

El régimen de los Decretos-Leyes en Colombia

El presente estudio es un capítulo inédito de la 2ª edición del "Curso de Derecho Administrativo teórico y práctico" del Dr. Pareja, que aparecerá a principios de abril.

La facultad de dictar decretos-leyes, o decretos con fuerza legislativa, es la más importante de las que puede tener el Gobierno, y, por esa razón, ha sido la Constitución misma la que se la ha otorgado al Presidente, en forma directa. Esto lo prevé el artículo 117 de la Carta, que dispone, en síntesis, que en caso de guerra exterior o conmoción interior, puede el Presidente, en determinadas condiciones, declarar turbado el orden público y en estado de sitio el país, en todo o en parte. Hecho esto, puede el Presidente dictar decretos-leyes de carácter provisional; pero para que pueda ejercer esas atribuciones requiere la acumulación de las condiciones siguientes:

a) Que ocurra el caso de guerra exterior o de conmoción interior.

b) Que se declare turbado el orden público, en estado de sitio toda la República o parte de ella, y en suspenso las garantías constitucionales, mediante decretos firmados por el Presidente y todos los Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado.

c) Que, cumplidos los requisitos anteriores, los decretos que dicte el Presidente lleven la firma de todos los Ministros y se dicten también con audiencia del Consejo de Estado.

Los decretos dictados en estas condiciones poseen las características siguientes:

1ª Tienen *fuerza legislativa* (art. 113, ord. 8º de la Cons-

titución); son, por consiguiente, verdaderos decretos-leyes, como lo expresó claramente el art. 11 de la Ley 153 de 1887, al decir: "Los decretos de carácter legislativo expedidos por el Gobierno a virtud de autorización constitucional, tienen completa fuerza de leyes". Pero, entiéndase bien, esta fuerza es restringida, pues no pueden ni interpretar, ni derogar, ni modificar las leyes, facultades éstas que son privativas del órgano legislativo; por medio de esos decretos tan sólo puede el Gobierno suspender, provisionalmente, las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio.

2ª Tales decretos son provisionales, es decir, dejan de regir una vez restablecido el orden público; las leyes suspendidas por ellos recobran inmediatamente su fuerza anterior.

3ª Deben justificarse ante el Congreso, convocándolo para este efecto; si no es convocado, el Congreso se reúne por derecho propio, y

4ª Comprometen la responsabilidad del Presidente y los Ministros, en caso de abusos cometidos por medio de esos actos.

La opinión de la Corte.

Como se ve de lo expuesto, nuestro sistema constitucional se basa en dos hipótesis, la del tiempo normal y la del tiempo anormal, o sea la de la paz y la de la guerra. En tiempo de paz rige plenamente la Constitución, y en consecuencia, sólo el Congreso puede dictar leyes; pero en tiempo de guerra, a causa de las circunstancias anormales que ésta trae, el constituyente, extralimitando la órbita constitucional del órgano ejecutivo, permite a éste tomar medidas y dictar actos que, transitoriamente, invaden la esfera del legislador, aunque en forma muy atenuada, como hemos visto. No se trata tampoco de que el ejecutivo se convierta en legislador, sino de que éste pueda tomar, provisionalmente, medidas de carácter legislativo, únicamente para los fines extraordinarios que impone el tiempo anormal.

Parece, pues, obvio, que si sólo en circunstancias tan graves, y con tantas restricciones, permite la Constitución dictar decretos legislativos, sea ilógico suponer que puedan dictarse decretos de esta clase en tiempo de paz y con una

simple investidura legal. Pero en Colombia se ha admitido tradicionalmente, desde 1910 hasta el presente, pues la dictadura de Reyes no lo pretendió nunca, que cuando el Presidente de la República está investido de facultades extraordinarias, puede dictar decretos-leyes, capaces de interpretar, modificar y derogar las leyes del Congreso. Nosotros nos rebelamos contra esta errónea creencia, y sostenemos firmemente que el Presidente de la República, investido de facultades extraordinarias en tiempo de paz, simplemente puede exceder su potestad reglamentaria en las materias que la ley de facultades ha precisado, pero no dictar decretos-leyes de ninguna naturaleza, porque la Constitución no lo autoriza, ni el Congreso puede delegarle esa atribución.

En concordancia con la opinión tradicional, la Corte Suprema de Justicia, según cita del señor Araújo Grau en su tesis "Jurisdicción constitucional", distingue entre las facultades de los numerales 8º y 9º del art. 69 de la Constitución, y sostiene que, cuando el Congreso inviste al Presidente de facultades extraordinarias conforme al ordinal 9º, le delega atribuciones legislativas. Dice el citado comentador:

"...aun en la paz, puede el ejecutivo ser investido de facultades extraordinarias. El artículo 76 prevé el caso, en su numeral 10. Dice así: (1).

"Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

.....
"10º Revestir, *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen."

"Se ha discutido mucho sobre el alcance de este precepto. Algunos, como el señor Samper, redactor y comentarista de la Constitución, opinan que las facultades que concede este artículo han de estar en armonía con la naturaleza del poder ejecutivo, de manera que no pueden ser legislativas ni judiciales; porque de lo contrario, se violaría la Constitu-

(1) Téngase en cuenta que con posterioridad a esta cita, la numeración de la Constitución fue alterada, por la intercalación del A. L. Nº 1 de 1936, de modo que el art. 76 citado por la Corte corresponde hoy al 69, y los numerales 9 y 10, corresponden hoy a los numerales 8º y 9º.

ción de manera flagrante. Tampoco puede por ellas el Congreso delegar sus propias atribuciones. Y se basan en que ningún artículo constitucional autoriza otra interpretación.

"La corte Suprema de Justicia ha sentado al respecto una doctrina totalmente opuesta. En sentencia de 30 de enero de 1934 (2), sostiene que el poder legislativo puede, en virtud del ordinal referido, delegar sus poderes al ejecutivo. Dice que hay que distinguir entre los ordinales 9º y 10º del artículo 76. Conforme al primero, el congreso puede "conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercitar otras funciones dentro de la órbita constitucional." El texto es claro, en concepto de la Corte. No puede el Congreso, según este artículo, autorizar al Gobierno para ejercer atribuciones propias del poder legislativo, porque de esa manera quedaría subvertido el orden constitucional ordinario, y hasta allá no llega la facultad que el memorado ordinal confiere al congreso.

"En el ordinal 10 —sigue diciendo la Corte— que no encuentra antecedentes en ninguno de los estatutos que precedieron al actual, quiso el constituyente prever aquellos casos en que, sin mediar turbación del orden público, la salud del Estado o las conveniencias generales aconsejaren investir al Presidente de la República de facultades que dentro del régimen constitucional ordinario no le corresponden. Por eso denominó esas facultades *extraordinarias*, y exigió, como garantía de los intereses públicos, que para su otorgamiento se reunieran los tres requisitos que los demandantes apuntan: que se concedan *pro tempore*, que sean precisas, y que se den tan sólo cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

"En opinión de la Corte, si se acepta la tesis de que el numeral 10 no autoriza al Congreso para delegar sus propias atribuciones, ese numeral está de más, pues para conferir al gobierno autorizaciones que en su ejercicio no traspasen la esfera constitucional, basta con el numeral 9º.

"Afirma que se trata de una exigencia de orden práctico tan grande, que en Francia, en donde no existe ninguna disposición parecida a la nuestra, en épocas de grandes crisis nacionales se ha visto el Parlamento precisado a conceder al gobierno autorizaciones extraordinarias de la índole de las que se vienen analizando; y este procedimiento ha venido a quedar sancionado por la costumbre y a ser aceptado

(2) Gaceta Judicial, tomo XI, Nº 1.886.

por los tratadistas de derecho público, entre los cuales cita a Duguit" (1).

La opinión del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado, en su fallo de 13 de marzo de 1934 (*Anales*, número 218, p. 931), aceptó la opinión de la Corte, añadiendo nuevos argumentos que, a nuestro juicio, confunden unas con otras las facultades de que puede gozar el Presidente de la República. En dicho fallo, relativo a un decreto, denominado legislativo, por ser dictado en ejercicio de facultades extraordinarias, dijo el Consejo:

"Estas facultades extraordinarias le fueron conferidas al Presidente de la República por las leyes invocadas en el Decreto. En una de ellas, en la 51, se determinó clara y precisamente la materia a que dice orden la delegación; y en la 89, artículo 9°, se señaló el término dentro del cual aquélla debía ejercitarse.

"Estatuye el artículo 11 de la Ley 153 de 1887, que los decretos de carácter legislativo expedidos por el Gobierno a virtud de autorización constitucional, tienen completa fuerza de leyes; a diferencia de todos los demás que dicte el mismo Gobierno, a los que sólo le da fuerza obligatoria mientras no sean contrarios a la Constitución, a la ley o a la doctrina legal más probable, de conformidad con el artículo 12 de dicha ley. Vale decir que los decretos legislativos son verdaderas leyes en nuestro derecho, de las que solamente se diferencian en la forma de su expedición, y nada más. Y ello es lógico porque por efectos de la delegación el Congreso transfiere al Presidente su propia competencia de dictar leyes, confundiendo en éste las funciones de aquél, que las ejerce en toda su amplitud y poder dentro del radio señalado a la delegación, de conformidad con la Constitución."

Crítica de las opiniones expuestas.

A nuestro juicio, las opiniones de la Corte y del Consejo de Estado, antes transcritas, son erróneas por los siguientes conceptos:

(1) Alfredo Araújo Grau, "*Jurisdicción Constitucional*", tesis de grado, 1936, p. 124.

a) Porque aceptan que el poder de legislar puede ser delegado por el Congreso al órgano ejecutivo; y

b) Porque, en consecuencia, admiten que los decretos extraordinarios dictados por el Presidente en virtud de facultades extraordinarias, son decretos-leyes.

Dado nuestro actual sistema constitucional, no es posible jurídicamente admitir que el poder de legislar pueda ser delegado por el Congreso, *en quien reside*, como lo expresa el artículo 54 de la Carta, pues para que esa delegación pudiera hacerse, sería indispensable que la misma Constitución la autorizara. La teoría de la delegación, que estuvo en boga hace muchos años en Francia, de donde pasó a Colombia, según se trasluce de las opiniones transcritas, se halla hoy completamente en desuso en el mismo país de origen.

No obstante, nuestra Corte insiste en ella, según se ve del fallo de 17 de junio de 1938 (G. J. número 1936), pero el Consejo de Estado, en fallo de 22 del mismo junio, ha rectificado su primitiva tesis, rechazando la idea de la delegación y rebatiendo las opiniones de la Corte al respecto.

Quienes sostienen entre nosotros la teoría de la delegación legislativa envuelta en las facultades extraordinarias, agregan el argumento de que si el Gobierno, revestido de esas facultades, puede "crear empleos y fijar sus asignaciones" (en el ramo a que se refieran las facultades), es porque se le ha delegado la potestad legislativa, ya que esa atribución es propia de la ley, según lo dice el ordinal 6° del art. 69 de la Constitución. Este argumento es sofisticado si se considera que si el Congreso faculta extraordinariamente al ejecutivo para hacer aquéllo, al ejercitar ese órgano tal facultad, no hace sino desarrollar la voluntad del Congreso, es decir, ejecutar la ley de facultades, lo cual equivale a ejercer la potestad reglamentaria respecto de ella. Delegación legislativa habría si el ejecutivo pudiera, por medio de decretos, imponer autónomamente su propia voluntad, como lo hace el Congreso por medio de las leyes, porque propio de la ley es ser autónoma, así como del reglamento, aunque sea extraordinario, ser subordinado; y es evidente que los decretos extraordinarios dictados por el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, son subordinados a la ley que ha dado las facultades, de tal manera que si la exceden, son ilegales.

Teoría de Hauriou sobre delegación de materias.

Fue el profesor Esmein (*Droit Const.*, 4ª ed. p. 580), quien primero observó el absurdo en que se basaba la teoría de la delegación legislativa, diciendo en la obra citada:

“En efecto, la delegación del poder legislativo, como la de toda otra prerrogativa que la Constitución atribuya a las Cámaras, es jurídicamente inadmisibile. La razón es muy sencilla. Es que el poder no es para ellas un derecho propio; es una función que la Constitución les confía, no para disponer de ella a su amaño, sino para ejercerla ellas mismas conforme a las reglas constitucionales. Solamente el soberano puede hacer semejante delegación, y el poder legislativo no es el soberano, sino un delegado del soberano”.

Los expositores Berthélemy, Jèze, Bonnard y algunos otros aceptan esa opinión de Esmein. Hauriou la acepta igualmente, pero con reservas. En concepto de Hauriou no hay, ciertamente, delegación de poderes, sino delegación de materias. Hauriou expone su teoría, llamada de la *delegación de materias*, en la *Jurisprudencia Administrativa*, tomo III, p. 790; y en su *Derecho Constitucional*, p. 264, dice:

“Hay una imposibilidad de subdelegar que resulta de la naturaleza de las cosas más todavía que de la Constitución, es la de subdelegar una forma de volición. En efecto, la forma de volición está de tal modo ligada a una organización, que una delegación equivaldría a la creación de un segundo organismo semejante al primero. Así, el poder deliberante del Parlamento está de tal modo ligado a la organización parlamentaria, que delegar este poder equivaldría a crear un segundo parlamento.

“Pero, no hay imposibilidad natural para delegar materias con ocasión de las cuales se ejerza un poder, con la condición de que el poder a quien la materia es delegada la regule con la forma de volición que le es propia”.

Antecedentes históricos de los decretos-leyes.

Entre nosotros puede afirmarse con más exactitud la imposibilidad de una delegación legislativa, si se considera la historia de la disposición constitucional, que tuvo por ob-

jeto, precisamente, controlar al Poder Ejecutivo para que no se convirtiera en legislador, como venía sucediendo, y dejar en manos del Congreso privativamente la potestad de legislar, aun en tiempo de guerra, pues ya hemos visto que ni aun bajo el estado de sitio puede el Gobierno dictar decretos-leyes permanentes. Es importante, desde el punto de vista histórico, anotar lo siguiente:

a) La Ley 2ª de 1904 “sobre exequibilidad de los Decretos ejecutivos de carácter legislativo”, precisó muy bien el alcance de estos decretos, y si se considera que a la sazón regía igualmente el numeral que autoriza las facultades extraordinarias, es, cuando menos, sorprendente que el legislador de 1904, queriendo referirse a los decretos legislativos en general, se concretara a los del art. 121 de la Constitución, que equivalía al actual artículo 117 sobre régimen legal del estado de sitio, y no a los que el Presidente pudiera dictar revestido de facultades extraordinarias. Esto se explica, claro está, porque ya desde entonces se entendía que el Presidente no puede dictar decretos-leyes sino únicamente en el caso de guerra, pero no en el de las facultades extraordinarias. El texto de dicha ley es el siguiente:

“Artículo 1º Los Decretos ejecutivos que se dicten con carácter legislativo, cuando se declare perturbado el orden y en estado de sitio toda la República o parte de ella, sólo tendrán fuerza obligatoria de ley cuando tengan por objeto “defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento”, conforme a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Constitución.

Artículo 2º La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en Sala de Acuerdo, sobre la validez o nulidad de los Decretos Legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia.

Artículo 3º Por la promulgación del Decreto sobre el restablecimiento del orden público, que el Gobierno debe dictar en cumplimiento del mandato del inciso 3º, artículo 121 de la Constitución, quedan insubsistentes los Decretos de carácter legislativo y recuperan su imperio las leyes cuyos efectos se hubieren suspendido por virtud de ellos.

Artículo 4º El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados Decretos. Sus facultades se li-

mitan en este punto a la simple suspensión de las que les sean incompatibles”.

b) Y refuerza más esta tesis el hecho de que el dictador Reyes, no conforme con que se le prohibiera, aun bajo el estado de sitio, dictar decretos capaces de modificar y derogar las leyes, hizo derogar la citada Ley 2ª de 1904 por la 8ª de 1905. A partir de entonces, el dictador declaró en estado de sitio toda la República, y fue así como pudo dictar los decretos legislativos más amplios, algunos de los cuales, ratificados por el Congreso, se hallan aún en vigencia.

c) Otro hecho que confirma esta opinión es el de que bajo la dictadura de Reyes no se dictaron nunca decretos legislativos apoyados simplemente en las facultades extraordinarias, porque el dictador entendió siempre que tales decretos sólo podía dictarlos con fuerza legislativa hallándose el país en estado de sitio y apoyado en el artículo 121 (hoy 117) de la Constitución. Por eso todos sus decretos decían dictarse “en uso de sus facultades constitucionales” o “en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución”. Sin embargo, la Ley 12 de 1905 autorizó al Gobierno “para que reglamente el ejercicio de la medicina y la abogacía”, y el párrafo del artículo único de esa ley dijo: “Los decretos que en tal virtud expida el Poder Ejecutivo tendrán fuerza legal”. Pero esto no puede considerarse como una excepción por lo siguiente: a) porque dicha ley es de origen constitucional, expedida directamente por la “Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa”; b) porque a la sazón se hallaba la República en estado de sitio; y c) porque, precisamente, para quitar toda duda de que en virtud de simples autorizaciones se pudieran dictar decretos-leyes, la Ley 37 de 1912 derogó la 12 de 1905, citada, y declaró sin efecto el “decreto ejecutivo número 1.165 de 3 de octubre del mismo año, sobre reglamentación del ejercicio de la profesión de abogado” al cual se le pretendió dar fuerza legal en virtud de aquella ley de simples autorizaciones (1).

(1) Un trabajo muy interesante sobre estos puntos, que puede considerarse como uno de los antecedentes de las leyes que hemos

El artículo 11 de la Ley 153 de 1887..

La disposición del artículo 11 de la Ley 153 de 1887, que cita el Consejo de Estado en su fallo antes transcrito, según el cual “los decretos de carácter legislativo expedidos por el Gobierno a virtud de autorización constitucional, tienen completa fuerza de leyes”, demuestra precisamente que los únicos decretos que el ejecutivo puede dictar con fuerza de leyes, son los del estado de sitio, pues son éstos los únicos que se dictan “a virtud de autorización constitucional”, ya que los dictados con facultades extraordinarias lo son “a virtud de autorización legal”. Y esto establece la más profunda diferencia entre unos y otros decretos, confirmando nuestra tesis de que los dictados con facultades extraordinarias son simples decretos reglamentarios de carácter extraordinario, pero no decretos-legislativos.

Diferencia entre las autorizaciones y las facultades extraordinarias.

El argumento de la Corte, de que si no se admite que por el numeral 9º el Congreso puede delegar al ejecutivo sus poderes quedaría inútil esta disposición, por cuanto para hacer todo lo que no sea legislativo basta el numeral 8º, carece de fuerza por las razones siguientes:

a) Porque el numeral 8º, en virtud del cual el Gobierno puede ser autorizado a celebrar contratos y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional, domina un campo diferente del que hace el objeto del numeral 9º, que permite la ampliación de la potestad reglamentaria. En efecto el numeral 8º se refiere a actos que caben dentro de la órbita constitucional del Gobierno, pero que éste no puede concluir sin autorización expresa del Congreso, por tratarse de actos de “disposición” que, a semejanza de lo que pasa en derecho civil, exi-

reproducido, es el del Dr. Eduardo Rodríguez Piñeres, titulado “Facultades del Gobierno en tiempo de guerra”, (1903), reproducido en la obra “Por el reinado del derecho”; Imp. de la Luz (1927), p. 21 y ss.



gen cláusula expresa. En tanto que el numeral 9° se refiere a actos que el Gobierno no puede ejecutar con la potestad reglamentaria común, pero que sí puede ejecutar si esa potestad se le amplía. Para que no sorprenda esta afirmación, aclaramos: no puede el Gobierno conceder indultos por delitos políticos y rebajas de penas por los comunes, sino que es preciso que se revista al Presidente de la República de facultades extraordinarias, para que, en ejercicio de éstas, lo que equivale a decir, reglamentando extarordinariamente esa ley, conceda aquellos indultos y rebaje esas penas, de acuerdo con el artículo 114 de la Constitución. Por eso esta disposición dice que estos indultos y rebajas se concederán “con arreglo a la ley que regule el ejercicio de esta facultad”, y así se explica que en el artículo 69, que enumera las atribuciones del Congreso, no haya ninguna que lo faculte para autorizar al Presidente para conceder indultos o rebajar penas. Esto sólo lo puede hacer el Presidente revestido de facultades extraordinarias, ejercitando una potestad reglamentaria de carácter extraordinario, porque, aun siendo obra de reglamentación, no cabe dentro del radio ordinario del reglamento, según expusimos antes.

b) El numeral 8°, repetimos, envuelve la atribución que tiene el Congreso de aprobar *anticipadamente* los contratos, enajenaciones de bienes nacionales, empréstitos y demás actos que por estar situados en la órbita constitucional del Gobierno, éste puede ejecutar pero no de manera definitiva sin la autorización expresa del Congreso; en tanto que el numeral 9° se refiere a actos que el Gobierno no podría ejecutar en ningún caso sin facultades extraordinarias. Por ejemplo: el Gobierno podría celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales *ad referendum*, actos que en verdad no serían sino “proyectos”, que estaría obligado a someter a la aprobación del Congreso y que éste podría no aprobar; pero ni *ad referendum* podría el Gobierno conceder un indulto o rebajar una pena, porque para esto sí necesita autorización previa, es decir, que se le amplíe su potestad reglamentaria mediante la concesión de facultades extraordinarias.

c) Estos principios pueden aclararse con algunos ejemplos:

El ordinal 14 del art. 115 de la Constitución faculta al Presidente para “celebrar contratos... con arreglo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias”; pero si el Congreso autoriza al Presidente conforme al numeral 8° del art. 69, éste podría celebrar aquellos contratos *sin sujeción a las leyes fiscales y sin obligación de dar cuenta al Congreso, pero sin salirse de la órbita constitucional*; de modo que, ni aún autorizado en esa forma, podría el Presidente sacar tales contratos de la jurisdicción de los jueces colombianos, porque todo lo que el numeral 8° autoriza es sobre la base de que los actos queden “dentro de la órbita constitucional”.

De conformidad con el Código Fiscal, los bienes nacionales sólo pueden enajenarse en licitación pública; pero si el Congreso autoriza al Presidente conforme al numeral 8°, el Gobierno podría enajenar esos bienes sin sujeción al Código Fiscal, es decir, sin licitación pública; sólo que no podría el Gobierno disponer del producto de esos bienes en contra de lo establecido en el art. 205 de la Constitución.

Para no referirnos precisamente a actos de los que el mismo numeral 8° cita, contemplemos el caso de que trata el ordinal 15 del artículo 115 de la Constitución, que permite al Presidente inspeccionar los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito; esto puede hacerlo el Presidente, pero “conforme a las leyes”; sin embargo, autorizado conforme al numeral 8°, el Presidente podría hacerlo saliéndose de las restricciones legales, pero obrando siempre dentro de la órbita constitucional, es decir, con las garantías que reconoce el artículo 26 de la Constitución.

d) Ahora veamos ejemplos de aplicación del numeral 9°:

En ejercicio de su potestad reglamentaria común, el Presidente no puede imponer multas o penas, pues esto queda fuera del radio ordinario del reglamento administrativo. Pero si el Congreso concede facultades extraordinarias al Presidente, sí podría éste, por medio de decretos reglamentarios, imponer multas o penas, si a esto lo autorizan aquellas facultades, que deben ser precisas.

Tampoco puede el Presidente, en ejercicio de la potestad reglamentaria, inmiscuirse en el sistema tributario na-

cional; no bastaría que, conforme al numeral 8º, lo autorizara el Congreso para hacerlo, porque eso está fuera de su órbita constitucional, ya que todo lo relativo a impuestos es atribución legal; pero, investido de facultades extraordinarias, sí podría el Presidente dictar decretos, como el número 92 de 1932, sobre impuestos de timbre y otros, sin que esto signifique que tal decreto sea legislativo, como se ha pensado erróneamente que lo es; se trata de un decreto reglamentario, de carácter extraordinario, que, como todo reglamento, es una ley desde el punto de vista material, pero un acto administrativo desde el punto de vista orgánico.

e) Resumiendo las diferencias expuestas, diremos:

1º Las autorizaciones de que trata el numeral 8º del art. 69 de la Constitución se refieren a actos administrativos simplemente, situados dentro de la órbita constitucional del Gobierno, como contratar, enajenar, negociar, inspeccionar, etc., es decir, actos creadores de situaciones jurídicas individuales en su gran mayoría; en tanto que los actos a que se refiere el numeral 9º del mismo artículo, aunque administrativos por el origen de que emanan, son también legislativos por su contenido, como lo es todo reglamento, pues dictan normas de carácter general, impersonal, crean situaciones jurídicas generales, sin que esto obste para que, pudiendo hacer eso que es lo más, pueda también el Gobierno hacer lo menos, es decir, dictar actos simplemente administrativos.

2º Las autorizaciones que permite el numeral 8º pueden ser permanentes o indefinidas, no ser precisas ni estar justificadas por la necesidad o conveniencia pública en el sentido de la urgencia, pues la Constitución nada de esto exige al Congreso para otorgar esas autorizaciones, bastando solamente que las funciones cuyo ejercicio se autoriza queden dentro de la órbita constitucional del Gobierno; en tanto que, para otorgar las facultades extraordinarias de que trata el numeral 9º, se requieren las condiciones que éste señala.

3º Tan sólo observamos, respecto a lo dicho en el punto anterior, que si bien las autorizaciones del numeral 8º no

necesitan ser “precisas”, sí deben ser “limitadas”, porque no se delega un poder sino que se autoriza a ejercer “funciones”, y éstas deben ser limitadas por el objeto, lógicamente.

4º De todo lo expuesto se deduce que, no dominando el mismo campo las dos disposiciones constitucionales, carece de fuerza el argumento expuesto por la Corte, de que, si no se acepta que el numeral 9º permite al Congreso delegar poderes legislativos en el órgano ejecutivo, estaría de más este numeral. Repetimos: el numeral 8º se refiere a actos situados dentro de la órbita constitucional del Gobierno, pero que éste no puede ejecutar definitivamente sino con autorización expresa del Congreso; y el numeral 9º amplía la potestad reglamentaria de la administración para que pueda ejecutar actos que, sin esa ampliación, no podría ejecutar ni aun *ad referendum*. Pero los decretos dictados en virtud de estas facultades extraordinarias no son, en ningún caso, decretos legislativos, y, siguiendo la lógica de nuestro sistema constitucional, deberían ser ratificados por el Congreso para que pudieran seguir rigiendo una vez extinguido el término de esas facultades. Entre nosotros, sin embargo, se ha admitido su vigencia indefinida, por el error de creerlos decretos-leyes.

Necesidad de los decretos-leyes.

Pero si bien, en el terreno práctico, sostenemos que actualmente el órgano ejecutivo no puede dictar decretos-leyes en tiempo de paz, ni aun revestido de facultades extraordinarias, teóricamente reconocemos la conveniencia de una reforma constitucional que permita otorgar al Gobierno “plenos poderes” para tiempos de crisis, parsimoniosamente apreciados. Aplicando la tesis de Hauriou sobre “delegación de materias”, podría llegarse a una reforma de la Constitución en tal sentido.

Desde luego, otorgados los plenos poderes, los decretos, éstos sí legislativos, que expida el Gobierno, deberían ser sometidos a la ratificación del Congreso dentro de cierto tiempo, so pena de su caducidad.

La necesidad de otorgar tales poderes al ejecutivo se

ha puesto en evidencia, no como un signo del fracaso del método parlamentario, sino por el contrario, como una muestra de la vitalidad de este sistema, que permite la colaboración de otro poder en sus funciones, sin perecer. El expremier Poincaré, contestando la objeción que a la primera ley de plenos poderes por él pedida, se le hizo en el parlamento francés, en 1924, decía con mucha razón: "El otorgamiento al Gobierno de plenos poderes especiales implica en realidad un fortalecimiento del parlamentarismo, así como una prueba de su vitalidad y de su facultad de adaptación". Y en todo caso es mejor, como decía el expositor señor Samper, que el Gobierno dicte decretos-leyes en virtud de concesión especial del Congreso, a que los dicte, como sucede ahora, violando la Constitución, que no autoriza en forma alguna tal prerrogativa.

CARLOS H. PAREJA

Jefe del curso de preparación administrativa de la Universidad Nacional

