Presidente y la de sus Ministros. Si encuentran que ellos hicieron caso omiso de los motivos o hechos señalados en el artículo 122 o abusaron en el ejercicio de las facultades, su obligación es la de obrar con arreglo a la disposición constitucional, es decir, promover la acusación respectiva. Si el Congreso cree que no hay responsabilidad, lógicamente debe abstenerse de acusar y su silencio es elocuente manifestación de conformidad.

ESCOGIMIENTO DE UN CAMINO DISCUTIBLE

¿Qué ocurrió, precluida la primera aplicación de la emergencia y presentado el Informe presidencial a las Cámaras? Hubo exámenes de ese documento e informes sobre la conducta del Gobierno. En uno de estos últimos, el del Senado de la República, se anotó “(. . .) en esta forma se busca establecer si el Presidente de la República y los Ministros, pudieron haber incurrido en la responsabilidad de que trata el inciso 5o. del artículo 122”. Ahí se inició, posiblemente, una vía discutible que concluyó en proposiciones cuyo real alcance puede ser el de fallos absolutorios, anticipados e innecesarios. Nada impediría hoy, ante la remota hipótesis de una acusación, que una y otra Corporación, la Cámara y el Senado, tuviesen que recoger las afirmaciones hechas en las proposiciones que aprobaron o declararse impedidas para actuar por haber prejuzgado en materia tan delicada. Si los informes de las Cámaras tenían por objeto concluir definiendo la responsabilidad del Gobierno, puede pensarse que admitían su culpabilidad como algo probable.

Vale la pena anotar cómo el error de absolver al Gobierno de un cargo que nadie le formuló y mediante un procedimiento improvisado, con el cual las mayorías parlamentarias quisieron posiblemente exteriorizar su respaldo a los actos oficiales, se extendió a los sectores de oposición, pues si ellos estimaban violada la Constitución, han debido usar los procedimientos de acusación o intentar hacer-

lo, en lugar de transitar la infecunda senda de la proposición de censura.

La proposición con la cual termina el informe de mayoría en el Senado afirma que “realmente ocurrieron los hechos previstos en el primer inciso del artículo 122 de la Carta” y que “las medidas adoptadas por los decretos expedidos en ejercicio de las facultades excepcionales del estado de emergencia estuvieron destinadas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”. De esta manera se descartó cualquier tipo de responsabilidad gubernamental por violación de la Constitución y, en consecuencia, se eliminó la posibilidad de un juicio ulterior por la misma causa.

La actuación de la Cámara de Representantes merece el mismo comentario. En efecto, su informe de mayoría excluye el análisis de aspectos constitucionales, porque “en el caso de la emergencia económica, evidentemente no le corresponde calificar la constitucionalidad ni de su declaración ni de las medidas” y, además, porque al Congreso “le toca opinar como resultado del examen que le ordena el artículo 122 sobre la conveniencia de su aplicación”. Aceptando que la función de la Cámara, al examinar el Informe del Presidente es la de “guardián de la conveniencia”, no se ve claramente cómo mediante una proposición, que además equivale a un voto de aplauso o de censura expresamente prohibido por la Constitución, se remediaría la inconveniencia que en un momento determinado el Legislativo pudiera encontrar. En caso como el señalado el camino correcto es el de la presentación del respectivo proyecto de ley. Extraña, también, que si la motivación del informe de mayoría se apoyó en la facultad de calificar la oportunidad de la emergencia y la conformidad de los decretos con los objetivos genéricos del Gobierno y los específicos de la declaratoria, la proposición con que termina optara por manifestar que el Gobierno “procedió con sujeción a lo dispuesto por la Constitución, y en especial a lo que el artículo 122 establece”. En otras palabras, podría pensarse que también la Cámara cerró el debate sobre responsabilidad.

¿Qué valor tiene, para sólo citar una hipótesis, las proposiciones de las Cámaras, absolutorias como se ha visto, frente a una decisión de la Corte Suprema de Justicia en la cual la declaratoria de inconstitucionalidad de un decreto fuera el aspecto perceptible de un abuso de facultades del Gobierno?

En síntesis, las proposiciones fueron un procedimiento equivocado:

- a) Porque se pueden considerar como un voto de aplauso prohibido por la Constitución, y
- b) Porque resultan inadecuadas como expresión del “control penal”, ya que se apartan de las formas establecidas en la Constitución para deducir la responsabilidad correspondiente y pueden implicar una peculiar forma de prejuicio.

POSIBLE CAUSA DEL ERROR

Tal vez en el ánimo del Congreso obró la última frase del Informe del Presi-

dente: "El Gobierno Nacional confía en contar con la aprobación del Congreso como ya ha contado con la de la Corte Suprema de Justicia en lo jurídico". Pero era claro que el Presidente se refería a la aprobación política. Esa aprobación debió entenderse como el anhelo gubernamental de que el Congreso no derogara, modificara o adicionara la recién expedida legislación, con lo cual demostraba la confianza en su bondad y conveniencia. Era el deseo de obtener apoyo para las medidas dictadas.

Como sobre el artículo 122 no existía ninguna clase de experiencia, ni su contenido había sido objeto de examen doctrinal pormenorizado, ni los Tribunales habían tenido oportunidad de crear jurisprudencia, los posibles yerros en el procedimiento sólo deben atribuirse al hecho de ser su primera aplicación, aunque si se vuelve la mirada a su necesario antecedente, el artículo 121, es fácil comprobar cómo respecto de la exposición motivada posterior a la declaratoria de turbación del orden público y de estado de sitio, las Cámaras no se ocuparon de preparar informes, ni de aprobar proposiciones laudatorias o de censura sobre la gestión gubernamental.

Esta inquietud se ha planteado con justicia y objetividad. La real intención al hacerlo es impedir que, en adelante, una errónea interpretación de las normas, pueda paralizar los instrumentos previstos para enjuiciar a quienes abusen de las facultades del artículo 122 o las pongan en funcionamiento por hechos distintos de los señalados en la Constitución.

IV. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA PUBLICACION

La obra se divide en tres partes. Buscando darle una estructura lógica, orgánica y práctica, el enfoque adoptado comprende las distintas perspectivas temporales y conceptuales posibles; por eso se destacan los elementos que precedieron la institución de la emergencia, los que acompañaron su expedición y los que la siguieron, o si se quiere, su historia, sus implicaciones jurídico-políticas y sus consecuencias. En algunos casos esos aspectos se combinan y entremezclan, lo cual contribuye precisamente a darles mayor unidad.

El vacío de información existente sobre el estado de emergencia, pese a las varias obras de difusión de los decretos recientemente aparecidas, pretende ser llenado por ésta.

En la primera parte, agrupados en dos capítulos, uno sobre la noción de orden público, económico y social y otro sobre los primeros proyectos de reforma constitucional en la materia, se examinan, a partir de 1904 y hasta 1974, las variaciones de esa noción en la ley, en documentos de diferente origen y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, así como los intentos concretos, aun cuando fallidos, de llevar a la Constitución en 1953, 1954, 1958 y 1960 una norma basada en el "orden público económico".

La segunda parte comprende lo más importante de la controversia jurídico-polí-

tica que se desató para la institucionalización definitiva de la emergencia. Contiene el proyecto López Michelsen, su exposición de motivos y las rigurosas y sesudas intervenciones de los constituyentes de la época, bien como ponentes o como oradores en los debates que se desarrollaron. Igualmente se reproducen, por ser reveladores de la coyuntura política del momento, documentos del Gobierno de entonces que le dan a la nueva figura el carácter de “garantía para el mantenimiento del orden institucional” y la consideran “eficaz instrumento de acción para el Ejecutivo”.

La tercera y última parte corresponde a las vicisitudes, conceptos y críticas que han rodeado la primera aplicación del artículo 122, con particular énfasis en lo ocurrido a este propósito en el Consejo de Estado, la prensa, la opinión pública y el Congreso.

Dos anexos, uno con el texto de los decretos expedidos por el Gobierno y otro con las sentencias de la Corte Suprema sobre constitucionalidad de los mismos, complementan el plan trazado.

IDEA SOBRE LA PUBLICACION

La idea de hacer una publicación completa en esta materia surgió cuando, en los primeros días de utilización del artículo 122, se vió cómo se argumentaba con desconocimiento del tema u olvidando deliberadamente documentos y antecedentes necesarios para la correcta interpretación de la norma. No de otra manera se entienden las cartas y artículos escritos para precisar si se dijo esto o aquello o para señalar la verdadera intención de lo de más allá. Por ello, en su Informe al Congreso el Presidente López dijo: “El Gobierno considera de la mayor utilidad y provecho, para casos que puedan presentarse en el futuro, ordenar la publicación de los antecedentes de la Reforma Constitucional de 1968, con el objeto de evitar que, por inadvertencia u olvido de quienes participaron en las deliberaciones, se invoquen recuerdos de carácter subjetivo, afectados por la fragilidad de la memoria humana, en lugar de los textos contemporáneos, conservados en las respectivas actas”.

Extendiendo esa razón, se juzgó conveniente reunir en un solo volumen el origen remoto de la institución, a través de su procelosa aventura y de su aparición tímida en el contexto de la ley colombiana, su carga de antecedentes conceptuales, su victoriosa consagración y, por supuesto, los episodios de su primera confrontación con el país político y con la realidad nacional.

Por otra parte, se estimuló la tarea con el ánimo de ver comprobadas las ideas que sobre el proceso de la institución señaló el Presidente López en su Informe al Congreso.

ADVERTENCIAS

1a. Al reproducir textos legales y otros documentos se han subrayado aquellas

partes que se estiman esenciales.

- 2a. Los diversos documentos dentro de cada parte aparecen publicados siguiendo el orden cronológico, de tal manera que se prescinde por completo de prioridades por razón de la jerarquía o prestancia de sus autores y aún del intrínseco valor del texto mismo.
- 3a. Los documentos se han seleccionado según su evidente conexidad con el tema central del estado de emergencia y cuando se reproducen en su integridad o parcialmente apenas están precedidos de una nota explicativa introductoria. No se formula ningún juicio de valor sobre ellos, ni calificación alguna sobre su importancia, extensión o poder de convicción. Del concepto sobre cada texto y de la objetividad y pertinencia de la propia selección hecha debe ocuparse el lector, a quien le incumbe libremente enjuiciarlos.
- 4a. La reproducción de algunos textos de ninguna manera indica la conformidad del compilador con su contenido filosófico, jurídico o político y su inclusión se debe a que se consideraron útiles para que el investigador comprenda cabalmente el curso seguido por la institución.
- 5a. Los documentos se entregan pura y simplemente a los estudiosos, teniendo el cuidado, eso sí, de guiarlos mediante la indicación de la fuente, publicación o lugar de donde fueron tomados, a fin de que si lo consideran necesario acudan a ellos e indaguen sobre su contenido completo.
- 6a. Algunas piezas, particularmente las versiones de actas de las sesiones del Congreso y artículos de prensa, se publican tan fielmente que incluyen los errores gramaticales y ortográficos que tienen en sus originales.
- 7a. Para evitar la repetición del mismo texto, se han suprimido los que forman parte de documentos más extensos, haciendo la respectiva referencia cruzada para facilitar su consulta.
- 8a. De las leyes y decretos se han transcrito aquellos considerandos o artículos relacionados directamente con la intención de la obra y con su tema central.
- 9a. Algunas personalidades cuyos escritos o intervenciones han sido incorporados, expusieron su pensamiento en otras muchas ocasiones, aún con mayor detalle. Por esta razón fueron consultadas previamente, a fin de que indicaran los que estimaran de mayor pertinencia.
- 10a. No pretende ser esta obra un catálogo exhaustivo de disposiciones ni agotar la posibilidad de hallar nuevos y más convincentes o contrarios elementos de juicio. Si no se incluyen muchos otros textos no es porque carezcan de mérito ni porque haya existido discriminación en favor o en contra de al-

guien, pues este trabajo puede completarse y perfeccionarse, con el concurso de los lectores.

IMPORTANCIA

El Gobierno Nacional, en virtud del Decreto 1970 de 1974, declaró el estado de emergencia y en los cuarenta y cinco días siguientes utilizó las facultades que le concede la Constitución. Este hecho, por fuerza de su singularidad y características, conmovió profundamente tanto al sector político como el económico y, desde luego, al jurídico. Despertó inquietudes y creó expectativas, desencadenando, como era previsible, críticas, comentarios, polémicas y disputas, pues por primera vez entraban en acción los mecanismos concebidos seis años antes y porque, además, coincidieron excepcionales circunstancias en el interior del país, algunas de ellas consecuencia de sucesos universales, que exigían imperiosamente la intervención del Gobierno.

Esta primera aplicación participa de un triple atractivo: es la consolidación progresiva de una figura nueva en el mundo del derecho; revela un deslinde entre antiguos métodos utilizados para prevenir y remediar trastornos económicos, jurídicamente discutibles, y rumbos modernos, montados en la necesidad de fortalecer el estado de derecho; y finalmente, constituye llamativo precedente, con la suficiencia que otorga lo experimental, para crear jurisprudencia y doctrina constitucionales.

Quienes intervinieron en los debates o prestaron su concurso autorizado y fecundo a la elaboración de esta figura apasionante del derecho público interno del país, necesitan tener a su alcance una compilación de características especiales. La requieren desde luego, los historiadores, politólogos, jurisconsultos y hombres de empresa. Probablemente la reclamen estudiantes universitarios e investigadores. Y obviamente la exige ese amplio ámbito de opinión que, reflexivamente, aspira a sopesar la gestión del gobierno, sin acudir a oficiosas cajas de resonancia y a las voces de quienes más parecieron anticuados propagandistas que responsables del servicio puesto bajo su cuidado.

Las medidas dictadas son muy recientes y no se extingue todavía el rumor que su expedición causó. Muchos exploradores de lo económico y lo jurídico aún buscan su verdadero alcance y tratan de precisar todas sus consecuencias.

Esta publicación desea satisfacer en forma documentada y seria, la demanda de ilustración que la inteligencia nacional reclama cuando algo conmueve e impresiona a la sociedad entera.

Es apresurado un juicio definitivo sobre todos los aspectos de la primera aplicación del artículo 122, aunque sus resultados positivos empiezan a ser reconocidos por el país, e incluso presuntuoso el análisis exegético de su entraña jurídico-política. De ahí que esta obra tenga prioritariamente un propósito didáctico, en cuanto permite enseñar al consultante que es, cómo y por qué existe la institu-

ción de la emergencia en Colombia.

V CONDUCTA DEL PRESIDENTE LOPEZ

Quede claro que si bien la intención de la obra es informativa y educativa, como quiera que en ella los estudiosos van a encontrar en su texto original y con objetividad manifiesta, importantes documentos que pueden implacablemente analizar para extraer las conclusiones que se impongan, no puede eliminarse un juicio de valor sobre la esmerada fidelidad del Jefe del Estado al cumplimiento de sus promesas. En su obra, descartó la utilización del artículo 121 para sofocar la protesta, y prefirió emplear el instrumento de la emergencia puesto en sus manos por la Constitución. Si había forma de atender los problemas económicos sin limitaciones a las libertades públicas, era preferible soportar una terapia que afectando algunos intereses privilegiados previniera no sólo esas limitaciones sino la propia pérdida de las libertades y el abandono de los intereses colectivos. El Presidente López, respetuoso de los principios constitucionales, no vaciló en emplearlos cuando se percató de que apuntaban síntomas graves de perturbación económica y lo hizo reflexiva y prudentemente, corriendo el riesgo de contrariar a pocos para beneficiar a muchos. Hasta los más enconados críticos reconocen en el Primer Magistrado severa continuidad de pensamiento, concepto lúcido sobre la extensión de sus prerrogativas y facultades, ligado todo ello a una conducta escrupulosa, diáfana, en el manejo de esos trascendentales mecanismos y a una lógica imbatible en la explicación de su proceder. No en vano se velan armas en el altar de la Constitución y de la ley.

JAIME CASTRO

Bogotá, octubre de 1975