

HUMBERTO MURCIA BALLEEN

ALBERTO OSPINA BOTERO (con salvamento de voto)

ALFONSO REYES ECHANDIA

LUIS CARLOS SACHICA (con salvamento de voto)

JORGE SALCEDO SEGURA (con salvamento de voto)

PEDRO ELIAS SERRANO ABADIA

FERNANDO URIBE RESTREPO (salva el voto)

DARIO VELASQUEZ GAVIRIA

RAFAEL REYES NEGRELLI, Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Ref. Expediente No. 1015 (115 - E)
Decreto No. 3743 de 1982 "por el cual se modifican las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios".
Magistrado: Dr. LUIS CARLOS SACHICA.

No comparto los puntos de vista adoptados por la mayoría de la Corte Suprema en el asunto de la referencia, en primer término, por estas consideraciones:

La sentencia de que disiento es exegética, anacrónica y carente de dinamismo interpretativo. En efecto, se centra en bizantinas y académicas interpretaciones formalistas de conceptos como "paz", "hechos sobrevinientes", anomalías "crónicas o estructurales", ignorando la cruda realidad de los fenómenos económicos y sociales que vive el país, para los cuales, en una interpretación científica y pragmática, deben encontrarse soluciones eficaces en la constitución, pues ésta debe tener respuestas acordes con los problemas y los tiempos, para que no se convierta en un fetiche. En tal la convierten el formalismo y el formulismo de quienes se apegan a su letra sin encontrar su espíritu.

Y es anacrónica la concepción del fallo del que estoy discrepando, porque simplistamente y con un sentido negativo entiende por paz, como en el siglo pasado, la guerra civil o la guerra exterior, al sostener que las emergencias económicas y sociales no son negación de la paz. Lo cual es contrario a la realidad patente de que las graves anomalías de un sistema económico y social producen mayor intranquilidad y causan desastres tanto o más graves que los de una guerra. La situación Argentina en la última década y la de México en los últimos años, son ejemplos de lo que implica el desquiciamiento de una economía.

Fue precisamente porque el viejo artículo 121 no alcanzaba a cubrir los nuevos frentes del orden, el social y económico, por lo que se necesitó adicionar la cons-

titución con el instituto "estado de emergencia económica y social" que, en una interpretación científica y actualizada, debe captar esta nueva problemática, para que sus aplicaciones no se limiten a conjurar las consecuencias de las calamidades públicas, terremotos, inundaciones y epidemias.

El intérprete de la constitución debe poner su normatividad a tono con el tiempo presente y en el contexto histórico que se vive. Esa normatividad para ser viviente, dinámica, debe ser referida a la situación a que debe aplicarse. La interpretación contenida en el fallo que glosó no atiende esta exigencia, pues confronta el artículo 122, hecho para un Estado moderno, que debe asumir la dirección general de la economía, intervenirla y planificarla, con un estrecho concepto de lo que debe entenderse hoy día por "paz", para recortar con las restricciones del artículo 43 que atribuye para tales tiempos la competencia impositiva al Congreso, en forma privativa, las lógicas facultades del Presidente ante la destrucción o la amenaza de destrucción del orden económico.

Las instituciones del presente no pueden aplicarse con la mentalidad del siglo XIX.

Porque, debe tenerse en cuenta, que el orden es el conjunto de condiciones que hacen posible la convivencia; que la organización del Estado se justifica básicamente para asegurar ese orden y que, en consecuencia, la principal obligación constitucional del Presidente de la República es la conservación y restablecimiento del orden en todos sus aspectos: el político, el económico y el social.

No debe olvidarse que la concepción del orden varía con los tiempos. Hasta el siglo pasado y todavía en el momento en que se expidió la constitución vigente, se miraba al desorden como un ataque a la autoridad legítima, que justificaba la represión consiguiente. Esa es precisamente la idea dentro de la cual se concibió el estado de sitio del artículo 121, y, por eso en él al referirse a la duración de dicha situación excepcional se prescribía que la legislación dictada para la emergencia cesaría al "ser reprimido el alzamiento". Es decir, que sólo se trataban como problemas de orden público los delitos dirigidos contra la organización del Estado y su funcionamiento, tales como la rebelión, la sedición y la asonada. Y, en la práctica, la cuestión del orden público se reducía al enfrentamiento en guerra civil de los partidos políticos o a la rebelión y al golpe de Estado.

Pero el país cambió radicalmente a partir de 1910 y especialmente en la década de los años veintes, al hacer el despegue hacia su industrialización, financiada con los millones que recibió el país en compensación por la pérdida de Panamá. De ser exclusivamente campesino y de economía puramente agraria pasó a instalar las primeras empresas industriales, gracias a la importación de capital y tecnología extranjeros, proceso de modernización que atrae una migración rural hacia los principales centros urbanos, en el que inicia la formación de una nueva clase, la proletaria, y en el que se sufren las primeras explosiones de las luchas sociales.

Es la época de las primeras huelgas, los primeros sindicatos y la organización del partido comunista. Es la época de las huelgas de sastres en Bogotá, reclaman

do la protección del trabajo nacional, y de la huelga de los cultivadores bananeros de Santa Marta, protestando contra la dependencia externa, ambas reprimidas violentamente.

La presencia de esa nueva fuerza social y política y el planteamiento de los nuevos conflictos, tienen una respuesta teóricamente aceptable en la reforma constitucional de 1936, dirigida a construir un estado de derecho social que legaliza la huelga, da paso a una legislación laboral protectora, recorta los privilegios de la clase proletaria, interviene la economía y proclama la justicia social.

Ante estos hechos la situación es completamente distinta a la del siglo XIX y el concepto de orden ha tenido la transformación consiguiente. Ya no se acepta que los conflictos sociales tengan origen y motivación exclusivamente políticos. Se entiende que la lucha política encubre los desequilibrios sociales y económicos y que ellos concurren o son concausa del desorden. Es entonces cuando se requiere adicionar el artículo 121, que tiene un enfoque del orden exclusivamente político, al partir de una mentalidad y una estrategia represivas que no son adecuadas para el tratamiento de las anormalidades sociales y económicas. Obedece, pues, la regulación del artículo 122 a la necesidad de integrar al concepto de orden público con sus nuevas dimensiones y de dotar al Estado de instrumentos idóneos para resolver esos problemas nuevos.

Por la misma razón, y así como sucede con el artículo 121 en el que no es posible enunciar todos los hechos que pueden dar ocasión a que se produzca la "comoción interior" que justifica implantar el estado de sitio, tampoco en el caso del artículo 122 se puede agotar la enunciación de los procesos económicos que se convierten en situaciones críticas que imponen el establecimiento del estado de emergencia. De ahí, que un déficit fiscal crónico y creciente pueda desestabilizar todo el sistema económico y político constitucional de un país, como en el presente caso, pues el artículo 122 no excluyó ninguna de estas eventualidades y menos una, que como la nombrada, es obvia, por frecuente y, más, por recurrente.

Asimismo, ni el artículo 121 ni el 122 pueden prefijar las medidas con las cuales debe enfrentarse el gobierno a las respectivas situaciones extraordinarias, precisamente porque no puede preestablecer las causas particulares que puedan generarlas. De donde se deduce que, de antemano, no se puede descartar ningún mecanismo o dispositivo económico, si no contrarían las disposiciones constitucionales.

De modo que, y ésta es la conclusión lógica, del posible contenido normativo de los decretos que se dicten para superar la emergencia económica, sólo están excluidos aquellos que no estén en relación directa con los motivos y la situación cuyos efectos se quiere conjurar y los que afecten negativamente los derechos sociales de los trabajadores, únicas restricciones explícitas del artículo 122.

Debe tenerse en cuenta también que en el trámite adado al artículo 122, hubo un rechazo expreso de la propuesta de prohibir al gobierno establecer impuestos por la vía de la emergencia económica, lo cual indicaba que esa era una de las fa-

cultades obvias derivadas de dicha situación.

Igualmente, es preciso anotar que por las anteriores razones no cabe regulación legislativa ni de las facultades del estado de sitio ni de las de emergencia económica, por ser ambas de ejercicio directo y ser indeterminables las causas y las medidas procedentes en tales casos, y que tampoco es posible que el Congreso invista de facultades extraordinarias al gobierno para establecer impuestos, en tiempos normales, ya que entonces sólo las corporaciones de elección popular pueden establecerlos, de lo que se deduce que las competencias del ejecutivo son de una naturaleza diferente.

Ni hay necesidad de remontarse a 1.215 ni de rastrear la historia de Inglaterra para sostener que los impuestos deben ser consentidos por los contribuyentes o votados por sus representantes, pues en nuestra propia historia la revolución comunera de hace 200 años no fue sino un movimiento revolucionario contra los tributos del rey y la afirmación de la necesidad del consenso a la obligación tributaria.

Por ese antecedente, tampoco deja sin piso la excepción del artículo 122, porque la emergencia supone zozobra, inseguridad, desasosiego, y tales estados no son paz. Para restaurarla es necesario aplicar las competencias de excepción previstas en el mismo estatuto constitucional.

La esencia democrática de esta institución está en su control judicial y, especialmente, en el control parlamentario, con capacidad para anular cualquier exceso y para dar el viraje total a una política de emergencia.

Por esto el marco interpretativo del artículo 122 debe ser éste:

1o.— Debe señalarse que las facultades de excepción que ejerce el gobierno en caso de emergencia, y precisamente por serlo de tal naturaleza excepcional, no son un traslado ni una derivación de las competencias legislativas del Congreso, pues este organismo no está constitucionalmente habilitado para afrontar situaciones extraordinarias y todas sus funciones están previstas para tiempos de normalidad y, además, porque no es la entidad estatal apta para este tipo de situaciones;

2o.— De modo que las facultades del gobierno en estado de emergencia económica cuyo contenido concreto, por cierto, no está enunciado en la constitución, exceptuada la general de expedir decretos con fuerza de ley, son las que resulten necesarias e idóneas para superar la crisis que motivó la declaratoria de aquella y en relación específica con esa concreta circunstancia, sin referencia alguna a las del Congreso, o no se trataría de una verdadera situación excepcional; obviamente, las medidas gubernamentales no pueden desbordar ninguno de los preceptos constitucionales;

3o.— En consecuencia el ejecutivo no desplaza al Congreso en tiempo de emergencia económica, ya que no está ejerciendo atribuciones que a él pertenez-

can ni dicha situación impide el funcionamiento pleno de tal corporación la cual, por el contrario, ensancha sus poderes ordinarios con la posibilidad de examinar, y modificar o derogar las disposiciones dictadas con ocasión de la emergencia, así como con el ejercicio de su control político cuando el ejecutivo incurra en abuso;

4o.— Cifándonos a la constitución, entonces, tenemos que en tiempo de plena paz es el Congreso el único que puede establecer contribuciones (artículo 43); en tiempo de guerra, y exclusivamente para los fines de la guerra, es también el Congreso el que debe establecer los impuestos (ord. 14 artículo 76), y en tiempo de emergencia económica, tiempo que es distinto a la guerra y a la paz, por excepción el gobierno puede crear y organizar los tributos que requiera la emergencia y los que se necesiten para conjurar sus efectos;

5o.— Como la perturbación económica o la amenaza de la misma pueden ser generadas por las más disímiles y variadas causas, no se puede descartar a priori que una de tales causas sea la agravación del déficit fiscal, así haya sido crónico y, por lo mismo, que, para sortearlo, el gobierno pueda dictar normas de carácter impositivo que creen o aumenten los gravámenes existentes, eliminen o reduzcan exenciones tributarias, den otro tratamiento al sistema de deducciones, afinen los procedimientos tendentes a impedir la evasión de los contribuyentes o hagan más rígido el sistema de sanciones contra los infractores del régimen de contribuciones. Si la causa que determina la implantación de la emergencia es esa, si es grave y es actual o inminente, no cabe duda de que el gobierno puede asumir extraordinaria y transitoriamente el poder de fijar impuestos o de variar el régimen tributario vigente, porque el incremento de los ingresos públicos es un recurso adecuado para conjurar aquella crisis, atenuar sus efectos o impedir su extensión;

6o.— Por consiguiente, no puede tacharse de antidemocrática a esta institución cuando, según algunos, el gobierno se apropiaría arbitrariamente de poderes del Congreso, como por ejemplo la facultad impositiva, porque lo que hace democrático un procedimiento no es qué órgano adopta las decisiones, sino la existencia y efectividad de controles que condicionen y puedan corregir los excesos, como sucede en el presente caso con el control moderador del Consejo de Estado, el control político que ejerce el Congreso, y el jurisdiccional que compete a la Corte Suprema, por intermedio de los cuales los gobernados vigilan las actuaciones de los gobernantes;

7o.— Igualmente, es necesario aclarar que, aunque la reforma constitucional de 1968, con muy buen criterio, distinguió el aspecto social y económico del aspecto policivo y político del orden público, en la realidad son dimensiones inseparables, pues el orden es integral, uno solo, y sus distintos aspectos son interdependientes y se influyen recíprocamente, por lo cual no obstante que en la actualidad no rige el estado de sitio no se puede considerar que haya paz, para efecto de la aplicación de los artículos constitucionales que a tal concepto se refieren, como el 43, ya que no hay orden en lo económico, es decir, hay crisis, esto es desorden, o anormalidad, que es lo que justifica los poderes de excepción del gobierno;

8o.— También se requiere hacer precisión sobre el concepto de emergencia económica y el carácter de “sobrevinientes” que el artículo 122 exige a los hechos constitutivos de aquella, porque se ha identificado a estos conceptos con los de nuevo, insólito, sorpresivo, imprevisto, para sostener que los elementos o factores estructurales y las situaciones crónicas no están comprendidas en los poderes gubernamentales de emergencia. En sentido estricto, lo que emerge no es algo nuevo, aunque puede ser inesperado; es, por el contrario, algo preexistente, que se ha venido incubando, formando y que, en el momento de la crisis, tratándose de una anomalía, se agudizó, se agravó hasta convertirse en grave amenaza de perturbación inminente, o que ya produjo esa perturbación. De donde, la ocurrencia de crisis no implica que deba ser repentina o impredecible, pues los hechos económicos están encadenados dentro de un proceso, no son aislables, responden a unas tendencias y son de más o menos fácil o difícil diagnóstico según sus variables modos de manifestarse. Por eso, pretender que sólo es emergente y sobreviniente lo accidental, lo casual, es ignorar el modo de ser de las relaciones económicas, dentro de las cuales, con una relativa permanencia de estructuras y frecuencia de fenómenos, caben no sólo las sorpresas sino las catástrofes derivadas de la agravación de las anomalías crónicas.

Como lo afirmaron en 1974 algunos Consejeros de Estado “precisamente las grandes emergencias se han presentado por desequilibrios estructurales. Las grandes crisis y las grandes revoluciones no han sido sino eso: desequilibrios crónicos entre las estructuras económicas, políticas y sociales que en determinado momento se hacen agudos, dramáticamente agudos, y han destruido esas estructuras, los sistemas políticos y aun los Estados”. (Legislación del Estado de Emergencia Económica, Imprenta Nacional, Bogotá, 1976, pág. 54). Por tanto, se repite, no es fácil separar el orden político del orden económico, y la anormalidad económica, aunque no perturbe el orden político, no es paz.

Sólo emerge o sobreviene, pues, lo que viene gestándose y desarrollándose, como lo indican las expresiones empleadas en la motivación del Decreto 3742, declaratorio de la emergencia, cuando se refiere a un “proceso de desequilibrio” e incertidumbre en la actividad económica, a un “deterioro progresivo” de los ingresos públicos y a un menoscabo “paulatino” del fisco de las entidades estatales, fenómenos que no por ser crónicos, al agravarse, dejan de configurar una emergencia;

9o.— Debe reafirmarse el criterio de que el requisito constitucional de que estos decretos tengan por finalidad exclusiva conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, es una cuestión que escapa a la jurisdicción de la Corte, porque es necesario advertir, que la evaluación de la conveniencia y la eficacia de las disposiciones de tales decretos son extraños al problema de su validez constitucional, ya que se trata de aspectos políticos que son del resorte del Congreso;

10.— Los decretos dictados con ocasión de la emergencia no tienen, per se, vigencia permanente, como se ha venido aseverando, pues toda situación excepcional se supone transitoria y, por tanto, las medidas dictadas para superar la crisis, si son realmente eficaces, deben dejar de aplicarse y se agotan al producir los efec-

tos de eliminación de las causas de la crisis o neutralización de sus consecuencias. Dentro de esta idea, debe funcionar precisamente el control del Congreso o control político, cuyo objetivo es el de calificar la motivación de la emergencia y la oportunidad, conveniencia y eficacia de las medidas tendentes a conjurarla. Por eso mismo, su competencia específica en este caso lo autoriza no sólo para modificar aquellas disposiciones y adicionarlas, sino para derogarlas, en cualquier tiempo y por su propia iniciativa, cuando las encuentre inconducentes o cuando crea que ya cumplieron su finalidad.

La lógica transitoriedad de la normatividad de emergencia económica queda, entonces, en un todo, dependiente de la voluntad del Congreso;

11.— La revisión que de oficio debe adelantar la Corte para determinar la constitucionalidad de las medidas de emergencia económica, de acuerdo con el párrafo del artículo 122, debe ser definitiva y total. En efecto, así lo dispone dicho párrafo, cuando determina que los respectivos decretos serán enviados a la Corte por el Gobierno". . . para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad". Por su parte, el artículo 13 del Decreto 432 de 1969 reafirma el carácter definitivo de las decisiones que profiera la Corte, y en su artículo 29 obliga a que ésta confronte todas las disposiciones de los aludidos decretos, y no solamente las impugnadas, con la totalidad de la constitución. Es en este sentido que el examen de constitucionalidad se califica no sólo de definitivo sino de total, en tanto excluye cualquier acción posterior respecto de las normas que se declaren exequibles, pues los fallos con los que concluye la revisión forzosa de la Corte tienen fuerza de cosa juzgada, a fin de eliminar cualquier incertidumbre jurídica que contribuya a complicar la situación de emergencia;

12.— Es igualmente pertinente dejar en claro, y esto es esencial, que las facultades constitucionales que para el Gobierno emanan del artículo 122, son de ejercicio directo e inmediato de aquél, sin que sean admisibles por tanto ni su delegación ni su prórroga.

En consecuencia, son inconstitucionales todas las disposiciones de decretos de emergencia en los cuales el Gobierno transfiera sus potestades de excepción a otros organismos del Estado, y aquellas en las cuales pretenda autorizar un ejercicio posterior al vencimiento del término señalado para la emergencia de la capacidad legislativa de que está investido en dicha situación, pues ello implicaría o un ensanchamiento abusivo de su potestad reglamentaria, o una auto-prórroga de estas facultades, evidentemente violatorias del artículo 122.

De lo que fluye la conclusión de que el órgano exclusivo para afrontar la emergencia es el Gobierno, de que todas las medidas de emergencia económica deben tener origen directo en el gobierno, y de que todas esas medidas deben ser emitidas dentro de la misma emergencia.

13.— Finalmente, es procedente establecer que, globalmente, el Decreto en examen tiene relación directa y específica con la situación que determinó la implantación del régimen de emergencia, puesto que sus disposiciones se enderezan

sistemáticamente a combatir el "deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos", atribuible a la evasión fiscal y tributaria, a que se refieren los ordinales 2o., 5o. y 6o. de la parte motiva de aquel Decreto, fenómeno que imponía estos correctivos, ya que de acuerdo con la consideración 8a. del mismo estatuto, "la evasión y elusión tributaria ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso de la utilización de una serie de exenciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones". Son estos hechos los que justifican la política tributaria general y la preceptiva de cada una de sus disposiciones particulares.

Además, y específicamente en relación con las disposiciones del Decreto 3743 de 1982, considero:

a)– No contraría este Decreto lo que disponen los artículos 32, 72-12, 79 y 118-8 de la constitución, porque el estado de emergencia es una situación con regulación especial en el artículo 122, distinta a la de intervención económica ordinaria o de tiempos normales prevista en el primero de los artículos citados, como también es diferente y extraña a la institución denominada en nuestro Derecho "facultades extraordinarias", de modo que las facultades gubernamentales de que aquí se trata no se derivan de la ley sino de la constitución directamente. Ni tampoco se presenta infracción del artículo 79 en lo tocante a la iniciativa legislativa porque, se repite, las facultades del Gobierno en este caso no sólo son distintas a las del Congreso sino que son autónomas e independientes de la ley;

b)– No es acertada la apreciación de que el decreto tiene efecto retroactivo en cuanto a la modificación de la base impositiva para 1982, pues la circunstancia de que sus disposiciones se refieran y funden en hechos anteriores a su expedición no implica retroactividad, ya que todos sus efectos se producen hacia el futuro, sin incidir de ninguna manera respecto de situaciones jurídicas consolidadas y operan sólo en relación con las simples expectativas suscitadas por la ley anterior;

c)– En cambio, debe aceptarse que hay base para declarar inexequibles los artículos 6o. y 7o. del Decreto 3743; el primero porque la determinación de quiénes deben presentar declaración de renta y complementarios equivale a determinar quiénes son contribuyentes, materia propia de la ley y no de un mero reglamento, y porque dejar tal cuestión a éste envuelve una prórroga de las facultades de la emergencia incompatible con su natural transitoriedad. El segundo porque es una retención y apropiación indebida de los remanentes de los impuestos captados en la fuente por parte del Estado, que pugna frontalmente con la garantía de la propiedad privada contenida en el artículo 30 de la constitución.

Dos observaciones finales: 1) el Estado de Derecho es la seguridad jurídica; giros jurisprudenciales como éste de la Corte, frente a lo que decidió en 1974, son por el contrario la inseguridad jurídica; 2) paradójicamente, la Corte al declarar inexequibles estos decretos revive los de la emergencia económica de 1974 dictados con base en el artículo 122. ¿A qué atenernos ante tanta incongruencia?

(fdo.) LUIS CARLOS SACHICA

(fdo.) JERONIMO ARGAEZ CASTELLO

(fdo.) ISMAEL CORAL GUERRERO

(fdo.) MANUEL ENRIQUE DAZA A.

(fdo.) ALBERTO OSPINA BOTERO

(fdo.) FERNANDO URIBE RESTREPO

(fdo.) HECTOR GOMEZ URIBE

(fdo.) FABIO CALDERON BOTERO

(fdo.) JOSE MARIA ESGUERRA SAMPER

(fdo.) GERMAN GIRALDO ZULUAGA

SALVAMENTO DE VOTO

PROCESO 1015. — Decreto de Emergencia Económica 3743 —

Me permito agregar al salvamento de voto que he suscrito las consideraciones que presenté durante el debate en Sala Plena.

1.— EL MODELO ECONOMICO.

Insiste la mayoría de la Sala Constitucional en calificar de "liberal" y "capitalista" al modelo económico colombiano. Puede tener algo de cierto este juicio, pero sólo desde el punto de vista formal, jurídico y político (no económico), que resulta secundario en este caso. Considero entonces que es necesario hacer algunas precisiones al respecto, pues ese concepto es básico para configurar científicamente lo que puede llamarse nuestro "orden público económico", e incide también en la posible configuración de verdaderos hechos emergentes o sobrevinientes dentro de la estructura económica.

La noción de modelo en las ciencias sociales fue introducido por el sociólogo Max Weber, quien estudió un tipo ideal o paradigma de desarrollo económico. Se refirió precisamente al modelo de desarrollo capitalista dentro de una economía liberal, aunque ciertamente con un renovado acento en los aspectos sociales (Historia Económica General). Dentro de la metodología de Weber el "modelo" equivalía al concepto de "tipo ideal", concretamente en el desarrollo europeo del siglo XIX. En cuanto método consistió en elaborar teóricamente los rasgos principales de un fenómeno histórico de crecimiento, acentuándolos más o menos arbitrariamente.

La ciencia social moderna se inclina a favor de nociones más depuradas y técnicas de lo que debe ser un "modelo económico", bien sea entendido con un criterio físico-matemático, como teoría cuantitativa (series de hipótesis cuantificadas: formalización de relaciones isomórficas), o mejor aún, entendido el modelo como un "tipo real", en oposición al paradigma ideal de Weber. La sociología actual prefiere este último concepto, de modelo, que es concreto e histórico, y que per-

mite mejor la debida consideración de variables sociales y políticas definitivas para configurar un modelo económico realista, funcional y humano.

El modelo económico colombiano, dentro de esta noción mas moderna y científica, no es ni mucho menos "capitalista-liberal". Corresponde a la especial morfología socio-económica que ha sido denominada "estructura del atraso" (P. Baran), que se atribuye a una economía no industrial, y en una fase ulterior, menos primitiva, consiste propiamente en la especial estructura llamada SUB-DESARROLLO. Este nuevo modelo es particular, propio del siglo XX, y si bien entre nosotros parte de la base de la existencia de una "economía de mercado", se aparta fundamentalmente del modelo clásico de Weber, principalmente por la importancia que aquí tiene el intervencionismo de estado, la planificación y la consideración de lo colectivo (justicia social).

La economía del sub-desarrollo se caracteriza por una estructura primaria y dual, por un funcionamiento inestable y dependiente, y principalmente por vivir asediada por el círculo vicioso de la pobreza (a nivel individual: pobreza-hambre-enfermedad-desempleo-pobreza) —Raymond Barre.— Resulta evidente que ninguno de estos rasgos característicos se presenta en el modelo económico "liberal-capitalista", ni corresponde a su tipología.

2.— EL ORDEN ECONOMICO.

La economía de un país subdesarrollado goza de un equilibrio relativo e inestable, como producto difícil y efímero de fuerzas en pugna, de intereses contrapuestos y de tendencias encontradas. Está básicamente sometido a la llamada "causación circular acumulativa", en virtud de la cual los factores, ligados casualmente, se auto-impulsan y se auto-aceleran recíprocamente, constituyendo así verdaderos círculos viciosos cuando el signo o tendencia es negativo, o cuando es positivo, para permitir la esperanza de llegar al "punto de despegue" o "gran impulso" que es la "arrancada hacia el crecimiento sostenido" (Rostow) a partir del cual el enriquecimiento y el progreso resultan tan fatales, acelerados y automáticos como antes lo eran el atraso y la miseria. A propósito de lo cual recuerda Myrdal (Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas) la tremenda sentencia Bíblica según la cual "al que tiene se le dará y abundará; pero a quien no tiene, aun lo que tiene se le quitará" (Mateo XXV, 29).

El desequilibrio propio de los países en vía de desarrollo ha sido identificado así como una "economía deficitaria acumulativa", que implica un desajuste estructural: déficit crónico de la balanza de pagos, financiamiento deficitario del presupuesto público, inestabilidad institucional del sistema monetario (Antonio García, la Estructura del Atraso en América Latina).

La motivación del Gobierno al declarar la emergencia económica que se estudia señala como una de sus causas ese desequilibrio general y crónico. También se refiere con precisión y claridad a otros círculos viciosos del subdesarrollo: inflación-déficit público —recurso a la cuenta especial de cambios (9o.)— mayor inflación

Item más: déficit público-alteración del sector financiero-debilitamiento del ahorro-baja producción y oferta-mayor inflación-mayor déficit.

Se tiene entonces que el orden económico propio del país, es un orden en equilibrio inestable, que implica desajustes crónicos más o menos acentuados, pero que resultan ser una "normalidad" aceptable dentro de la malformación estructural, a menos que en un momento dado tales desajustes se acumulen excesivamente, se entrelacen, agudicen y descontroten.

3.— LOS HECHOS SOBREVINIENTES.

El orden público económico propio del subdesarrollo implica así una deficiente estructura, como mal crónico suyo. Pero ese orden se puede "agravar", por así decirlo, de manera imprevisible y súbita, dando lugar a que sea claramente aplicable el estado de excepción previsto por el artículo 122 de la Carta, en caso de verdadera emergencia económica.

Fácil es entender, frente al anterior esquema de orden o modelo económico, que dentro de la estructura del subdesarrollo puede emerger en un momento dado la agravación inusitada y aguda de los factores negativos, acumulables y mutuamente entrelazados, que conviertan así inesperadamente la crisis crónica de que adolecemos en una amenaza inminente y real de gran catástrofe.

El principio científico de la "causación circular acumulativa", en sentido negativo, explica de por sí suficientemente cómo puede sobrevenir o emerger el detonante causal y casual que convierta a uno o a varios factores crónicos de desequilibrio, de un momento a otro, en un verdadero torbellino o ciclón que amenace empujar inminentemente al "orden" económico a un vértice catastrófico sin retorno posible.

Es el Gobierno el naturalmente llamado a detectar con premura esta insidiosa y a veces sutil etiología emergente, reflejada en el agudo deterioro de los índices económicos. Y constituye deber elemental del Gobierno, frente al país, el de aplicar sin dilación alguna, si lo estima del caso, los más drásticos remedios que prevé nuestra constitución frente a hechos "que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico".

De otra parte el diagnóstico realista del subdesarrollo, que registra en la práctica una crisis institucional permanente, no quiere decir en ningún caso que el artículo 122 de la Constitución se convierta por ello en recurso normal. La crisis crónica no equivale a una verdadera emergencia, la cual sólo se presenta, estructuralmente, aparte de otras catástrofes, cuando la causación circular acumulativa desbocada —como en el presente caso—, resulta inmanejable por los medios normales, de manera adecuada y oportuna. El presidente es responsable de cualquier abuso al declarar la emergencia o al hacer uso de ella. La Corte lo controla jurídicamente y el Congreso en plenitud, permanentemente. Y bien se ha dicho que el orden democrático está más en los controles y en su eficacia, que en la distribución de poderes o facultades que siempre serán, en principio, susceptibles de

abuso, o de responsabilidad directa por omisión, en la acción o en su oportuno control.

Puede decirse que la economía del subdesarrollo es propensa a sufrir crisis, que está predispuesta a ello. Lo cual no significa que exista una verdadera crisis permanente, ni la amenaza inminente de que ella se presente, de donde resulta que el remedio jurídico previsto en el artículo 122 de la Carta es realmente excepcional, para tiempos de grave perturbación económica.

La emergencia estructural, dentro del proceso dinámico del subdesarrollo, requiere de remedios permanentes —como lo autoriza el artículo 122—, que tengan efecto prolongado y acumulativo, al igual que sus causas. De allí que no resulta lógico exigir que las medidas de emergencia tengan tan sólo efecto inmediato, descalificando a las que se proyectan en el tiempo, con efecto de futuro. Esta última clase de medidas, por el contrario, resultan ser las únicas adecuadas dada la naturaleza de los desequilibrios que se combaten, que son progresivamente acumulables.

4.— TIEMPO DE PAZ.

La expresión utilizada por el constituyente en 1910 para limitar el poder fiscal en “tiempo de paz” al congreso, las asambleas y los concejos, debe ser interpretada de manera científica, teniendo en cuenta los grandes avances de la sociología y de la economía modernas referentes al nuevo fenómeno del subdesarrollo. Después de las sabias innovaciones introducidas por Savigny en la doctrina jurídica, la hermenéutica no puede olvidar los elementos histórico y sistemático cuando se trata de darle un contenido jurídico a una expresión antigua de la ley de leyes, de acuerdo con el avance de las ciencias sociales.

La paz, que es “la tranquilidad en el orden” según la clásica definición de San Agustín (los criterios no envejecen aunque las expresiones sí), no se opone hoy únicamente a la noción de guerra propiamente dicha, civil o exterior. No puede hablarse de paz, de tranquilidad o de normalidad en un país en vía de desarrollo ante la emergencia producida por un remolino autoacelerado de factores negativos incontrolados, que actúan unos sobre otros como causa y efecto, simultánea y alternativamente, produciendo así una grave emergencia económica. Semejante desbarajuste implica normalmente también una verdadera emergencia de carácter social, dentro de la economía propia del subdesarrollo. Baste considerar los efectos del déficit fiscal en términos de desempleo masivo y erosión de los presupuestos familiares, mencionados por el Gobierno en el Decreto declarativo.

Conviene recordar la solemne declaración de Paulo VI en la encíclica *Populorum Progressio*, en el sentido de que “el desarrollo es el nuevo nombre de la paz”. Cuando una economía está amenazada en forma tan grave e inminente, como cuando se ve ciegameamente impulsada por variados factores a la sima del desequilibrio propio del subdesarrollo, no puede hablarse de “tiempo de paz”. La misma definición constitucional del estado excepcional de emergencia económica y so-

cial, equiparable a calamidad pública, que perturba el orden de manera "grave e inminente", excluye de por sí la noción de paz, como "tranquilidad en el orden", al menos que se le dé una connotación arcaica a la noción de paz.

No puede decirse que exista paz cuando una gran proporción de los integrantes de la comunidad están colocados frente al inminente peligro de carecer de los medios mínimos de subsistencia, a causa de los efectos de todo género ocasionados o agravados por un gigantesco déficit fiscal. Cuando esto ocurre hay emergencia económica y es apenas lógico que el Gobierno, en uso de las facultades excepcionales del artículo 122 de la Carta, tome toda clase de medidas que considere urgentes y que se relacionen directa y específicamente con ese déficit fiscal.

5.— OTROS ASPECTOS.

A este último propósito conviene observar que el Gobierno anunció ante el Consejo de Estado, al oírlo en cuanto a la emergencia, que tomaría algunas medidas fiscales, pero que no emprendería una reforma total o global en materia impositiva. Lo cual ha cumplido al hacer uso de la emergencia económica.

Y no se diga que el Gobierno puede aprovechar su propia culpa para tener más amplio poder por medio del artículo 122, pues la competencia impositiva no le corresponde en épocas de normalidad, y la correcta administración de los impuestos, que sería más de su resorte, no resultaría suficiente para conjurar la compleja emergencia, y ni aun ella sería siquiera posible, en el grado requerido, si no se pueden obviar con oportunidad y certeza los escollos provenientes de una estructura y de un procedimiento consagrados en la ley.

La salvaguarda excepcional que estableció en su sabiduría el constituyente en 1968, en el artículo 122 de la Carta, no es contraria ni mucho menos al constitucionalismo democrático. Por el contrario, consulta la tipicidad propia del subdesarrollo, o sea la realidad económica y social del país, para proponer una solución práctica, expedita, prevista y controlada, si bien drástica como lo requieren los hechos, evitando así que la realidad del subdesarrollo desborde los límites jurídicos y haga imposible la legalidad propia del estado de derecho. La democracia funcional moderna tiene que consultar las nuevas realidades sociales y económicas.

En el campo de la praxis, que ciertamente no es el que corresponde a la Corte, cabe observar que la simple recurrencia de factores críticos y la natural discrepancia en cuanto a los diversos efectos de las medidas de emergencia, simplemente vienen a ratificar la gran complejidad dinámica, intercausal y acumulativa de los hechos emergentes, según el enfoque global o integral que necesariamente debe tenerse en cuenta, conforme antes se indicó. Lo insólito, lo irregular y lo extraordinario no radica así en uno o varios factores aislados, sino en la constelación de elementos adversos, íntimamente entrelazados. No es un desequilibrio aislado, en sí mismo, lo que importa, sino el grado que pueden adquirir varios desequilibrios simultáneos ligados entre sí y su previsible efecto acumulado en el sistema.

De otra parte es cierto que la planeación estatal es impotente para prevenir y evitar emergencias aleatorias y complejas en el conjunto económico, así sean recurrentes. De lo contrario, a no dudarlo, ya habría logrado el país el tan anhelado punto de despegue o gran impulso.

Por las razones expuestas estoy de acuerdo con la exequibilidad del Decreto 3743 de 23 de diciembre de 1982, a excepción del artículo 6o. que es inexecutable por las razones expuestas en la ponencia minoritaria, y del artículo 7o. que también lo es por los argumentos allí anotados, de acuerdo en este último caso con el concepto del Procurador.

Febrero 21 de 1983.

(fdo.) FERNANDO URIBE RESTREPO

ACLARACION DE SU VOTO QUE HACEN LOS MAGISTRADOS
CARLOS MEDELLIN FORERO, DANTE LUIS FIORILLO PORRAS
Y JUAN HERNANDEZ SAENZ

Referencia: Revisión constitucional del Decreto Legislativo 3743 de 1982.

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el estado de emergencia económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 ibíd.), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 ibíd.), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 ibíd.) y aun acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 ibíd.), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anomalía económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del estado de emergencia económica que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho estado de emergencia económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aun así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del estado de emergencia económica, no puede predicarse que ellas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en el artículo 20 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de emergencia económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia.

(fdo.) CARLOS MEDELLIN FORERO

(fdo.) DANTE LUIS FIORILLO PORRAS

(fdo.) JUAN HERNANDEZ SAENZ

ACLARACION DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS GUSTAVO GOMEZ VELASQUEZ Y JORGE SALCEDO SEGURA

Ref.: Revisión constitucional del Decreto 3743 de 1982, por el cual se modifican las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios.

TIEMPOS DE GUERRA Y TIEMPOS DE PAZ

1.1) Nuestra opinión coincide con la salvedad de voto expuesta por los Magistrados Carlos Medellín, Juan Hernández y Dante Luis Fiorillo. Juzgamos que el concepto constitucional de falta de paz no puede ser la situación crítica que da lugar al estado de emergencia económica y social o por calamidad, indicado en el artículo 122, como tampoco la conmoción interior del artículo 121. Es algo más profundo, desde el punto de vista histórico, semántico y constitucional. No puede asimilarse a disturbio, desorden, desbarajuste, desorganización, perturbación, desestabilización, desajuste y similares denominaciones. La Carta reserva esta noción para oponerla a la de la guerra, extrema desgracia que explica la razón de ser del artículo 43 de la Constitución.

1.2) Si el concepto de no paz correspondiese a la conmoción interior del 121, se estaría auspiciando el traslado de facultad tan propia, exclusiva y permanente

como la que tiene el Congreso de señalar las rentas y fijar la tributación, por obra de sucesos secundarios; y si la no paz correspondiese al estado de emergencia del artículo 122, se facilitaría el amordazamiento de la prensa libre (artículo 42) o la reunión de poderes políticos, civiles, judiciales y militares, en una misma persona, no siendo imposible prever, por esta vía, la conformación de una justicia económica administrativa o castrense (artículo 61). Y así podrían mencionarse otros muchos riesgos y contrasentidos.

1.3) Interesa, fundamentalmente, advertir que la definición de paz no puede ser otra, para estos fines, que "pública tranquilidad y quietud de los estados, en **contraposición a la guerra**" (acepción dos), la cual cobra mayor vigor cuando se advierte que el artículo 28 de la Constitución, en su primer inciso se refiere a la "guerra" y en el segundo a la "paz", mención conjunta que hace plena luz sobre la correlación específica de estas dos básicas ideas. Por eso nos aferramos a la rígida interpretación del artículo 43, máxime al advertir que, en esta clase de materias, no son dables apreciaciones extensivas. Valoración diferente sólo puede venir con la reforma de textos tan categóricos como los mencionados.

Otro aspecto que nos ha llevado a votar la inexequibilidad del Decreto 3743, es el de entender la emergencia económica como un **proceso de congruencias**. Y así explicamos este tema:

LA EMERGENCIA ECONOMICA, UN PROCESO DE CONGRUENCIAS

2.1) En virtud de la aplicación del artículo 122 de la Constitución Nacional el ejecutivo adquiere, excepcionalmente, la facultad legislativa, radicada en el Congreso. Lo propio ocurre cuando el país es declarado en estado de sitio (con la circunstancia de que entonces las normas legales que dicten sólo tienen fuerza transitoria) o cuando el Congreso lo reviste de precisas facultades extraordinarias. Entre la emergencia y las facultades extraordinarias existen enormes similitudes que pasan a observarse. Tanto es ello así que el artículo 122 emplea textualmente la expresión "facultades extraordinarias".

2.2) En ambas el Presidente queda revestido de facultades.

Se parte de la base de que el ejecutivo no debe tener funciones legislativas. Antaño los regímenes autocráticos se caracterizaban por la acumulación del poder legislativo y ejecutivo en unas solas manos, sino que también el jurisdiccional. Ese proceso inexorablemente propicia la tiranía. Los grandes sacrificios de la humanidad en procura de organizar una forma de estado digna llevaron a planteamientos doctrinarios según los cuales la división de los poderes públicos garantiza que el estado no sea autocrático y proteja debidamente la libertad individual. Con todo, los regímenes modernos consagran en forma por demás excepcional la posibilidad legislativa del ejecutivo (brechas del constitucionalismo) como en los eventos de estado de sitio, las facultades extraordinarias y la emergencia económica, social o por calamidad pública. El carácter eminentemente transitorio de la potestad legislativa del ejecutivo será siempre una pauta para la interpretación y ejercicio de esta prerrogativa de excepción.

2.3) En ambas es preciso que exista un acto en virtud del cual el Presidente quede revestido de esa potestad.

En las facultades extraordinarias el Congreso debe dictar una ley en virtud de la cual se revista al Presidente de Poder legislativo transitorio. En la emergencia cumple esa función el decreto que la declara, y mediante el cual el Presidente queda revestido, o mejor autorrevestido, por cuanto es causa y objeto, emisor y destinatario, de precisas y específicas atribuciones.

Como la facultad legislativa debe ser restringida, es absolutamente indispensable que tanto la ley de autorizaciones como el decreto de declaratoria de emergencia concrete en forma precisa el campo en el cual se va a desarrollar la insólita potestad que surge para el Presidente. Fácil queda pensar que cuando es una misma persona la que reviste de la facultad y la ejerce, se debe ser más cuidadoso en determinar el campo exacto en que ejercerá el poder legislativo, pues sólo así se logra su efectivo control y la rendición de cuentas que apareja el ejercicio del mandato que él mismo se otorgó.

2.4) Corolario de lo anterior es que debe existir congruencia entre aquello para lo cual se facultó el Presidente y lo que éste haga en ejercicio de esas atribuciones.

Es de sentido común que solamente será válido lo que el Presidente haga dentro de la órbita en la cual está facultado para legislar. La falta de correspondencia entre la facultad y lo que se haga en desarrollo de la misma, vale decir, la incongruencia, apareja inexequibilidad por extralimitación de funciones o poderes. La congruencia implica entonces la posibilidad de que lo realizado pueda subsumirse dentro de la hipótesis planteada en el acto del autofacultamiento.

2.5) En la emergencia debe existir una doble congruencia.

Cuando el Presidente se auto-reviste de facultades legislativas es preciso que cumpla previamente una serie de requisitos indispensables para la declaratoria de la emergencia. Debe oír previamente al Consejo de Estado. Se impone un diálogo entre el Gobierno, de un aparte, que explica al Consejo las causas que determinarán la declaratoria y lo que piensa hacer, y éste, que opina favorable o adversamente. Como el concepto no obliga, pero debe obtenerse, importa mucho, entonces, que haya correlación o congruencia, entre lo planteado al Consejo y lo dicho en el decreto declarativo de emergencia. Si se solicitó licencia para decretarla con el fin de contrarrestar los efectos de una calamidad, no se puede declararla para corregir los bajos sueldos de los funcionarios del estado. Si se informó sobre una crisis económica que no requería el remedio de una reforma tributaria, situación recogida por el Consejo de Estado, no es dable invocar esos poderes legislativos extraordinarios para consagrar una reforma de esa índole. De tal suerte que debe existir una plena correspondencia entre lo planteado por el Gobierno al Consejo de Estado y lo expresado en el decreto que declara el estado de emergencia y entre este decreto y los que lo desarrollan. Resulta esencial que los decretos con fuerza de ley que durante la emergencia dicte el Presidente tengan plena congruencia con los considerandos de ese decreto declaratorio y también con los plantea-

mientos expuestos en el Consejo de Estado. Lo contrario sería tolerar la inexactitud o contradicción de los informes suministrados al Consejo, lo cual conduciría necesariamente a la inexecutableidad.

2.6) En ambas la facultad legislativa es transitoria aunque el efecto de las normas que se dicten en ese lapso sea permanente.

El artículo 76-12 expresa que la ley de facultades debe revestir al Presidente de atribuciones temporales. Lo importante es que las precise. El artículo 122, a su turno, expresa que la declaratoria de emergencia podrá hacerse por períodos que sumados no excedan de 90 días al año. La facultad legislativa del Presidente ha de ser, por naturaleza, eminentemente transitoria, determinada con precisión en el acto de revestimiento (ley de facultades o decreto de declaratoria de emergencia). En uno y otro caso las leyes que se dicten observando el principio de la congruencia tienen vigencia indefinida, como cualquier ley. Craso error sería predicar su transitoriedad por el hecho de que el legislador normal, que es el Congreso, pueda modificarlas en cualquier tiempo, como puede hacerlo con la propia Constitución y todas las leyes. No hay en Colombia leyes inmodificables, lo cual no permite predicar la transitoriedad de la legislación, como regla general, en relación con las leyes en sentido material que tengan como causa las facultades extraordinarias (76-12) o la emergencia (122).

2.7) No existe congruencia entre la posibilidad de una reforma fiscal o tributaria y lo expuesto por el gobierno ante el Consejo de Estado.

En el salvamento de voto de la sentencia de 15 de febrero, que decidió la constitucionalidad del Decreto 3742 de 1982, indicamos el criterio de los suscritos Magistrados en relación con la incongruencia entre lo expresado por el Gobierno ante el Consejo de Estado y el contenido del mencionado decreto. A lo allí dicho nos remitimos. Empero, vale hacer hincapié en que la tesis de la inconstitucionalidad de las normas tributarias, como regla general, que se señala en este fallo, fue expuesta en cierta forma por el propio gobierno en su solicitud al Consejo de Estado.

De otra parte, si se examina con detenimiento el Decreto 3742, necesariamente hay que concluir que en modo alguno se precisa sobre qué puntos concretos queda revestido el Presidente de "facultades extraordinarias" para legislar. Los trece primeros considerandos apenas traducen una lamentación sobre la economía colombiana, reveladora de un "proceso de desequilibrio que ha afectado de manera severa la producción y el empleo", del "clima acentuado de incertidumbre en las actividades empresarial, comercial y laboral del país"; de la "crisis de inversión" por "el deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos"; del "incremento del gasto público" y el "debilitamiento del ahorro privado"; del "estancamiento y receso económico y el "notorio desgaste monetario"; de los "aumentos continuados y crecientes de los precios y erosión de los presupuestos familiares"; del desempleo e inflación; del menoscabo paulatino de la situación fiscal; de la "caída pronunciada del ahorro nacional que, a su turno, ha afectado el nivel de inversión y actividad económica"; de la "evasión fiscal y tributaria en proporció-

nes gigantescas"; del abuso e inconveniencia en las exenciones; de la debilidad del régimen procedimental y "los sistemas de determinación del tributo"; de la ausencia de sanciones; de los efectos inflacionarios y la incorporación al presupuesto de ciertos ingresos; de la criticable destinación específica de algunas rentas; de la inconveniente cobertura, programación ejecución y control del presupuesto; de la desorganización administrativa tributaria; y, en fin, del aumento alarmante de prácticas inmorales e ilegales. No hay, pues término económico que no haya invocado para aludir a la emergencia. ¿Y cómo se pretende remediar esta catastrófica situación? El considerando No. 7, ofrece como respuesta: "Que es necesario y urgente introducir **ajustes** en normas fiscales y presupuestales, con el propósito de afianzar al ahorro público como fuente insustituible de capitalización social". Y luego en el considerando número 14 se expresa que la situación descrita en los apartes anteriores debe corregirse a la mayor brevedad. Los temas tratados, tan vastos, y la forma como se corregirán los **desajustes** fiscales o presupuestales, no pueden ser más vagos, imprecisos y generales. Y esto contradice la exigible especificidad que debe gobernar el régimen de emergencia, en el cual el Presidente de la República se autorreviste de "facultades extraordinarias".

2.8) **No existe congruencia entre lo expresado en el Decreto de la declaratoria y el que se analiza.**

Dentro de la indudable ambigüedad que afecta tanto la relación de causas de la emergencia como las soluciones para las cuales el Presidente queda revestido de facultades extraordinarias, existe, a no dudarlo, contradicción entre lo que el Presidente podía hacer a la luz del Decreto 3742 y lo que hizo en el 3743 analizado. Según aquél, considerando 7, quedó revestido para "introducir **ajustes** en normas fiscales y presupuestales", y, en definitiva, se sustituyó íntegramente la normatividad reguladora del impuesto sobre la renta, modificando no solamente el sistema para calcularlo sino también la cuantía, su permanente revalorización, el procedimiento, la base humana tributaria y otros aspectos. No es éste el significado de "ajustar", cometido insinuado ante el Consejo de Estado y mencionado en el decreto de declaratoria de emergencia. Es ésta, al menos para los suscritos, una razón válida que justifica la declaratoria de inexequibilidad.

Dejamos así aclarado nuestro voto.

Fecha ut – supra.

(fdo.) GUSTAVO GOMEZ VELASQUEZ

(fdo.) JORGE SALCEDO SEGURA