



## LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIAS ECONOMICAS

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

(Consejero Ponente: Dr. Carlos Gustavo Arrieta)

Bogotá, octubre diez de mil novecientos sesenta y dos.

**REF: Expedientes acumulados números 937  
y 1.541. Decretos del Gobierno. Deman-  
dante: Dr. VICTOR DOMINGUEZ GO-  
MEZ.**

En el Artículo 39 de la Ley 1ª de 1959 se dispuso que los certificados de cambio solo podían adquirirse para pagar ciertas mercancías importadas, reembolsar capitales registrados, cubrir obligaciones en monedas extranjeras contraídas por el Gobierno, gastos de estudiantes, cancelación de cuotas de capital correspondientes a deudas externas de entidades privadas, de los departamentos, municipios y empresas oficiales, y para pagar petróleo crudo. En el párrafo único de esa norma se agregó:

“El Gobierno, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y de la Junta Directiva del Banco de la República, podrá establecer que los certificados de cambio sean adquiribles también para el pago de fletes y seguros de las importaciones, cuando las condiciones del mercado de certificados y del mercado libre de cambio hagan aconsejable tal medida”.

De conformidad con las facultades otorgadas en el precepto transcrito, el gobierno expidió el Decreto 144 de 23 de enero de

1959, en cuyo artículo 1º dispuso: “Los certificados de cambio expedidos por el Banco de la República y vendidos por el sistema de los remates públicos, podrán ser adquiridos para el pago directo a las empresas marítimas y aéreas del 80% del valor de los fletes causados por las importaciones de mercancías al país, cuyo conocimiento de embarque tenga fecha posterior al 15 de enero de 1959”. “Artículo 2º.—El presente Decreto rige desde su expedición”.

Posteriormente, el Gobierno dictó el Decreto número 3165 de 2 de diciembre de 1959, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 1º—Aclárase que los certificados de cambio para el pago del 80% del valor de los fletes marítimos de que trata el Decreto número 144 de 23 de enero de 1959, sólo podrán ser adquiridos para el pago de fletes por concepto de carga transportada por empresas marítimas nacionales o extranjeras que mantengan tráfico regular y continuo con puertos nacionales.

“Artículo 2º—Para los efectos del presente Decreto se entiende que una empresa mantiene tráfico regular y continuo cuando sus naves tocan en puertos colombianos para descargar y cargar por lo menos tres veces en el mes, y además, tiene itinerarios preestablecidos para el servicio a Colombia. No obstante, se considera también como línea regular, aquella que teniendo un menor número de arribos mensuales, pueda acreditar una tradición de servicio regular y continuo no inferior a un año, prestado durante el período inmediatamente anterior a la fecha en que la empresa marítima determine acogerse a lo dispuesto en el artículo anterior.

“Parágrafo.—Estas circunstancias deberán acreditarse ante la Dirección de Marina Mercante de la Armada Nacional, entidad que expedirá las correspondientes certificaciones.

“Artículo 3º—El presente Decreto entrará a regir para los fletes causados por importaciones de mercancías, cuyo conocimiento de embarque tenga fecha posterior al 10 de diciembre de 1959”.

Además, se expidió el Decreto número 1232 de 8 de junio de 1961, que en lo pertinente dice:

“Artículo 1º—Los Certificados de Cambio para el pago del 80% del valor de los fletes marítimos a que se refieren los Decretos números 144 de enero 23 de 1959 y 3.165 de diciembre 2 de 1959, sólo podrán ser adquiridos para el pago de fletes por concepto de carga transportada por empresas marítimas nacio-

nales o extranjeras que mantengan tráfico regular y continuo con puertos nacionales.

“Artículo 2º—Para los efectos del presente Decreto, se entiende que una empresa marítima mantiene tráfico regular y continuo cuando sus naves tocan en puertos colombianos para cargar y descargar por lo menos tres (3) veces en cada mes, y además tiene itinerarios preestablecidos para el servicio a Colombia.

“Parágrafo.—No obstante, tendrán igualmente derecho a la concesión de que trata este Decreto, las empresas marítimas que, teniendo un menor número de arribos a puertos colombianos, puedan acreditar una tradición de servicio regular no inferior a un año, prestado durante el período inmediatamente anterior a la fecha en que determinen acogerse a esta disposición, siempre que se trate del transporte de materias primas no producidas en el país o de artículos de primera necesidad cuando su escasez en el mercado así lo exija, y cuando además, no exista tráfico de líneas regulares entre los respectivos puertos, o la naturaleza de las mercancías requiera naves de condiciones especiales para su transporte.

“Artículo 3º—Las circunstancias señaladas en el artículo anterior, deberán comprobarse ante la Dirección de Marina Mercante, entidad que expedirá las correspondientes certificaciones

“Artículo 4º—El presente Decreto rige desde su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

Con apoyo en los antecedentes relatados y por considerar que los Decretos 3.165 de 2 de diciembre de 1959 y 1.232 de 8 de junio de 1961 quebrantan los artículos 76 —numeral 11 y 120 ordinal 3º— de la Constitución, 39 de la Ley 1ª de 1959 y el Decreto 144 de este mismo año, el doctor Víctor Domínguez Gómez demandó al Consejo de Estado, en juicios separados pero acumulados posteriormente, la declaratoria de nulidad de aquellos ordenamientos.

Estima el actor que el Artículo 39 —parágrafo único— de la Ley 1ª de 1959 otorgó facultades al gobierno para adoptar las medidas que allí se especifican, con apoyo en el artículo 76 —ordinal 11— de la Carta. En consecuencia, el Decreto 144, expedido en ejercicio de esas atribuciones especiales, tiene carácter legislativo, y no puede derogarse o reformarse sino en virtud de una ley o de otro ordenamiento de idéntica naturaleza dictado en uso de nuevas facultades. Considera que una vez que

se ha ejercitado la autorización especial dada por el congreso, ésta queda agotada. No obstante, el gobierno profirió los Decretos acusados, cuya naturaleza es la de actos reglamentarios. Fundado sobre esta apreciación, solicita la nulidad de esas providencias administrativas por estimar que con ellas se fue más lejos de lo que claramente prescribe el estatuto reglamentado, es decir, el Decreto 144 de 1959.

El señor Fiscal Segundo de la corporación, en su concepto de fondo, glosa la tesis de que los actos demandados sean decretos reglamentarios, y apoya su razonamiento en la premisa de que esas decisiones, lo mismo que la anterior, se dictaron en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo por la mencionada ley, facultades que no quedaron agotadas con el primer ordenamiento. Fundado en ese raciocinio, el señor Agente del Ministerio Público estima que los decretos enjuiciados no tienen carácter ordinario y no caen, por consiguiente, dentro de la órbita de competencia del Consejo de Estado.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

La litis gira, pues, en torno de estos puntos concretos: ¿El párrafo único del artículo 39 de la Ley concedió al órgano administrativo facultades extraordinarias? ¿Los decretos expedidos con apoyo en ese mandato son de tipo extraordinario el primero, y de tipo ordinario los últimos, como lo sostiene el demandante, o todos tienen carácter legislativo, como lo dice el señor Fiscal Segundo de esta corporación?

En la Ley 1ª de 1959 se regulan los cambios internacionales y el comercio exterior, las importaciones y exportaciones, las transacciones de productos y la apertura de nuevos mercados, el comercio de oro y los impuestos, y se dan autorizaciones al Gobierno, al Banco de la República, a la Superintendencia Nacional de Importaciones, etc. Igualmente, en su Artículo 39 se otorga el derecho de adquirir certificados de cambio para atender a ciertos pagos, reembolsos y expensas, y se faculta al ejecutivo para extender ese beneficio a la cancelación de fletes y seguros de importaciones, cuando las condiciones de los certificados y del mercado libre de cambio hagan aconsejable la medida.

La adquisición de esos valores está plenamente reglada en la norma estudiada, pero con la diferencia de que en la mayor par-

te de los casos que en ella se enumeran, el derecho es perfecto, en tanto que en el último de los eventos contemplados, el derecho queda condicionado por el ejercicio de la facultad concedida al Gobierno, atribución que a su vez depende de las condiciones del mercado. La autorización es precisa, pero ilimitada en el tiempo ya que no se sabe en qué momento han de presentarse las circunstancias que permitan adoptar la medida.

¿Encajan estas atribuciones en el Artículo 76, numeral 11, de la Constitución, como lo sostiene el demandante? No parece muy acertada la aseveración, ya que en el párrafo analizado no se conceden autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales, ni para ejercer otras funciones dentro de su órbita constitucional. Simplemente se le otorgan para apreciar determinadas condiciones favorables en el comercio de certificados y para extender al pago de ciertas actividades un derecho ya creado en principio por la propia ley, pero que quedó condicionado por la realización de circunstancias propicias.

No es admisible el supuesto de que esa clase de facultades quepan dentro de la última hipótesis contemplada en el precepto constitucional que se estudia, porque esa parte de la norma se refiere exclusivamente a funciones similares a las reguladas en todo el numeral, es decir, a actividades del Gobierno dirigidas a obtener acuerdos bilaterales, como los contratos, los empréstitos y la enajenación de bienes. Esta interpretación se funda en las siguientes razones:

1ª—Por motivos de técnica jurídica, el constituyente y el legislador generalmente regulan en cada precepto o en cada numeral una materia homogénea, un supuesto determinado o varias hipótesis íntimamente relacionadas entre sí, procurando que haya siempre unidad lógica en el ordenamiento y similitud en los asuntos reglamentados. Si en una disposición se viene organizando el sistema de contratación del Estado, no cabe suponer, a menos que del texto aparezca la evidencia contraria, que intempestivamente se abandone la materia regulada, se rompa la unidad jurídica de la norma, y se entre a estatuir sobre asuntos totalmente extraños, máxime cuando éstos, a su vez, están reglados en su integridad, en otro precepto;

2ª—En el numeral 12 del Artículo 76 se regula íntegramente la concesión de facultades que no tengan carácter contractual y que pertenezcan a la esfera de competencia exclusiva del Con-

greso. Precisamente por esta última circunstancia y en razón de que el procedimiento es verdaderamente excepcional, las Cámaras sólo pueden otorgar esas autorizaciones extraordinarias por un tiempo limitado, de manera precisa, y cuando las necesidades los exijan y las conveniencias públicas lo aconsejen. No sería admisible la hipótesis de que aquella materia que está reglada con tan notorias restricciones por un mandato constitucional, fuera a desarrollarse en otros precepto del mismo estatuto en el sentido de eliminar esas limitaciones. Una de las dos disposiciones sobraría necesariamente.

Así, pues, la Sala tiene que llegar a la conclusión ineludible de que las autorizaciones conferidas por el parágrafo único del artículo 39 no encajan en ninguno de los supuestos del numeral 11. Debe aceptar, igualmente, que tampoco caben en el ordinal 12 de la misma norma constitucional, porque las facultades concedidas en el precepto citado, aunque precisas, no tienen carácter temporal, a menos que se admita que ellas se otorgaron con violación de la Carta por no haberse llenado ese requisito. Pero semejante hipótesis resulta inadmisibles por las razones que se enunciarán.

### LA POTESTAD REGLAMENTARIA

La función administrativa es, en esencia, la acción del Estado dirigida a la ejecución del derecho creado en la Constitución y en los ordenamientos inferiores, y la actividad reglamentaria es el ejercicio de aquella función, en cuanto desarrolla, da vida práctica y pone en movimiento ese derecho. Entre una y otra existe una estrecha relación de causalidad, como que la segunda es la consecuencia forzosa e ineludible de la primera en todos los casos en que las normas requieran un desenvolvimiento para su adecuada aplicación. Es esa la razón para que la doctrina nacional dominante, siguiendo el pensamiento jurídico universal, haya considerado que el órgano administrativo, aún a falta de texto que lo autorice, tiene por derecho propio el poder reglamentario.

Estos principios básicos orientaron la Carta política de 1886, y cobraron mayor relieve en las enmiendas constitucionales de 1945. Se acentuó de esa manera la potestad reglamentaria del gobierno, y tomó expansión en la medida en que el trabajo le-

gislativo se iba tornando más complicado y en que los problemas nacionales iban adquiriendo mayor entidad. El desarrollo económico y social del país en los últimos tiempos; la magnitud y complejidad de los asuntos que ha de resolver el Estado para efectos del cumplimiento de sus fines; la circunstancia de que el Congreso, en razón de la índole de su funcionamiento, no disponga de los organismos técnicos indispensables para el adecuado estudio de ciertos asuntos, ni para atender con prontitud y eficacia determinadas urgencias nacionales; y el hecho de que la rama administrativa disponga de una información más completa de los problemas, del personal especializado en cada actividad, y de las posibilidades de actuar con mayor eficiencia y rapidez, son factores que han determinado la vigorización y robustecimiento de la función reglamentaria.

Esa transformación se ha operado en la Constitución Nacional y en las leyes. No obstante que los propios textos del 86 abren un ancho campo a la actividad reglamentaria, como que en ellos se consagra la moderna concepción del reglamento autónomo, y a pesar de que en las enmiendas constitucionales del 36 y del 45 se amplió y vigorizó notablemente esa función administrativa, la doctrina y la jurisprudencia nacionales no han desenvuelto en su plenitud las ideas básicas del antiguo estatuto, ni han valorado la transformación jurídica operada en esas reformas. De allí que haya cierto paralelismo entre el derecho positivo y la jurisprudencia, a pesar de que entre el primero y la segunda debe existir absoluta identidad.

### EL REGLAMENTO LEGAL

Los poderes jurídicos de la administración pública, en cuanto se relaciona con la reglamentación de la ley, se determinan tomando en consideración: a) Las facultades ejercidas por el Congreso al expedir el estatuto; y b) La necesidad de desarrollarlo para efectos de su ejecución. Se analizarán separadamente los dos aspectos de la tesis.

#### a) Las facultades ejercidas

Si se estudian detenidamente las ordenamientos constitucionales que señalan las atribuciones del Congreso, se observará que **todas las materias asignadas a su competencia no son sus-**

ceptibles de igual grado de desarrollo legislativo. Algunas hay —la mayor parte, por cierto— sobre las cuales las facultades de las Cámaras se ejercitan y deben ejercitarse en su plenitud, sin limitación distinta que la propia voluntad de las dos corporaciones o la establecida en los mandatos constitucionales. Cuando el Congreso utiliza esa clase de atribuciones, en la correspondiente ley puede regular íntegramente la materia, con todos los detalles y pormenores que juzgue convenientes, y sin dejar margen alguno a la reglamentación. El estatuto expedido en esas condiciones será ejecutable en su totalidad y, de consiguiente, la necesidad de su ulterior desarrollo desaparece. Pero el cuerpo legislativo puede, al ejercer ese mismo tipo de facultades, abstenerse de regular explícitamente, en mayor o menor grado, ciertos aspectos que a pesar de quedar implícitos en la ley, requieren desenvolvimientos posteriores para efectos de su correcta aplicación. Aparece inmediatamente la necesidad de la reglamentación administrativa. De esta manera, el ejercicio de esa potestad por el gobierno se amplía o restringe en la medida en que el Congreso haya utilizado sus poderes jurídicos. El grado de la reglamentación lo señala tácitamente y en cada caso el propio cuerpo legislativo. Tanta será la materia reglamentable por el ejecutivo, cuanta determine la necesidad de realzar el estatuto expedido por las Cámaras.

Otras materias hay, en las cuales se ejercitan las potestades del cuerpo legislativo de manera limitada. Este señala la normación básica y las líneas directrices de la política que ha de seguir la administración pública en orden al cumplimiento del mandato legal. Se deja así un anchuroso campo al ejercicio del poder reglamentario, dentro del cual se mueve el ejecutivo con una relativa libertad. Este tipo de atribuciones otorgadas en principio al Congreso y compartidas por el órgano administrativo, lo forman ordinariamente aquellas materias relacionadas con las actividades económicas del Estado y de los particulares. Se pueden citar como tales, las siguientes:

1ª—Dice el artículo 32 de la Carta que el Estado puede intervenir “por mandato de la ley” en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas con el fin de nacionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o con el objeto de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. Esa función no se podrá ejercer en uso de las facultades extraordinarias de que habla el artículo 76, numeral 12, de la Constitución.

Al Congreso corresponde, pues, de manera excluyente, expedir el mandato de intervención en todos los casos, apreciar la oportunidad de hacerla, y autorizarla cuando la juzgare conveniente. Más aún. El precepto constitucional no descarta la posibilidad de que además de aquel mandamiento de intervención, las Cámaras echen las bases de la política general que ha de seguirse y señalen los límites de su aplicación. Pueden igualmente trazar la línea de conducta que haya de seguir el gobierno en el desarrollo de los propósitos perseguidos por la ley, prescribir el sistema de intervención en cada caso, fijar el criterio sobre lo que ha de entenderse por racionalización, distribución y consumo, establecer los principios generales sobre la política de precios, y, en fin, estructurar, a grandes lineamientos, el régimen jurídico de la intervención.

2ª—Siguiendo el mismo criterio, en el artículo 39, in fine, se dice que la ley podrá “ordenar” la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de servicio público. En relación con la interpretación de este precepto constitucional cabe hacer apreciaciones similares a las formuladas anteriormente. El Congreso tiene la facultad de autorizar la vigilancia y el señalamiento de las tarifas y reglamentos de aquella clase de empresas, de fijar los sistemas que han de seguirse, y de prescribir, a grandes rasgos, el régimen jurídico a que ha de ajustarse la intervención.

3ª—Con idéntica orientación, pero definiendo con mayor precisión el alcance del ordenamiento constitucional, en el artículo 76, ordinal 4º, se dice que corresponde al Congreso hacer las leyes y que, por medio de ellas, puede “fijar los planes y programas” a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y “los planes y programas” de todas las obras públicas. Para interpretar adecuadamente este precepto, es conveniente tomar en consideración, además de su texto, lo que expresa el ordinal 19 del mismo artículo. Del cotejo de las dos disposiciones se desprende que los planes y programas que fije el Congreso para las obras públicas deben desarrollarse íntegramente por esa misma corporación. Establecido el plan general de obras por las Cámaras, sólo a éstas compete autorizar la realización de cada una de ellas con arreglo al programa total. No ocurre igual cosa con relación a los planes a que debe someterse el fomento de la economía nacional, los cuales, una vez aprobados

por el cuerpo legislativo, corren íntegramente a cargo de la administración pública y sin la intervención ulterior del Congreso.

Las palabras usadas en la norma sugieren la idea de algo general y esquemático, de una normación global, de un bosquejo, y en cambio rechazan el concepto de una regulación de detalles y pormenores, de una reglamentación prolija. Claro que esta interpretación no excluye la posibilidad de que el Congreso, dentro de ese plan general a que debe someterse el fomento de la economía, señale programas parciales para determinadas actividades económicas. Todo ello depende de las características del asunto reglado, ya que el motivo de las limitaciones impuestas a las Cámaras no es otro que el de adaptar la legislación a las exigencias cambiantes de los fenómenos económicos. Pero si una actividad determinada obedece a principios permanentes, no hay obstáculo alguno para que el Congreso la reglamente en su totalidad.

Las expresiones utilizadas en las disposiciones que se dejan analizadas; la homogeneidad o, por lo menos, la similitud de las materias que en tales preceptos se regulan, relacionadas todas con las actividades económicas del Estado y de los particulares; la circunstancia de que no se usen esas mismas limitaciones al estatuir sobre las otras facultades otorgadas al Congreso, son factores que sugieren de manera clara que tales atribuciones no las puede ejercitar el cuerpo legislativo, por razones de conveniencia pública, con tanta amplitud y extensión como las otras. Todos esos elementos de juicio indican, sin que haya uno solo que apunte en dirección contraria, que aquellas funciones deben ejercerse por el Congreso con especial prudencia y cautela.

Las razones para que se hubiese adoptado ese sistema, son las siguientes: la ley, por su naturaleza, es un ordenamiento de carácter permanente y estable. Se formula en consideración al presente y al futuro. Su fuerza normativa es constante y su aplicabilidad no puede estar condicionada. Los fenómenos económicos, por el contrario, son cambiantes y están sometidos a múltiples influencias de carácter interno e internacional que por su índole escapan al poder regulador del Congreso. En un momento determinado, la reglamentación detallada de una actividad económica cualquiera puede ser acertada y conveniente, pero al poco tiempo, y aun en el curso de breves días, esa misma reglamentación puede ser peligrosa y nociva en virtud

de la modificación radical de las circunstancias económicas que la inspiraron. Regularizar por medio de leyes todo lo relativo al mercado cafetero y a los productos de exportación; señalar sus precios o establecer medidas rígidas para fijarlos; adoptar una política inflexible y constante en materias de cambios internacionales y de comercio exterior; determinar en una lista las mercancías de permitida o prohibida importación o exportación, sin posibilidades inmediatas de modificación para adaptarlas a las necesidades del momento, son funciones que no encajan dentro de la órbita legislativa en razón de que tales hechos, por su misma naturaleza, escapan al poder regulador de la ley.

Así, pues, el constituyente, teniendo en cuenta las características de tales actividades, quiso que el legislador fuera especialmente prudente y cauteloso en la regulación de estas materias y que se limitará a fijar los planes y programas a que debía estar sometida la economía nacional, dentro de los cuales, como es lógico, caben los planes y programas parciales para cada ramo económico. De esta manera, en la Constitución se adapta el sistema de competencia a los requerimientos del asunto sobre el cual ella se ejercita.

#### a) La Necesidad de la Reglamentación

Los límites del poder reglamentario de la ley los señala la necesidad de cumplir debidamente el estatuto desarrollado. Si los ordenamientos expedidos por el Congreso suministran todos los indispensables para su ejecución, el órgano administrativo nada tendrá que agregar y, de consiguiente, no habrá oportunidad al ejercicio de la función reglamentaria. Pero si en ella faltan los pormenores necesarios para su correcta aplicación, opera inmediatamente la potestad para efectos de proveer a la regulación de esos detalles. Es esta la interpretación del artículo 120, numeral 3º, de la Carta, que dice:

“Corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes.”

La Sala, al estudiar la norma transcrita (auto de 17 de febrero de 1962, dictado en la demanda de Jorge Enrique Sánchez y con la ponencia del mismo Consejero que redacta la presente), dijo que en ella se da la medida exacta de los poderes jurídicos

de la administración en estas materias: "Si el decreto reglamentario es necesario para que la ley se ejecute debidamente, el gobierno puede dictarlo. Pero si no es necesario para su adecuada ejecución, la facultad desaparece en razón de que no existe el supuesto básico de su ejercicio. Hay sustracción de la materia reglamentable, porque el estatuto superior se realiza en su plenitud sin necesidad de ordenamientos adicionales".

La doctrina opera en todos los casos, pero cobra mayor extensión e importancia en cuanto ella se aplique a las actividades intervencionistas, al control de precios y de tarifas y al desenvolvimiento de los planes y programas económicos, bien sean generales o parciales. Si el Congreso tiene que limitarse en ciertos eventos, por razón de la naturaleza propia del asunto regulado, a señalar las líneas directrices de la política a seguir y a sentar las bases necesarias para su desarrollo, pero sin establecer normas de detalle que por su índole escapan al poder regulador de las Cámaras, queda al órgano administrativo un vasto campo de actuación dentro del cual opera en su plenitud la función reglamentaria. Todo aquello que el cuerpo legislativo dejó sin una regulación concreta y que sea necesario organizar para la ejecución de la ley, será materia de reglamentación administrativa, siempre que no desborde los límites del estatuto que se pretende desarrollar. Como en estos casos la normación básica de la ley es restringida, la normación accesoria del reglamento será especialmente extensa. El gobierno se moverá con mayor libertad que la que tiene ordinariamente, máxime si se considera que, en razón de los fenómenos económicos que son cambiantes y mudables y rechazan la posibilidad de regularlos por medio de leyes permanentes y constantes, la administración debe disponer de los poderes necesarios para expedir reglamentos que se vayan adaptando a las nuevas circunstancias, en forma tal que en todo momento opere el estatuto adecuado a las situaciones que se presenten.

Si de acuerdo con el artículo 120, numeral 3º de la Carta, corresponde al Presidente de la República dictar los decretos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; si por razón de las modalidades singulares que tienen las actividades económicas no puede el legislador estatuir sobre ellas en toda la extensión en que fuera deseable; si las conveniencias generales y el interés público, lo mismo que la Constitución y la ley, imponen al Gobierno la obligación ineludible de aplicar el mandato

del Congreso y de realizarlo en su plenitud, el Presidente de la República ha de disponer de los instrumentos jurídicos indispensables para ejecutar el ordenamiento en su totalidad. Y como la única manera de cumplir el mandamiento constitucional y legal es dictando los reglamentos correspondientes, la administración pública podrá expedirlos en ejercicio de sus funciones ordinarias de aplicación de la ley. En estos casos, no se trata de una facultad que se le otorgue al ejecutivo, sino de una obligación que se impone, de un deber que se le señala, de un mandato que se le da.

#### **Aplicación de la doctrina al caso estudiado.**

La Ley 1ª de 1959 es el estatuto básico de los cambios internacionales, del comercio exterior, de las importaciones y exportaciones, del intercambio de productos y de la apertura de nuevos mercados, de los precios del café y del oro físico, y, en fin, de una serie de actividades estatales y particulares que afectan seriamente la vida económica del país. Es, en una palabra, el estatuto fundamental que contiene los planes y programas establecidos por el Congreso en orden al desarrollo de la Economía Nacional o de algunos aspectos de ella. Precisamente por esa razón, el Gobierno que tiene la obligación de ejecutar esos planes y programas, debe disponer de los instrumentos legales necesarios para su realización plena. De allí que en ese ordenamiento se le hayan reconocido a la administración pública los poderes jurídicos que ya implícitamente le había otorgado el artículo 76, numeral 4º, de la Constitución. Habría sido ilógico, por decir lo menos, que en la ley comentada se hubiesen señalado los precios del café y de otros productos exportables, o regularizado en su totalidad el mercado de certificados de cambio. Si tal cosa se hubiere hecho, la ley habría quedado escrita, sería a todas luces inoperante, y el ejecutivo estaría incapacitado para intervenir eficazmente en la dirección de la economía nacional, ya que esos fenómenos no se pueden gobernar por medio de leyes.

Ciertamente que algunos aspectos de ese estatuto pudieran escapar al alcance de la doctrina que se deja sentada, pero también es evidente que el caso contemplado en el párrafo único del artículo 39 sí está comprendido en ella. En ese precepto no se le dan facultades extraordinarias al Gobierno, sino que se le otorga cierto poder discrecional para apreciar las condiciones del mercado de cambios internacionales y para extender al pago de

fletes y seguros, el derecho de adquirir certificados. Ese derecho ya estaba implícitamente creado por el legislador, y al ejecutivo se le facultó para ponerlo en vigencia cuando, a su juicio, las circunstancias lo permitieran. Pero como el poder para dictar un reglamento de esa naturaleza está condicionado, y como ésta puede ser más o menos favorable a la adopción de tal medida o para restringirla o ampliarla en el grado que esas mismas circunstancias lo aconsejen, el Gobierno puede conceder el beneficio en su totalidad, como lo hizo en el Decreto 144 de 1959, o puede limitar el alcance de ese derecho en la medida en que vaya cambiando la situación del mercado de certificados, como lo ordenó en los decretos enjuiciados. Sus facultades no quedaron agotadas con el primer ordenamiento, ya que las finalidades perseguidas por esa atribución imponen la necesidad de usar de ella en la medida que las condiciones de los cambios internacionales lo aconsejen.

Así, pues, la Sala considera que los dos decretos impugnados no quebrantan las disposiciones superiores de derecho que se citan en el libelo y que, de consiguiente, la acción carece de base.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado —Sala de lo Contencioso Administrativo— administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, oído el concepto de su colaborador Fiscal,

**F A L L A :**

Niéganse las súplicas de las demandas en los presente juicios acumulados.

Cópiese, notifíquese y archívese.

**FRANCISCO ELADIO GOMEZ G.**

**Carlos Gustavo Arrieta**

**Ricardo Bonilla Gutiérrez**

**Alejandro Dominguez Molina**

**Gabriel Rojas Arbeláez**

**Jorge A. Velásquez D.**

**Alvaro Cajiao Bolaños**  
Secretario.

TEORIA GORGONA

Compendio de la Teoría / Características de la Teoría y su aplicación.

Escrito por: [Nombre], 1983. — [Lugar]. [Editor]. [Número de páginas].

En el título del libro publicado por el [Nombre] [Editor] [Lugar] [Año] se indica el valor largo de haber de [Nombre] [Editor] [Lugar] [Año] [Número de páginas].

El valor a [Nombre] el [Nombre] de [Nombre] [Editor] [Lugar] [Año] [Número de páginas].

El [Nombre] [Editor] [Lugar] [Año] [Número de páginas] [Nombre] [Editor] [Lugar] [Año] [Número de páginas].

La [Nombre] [Editor] [Lugar] [Año] [Número de páginas] [Nombre] [Editor] [Lugar] [Año] [Número de páginas].

La [Nombre] [Editor] [Lugar] [Año] [Número de páginas] [Nombre] [Editor] [Lugar] [Año] [Número de páginas].

**bibliográfica**

