

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

A. — En todas las legislaciones se ha reconocido siempre el llamado poder Excepcional del Estado, nacido de un derecho de necesidad del gobierno correlativo del mismo derecho de necesidad del pueblo, fundado en el conocido principio de la legislación romana: “*Salus populi suprema lex est*”. Dicho poder, que es desde todo punto de vista contrario al ejercicio de la libertad y de los derechos individuales, debemos aceptarlo en caso de necesidad y siempre como excepción para no sacrificar la parte al todo.

Este estado de necesidad ha sido universalmente reconocido por las constituciones de los estados más civilizados, y así desde Roma encontramos como fruto de ello la dictadura que hizo exclamar aquella célebre frase: “*Videant Consules ne quid detrimenti respublica capiat*”. En Venecia, unos pocos Consejeros tenían facultad para adoptar en casos de necesidad, resoluciones urgentes tendientes a conservar y salvaguardar la existencia del estado.

Muchas Constituciones establecen disposiciones precisas taxativamente enumeradas, para comprobar la existencia del estado de necesidad, con el exclusivo objeto de limitar en cuanto sea posible el ejercicio del “poder excepcional del estado”. En Roma, por ejemplo, era necesario un *Senatus-Consulto* y en Inglaterra se requiere un *octo* del parlamento declarando la suspensión del *Habeas Corpus*. Según otras Constituciones como la Prusiana, los únicos casos en que puede ser

suspendido el orden legal, ocurren con la existencia de guerra exterior o de rebelión intestina.

Entre nosotros, la Constitución Nacional, establece en su artículo 117:

“En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones.

Los decretos que dentro de éstos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento; y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades concedidas en el presente artículo.

Restablecido el orden público, el Gobierno convocará el Congreso y le pasará una exposición motivada de sus providencias.

En el caso de guerra exterior, el Gobierno convocará el Congreso en el decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República, para que se reúna dentro de los sesenta días siguientes, por derecho propio”.

Apoyándose en este artículo, dicta el Gobierno los Decretos Legislativos de Carácter Extraordinario, que como son medidas de emergencia dictadas para un momento determinado es claro que dejan de regir tan pronto hayan pasado las circunstancias que los motivaron: y por la misma razón, no pueden derogar las leyes sino únicamente SUSPENDER la vigencia de aquéllas que sean incompatibles con el estado de guerra exterior o perturbación interior.

Como una garantía de los derechos individuales de los ciudada-

nos y para no dejar al arbitrio del Presidente la declaración de turbación interior o guerra exterior y consiguientemente investirse de facultades extraordinarias, el Constituyente consideró indispensable —con muy buen tino político— hacer solidariamente responsables con el Presidente de la República, a todos sus Ministros mediante la exigencia de la firma de ellos para todos los actos de tal naturaleza, y establecer asimismo, la responsabilidad de cualquier funcionario público en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

También se hacía indispensable, previo concepto del Consejo de Estado, corporación que además debía ser oída por el Ejecutivo, cuando se iba a convocar el Congreso a sesiones extraordinarias, cuando se iba a conmutar la pena de muerte —caso en que su concepto obligaba al Gobierno— para la aprobación de tratados públicos, para permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional o la estancia de buques extranjeros en aguas Colombianas; y lo más importante de todo, para la declaración de turbación del orden público con su necesaria consecuencia del ejercicio de facultades omnímodas por parte del ejecutivo lo mismo que para la apertura de créditos extraordinarios y suplementarios al presupuesto general; pero el Acto Reformatorio número 10 de 1905 suprimió ésta corporación y como consecuencia de ello, el Presidente pudo sin trabas de ninguna naturaleza y sin mediar consulta alguna, conmutar la pena capital, aprobar los tratados públicos y ejercer todas las funciones adscritas al Consejo de Estado, pudiendo reformar a su voluntad el presupuesto general de la Nación y declarar turbado el orden público, para así investirse de facultades extraordinarias al tenor del artículo 121 de la Constitución de 1886, equivalente al 117 de nuestra Codificación actual. Que motivos de conveniencia pública obraron en el ánimo de los miembros de la Comisión encargada de informar sobre el proyecto del Gobierno, para suprimir el Consejo de Estado?

Uno de ellos dijo que dicha medida obedecía a la necesidad de reducir empleos para hacer las economías “emprendidas en el camino de la reconstrucción nacional por el eminente ciudadano que presidía los destinos de Colombia”. Otro declaró que la “tal Corporación era un engranaje inútil en la administración pública”. En cuanto al miembro liberal de dicha comisión se abstuvo de opinar y guardó absoluto silencio, a pesar de haberse aprobado la supresión del Consejo de Estado por unanimidad de votos.

Fué éste un grande error cometido por el Constituyente y del cual

todavía se resiente nuestra estructura jurídica, ya que, si de efectuar economías se trataba, basta revisar las sumas que han valido al tesoro nacional, las consultas de una mínima parte de los asuntos atribuidos en antes al Consejo de Estado y lo que se pagó a los Abogados Auxiliares de los Ministerios; y en cuanto a la inutilidad de dicha Corporación, debemos aceptarla si no habría de imperar más que la voluntad del ejecutivo, cánón contrario a nuestra organización esencialmente democrática.

En 1914, por medio de un Acto Reformatorio de la Constitución Nacional y para subsanar en lo posible el error cometido, se creó de nuevo el Consejo de Estado, disponiendo dicho acto en su artículo 7° que:

‘ En los casos de que tratan el artículo 28 de la Constitución y el 33 del Acto Legislativo número 3 de 1910, (24 y 117 de orden). El Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado para dictar las providencias de que tratan dichos artículos”.

Los conceptos del Consejo de Estado, debe oírlos el Gobierno por vía de acierto y de prudencia, en manera alguna porque ellos sean obligatorios para el mismo, como muy claro lo expresa el artículo 6° del Acto Legislativo de 1914 que dice: “Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno”.

Sin embargo, en mi concepto, no estuvo en el espíritu del Constituyente el consagrar dicho principio en una forma tan completa como se deduce del mencionado artículo 6°, por que, en algunos casos y atendiendo a la lógica de las disposiciones, el concepto del Consejo de Estado sí obliga al Gobierno, como sucede por ejemplo, en el caso del numeral 10 del artículo 115 de la Constitución Nacional, pues aquí el Consejo está supliendo la falta del Senado, cuyo concepto obliga al Gobierno de conformidad con el numeral 6°, del artículo 91 de la Ley de Leyes.

Dice el Dr. José Vicente Concha, en sus “Apuntamientos de Derecho Constitucional”:

“La teoría de que ha de concederse al poder ejecutivo facultad para asumir en determinadas circunstancias de conmoción o turbación del orden público, o de guerra con el extranjero, funciones legislativas, fuera de que es contraria a todo régimen constitucional que mezca con propiedad tal nombre, es fuente de innúmeros abusos y pone en la Constitución misma el gérmen de su desconocimiento. La confusión de los diferentes poderes públicos en unas sóloas manos, aunque

transitoria, lleva por necesidad al despotismo. El Gobierno que por un momento pisa esa senda, avanza luego en ella casi fatalmente, no puede detenerse ya, y es absurdo que una Constitución contenga entre sus cánones lo mismo que ha de servir para desconocerla y suspender su imperio. Si por ese camino se pretende constituir un Gobierno fuerte, que reprima el desorden y tenga medios de mantener las garantías sociales, sobre todo en nacionalidades nuevas, afligidas por el flagelo de la guerra civil y de las conmociones políticas, no se debe olvidar que en esos países las más de las veces son los gobernantes los autores de las rebeliones, los que desconocen el régimen legal para sustituirlo con su voluntad, asumiendo una dictadura sui-generis que, a diferencia de la de los tiempos de Roma, no surge para defender los derechos de la Nación y salvar su soberanía, sino para proteger y amparar los mezquinos apetitos de mandatarios sin honor y sin conciencia, que elevados al poder, violan así sus juramentos como la confianza que se les dispensó, y convierten la República en feudo o patrimonio propio de una oligarquía. Y es de simple buen sentido que si la ley fundamental de un pueblo debe contener cuanto es necesario para conservar el orden contra posibles conmociones populares, no debe dejar nunca inerme y maniatada a la Nación para defenderse de los malvados que en el poder llegan a desconocer esa misma ley”.

En el terreno meramente especulativo de la teoría jurídica, tienen su plena validez las opiniones transcritas, desde que Montesquieu estableció la división de los poderes públicos, más en la vida jurídica de los pueblos el estado de necesidad de que antes hablamos, es de una evidencia objetiva tal, que se impone por encima de todas las consideraciones de orden teórico —abstractas por naturaleza— y el cual, tiene que ser así reconocido por el legislador, so peligro de que sus normas positivas sean inoperantes ante la realidad del medio para el cual legisla.

Además, como muy bien lo dice Samper, todo lo dispuesto en el artículo que comentamos, que en principio es justo y excelente, mirado desde el punto de vista del derecho de los ciudadanos pacíficos y aún del mismo interés nacional, podría ser vituperable en su ejecución si su ejercicio no estuviere precidido de una serie de condiciones y requisitos inventados por los Constituyentes de 1886, como fruto de sus sinceras persuasiones y de la experiencia política de nuestro país y cuya única finalidad es resguardar el orden contra el apasionamiento político del Presidente o contra su misma imprudencia.

Por qué la declaración de guerra exterior o conmoción interior de que trata el artículo 117 de la Constitución Nacional, corresponde al Presidente de la República y no al Parlamento como representante del pueblo, y a quien lógicamente debería corresponder, dentro de una organización democrática, como la nuestra?

Más ello encuentra la razón de su existencia —como lo anota algún autor— en que el Parlamento puede no encontrarse reunido en el momento preciso en que ocurre el alzamiento o la guerra con el extranjero, y en muchas ocasiones —por obvias razones, especialmente de índole política— no posee la capacidad necesaria para valorar las urgentes necesidades del Estado, ni para adoptar las medidas que se consideren oportunas ni aún para satisfacerlas.

El Congreso tiene sinembargo, la facultad de examinar el modo como el Gobierno ha hecho uso de las facultades extraordinarias concedidas para éstos casos, basándose en un detallado informe que por mandato Constitucional, debe pasarle el Ejecutivo tan pronto como hayan cesado las circunstancias que motivaron las facultades extraordinarias y de las cuales responde no sólo el Gobierno sino cualquiera autoridad pública en el ejercicio de ellas, como quiera que de éstas se puede abusar más que de cualquier otra facultad conferida al Gobierno, por medio de violencias y opresiones no exigidas por ninguna necesidad real, como ha ocurrido con relativa frecuencia en nuestro país, principalmente en épocas de reacciones políticas.

Posteriormente por medio de un decreto expedido el 29 de diciembre de 1904, el Presidente de la República, General Reyes, declaró turbado el orden público en Cundinamarca y Santander, pretextando que según las noticias precedentes de la frontera del Táchira, había ocurrido un alzamiento en Venezuela y se intentaba invadir a Colombia, noticias éstas que nunca fueron confirmadas; y por lo que el Gobierno vino a quedar investido de Facultades Extraordinarias “para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento”, según el artículo 121 de la Constitución de 1886; pero como ya lo vimos, nadie disputaba los derechos nacionales y el alzamiento de verificarse era en territorio extranjero. Esto no obstante, y aunque el estado de sitio se limitaba a Cundinamarca y Santander porque así lo disponía expresamente el decreto mencionado, el Gobierno obrando claramente en oposición a la Constitución Nacional, hizo uso de las Facultades Extraordinarias legislando para todo el país sobre fundación del Banco Central, arbitrios fiscales, autorizaciones al poder ejecutivo, tarifa de

aduanas, reorganización de intendencias aumento de sueldos, aprobación y caducidad de unos contratos, centralización de la instrucción pública, suspensión de una actuación judicial, prensa, creación de un nuevo ministerio y de colonias penales y militares, y sobre otros ramos de legislación adscritos tan sólo al poder legislativo.

La disposición del artículo 121 de la Constitución de 1886 —equivalente al 117 de la nueva codificación— es al decir del Dr. Samper, lo único verdaderamente científico y conveniente ya que se funda en la verdad de las cosas, en necesidades prácticas y evidentes de una situación del todo anormal, en el derecho y el deber que tiene el Gobierno de defender la nación y defenderse él mismo, y en el legítimo interés de la sociedad de armarse y obrar con energía cuando se siente amenazada por peligros externos o internos.

Y concluye el autor citado: “A nuestro entender, jamás Constitución alguna había dado en Colombia garantías tan serias y eficaces a las libertades públicas y a los derechos e intereses del Estado, como las que éste artículo contiene; y él concilia con sabiduría los fueros de la libertad y la justicia, mirando al derecho de los ciudadanos, con la fuerza que necesariamente ha de tener la autoridad, para ser eficazmente protectora del orden social”.

B. — Puede también el Gobierno encontrarse investido de Facultades Extraordinarias, porque el Parlamento se las haya conferido. Este fenómeno jurídico que es *sui-generis* o exclusivo en nuestro Derecho Público, fue consagrado por primera vez en 1886 y luego reproducido en idéntica forma en el numeral 9°. del artículo 69 de la actual Codificación, que dice:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

9°.—Revestir, *PRO TEMPORE*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”.

Con base en éste numeral, puede el Gobierno dictar los Decretos-leyes propiamente tales, que como se ve provienen de autorización legal, indentificándose en ello con los Decretos con Fuerza de Ley, pero diferenciándose sustancialmente en que los últimos tienen que sujetarse a disposiciones sustantivas previamente dictadas, mientras que los primeros no necesitan conformarse con ninguna norma sustantiva, sino únicamente con la limitación de la autorización correspondiente; constituye la naturaleza intrínseca de ésta clase de Decretos, su fuer-

za para modificar y derogar toda la legislación existente, ya que su vigencia es indefinida y sólo pueden ser derogados por medio de una ley en sentido formal o por un Decreto de la misma naturaleza, y como cualquier otro acto del Gobierno exigen la firma del Presidente de la República y del Ministro o Ministros respectivos.

Dice Samper, que los Constituyentes de 1886 en vista de los desastrosos efectos producidos por el artículo 91 de la Constitución de 1863 que imponía el Derecho de Gentes como parte integrante de la legislación nacional y mandaba aplicarlo especialmente en los casos de guerra civil, ya que invocando dicho artículo el Gobierno se investía frecuentemente de Facultades Extraordinarias poco menos que ilimitadas, para suspender y aminorar las garantías individuales, con entera pretermisión de las facultades que el Congreso pudiera tener en el asunto, y reconociendo también la necesidad que puede existir en casos excepcionales de investir al Gobierno de facultades extraordinarias para asegurar la existencia de la nación y el peligro que corren las libertades públicas cuando un Gobierno de facto adquiere dichas facultades, resolvieron conciliar éstas dos verdades en una norma legal, como quiera que si para sustraer al país a los males de la anarquía ha de aceptarse el mal menor, las facultades extraordinarias deben ser ejercidas de derecho, por virtud de una ley que las autorice.

También en ésta clase de Decretos se ha hablado de una delegación del poder legislativo al ejecutivo, más el Presidente no obra por dicha delegación sino por derecho propio en virtud de las facultades extraordinarias de que viene a hacer uso por ministerio de la Constitución.

Del texto constitucional que estudiamos, se deduce que el Parlamento al investir al Gobierno de facultades extraordinarias, debe llenar tres requisitos fundamentales. 1°. Las Facultades Extraordinarias han de ser concedidas PRO TEMPORE; 2°. Deben ser exigidas por la necesidad o aconsejadas por la conveniencia pública y 3°. Las Facultades Extraordinarias que se le confieran al Gobierno, han de ser precisas.

1°.—La ley por medio de la cual se confiere facultades extraordinarias al Gobierno, tiene que contener una limitación precisa en cuanto al tiempo del ejercicio de ellas; o en otras palabras, debe señalar el día hasta el cual puede el Gobierno hacer uso de las facultades extraordinarias, no pudiendo éste por medio de un Decreto-Ley prorrogarse dicho plazo, pues ello constituiría un fraude a la Constitución ya que

la disposición constitucional le da al poder legislativo la facultad privativa e indelegable de señalar el tiempo del ejercicio de las facultades extraordinarias.

2º.—Podemos afirmar que dentro de nuestra organización jurídica, las facultades extraordinarias se confieren al Gobierno cuando, debido a las circunstancias especiales en que se halla el país, es nula la labor legislativa del Parlamento.

Existen, en efecto, circunstancias especialísimas en que es necesario obrar con suma rapidez, debido a la crítica situación bien sea de orden económico, político, fiscal, etc., por que atraviesa la Nación, y como a ello se oponen los distintos intereses particulares de cada congresista y la heterogeneidad en la composición política del Parlamento, éste haciendo uso de la atribución constitucional y si juzga que la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejan, puede invertir por un tiempo claramente limitado de precisas facultades extraordinarias, al Gobierno.

No obstante las razones expuestas, creo que ellas no bastan para justificar la existencia de las facultades extraordinarias, ya que como veremos más adelante, ellas riñen con el principio de la separación de los poderes públicos que es hoy aceptado como postulado clásico en todas las legislaciones: basta con detenernos un momento para observar el vacío que llena las facultades extraordinarias y darnos cuenta de que ellas provienen únicamente del modo tan deficiente como cumplen los parlamentarios su labor legislativa.

3º.—Las Facultades extraordinarias deben ser precisas, es decir fijas y determinadas; más como la precisión admite grados debemos tratar de señalar dentro de lo elástico de dicho concepto, que grado de precisión exigen las facultades que estudiamos. Ante todo, deducimos del análisis del texto constitucional transcrito, que su espíritu y letra exigen que sea el parlamento el que fije y determine esas facultades y en ningún caso el Presidente de la República.

Tratando esta materia, escribió el Dr. Luis Eduardo Villegas:

‘Preciso, en éste caso, es puntual, fijo, exacto, cierto, determinado, según puede verse en la 13ª. edición del diccionario de la lengua castellana por la real academia española. Para llenarse esa condición debía tratarse de facultades puntuales, fijas, exactas, ciertas y determinadas, esto es, de facultades precisas tanto por la indicación de las especies como por lo invariable, fijo y cierto de la cantidad de cada gramen.

Esta cantidad debía estar determinada por una cantidad invariable, puesta por el Congreso, v. gr. un peso por cada kilogramo de tabaco extranjero que se dé al expendio.

Una cantidad en que sólo se fija el máximo de la contribución, como “hasta un peso por cada kilo de tabaco”, no es cantidad fija y determinada, sino imprecisa y vaga: es la expresión de todas las cantidades que caben en un centavo y cien centavos; es permitir que el Gobierno no grave, si no quiere, el tabaco extranjero o que lo grave con un centavo el kilogramo, o con dos, o con tres, etc. No se trata, pues, de una sola cantidad, sino, a discreción del Gobierno, de todas las cantidades que quepan entre la unidad y el máximo; y esas cantidades, si se apela a las fracciones, como puede apelarse, son infinitas. Fuera necesario que a lo infinito, o siquiera a lo indeterminado, pudiese aplicarse el calificativo de preciso, violando las más elementales nociones del lenguaje y del espíritu humano. Si lo conferido no fueron precisas facultades sino facultades imprecisas y vagas, (se refiere a la ley 126 de 1914) contra la exigencia esencial del ordinal 10°, (idéntico al ordinal 9° del artículo 69 de la actual codificación) las facultades de que se quiso investir *pro tempore* al Presidente de la República son abiertamente inconstitucionales”.

Sin necesidad de aceptar una tesis tan rigurosa como la anterior, porque nos conduciría a las autorizaciones ordinarias que por ministerio de la constitución puede el Congreso conferir en cualquier época al Gobierno, creo que basta señalar claramente los fines especiales a que se hayan de encaminar las medidas extraordinarias que se otorguen al Presidente de la República, teniendo cuidado, eso sí, de no conferirle facultades extraordinarias sobre aquellas materias que son privativas del Congreso, porque entonces esas medidas serían claramente inconstitucionales.

Dentro de las atribuciones del Congreso existen unas que le son privativas e indelegables, de tal suerte que por ningún motivo puede ejercerlas otro órgano distinto del legislativo; de acuerdo con ésta tesis que es aceptada por los más eminentes tratadistas de derecho Constitucional, existen ciertas materias sobre las cuales no puede el Parlamento conferirle facultades extraordinarias al Gobierno, como sucede por ejemplo, con el establecimiento de nuevos impuestos y con la organización del Ministerio Público. A éste respecto dice el Dr. Samper, miembro que fué del Consejo Constituyente de 1886:

“Se comprende también que las facultades extraordinarias han de

estar en armonía con la naturaleza del poder ejecutivo; pues al ser legislativas o judiciales, envolverían flagrante violación de la Constitución. Tampoco es admisible que el Congreso, a título de conceder al ejecutivo facultades extraordinarias, le delegue sus propias atribuciones. Ninguna disposición constitucional autoriza semejante abuso”.

De lo anterior podemos concluir que sólo sobre aquellas materias que no son privativas del Congreso, puede éste conferirle facultades extraordinarias al Gobierno. Por ésto, son abiertamente inconstitucionales los decretos números 2226 de 1931 y 92 de 1932, dictados en uso de autorizaciones extraordinarias, y las leyes 99 y 119 de 1931 que autorizaron expresamente al Gobierno nacional para establecer nuevos impuestos, y aumentar, disminuir, reorganizar o refundir los existentes.

Sobre éste tópico, escribieron los doctores Tancredo Nannetti y José Miguel Arango:

....Porque debiendo ser precisas esas autorizaciones, ésto es determinadas, es necesario que quien las confiere las detalle a fin de que el mandatario pueda ejercerlas, y salta a los ojos que el Congreso no podrá facultar al Ejecutivo para variar la tarifa de aduanas porque delegaría jurisdicciones que le son privativas, ni podría permitirle que cobrase impuestos indirectos desde el momento que se establecieran, por prohibirlo la C. N.

Acceptada la tesis de que el Congreso, en uso de la atribución del inciso 10°. del art. 76 mencionado, (igual al inciso 9°. del art. 69 de la última codificación) puede revestir al Presidente de facultades que el primero no tiene o que no puede ejercer por prohibírsele la C. N., se tendría que los Constituyentes de 1886 dejaron al arbitrio de la mayoría del Congreso todo el capítulo de derechos civiles y garantías sociales, lo cual es inadmisibile”.

Repasando la historia nacional, vemos como en multitud de ocasiones se ha usado entre nosotros de las facultades extraordinarias, las más de las veces obrando de acuerdo con los preceptos constitucionales, pero en otras ocasiones abusándose tanto de ellas que el Dr. José Vicente Concha escribió que la Constitución ‘era un rey de burlas”.

Para no hacerme demasiado prolijo en una enumeración que carece de mayor importancia, me limitaré a repasar las principales ocasiones en que, a partir de la reforma constitucional de 1910, se ha investido al Gobierno de facultades extraordinarias, tratando de analizar un poco la ley 128 de 1941 que es la última ley de ésta naturaleza

y por medio de la cual se concedió autorizaciones extraordinarias al Dr. Eduardo Santos.

Por medio de la ley 126 de 1914, se concedió al Gobierno facultades extraordinarias, para gravar en cierta medida y dentro de ciertas barreras, el tabaco extranjero, los licores destilados extranjeros, las bebidas fermentadas extranjeras, el champaña, los perfumes y los naipes; para reorganizar la renta de timbre nacional y papel sellado, con derecho a hacer doble el impuesto; para gravar en determinada escala la exportación del oro, de platino y de maderas; para gravar la pesca mayor en los mares territoriales; para acuñar hasta dos millones de pesos en monedas de plata; para reducir sueldos, suprimir empleos, y reorganizar oficinas; para arreglar la administración de los nuevos impuestos creados por la ley, y para hacer los gastos que demandara el cumplimiento de ella.

La ley 69 de 1917, autorizó al Presidente, para gravar con un centavo cada envase o envoltura de preparaciones medicinales, con medio centavo las cajitas de fósforos, con un centavo cada litro de algunas bebidas y para elevar a cinco centavos por cada kilogramo de peso, el gravamen sobre vinos extranjeros.

Por medio de la ley 3 de 1926, se concedió al Gobierno facultades extraordinarias, para suprimir o reducir los derechos de aduana, y demás adicionales a ellos, sobre ciertos artículos taxativamente enumerados; para suprimir o reducir el derecho de tonelada y el impuesto fluvial sobre los mismos artículos, y para dictar medidas tendientes a evitar el monopolio o el acaparamiento de víveres.

La ley 89 de 1928, autorizó al Presidente, para poner en vigencia el artículo 1°. de esa misma ley, referente a cómputo de fracciones en el impuesto de pasajes, a cierta excepción en éstos impuestos y al pago por aforos mensuales.

Posteriormente, en 1931 y por medio de la ley 81 de ese año, se invistió al Gobierno nacional de facultades extraordinarias, para restablecer el gravamen de importación que antes pesaba sobre el petróleo, la bencina y la gasolina, y para refundir en una tasa única de derecho de aduana los impuestos de tonelada, de sobordo y de timbre nacional que hoy gravan la importación de mercancías al país.

Comenta el Dr. Miguel Moreno Jaramillo, que las facultades extraordinarias estuvieron “de acuerdo con la constitución, por lo fijas, hasta mediados de 1931; contrarias a la constitución, por lo inciertas, en los últimos meses de 1931”.

Y más adelante agrega el mismo autor:

“El respeto a la ley de las leyes duró hasta que fueron expedidas las 99 y 119 de 1931, a cuyo análisis le habrá de llegar su turno y su vez, si Dios fuere servido.

Con esas dos leyes, y con los decretos legislativos a que han dado pie, se borró la clamoreada fisonomía civil y democrática de éste país. Son tan muchas las facultades extraordinarias concedidas por ellas cuanto puedan ser los deseos patrióticos de su excelencia el señor Presidente y de su señoría el señor Ministro”.

Con la ley 99 de 1931, se autorizó al Dr. Olaya, para restringir la importación de mercancías extranjeras y para tomar las medidas financieras y económicas que sean precisamente indispensables para conjurar la crisis porque atravesaba el país.

Y la ley 119 de 1931, complementaria de la anterior, prorrogó el plazo señalado al Presidente de la República para ejercer las facultades extraordinarias que le concede el artículo 4º. de la ley 99 de 1931; y autorizó al Gobierno, para establecer, aumentar, disminuir, reorganizar o refundir los impuestos que el Gobierno considere indispensables.

Ya vimos como el Presidente invocando la autorización expresa comprendida en éstas dos últimas leyes, dictó los decretos números 2226 de 1931 y 92 de 1932, creando nuevos impuestos y obrando así en abierta oposición con la carta fundamental, que atribuye dicha función de una manera privativa e indelegable al órgano legislativo.

En 1932, mediante la ley 23 de ese año, los legisladores volvieron a usar de la insólita autorización constitucional, para investir por tercera vez consecutiva al mismo Presidente de la República, de facultades extraordinarias, ésta vez para hacer en el personal, funciones y asignaciones del tren administrativo nacional, las modificaciones que estimara necesarias para mantener el equilibrio entre los ingresos y gastos del tesoro: para suprimir o disminuir los impuestos indirectos establecidos o aumentados de 1930 en adelante; para celebrar con el Banco de la República las operaciones financieras que la situación económica y fiscal hiciera necesarias; y para otras medidas de igual naturaleza.

Finalmente, por virtud de la ley 128 de 1941, se confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República, Dr. Eduardo Santos, dejando ahí suspendida la ya larga serie de leyes de ésta naturaleza, que hablan bastante claro de la ineptitud de nuestros legisladores

y que, desgraciadamente para el país y a juzgar por los antecedentes legislativos de 1930 para acá, no pasará mucho tiempo sin que ella se reanude.

El artículo 16, de la citada ley 128 de 1941 dice:
(los subrayados son míos).

“Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 20 de Julio de 1942, para tomar las medidas que *sean indispensables* en el orden internacional o interno, para el mantenimiento leal y completo de la política de solidaridad y cooperación interamericanas de acuerdo con los compromisos *anteriores* de la nación.

Asimismo, revístese al Presidente de facultades extraordinarias y hasta la misma fecha, para adoptar *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.

Igualmente usará de las mismas facultades y en el mismo tiempo, para organizar la vigilancia, control y reglamentación de las actividades de los extranjeros en el país; para ejercer el control total o parcial de las empresas o entidades cuyo funcionamiento pueda afectarse por virtud de medidas tomadas en relación con ellas por los países beligerantes; para controlar el movimiento de fondos y cuentas de ciudadanos o entidades extranjeras y el de títulos o acciones pertenecientes a extranjeros; para proteger los intereses de los accionistas colombianos en sociedades que tengan su sede en país extranjero; para reglamentar la entrada, permanencia y salida de los extranjeros al territorio de la República; y para prevenir, con toda eficacia, cualquier actividad de nacionales o extranjeros que ponga en peligro la seguridad pública o que constituya una evidente amenaza para el desarrollo de la política internacional de Colombia”.

Los incisos 1°. y 3°. de éste artículo cumplen con los requisitos exigidos por los preceptos fundamentales para ésta clase de leyes ya que, además de estar claramente limitado el tiempo del ejercicio de las autorizaciones y de haber estimado los legisladores que la necesidad o las conveniencias públicas pedían esas autorizaciones, señalan con precisión los fines especiales para que fueron concedidas, sin incluir ninguna atribución que se considere privativa del parlamento ni

usar términos ambiguos que puedan prestarse a equívocas interpretaciones.

El 2.º inciso en cambio, no tiene la precisión exigida por la Constitución, pues al decir “*todas* las medidas económicas y fiscales que sean precisamente necesarias...” el Gobierno lo ha interpretado como una autorización explícita para dictar las providencias que él estime necesarias y de *cualquiera índole* que ellas sean y así lo hemos visto invadiendo el campo legislativo creando nuevos impuestos —como el del 3% sobre la venta total que efectúen ciertas empresas— lo que es, por las razones tantas veces expuestas, evidentemente inconstitucional.

El inciso de que tratamos, se puede interpretar legalmente en el sentido de que el Gobierno queda facultado para tomar todas las medidas que estime necesarias en el campo económico y fiscal, siempre que no sean de aquellas que le están atribuidas de una manera privativa e indelegable al órgano legislativo.

En qué se basan las Facultades Extraordinarias?

Los sostenedores de ellas las explican, por la necesidad que puede existir en determinado momento de obrar con gran rapidez, a lo que se opone —por los motivos antes mencionados— la composición actual del Congreso; más entonces el mal es más fácil de corregir ya que reside en la formación del Congreso y en establecer por medio de sanciones más rigurosas y efectivas una mayor responsabilidad parlamentaria; y así se evitaría el enorme mal de las autorizaciones extraordinarias que pugnan claramente con el principio de la separación de los poderes públicos, ya que por medio de ellas, tenemos dos órganos legislativos.

Hablando de las autorizaciones extraordinarias, observa el Dr. Carlos E. Restrepo:

“Entre mis escasas ideas sobre derecho constitucional, no cabe la coexistencia de DOS PODERES LEGISLATIVOS, uno de los cuales, el genuino, queda sometido al otro. Si los congresistas van a estar de acuerdo con el otro legislador, su presencia es inútil: si en desacuerdo, estorban. Y cualquier esfuerzo de aquéllos puede ser anulado con el considerando legal de amparo al orden público o con decretos de carácter legislativo, antes del Congreso, en el Congreso y después del Congreso”.

El mismo Profesor Restrepo, escribió posteriormente:

‘Mirando al fondo de las consabidas autorizaciones, nos parece que su espíritu es abiertamente inconstitucional. Nuestra magna carta

—que dicen— establece una completa separación entre los poderes públicos, con facultades privativas e infranqueables para cada uno de ellos: franquearlas, establecer la invasión de un poder a otro, es quebrantar la estructura fundamental de nuestras instituciones.

Con el mismo derecho con que el poder legislativo delega al ejecutivo su facultad de hacer leyes, mañana el poder judicial...delegará también al mismo poder ejecutivo su facultad de juzgar. Entonces, que venga el azar y lo vea!

La República no puede existir sin la esencial separación entre poderes que forman su base substancial. Cuando ellos se invaden y confunden, sea forzada, sea voluntariamente, la forma de Gobierno toma otro nombre cualquiera, menos el de República.

En nuestro inestable organismo político no se puede responder de que las facultades omnímodas de que hoy se inviste a determinada persona en beneficio de todos, no se emplean mañana para daño de muchos y provecho de unos pocos....

En ese entonces veremos que se dispone a mansalva de nuestro honor nacional en Panamá, de las rentas nacionales, de las nuevas que inconsultamente se establezcan, de los puestos públicos, de las rentas departamentales, de la poca independencia administrativa que queda a las secciones, de los derechos individuales y hasta de los fondos de la beneficencia....veremos que se dispone de todo, en beneficio del mandatario, de parientes, amigos, copartidarios, etc.

Tal como puede quedar constituido el poder ejecutivo, la persona que lo ejerza gozará de mayores facultades que la de no importa cual monarca europeo”.

Qué decir de una sociedad DEMOCRATICA, en donde las leyes no las hace el Congreso como representante del Pueblo, sino el Presidente de la República?