

La emergencia económica en Colombia en la reforma constitucional de 1968:
dinamización de los objetivos del desarrollo económico y primacía del
sistema presidencialista

Por

William David Uribe Botero

Resumen

Las facultades extraordinarias que confería al Presidente de la República el art. 122 de la Constitución política de Colombia, incorporado mediante la reforma constitucional de 1968, expresaba la tensión que se generó en la interrelación entre las distintas variables del desarrollo económico dentro del proceso de modernización de la economía colombiana y la concentración de poderes en el Gobierno para incidir y dinamizar dicha modernización. La indagación sobre este tema incluyó una rápida comprensión del contexto económico del país en el siglo XX, principalmente en las décadas del cincuenta y el sesenta y la tendencia política hacia un presidencialismo fuerte que diera cumplimiento a las exigencias de modernización. Los fallos de la Corte Suprema de Justicia en los procesos de control de constitucionalidad de los decretos expedidos en virtud de la emergencia confirmaron la supremacía del ejecutivo en las materias económicas.

Palabras clave: Control constitucional, emergencia económica, modernización, presidencialismo, vicios de forma y procedimiento, vicios de fondo.

Introducción

En el año de 1968 se consagró constitucionalmente en Colombia la figura de la ~~la~~ emergencia económica. El texto quedó incorporado como el art. 122, el mismo que estableció:

ARTICULO 122. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año.

En virtud de la declaratoria de emergencia, que el Presidente de la República estaba obligado a motivar, el Jefe del Estado quedaba facultado para dictar

decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos+.

En la norma se estableció el contenido de los decretos, el término durante el cual podían utilizarse las facultades extraordinarias, la revisión por el Congreso y el control obligatorio por parte de la Corte Suprema de Justicia; al respecto continuaba diciendo el mismo artículo 122:

Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

El Gobierno en el decreto en que declare el estado de emergencia señalará el término dentro del cual va a hacer uso de sus facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas. El Congreso podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este artículo.

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

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

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

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

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

La inclusión de este artículo dentro de la reforma tuvo unos antecedentes, tanto en el orden económico como en el político, a los cuales se hará mención en este texto.

El contexto económico y jurídico- político

Los hechos económicos, políticos y jurídicos que motivaron la inclusión del artículo 122 dentro de la reforma constitucional propuesta por el gobierno del

Doctor Carlos Lleras Restrepo en el año de 1968 tienen que ver con el proceso de modernización del Estado Colombiano por una parte, y con el fortalecimiento del sistema presidencialista por otra, pues se le dieron, además, facultades para el manejo económico en diversos campos.

En cuanto al primer aspecto de dicho proceso hay que decir que, aunque comenzó desde la conformación de la República en el siglo XIX con las primeras constituciones, en las cuales se incluyeron normas sobre los estados de excepción tal como lo afirma Ariza (1997) en relación con la Revolución de 1948 o del medio siglo y Restrepo (1985) sobre la Constitución de 1853, el énfasis modernizador y la orientación hacia el desarrollo productivo se dan en el gobierno de Reyes quien estableció subsidios y elevó los aranceles de importación de los productos que se pretendía manufacturar; pero, la modernización es más profunda desde el primer gobierno de López Pumarejo entre 1934 y 1938.

Tal como lo consigna Misas (1999), la estrategia empresarial correspondiente a la época de los gobiernos de Núñez y Reyes no fue fructífera debido a la carencia de desarrollos técnicos apropiados; pero, hay que destacar que alrededor del tema se generaron discusiones tanto jurídicas como políticas sobre el intervencionismo estatal y la protección que tenía que darse a la naciente industria, discusiones que se dieron entre los parlamentarios y en la opinión pública y que fueron debatidos también en Europa, porque se confrontaban los modelos de estado que requería el libre cambio por oposición con el que se demandaba en los estados de tipo intervencionista.

En la periodización económica y legislativa que considera Misas (1999) se fija una segunda época de énfasis modernizador y esta es la correspondiente a los años entre 1931 y 1951. En ella hay una fase nueva de industrialización: los gobiernos practican la devaluación del peso como una forma de controlar tanto las importaciones como los efectos de la crisis de 1929, y con esta medida propician, de manera indirecta, la creación de la industria que se favoreció con el crecimiento

del mercado interno por la expansión de la industria cafetera y los mayores ingresos que ella generó.

Entre 1951 y 1970 es la época del auge de la sustitución de importaciones; los aranceles se elevan, y la política del control de cambios se adopta como normativa que reguló, además, el funcionamiento del Banco de la República; el Ministerio de Desarrollo y el de Hacienda impulsan a partir de distintas estrategias jurídicas la inserción de la economía en el sector de la industria exportadora, para lo cual la política monetaria se basó en el crédito de fomento, conforme al modelo de la CEPAL¹ y a los lineamientos monetarios dictados en la conferencia de Breton Woods (Misas,1999).

Los ajustes económicos, internos y externos, crearon diferentes tipos de problemas sociales que, unidos al impacto de la violencia en el campo, a la presión urbana que produjo la migración rural hacia las ciudades y a la necesidad de fuerza de trabajo industrial, generaron distorsiones en la economía que era necesario contrarrestar mediante el poder presidencial, más ágil que el poder legislativo.

En este contexto económico es que Rodríguez (1977) afirma, citando a Fernández Botero (1974), que fue necesario consagrar constitucionalmente el Estado de emergencia económica y social+ debido a la necesidad de reglamentar la economía que se desarrollaba y para tomar en cuenta las críticas hechas a la utilización de la figura del Estado de Sitio para contrarrestar las crisis económicas permanentes que se daban de manera recurrente en Colombia debido al carácter de subdesarrollado+(p. 73) que tenía el país.

¹CEPAL: Comisión Económica para América Latina; es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

Ahora bien, en lo que se refiere al segundo componente que tiene que ver con el fortalecimiento del sistema presidencialista afirma Restrepo (2000) que:

Las reformas de 1945 y 1968 robustecieron todavía con mayor vigor las prerrogativas del jefe de gobierno, obviamente en detrimento del Congreso: fortalecido en el poder de objeciones a los proyectos aprobados por el legislativo; ampliada su competencia para emitir decretos con fuerza de ley; competencia más explícita en materia de intervención económica; acrecentamiento de la iniciativa legislativa reservada a él exclusivamente, en particular la relativa al gasto público; titular de la facultad para declarar el estado de emergencia económica y social; vasto ámbito propio de reglamentación dentro de leyes-marco atinentes a materias económicas y administrativas; capacidad decisoria para la creación de nuevos departamentos. (p.570)

Con la reforma constitucional de 1968 el ejecutivo no tuvo restricciones para adoptar reformas tributarias y tanto el Consejo de Estado, como la Corte Suprema consideraron que la discrecionalidad que tenía el gobierno para actuar en estas materias era una de las herramientas fundamentales para el control de las situaciones de emergencia y para actuar decididamente en la conducción de la economía. Esta norma se extendía a la facultad de imponer tributos aduaneros y a la iniciativa para proponerlos al Congreso para su trámite.

El objetivo de este texto se centra en mostrar como la inclusión de la Emergencia económica en el texto constitucional de 1968 fue el fruto de unas condiciones de la economía del país que demandaban la modernización de su aparato normativo con el fin de dinamizar e implementar la producción económica con miras al desarrollo del país; y fue, además la expresión de la tendencia político-jurídica de concentración de poderes en el ejecutivo, con el fin de hacer viable el desarrollo.

El desarrollo del país y la necesidad de la Reforma

En la perspectiva de mostrar la interrelación entre el fortalecimiento de las facultades presidenciales, el desarrollo económico y la institucionalización de medidas económicas, utilizando para ello el art. 122 de la C.N, es necesario hacer un breve recorrido histórico político con apoyo en lo planteado por varios autores: Rodríguez (1977) quien afirma que la adopción de los medios para combatir el

fenómeno de las crisis económicas tuvo varias etapas legislativas y que se fortaleció con la reforma de 1968:

En los primeros años del siglo XX, afirma Rodríguez (1977) que: «bajo el régimen del Estado puramente liberal, funcionando según el principio del *laissez faire, laissez passer*, no había intervención del Estado en la economía» (p. 74). Pero, otra cosa sucedió a partir de la crisis económica mundial de 1930, cuyos efectos se sintieron en todas las economías relacionadas con la norteamericana; el Gobierno colombiano obtuvo facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso mediante la ley 99 de 1931. Al respecto dice el autor citado: «[...] La ley 99 de 1931, le confirió facultades extraordinarias [al Gobierno] para tomar las medidas financieras y económicas que fueran precisamente indispensables para conjurar la crisis sufrida en este momento por el país. (p.74).

Los efectos de esta crisis tenían que ver con el desabastecimiento de productos que, antes de la Primera Guerra Mundial, provenían de otros países y que éstos, con la iniciación del conflicto, estaban en incapacidad de producirlos. Era necesario tomar medidas económicas y dictar las normas legales necesarias, de tal manera que se dinamizara el proceso de industrialización y sustitución de importaciones y poder abastecer el mercado. (Misas, 1999). Para legislar al respecto era necesario que el gobierno dispusiera de facultades extraordinarias para intervenir en asuntos que eran de competencia del sector privado.

Pero, el otorgamiento de las facultades por parte del Congreso tenía dos inconvenientes según Rodríguez (1977): «por una parte, el voto de la ley de facultades daba lugar a largos debates, y al retardo subsecuente en la toma de decisiones» (p.74). Además de lo anterior, este autor señala que la publicidad que se daba a las normas que se implementarían generaba «[...] inquietud social perturbante» (p. 74).

Fueron, entonces, estos antecedentes y el impacto de los efectos de crisis de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial sobre la economía colombiana los hechos que determinaron la utilización de la figura del Estado de Sitio para contrarrestar los efectos de las crisis económicas y sociales. Para justificar jurídicamente esta decisión, el Gobierno consideró pertinente ampliar la significación del concepto orden público e incluir el ~~orden~~ orden público económico+ (Rodríguez, 1977, p. 74) considerando que las consecuencias económicas difíciles para la población se expresaban mediante actos de protesta que atentaban contra el orden público.

Adicionalmente, hay que considerar también que, a partir de la conferencia celebrada en la localidad norteamericana de Breton Woods en 1944, surgieron organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) - cuyo nombre inicial fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo- y se impusieron medidas monetarias como el establecimiento del patrón fijo de convertibilidad de las monedas al dólar y de éste al patrón oro.

A la teoría que sustentó el orden de cosas surgido de la conferencia de Breton Woods se le denominó la Cooperación Internacional; se estableció un sistema de cambio conocido como el patrón oro que contempló tipos de cambio fijos en relación con el dólar norteamericano y un precio invariable del oro en dólares (35 US\$ la onza de oro) (Santos, sf). Los países miembros mantenían sus reservas en dólares o en oro, y tenían derecho a vender sus dólares a la Reserva Federal a cambio de oro al precio oficial. (Santos, sf)

Como afirma Arroyo (2002), el objetivo fundamental que determinó el éxito de la conferencia de Breton Woods fue impedir que en un futuro se dieran crisis de tipo estructural como la que se dio en 1929 y, siguiendo las teorías de Keynes, se consideró que las dificultades del empleo y la producción se daban por efecto de las fluctuaciones del mercado, el cual sólo podría ser efectivamente controlado si había una acción colectiva global que impidiera que las situaciones particulares afectaran el orden global. (p. 3).

Estas decisiones que marcaron el comienzo del dominio de Estados Unidos sobre la economía occidental y la declinación de Inglaterra en el mismo escenario representaron, según de Paz Báñez (sf), el inicio de *un largo período (aproximadamente hasta 1973) de prosperidad económica a escala mundial, de alto crecimiento unido a un gran desarrollo de las relaciones económicas internacionales*+(p. 97); este contexto de prosperidad demandaba en cada país un ejecutivo fuerte dotado de facultades específicas para implementar las medidas globales y orientar, determinar y corregir el desenvolvimiento armónico de la economía, siguiendo para ello los patrones norteamericanos y europeos, tal como lo define Escobar (1996).

Esta conferencia que normatizó todo lo relacionado con el nuevo Orden Económico Internacional (OIE), según Escobar (1996) enfocó las políticas nacionales hacia la consolidación de los modelos económicos alineados con las teorías del desarrollo, estimuló e implementó el crecimiento como una solución a la pobreza de los países del denominado *Tercer Mundo* o mundo subdesarrollado y propició la aparición de un campo institucional profesionalizado que organiza la producción y establece jerarquías y modelos para el ejercicio del poder.

Con relación a este tema y refiriéndose a la intervención del Estado en los años 60, y en especial durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, entre 1966 y 1970, afirma un estudio de la Universidad Nacional (2007):

En el campo institucional se crearon y reestructuraron un número importante de entidades públicas del orden nacional, lo que originó un aumento en la participación del Estado en el PIB; se impulsó la creación de nuevos organismos y fondos públicos, como el Fondo Nacional del Ahorro, entidad oficial encargada de administrar las cesantías de los empleados nacionales y de financiar créditos para vivienda; el Fondo Vial Nacional; el Fondo Financiero Industrial y el Fondo Financiero Urbano. Se crearon además la Cuenta Especial de Cambios en el Banco de la República y el sistema de retención en la fuente para que la administración tributaria mejorara su flujo de fondos por recaudo del impuesto de renta. Adicionalmente, con la reforma constitucional y administrativa de 1968 se creó la Comisión del Plan en el Congreso de la República. Esta comisión tenía las funciones de discutir y aprobar el plan de desarrollo, las de vigilar la ejecución del mismo y del gasto público; estaría conformada por un senador y un representante

a la cámara por cada departamento y dos adicionales por las intendencias y comisarías. (p. 35)

Este modelo de desarrollo generó la necesidad de concentrar en el ejecutivo, jurídicamente más ágil, la competencia para implantar medidas rápidas; Kalmanovitz (1988) se refiere a este tema y afirma:

La reforma constitucional de 1968, aprobada por el Congreso · presionado por la amenaza de renuncia de Lleras Restrepo, · entregó al ejecutivo toda la iniciativa en materia de presupuesto y gasto públicos sin ningún contrapeso en las otras instancias del Estado [õ]. El régimen político evolucionó hacia una dictadura presidencial. (p. 442)

Sobre este mismo tema afirma Caballero (2009):

En 1968 se aprobó la Reforma Constitucional, caracterizada por su marcado énfasis en los temas económicos+que dotó al Estado de una serie de instrumentos para que pudiera cumplir a cabalidad su función interventora (Esguerra 2000, 115). Fue una reforma de carácter instrumental, como la calificó Juan Carlos Esguerra: es decir, una enmienda referida de modo primordial a la parte orgánica y funcional del Estado, más bien que a la estrictamente ideológica o dogmática+(Esguerra, 2000, 112). El presidencialismo+ y el intervencionismo+ describirían bien la orientación de esta reforma la cual incorporó de manera clara en la Constitución el concepto de planeación y determinó las competencias del Congreso y del gobierno en la formulación y adopción de los planes de desarrollo económico y social. Igualmente, definió las funciones y la composición del CONPES y del Departamento Nacional de Planeación. (p. 8)

La reforma le asignó al Estado la función planificadora y directora de la economía, asunto que fue convertido en norma constitucional en Colombia²; mediante este artículo se amplían las facultades del Presidente en materia económica y se consagran las facultades extraordinarias de las cuales las del art. 122 constituyeron una herramienta muy importante que le permitía al ejecutivo conjurar las crisis generadas por los ajustes económicos necesarios que el desarrollo económico exigía. Al respecto dice Restrepo A. (sf.):

²ARTICULO 32. Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

Tanto el programa de reformas constitucionales del presidente Lleras Restrepo, como el proyecto del senador López Michelsen, apuntaban al objetivo de adecuar o readecuar más convenientemente la maquinaria estatal para el cumplimiento de sus funciones en el proceso de desarrollo económico y social del país. Era menester ir más allá aún de la frontera a donde habían alcanzado las reformas constitucionales de 1936 y 1945 (p.4).

Vistas así las cosas, se tiene que las normas jurídicas de los estados de emergencia económica tienen una historia y un contexto específico para su aplicación en tanto medidas conexas a las dictadas para enfrentar las causas y efectos de la turbación del orden público; hasta 1968, y avaladas por la Corte Suprema de Justicia, se aplicaron antes de esa fecha las medidas de emergencia económica al amparo de las normas de estado de sitio, tal como lo referencia Rodríguez (1977) citando a Ayerbe (1971).

El contenido de la reforma

Como afirma Restrepo (sf) y como lo señalan Caballero (2009) y Esguerra (2000, en Caballero 2009), la reforma de 1968 incluyó diversas normas en relación con el manejo económico del país, consecuentes todas con el nuevo contexto internacional; entre estas hay incluir las de la Planeación Nacional (de competencia del ejecutivo) en el art. 32; el régimen del presupuesto (art. 210 y 211), los mensajes de urgencia (art. 91) que pusieron en manos del gobierno *un poder muy fuerte de inducción al proceso legislativo* (Restrepo, p. 11). Se contempló en el art. 80 la conformación de la llamada Comisión del Plan que creó un procedimiento más ágil para hacerlo y con el fin de que la Comisión atendiera la orden constitucional de planificar la economía que el Gobierno recibió con el art. 32 de la C.N. En materia tributaria se le dieron amplias facultades al ejecutivo *para crear y modificar de manera directa tributos de carácter permanente mediante la expedición de decretos dictados al amparo de la emergencia económica o en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso* (Gandour, 2008)³). En cuanto al cálculo de las transferencias a las entidades

territoriales y el situado fiscal, dice el mismo Gandour(2008) que el ejecutivo fue autónomo en sus decisiones en estas materias y los controles de constitucionalidad solo se hacían por motivos formales, al igual que cuando se ejercían facultades para modificar el impuesto de aduanas y para intervenir en el banco emisor mediante decretos constitucionales autónomos. En cuanto a estos dice Gandour: (2008):

A través de los decretos constitucionales autónomos el Presidente desarrollaba de manera directa aspectos de la Constitución sin la intervención del Congreso. En virtud de dichas atribuciones, el Presidente estaba habilitado para modificar la estructura y funcionamientos del emisor, lo que incluía su Junta Directiva. Esto significó un cambio sustancial en la distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo pues se eliminó en la práctica la posibilidad de intervención del Congreso en la regulación de estas materias y se concentró dicha facultad en el Presidente (p. 5)

Es claro entonces, que se dio dicha concentración, materializada también en el ordinal 14 del art. 120 que institucionalizó como *atribución constitucional propia* la facultad de intervenir en el banco de emisión y en las actividades económicas de personas naturales o jurídicas cuyo objeto fuera el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado y se incorporó la figura de la Emergencia económica y social sobre la cual dice Restrepo (2000):

El artículo 122, iniciativa del senador Alfonso López Michelsen

[ō] crea una especie nueva, sui generis, de facultades extraordinarias (muy distintas en su naturaleza de las tradicionales facultades extraordinarias o delegación legislativa previstas en el ordinal 12 del art, 76), en virtud de las cuales, sin previa habilitación del Congreso, podía el gobierno dictar decretos con fuerza legislativa permanente cuando sobrevinieran circunstancias constitutivas de grave calamidad pública o de perturbación o amenaza de perturbación igualmente graves e inminentes del orden económico o social del país. (p. 13)

Y continúa el texto de Restrepo haciendo referencia a los poderes otorgados al ejecutivo con los cuales se marca una línea de división entre el área del orden público y las competencias en lo económico-social.

El art. 122 de la Constitución Nacional

Revisando el artículo 122 de la Constitución Colombiana puede observarse que descansa sobre un supuesto diferente al consignado en el artículo 121 de la Carta: mientras éste estableció que solo en caso de guerra exterior o conmoción interior se podía declarar turbado el orden público, el artículo 122 circunscribía su aplicación al caso de que sobrevinieran hechos distintos a los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social del país o que constituyan también grave calamidad pública+(Banrep,1968).

Es claro entonces que se trata de situaciones de hecho disímiles y, en consecuencia, la motivación para la expedición de ambas normas tenía que corresponder a hechos sustancialmente diferentes y las razones para acudir a una figura u otra, también tenían que ser diferentes.

Ahora bien,

¿Cuál fue la regulación referente a la declaratoria de la Emergencia Económica y Social, al amparo del art. 122 de la reforma constitucional de 1968?

En este punto se ha considerado conveniente acudir a la doctrina, de tal manera que exista la claridad suficiente para entender cuáles eran las exigencias y en consecuencia conocer cuál fue la posición de la Corte Suprema Justicia en los casos de decisiones tomadas en relación con decretos expedidos al amparo de dicha figura constitucional.

Al respecto, Rodríguez (1977) aborda el tema definiendo:

- Las causas del estado de emergencia económica y social
- La extensión territorial del estado de emergencia económica y social
- La duración del estado de emergencia económica y social

- Los efectos del estado de emergencia económica y social
- La definición del estado de emergencia económica y social y dentro de esta considera: el decreto de declaración, las condiciones de expedición (tanto aquellas que tienen que ver con la forma y el procedimiento, como las que se refieren al fondo de la cuestión) y el control que se ejerce sobre dicho decreto (tanto el control jurisdiccional como el político y la naturaleza de éste último)
- Los decretos dictados en virtud del art. 122, sus condiciones de expedición en cuanto forma, procedimiento y su control, tanto jurisdiccional como político.

De manera sucinta y siguiendo este mismo derrotero explicativo de Rodríguez (1977) se considerará cada punto de los enunciados, para entrar enseguida a establecer los requisitos del decreto con fuerza de ley que declara el estado de emergencia y de los decretos consecuentes que son aquellos a los cuales se refirió la Corte Suprema de Justicia a lo largo de la vigencia de la Constitución de 1886 y de los estados de emergencia.

En lo que tenía que ver con las causas que originaban el estado de emergencia económica, la exigencia constitucional fue perentoria: tenían que ser radicalmente diferentes de las que contemplaba el art. 121 de la Carta y debían, además, cumplir con dos condiciones: que perturbaran o amenazaran con perturbar de manera grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyeran una grave calamidad pública. Al respecto Rodríguez (1977, p. 76) caracteriza la emergencia económica contemplada en noma como una medida correctiva y preventiva; este último carácter se desprende de la eventualidad de que los hechos que dieran origen a ella actuaran como una simple amenaza a la seguridad económica.

La extensión territorial de las medidas no estaba prevista en el art. 122, por lo que Rodríguez (1977) considera que podía ser total o parcial, tal como se establecía en el art. 121.

En lo atinente a la duración del estado de emergencia, sólo podía durar por 90 días al año, con lo cual se consagró la posibilidad de ser decretada varias veces en un año, aspecto este que generó polémica jurídica en cuanto a la duración del año, si se trataba de año calendario o año presidencial, caso en el cual Rodríguez (1977) considera que debería ser el año calendario, mientras que Ayerbe (citado por Rodríguez, 1977, p. 76) considera que de acuerdo con el artículo 59 del Código de Régimen Político y Municipal, tenía que considerarse el año de acuerdo con el calendario.

Los efectos de la declaratoria de emergencia se referían de una parte, a la ampliación de las facultades presidenciales, pues en virtud de tal situación jurídica se podrán dictar decretos con fuerza de ley y, de otra, al Congreso de la República cuya obligación era la de reunirse diez días después del término por el cual se declarara la emergencia, por convocatoria del gobierno o por derecho propio. Los decretos expedidos por el gobierno tenían control automático por la Corte Suprema de Justicia. En cuanto a la responsabilidad del Presidente y sus ministros, esta se daba en el caso de que las causas aducidas no fueran ciertas.

El decreto que declaraba la emergencia económica contemplaba un plazo, vencido el cual se extinguían las facultades inicialmente conferidas.

Las condiciones de forma y de procedimiento para la expedición del decreto para declarar la emergencia económica y social obligaban a cumplir unos requisitos: Concepto del Consejo de Estado, sin que tuviera relevancia jurídica el hecho de ser desfavorable; firma del presidente y de sus ministros; motivación, fijación del término y convocatoria al congreso.

En lo que tenía que ver con los requisitos de fondo, estos se referían a las condiciones en que sobrevenían a la economía los hechos perturbadores y que se enunciaron en la parte de las causas de la declaratoria.

El control del decreto de emergencia económica y social y de los decretos dictados en virtud de ésta.

El control jurisdiccional del decreto declaratorio de la emergencia.

La primera vez que se declaró la emergencia económica y social en Colombia fue en el año de 1974, cuando se posesionó el presidente Alfonso López, pues correspondió a su administración hacer frente a la situación externa del país. Al respecto Caballero (1987) afirma que:

El gobierno de López Michelsen se había iniciado bajo la promesa de estabilizar la economía como tratamiento previo para acelerar el crecimiento de la producción y generar empleos. Este procedimiento incluyó la reforma tributaria y financiera de 1974. Pero el propósito más amplio de las acciones de esta administra era, claramente, el de mejorar el nivel de vida del 50% más pobre de la población colombiana para lo cual se pretendió modificar el esquema de desarrollo que se había acogido de tiempo atrás en el país. Se propuso, entonces, cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo había creado: reducir la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación y los analfabetas y los desnutridos. Por ello se buscaba cambiar los objetivos de las políticas y destinar la inversión pública primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas, y en las zonas rurales en donde se concentraba la población más pobre. (p.133)

Entre las causas sobrevinientes se consideró el déficit comercial debido al cuantioso valor de las importaciones, el cual tuvo origen en la liberación de dinero con el fin de combatir los efectos de la inflación en estos años que, según lo documentan Perry y Cárdenas (1986), llegó hasta el 26% anual en 1974.

El primer decreto expedido por el Gobierno, declarando el estado de emergencia económica fue el que se designó con el número 1970 del 17 de septiembre de 1974.

La Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, examinó los decretos expedidos en virtud de dicha emergencia y en el alto Tribunal se expresaron tres tendencias, tal como lo documenta Rodríguez (1977):

Una de ellas, expresada en el salvamento de voto de los magistrados Guillermo González Ch., José Enrique Arboleda Valencia, Miguel Ángel García y José Eduardo Gnecco a la sentencia del 15 de octubre de 1974, consideró que el decreto de declaratoria constituía un acto político y que en consecuencia su control era únicamente político y que la Corte carecía de competencia para su conocimiento. Una segunda, contenida en el Salvamento de voto del magistrado Luis Sarmiento a la misma sentencia, consideró que la Corte era competente para controlar dicho decreto, control que se refería tanto a los aspectos formales como a los de fondo que eran los acontecimientos sobrevinientes. Y, una tercera que fue la que quedó definitivamente y en la que se consideró procedente el control, pero solo por vicios de forma o procedimiento.

Dijo en consecuencia la Corte en la Sentencia del 15 de Octubre de 1974:

El Decreto inicial que declara el estado de emergencia económica es un acto conjunto del Jefe del Estado y de sus ministros, sometido al control de la Corte en los términos del art. 214 y del párrafo del art. 122 y cuya revisión no puede comprender los motivos que se hayan tenido en cuenta para declararla, pues tomar esa decisión es potestativo del gobierno, de modo discrecional (CSJ, 1974)

Dijo igualmente la Corte que:

[ō] la decisión significa que el estado de emergencia económica está precedido y acompañado de condiciones que el mismo art.122 y el art. 141, establecen y que son garantías constitucionales del obrar regular de los gobernantes y, por ende, de la seguridad jurídica de los gobernados. Frente a ellos corresponde a la Corte, en armonía con el párrafo del artículo 122, comprobar de modo objetivo, su cumplimiento, sin que le sea permitido adentrarse en consideraciones de orden económico, social o fiscal.

En este caso se aplicó a la emergencia económica el criterio que la Corte sostenía en relación con el decreto de declaración del estado de sitio, es decir la incompetencia para conocer de la inconstitucionalidad por vicios de fondo.

Otro aspecto importante que debe considerarse es el del control de constitucionalidad de los decretos dictados en virtud de la declaratoria de la emergencia, cuyas condiciones para ser expedidos en lo que tenía que ver con las formalidades era que debían ser firmados por el Presidente y todos los ministros. Estos decretos solo podían dictarse al amparo de la emergencia, pero, siendo exequibles, su vigencia era indefinida hasta tanto otra norma derogara sus disposiciones.

Los requisitos de fondo de estos decretos tenían que ver con que su expedición se diera bajo la vigencia del estado de emergencia económica y los asuntos regulados debían estar en relación directa con las causas que originaron la declaratoria del estado de emergencia, además de tener como objeto el conjurar la crisis e impedir que los efectos presente se extendieran hacia el futuro. Las materias reguladas en los decretos debían pertenecer a aquellas que eran de competencia del Congreso y en consecuencia sus normas debían acatar tanto la Constitución, como la ley y no desconocer los derechos de los trabajadores que habían sido consagrados con anterioridad en la ley.

Al respecto dice Rodríguez que el control constitucional que de pleno derecho ejercía la Corte, reemplazaba la acción pública de inconstitucionalidad porque en caso contrario resultarían ~~no~~ incompatibles las mencionadas acciones. La Corte ejerció el control sobre varias disposiciones contenidas en los respectivos decretos y cuyo examen inició con la revisión del Decreto Legislativo N° 1970 de 1974; se declaró su aprobación de acuerdo con el Acta n° 34 del 15 de Octubre del mismo año. Uno de los debates fundamentales se dio acerca de si concurrían o no las condiciones fijadas por la Constitución para ser expedido; al respecto se consideró si efectivamente el Gobierno había dedicado los recursos humanos y naturales

para el pleno desarrollo y a pesar de ello no había podido impedir la desvalorización de la moneda y de los salarios, ni impedir el déficit fiscal de características excepcionales, la falta de pago de los salarios de los servidores públicos, los graves problemas en el comercio exterior, y el hecho transitorio del desastre de Quebradablanca que aisló territorios al este de la Cordillera Oriental.

La sentencia que resolvió el asunto en este caso, declaró exequible el decreto por considerar que los hechos no eran susceptibles de ser estudiados por la Corporación.

La Corte resolvió favorablemente algunos entre los muchos decretos legislativos expedidos al amparo del art. 122, entre ellos el 1978 que contempló medidas cambiarias, fiscales y de comercio exterior por considerar que esta medida se ajustaba a los lineamientos del artículo mencionado. Sin embargo, dicha sentencia tuvo salvamento de voto de los magistrados José Enrique Arboleda Valencia y Humberto Murcia Ballén, por considerar que:

Los decretos que dicte el Gobierno por causa del estado de emergencia están destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos+como estatuye el inciso 2 ibidem. Por lo tanto, si se trata de una situación temporal o transitoria, sobreviniente, sólo pueden proveer sobre asuntos que cumplan ese fin exclusivo de orden transitorio, consistente en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. (CSJ, 1974)

[ō] De acuerdo con la tesis anterior, el decreto número 1978 de 18 de Septiembre de 1974 resulta manifiestamente inconstitucional, porque no guarda relación directa y específica con la situación de emergencia, puesto que su objetivo de +tar estímulo a la exploración y explotación de gas natural+ es del resorte de la legislación ordinaria del Congreso, o del Gobierno investido por éste de facultades extraordinarias, si la necesidad de cumplir ese objetivo así lo exige [..]

También consideró la Corte el Decreto legislativo 1982 de 1974 mediante el cual se dictaban normas sobre el gasto público en los organismos descentralizados del orden nacional; a su exequibilidad se opusieron los magistrados Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas y Álvaro Luna Gómez por considerar que se establecían gastos sometidos a la aprobación de la

Presidencia de la República o de la Dirección del Presupuesto, violando, según los magistrados, la autonomía que es característica de los institutos descentralizados.

En lo que tuvo que ver con el Decreto legislativo 1988 de 1974, impugnado por el ciudadano Javier Baena Pardo por considerarlo violatorio de la Constitución especialmente en su artículo 43 que establecía que en tiempos de paz solo el Congreso podía decretar contribuciones, fue declarado inexecutable parcialmente por la Corte por considerar, según lo explica Carreño (1983) que al introducir un gravamen sobre las cuotas de los clubes sociales de los trabajadores, se contradecía el mandato del art. 122 de la Constitución que prohibía al gobierno, y aún lo hace, durante el estado de emergencia económica, desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores+(p.29)

El decreto legislativo 2053 de 1974, por el cual se reorganizaba el impuesto sobre la renta y complementarios, fue objeto de un análisis similar, considerando si el Gobierno podía decretar medidas tributarias para conjurar la crisis. Quienes impugnaban el decreto afirmaron la violación del artículo 43 de la Carta Constitucional, pero el decreto fue considerado parcialmente inexecutable por razones diferentes³.

En la consideración del decreto legislativo 2366 de 1974, se analizó la naturaleza de los recursos adicionales que en virtud de su expedición percibiría el Fondo de Promoción y Exportaciones, los cuales se dedicarían al fomento de las exportaciones no tradicionales por medio de determinados procedimientos de financiación. Pero algunos magistrados aducen que estas medidas no se destinan a proteger ni ingresos ni salarios ni al aprovechamiento de los recursos naturales. El fomento de las exportaciones no tradicionales es una medida para el

³Dijo la Corte en sentencia de octubre treinta y uno (31) de mil novecientos setenta y cuatro (1974) que de los 144 artículos que componen el decreto *Son inexecutables los artículos 2º, 4-2, 16-b y 91 en cuanto gravan los fondos mutuos de inversión; 7º y 8º; 45-3; 58-5; 72-8; 102-6; 102-7; 138 y 143 en cuanto derogan los artículos once (11) y doce (12) de la Ley 6ª de 1973 y las demás disposiciones que habían sido sustituidas por las normas que este fallo declara inexecutables.*

comercio exterior pero no para un estado de emergencia. Pues para este estado solo debe haber medidas que realmente estén dirigidas a lo que es la conjuración de cualquier crisis.

El gobierno dictó con fundamento en la emergencia muchos más decretos legislativos, acerca de los cuales los debates en la Corte hicieron referencia a la argumentación enumerada, declarando en la mayoría de los casos la exequibilidad de las normas; fueron muchos los salvamentos de voto referidos al no cumplimiento de las exigencias de fondo, pero en general se puede decir que no prosperaron. Por tratarse de un volumen importante de estos decretos, se considera que Rodríguez (1977) ha hecho una síntesis muy concreta de la situación planteada en el debate constitucional de la época:

En lo que se refiere a la extensión del control de la Corte, ésta exigió que se reunieran las condiciones de forma y de procedimiento, además de la existencia del decreto declaratorio de la emergencia y la vigencia del término contemplado en dicho decreto. En lo que tiene que ver con los requisitos de fondo, se dijo que en lo que tenía que ver con la relación directa entre la medida tomada y las causas, la Corte debía comparar la medida con los motivos consignados en el decreto de declaración de la emergencia. En cuanto a que los decretos examinados debían estar destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de los efectos, la Corte examinó esa condición para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma controlada (p. 90).

Al respecto anota Carreño (1983):

Desde el punto de vista del control de constitucionalidad, esta primera experiencia sobre Emergencia Económica salió bien librada en el escrutinio de la Corte Suprema de Justicia, ya que el decreto legislativo mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica fue considerado exequible, y de los 22 decretos enumerados anteriormente, solamente 5 fueron objeto de declaratorias de inexecutable parcial o total.

Entre estos últimos estaba el decreto 2365 de 1974 por el cual se dictan normas para el pago del subsidio familiar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales, sobre el que la mayoría de los miembros de la Corte conceptuó que sus disposiciones no guardaban relación directa y específica con las motivaciones que condujeron a la declaratoria de la emergencia. Igual suerte corrieron, aunque de manera parcial, los decretos 1988 (Impuesto sobre las Ventas - 4 artículos), 2053 (renta y complementarios . 14 artículos), 2247 (Procedimiento tributario . 52 artículos) y 2375 (medidas contra el desempleo . 2 artículos).

Como puede verse, el control constitucional de los decretos fue favorable para la gran mayoría de los decretos y estos rigieron por el término señalado. Se considera que el decreto cuyo objeto fue la expedición de normas tributarias tuvo efectos positivos sobre la economía del país.

La emergencia económica de 1982

En el mes de octubre de 1982 el Presidente Belisario Betancur declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional y adoptó medidas económicas relacionadas con la banca, el mercado público de valores y la creación de varios delitos económicos, teniendo en cuenta que existían malos manejos y actividades especulativas en instituciones del sector financiero para adquirir su control, concentrar la propiedad de las acciones y el manejo del crédito, además de otras conductas dolosas.+ Carreño (1983, p. 40). Existía en este contexto la eventualidad de un pánico económico que unido a condiciones monetarias con altos índices de inflación y a razones de orden fiscal fueron consideradas por la Corte como razones valederas para declarar la constitucionalidad del decreto de declaratorio de la emergencia económica y social durante un tiempo de 24 horas, de acuerdo con el Decreto 2919 de Octubre de 1982 . (p. 40)

Posteriormente en diciembre del mismo año, nuevamente recurrió a la emergencia y adoptó medidas fiscales a través de la expedición de una serie de decretos legislativos tendentes a llevar a cabo una reforma tributaria, que fueron declarados inexecutable en su mayoría. Según Laverde (citado por Carreño, 1983)

La tesis central en que se basó el pronunciamiento de la Corte de 1983, se apoyó en que los hechos políticos, sociales, jurídicos y económicos que conforman lo que podríamos llamar la situación del país, por graves que ellos sean, no rebasan los límites de extraordinariedad que siempre ha vivido nuestro país, de manera que aparezcan como hechos sobrevinientes; y porque aceptando, en gracia de la tesis, que se vive una situación verdaderamente extraordinaria, las medidas encaminadas a sojuzgarla deberían ser de orden y naturaleza igualmente extraordinarios, a la manera como lo haría, como debería hacerlo el Congreso Nacional, en los términos del ordinal 14 del artículo 76 de la Carta Política.

refiriéndose a la posibilidad de decretar impuestos extraordinarios ya comentada que preveía la Constitución de 1886.(p. 45)

De esta manera la Corte establecía diferencias en relación con la Corte de 1974, porque no se limitó a considerar para exequibilidad o inexecuibilidad el art. 122, sino que, como afirma Carreño (1983) ~~%~~ extendió el juicio a otras disposiciones como los artículos 32, 43 y 76 ordinal 14, que se referían a la intervención del estado en la economía, a la exclusividad de la potestad tributaria del Congreso en tiempo de paz y a la posibilidad por parte de éste de decretar impuestos extraordinarios cuando las necesidades lo aconsejen.

Una de las primeras normas derivadas de ese estado de excepción fue el decreto 2920, que creó una de las herramientas más poderosas de intervención estatal: la nacionalización de entidades financieras. La decisión sobre su exequibilidad fue señalada como errónea en varios salvamentos de voto, entre ellos los de los magistrados Manuel Gaona Cruz, Gustavo Gómez Velásquez quienes cuestionaron la posibilidad de decretar nacionalizaciones y expropiaciones por la vía de los decretos de emergencia económica.

Otros decretos fueron declarados inexecuibles por la Corte, porque se consideró que eran contrarios a la Constitución; la jurisprudencia de la Corte cambia por cuanto se consideran las razones de fondo que tuvo el gobierno al momento de la declaratoria, las cuales consideraban que la situación creada en el sector financiero · y que obligó al Gobierno a tomar medidas para impedir que las consecuencias fueran graves para la economía· había alterado el equilibrio fiscal y que en consecuencia era necesaria una reforma en la tributación y así se hizo. La Corte no solo examinó los decretos a la luz del art. 122 de la Constitución, sino que extendió el análisis a otras disposiciones y que según Carreño (1983) fueron los artículos ~~%~~ 32, 43 y 76 ordinal 14, que se referían a la intervención del estado en la economía, a la exclusividad de la potestad tributaria del Congreso en tiempo de

paz y a la posibilidad por parte de éste de decretar impuestos extraordinarios cuando las necesidades lo aconsejen+(p. 45).

Y fue así como fueron declaradas contrarias a la Constitución las tarifas del impuesto sobre renta y patrimonio, también la norma sobre el impuesto a las ventas de automóviles y camperos, las normas sobre el catastro, la doble tributación para sociedades anónimas abiertas, los procedimientos tributarios y el control a la evasión de impuestos; también se declaró inexecutable lo estipulado por la declaratoria con respecto al impuesto de industria y comercio para instituciones financieras y la modificación del impuesto sobre consumo y tarifas correspondientes a licores, vino y vinos espumosos y en donde se fijaban normas sobre el monopolio de vinos. Se dio una sentencia el 10 de marzo de 1983 en donde se declara inexecutable el impuesto de circulación y tránsito y timbre de automotores.

La Corte Suprema al pronunciarse sobre asuntos de fondo y considerarlos contrarios al espíritu de la Constitución obligó al Presidente a acudir al Congreso a solicitar facultades extraordinarias para conjurar la crisis existente; con ello se minimizó el papel de la emergencia económica como medio de superación de la crisis.

El control político

El control político de la actividad se realizaba, de acuerdo con el art. 122, mediante la intervención del Congreso de la República, durante los días siguientes a la declaración del estado de emergencia. Si el Congreso, luego de examinar las causas aducidas como motivo de la declaratoria consideraba que no eran válidas podía acusar al Presidente y a los ministros por abuso en las funciones propias del cargo en relación con la emergencia.

La Constitución de 1991 contempla en su art. 215 la declaratoria del Estado de Emergencia económica, que sigue lineamientos similares al art. 122 de la Reforma Constitucional de 1968. Contiene herramientas importantes, las cuales pueden ser analizadas teniendo en cuenta el desarrollo jurisprudencial más reciente, así como los hechos creados por la globalización y la internacionalización de la economía, pero que sería objeto de un trabajo diferente o de una profundización del presente.

El fortalecimiento del ejecutivo como política de estado

Lo expuesto permite mirar el asunto de la concentración de funciones en el ejecutivo como un factor que fue primordial para la inclusión del art. 122 en la Reforma Constitucional de 1968: se refuerzan las atribuciones del Gobierno y del Presidente. El interés que allí se consignó fue el de sustraerle al Congreso el debate y las decisiones sobre la dirección de la producción, las exportaciones, el régimen cambiario, incluso los planes de desarrollo y el manejo del banco emisor, considerando que los distintos intereses que allí se movían no permitían un manejo coherente que según el gobierno del Presidente Lleras Restrepo debía caracterizarse por ~~la~~ ^{la} unidad, la persistencia y la celeridad+ (Presidencia de la República, 1969, p. 8) y esto no es posible ~~o~~ ^o bajo una dirección no sujeta al forcejeo de aspiraciones personalistas extrañas a la esencia de los programas del gobierno+(p. 8).

El art. 122 es necesario considerarlo en armonía con el 32, ord. 4, con el 79 y el 80 y los relacionados con el presupuesto, arts 204 a 211. El gobierno de Lleras Restrepo interesado fundamentalmente en un desarrollo económico que tuviera como fundamento el impulso a la industria, a las exportaciones y a la tecnificación del agro parte de la convicción de que el Estado tiene que ser el instrumento eficaz para ello, creando mecanismos e instituciones que dinamizaran la economía

En 1966 propone la Planeación como un instrumento clave que resuelva el problema entre el Estado y la economía. Al presentarlo (Presidencia, 1969) afirma:

"La reforma constitucional propuesta da efectividad al sistema de planeación y consagra el principio esencial de que no pueden decretarse ningún gasto que no tenga respaldo en un recurso para satisfacerlo... Se ha reformado casi totalmente el capítulo de la Constitución relacionado con la Hacienda pública, para hacer verdaderamente del presupuesto el eje central de la política del gobierno, calidad de la que hoy carece" (22); "se trata -reitera- de adaptar los organismos públicos a una concepción del Estado moderno, para un país en vía de desarrollo que necesita aplicar sus recursos con óptima utilidad social y económica... Ese desarrollo demanda planeación seria, y la planeación no puede organizarse y funcionar sin una revisión de las competencias recíprocas del Ejecutivo y el Congreso" (p. 23).

Para lograr esos objetivos se refuerza el sistema presidencial, al respecto del cual dice Henao H. (2000) que el objetivo central de la reforma constitucional de 1968 fue redistribuir las funciones entre las ramas ejecutiva y legislativa, dando a la primera iniciativa privativa para la expedición y reforma de leyes de contenido económico y fiscal, entre las cuales se cuentan su injerencia en las actividades del banco emisor, conforme al art. 120, numeral 14 y además la posibilidad de declarar la emergencia económica y dictar decretos con fuerza legal para conjurar las condiciones económicas perturbadoras del orden nacional. Sustenta su apreciación, citando al Presidente Lleras: "Hay que reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras" (Lleras, citado en Henao, p. 325)

En idéntico sentido se refiere Medellín (2005) al gobierno del presidente Lleras: "Para Lleras era necesario reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. [] Con la reafirmación del régimen presidencial se buscaba restablecer para el presidente el control del ejecutivo; con la revisión de la distribución de funciones entre el ejecutivo y el legislativo, se pretendía desmontar

los controles que le imponía el parlamento a la acción gubernamental, y con la descentralización y tutela administrativa se perseguía retomar el control del gobierno central en el conjunto de relaciones intergubernamentales. (p. 133)

Restrepo (2000) califica igualmente la reforma de 1968 como un esfuerzo por reforzar los poderes presidenciales con el fin de hacer más eficaz la acción del Estado en beneficio del desarrollo económico.

Para finalizar, es necesario concluir que la figura constitucional de la emergencia económica surgió en un momento en el cual era necesario reforzar las herramientas jurídicas del Estado con el fin de que éste pudiera intervenir, implementando un modelo de desarrollo que respondiera a las necesidades de la población y de manera primordial a partir de las que se crearon durante el período entreguerras y en la segunda posguerra. Modernizar la economía y el Estado requería un proceso de industrialización, a la par que un modelo de exportación para productos diferentes al café; exigía, además, el desarrollo en el campo, tecnificando la producción y generando mayores canales de distribución. Era imprescindible, entonces, que se dispusiera de herramientas como las creadas por el decreto ley 444 de 1967 para efectos del control de cambios; obligatoria era, además, la planeación nacional de manera que existiera armonía entre el sector privado y las instituciones gubernamentales.

Y fue por las anteriores razones que en desarrollo de la reforma constitucional se dictaron 150 decretos leyes que constituyeron la reforma administrativa de 1968: se creó el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), el Instituto Nacional de Comercio Exterior (INCOMEX); las decisiones del CONPES se convirtieron en documentos técnicos que los institutos y funcionarios debían cumplir estrictamente y que la industria debía seguir si quería que los beneficios económicos por las exportaciones se convirtieran en incentivos para dinamizar sus actividades.

Es importante señalar el carácter de decretos como el 1978 que contempló medidas cambiarias, fiscales y de comercio exterior, cuyo objetivo primordial consistió en crear condiciones económicas aptas para el desarrollo económico previsto por cada gobierno en su plan de desarrollo. Si bien el gobierno obtuvo muchas prerrogativas mediante las distintas facultades que se le asignaron (la intervención en el banco emisor fue una de ellas y el reglamento del control de cambios fue otra, ambas de capital importancia), el art. 122 constituía una herramienta fundamental ya que los asuntos que pudieran interferir en lo económico y crear una crisis, temporal o definitiva, podían ser conjurados por el Estado, acudiendo a normas como de hecho lo hizo el gobierno de Lleras Restrepo o como lo hicieron López Michelsen durante su gobierno entre 1974 y 1978 y Belisario Betancur en el suyo, entre 1982 y 1986.

En este sentido operaron el decreto legislativo 2053 de 1974, por el cual se reorganizaba el impuesto sobre la renta y complementarios, el decreto legislativo 2366 de 1974, se analizó la naturaleza de los recursos adicionales que en virtud de su expedición percibiría el Fondo de Promoción y Exportaciones, los cuales se dedicarían al fomento de las exportaciones no tradicionales por medio de determinados procedimientos de financiación. Todos fueron instrumentos jurídicos aptos para responder a las exigencias del desarrollo en frentes como la tributación, el desarrollo social, la modernización del campo; se dirigieron al reforzamiento del sistema presidencialista, concentrando poderes que antes tenían los agentes económicos.

La intervención del Estado tenía como una condición primordial la existencia de un estado fuerte y de una administración eficaz que estuviera capacitada para seguir los lineamientos del desarrollo a todos los niveles: el mercado, el crédito de financiación de la inversión, en los servicios públicos, en la distribución de bienes y servicios y en el manejo del consumo de los ciudadanos colombianos.

Referencias bibliográficas

Ariza, L., Cammaert, F., Iturralde, M. (1997) Estados de excepción y razón de Estado en Colombia, Universidad de los Andes, *Estudios Ocasionales CIJUS*.

Arroyo, M. (2002). Reseña del libro El malestar en la globalización de Joseph Stiglitz. Biblio 3W, *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, vol VII, número 403.

Caballero A. C. (1987) Cincuenta años de la economía colombiana: de la crisis de los treinta a los ochenta. Editorial Presencia, Bogotá

----- (2009). La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX. *Revista de Estudios Sociales* nº 33 , Universidad de los Andes. Datos recuperados en Diciembre de 2013 de: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/599/view.php>

Carreño V. B. Aparte del epígrafe al trabajo %Algunas consideraciones sobre aspectos constitucionales de la Emergencia Económica+. En *Jornadas colombianas de Derecho Tributario*, publicación del Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Bogotá 1983. Pág.187 . Recuperado de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la_emergencia_econ%C3%B3mica_un_instrumento_financiero_p%C3%ABblico_eficaz_para_las_%C3%A9pocas_de_crisis_introducci%C3%B3n_\(82_p%C3%A1g_199_kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la_emergencia_econ%C3%B3mica_un_instrumento_financiero_p%C3%ABblico_eficaz_para_las_%C3%A9pocas_de_crisis_introducci%C3%B3n_(82_p%C3%A1g_199_kb).pdf)

Corte Suprema de Justicia. (1974). Providencias de inconstitucionalidad e ilegalidad. En *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario*. Año II, tomo VIII.

Corte Suprema de Justicia. (1974) octubre treinta y uno (31) de mil novecientos setenta y cuatro (1974). Recuperada en marzo de 2014 de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/csj_nf/sp/1974/csj_sp_d2053_74_3_1-10_1974.html#1

Escobar, A. (1996). La invención del Tercer Mundo. Grupo Editorial Norma, Bogotá

De Paz Báñez, M. (sf). Capítulo 5- El orden económico internacional. Consultado en fotocopia.

Gandour, P. M. (2008). Constitución fiscal y equilibrio de las finanzas públicas. Efectos de la Constitución de 1991 sobre la economía política del financiamiento del gasto público en Colombia. *Revista Historia crítica*, Universidad de los Andes.

Henao, H. J. (2000) . El ejecutivo en América Latina. El sistema colombiano. Datos recuperados en Noviembre de 2013 de:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/695/17.pdf>

Kalmanovitz, S. (1988). Economía y nación. Una breve historia de Colombia. Siglo XXI editores.

Medellín, P. (2005) La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia. *Estudios Políticos No. 26*. Datos recuperados de: En:
<http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/1408/1453>

Misas A. G. (1999). De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial. Universidad Nacional de Colombia, Cátedra Manuel Ancízar

Perry, G., Cárdenas M. (1983) Diez años de reforma tributaria en Colombia. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia

Presidencia de la República (1969), Historia de la reforma constitucional. Bogotá

Restrepo P. C. (sf). La Reforma Constitucional de 1968 y los mecanismos de desmonte del Frente Nacional. En *Evolución político . constitucional de Colombia*. ESAP.

----- (1985). Constituciones de la Primera República Liberal (1855-1885). U.Externado.

----- (2000). El síndrome presidencialista en Colombia. Datos recuperados de :<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/899/29.pdf>

Rodríguez R. L. (1977). Los actos del ejecutivo en el Derecho Colombiano. Editorial Temis, Bogotá

Universidad Nacional de Colombia (2007). La Planeación en Colombia. Datos recuperados en Enero de 2014 de: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/La%20planeacion%20en%20Colombia.pdf>