

5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968 Y LOS MECANISMOS DE DESMONTE DEL FRENTE NACIONAL

5.1. *Esquema normativo del Frente Nacional*

En el régimen jurídico del Frente Nacional figuraban dos órdenes de normas: unas de duración transitoria y otras de carácter permanente. A la primera estirpe correspondían la alternación en la Presidencia de la República, la paridad en las corporaciones de elección popular y en la rama ejecutiva, el requisito de votación de las dos terceras partes para la adopción de decisiones legislativas. A la segunda pertenecen la norma de paridad y cooptación en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, las provisiones sobre carrera administrativa, las disposiciones sobre designado (artículos 2º, 3º, 4º y 5º del A. L. número 1 de 1959), el otorgamiento de derechos de ciudadanía plena a las mujeres, así como la eliminación del sueldo permanente de los congresales y diputados a las asambleas. También la relativa a la asignación mínima de un 10% en el presupuesto de gastos para la educación pública y el nuevo orden reglamentario del estado de sitio.

5.2. *Programa presidencial del doctor Carlos Lleras Restrepo*

El doctor Carlos Lleras Restrepo, candidato liberal para el periodo presidencial (1966-1970) enunció como postulado básico de su programa de gobierno la propuesta de una reforma constitucional de muy amplia magnitud. Preconizaba con énfasis una redistribución de competencias constitucionales entre el Legislativo y el Ejecutivo en materias relativas a las finanzas nacionales y en particular al gasto público.⁸⁹ Sostenía la necesidad de reducir el número de miembros integrantes del Congreso y que debería dotarse al Legislativo de facultades y medios para que el trabajo legislativo y la función de control político fueran más eficientes.⁹⁰

⁸⁹ "En primer término, debe revisarse la actual repartición de funciones entre Legislativo y Ejecutivo. El primero ha seguido gozando de competencia sobre zonas en las cuales no puede ejercerla con la agilidad y rapidez indispensables. Y también de iniciativa en campos donde resulta eminentemente perturbadora... Tanto el buen manejo económico y fiscal del país como la ejecución ordenada de los planes de desarrollo, exigen, repito, una reforma de las competencias que ensanche en ciertos casos la facultad decisoria del Ejecutivo y le reserve en otras la iniciativa" (Discurso pronunciado en el Coliseo Cubierto de Bogotá, el 27 de noviembre de 1965, publicado en folleto con el título *Un programa de transformación nacional*, p. 22, editorial Argra, 1965).

⁹⁰ "En mi concepto no se debe aumentar el número ya excesivo de senadores y representantes sino, por el contrario, reducirlo. El control del Congreso sobre el

Abogaba por un régimen más riguroso de creación de nuevos departamentos⁹¹ y una racionalización de las funciones de las Asambleas departamentales y de los Concejos municipales con el objeto de armonizarlas con la política nacional del desarrollo económico y social. Asimismo sugería que se eliminara el requisito de las dos terceras partes de los votos para la adopción de decisiones en el congreso y en las otras corporaciones representativas.⁹²

5.3. *Tres proyectos de reforma*

En los dos primeros meses de su gobierno, el presidente Lleras Restrepo cumplió la promesa programática y en tres diferentes proyectos (dos presentados al Senado y uno a la Cámara de Representantes) concretó su pensamiento acerca de las enmiendas que deberían hacerse al texto de la constitución política.⁹³ Inicialmente se creyó que —según la tradición parlamentaria en materia de reformas constitucionales— los debates de

manejo fiscal y el cumplimiento de los planes de desarrollo tiene que facilitarse y debe también ordenarse para ser eficaz. Es preciso mejorar la técnica legislativa, y los servicios auxiliares del Congreso han de contar con personal preparado, bajo una dirección responsable, ajena a consideraciones políticas” (*Ibid.*, p. 23).

⁹¹ “...la actual organización de los departamentos debe sufrir una transformación profunda. Con excepciones que no sería justo desconocer, el manejo de los departamentos ha sido uno de los puntos más flacos en el régimen del Frente Nacional” (*Ibid.*, p. 23).

⁹² “Ya estamos viendo que el Congreso ha perdido su facultad decisoria y que las Asambleas y Concejos cuando logran decidir algo es a base de combinaciones, no siempre limpias. La situación será mucho más grave después, porque en un Congreso elegido en esas condiciones los grupos minoritarios no van a dejar pasar ninguna reforma... La regla de las dos terceras partes se ha vuelto anacrónica; se ha vuelto perjudicial para la república y un peligro para las instituciones” (*El cambio político y el cambio social*, en *El Pensamiento* de Carlos Lleras Restrepo, p. 49, editorial Argra, 1965).

⁹³ La secretaría jurídica de la presidencia de la república publicó en 1969 (Imprenta Nacional) un volumen con el título *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*, contentivo de todos los documentos básicos de la reforma: los tres proyectos, las correspondientes exposiciones de motivos, las ponencias que antecieron a los debates, los mensajes del presidente al Congreso y algunos extractos de sus exposiciones durante la campaña presidencial. Al autor —a quien el presidente Lleras Restrepo le hizo el honor de llamarlo varias veces a su despacho para cooperar en la preparación del primer proyecto que habría de ser presentado al Senado— le dijo el presidente que su experiencia parlamentaria le aconsejaba no llevar en un solo bloque al Congreso todo el plan de reformas constitucionales, porque así se provocaría una concentración más intensa de resistencias opositoras y habría de dilatarse más el trámite parlamentario. Sin embargo, la reforma de 1968 fue la más prolongada y detenidamente debatida en la historia constitucional de Colombia (V. en el citado libro la ponencia del senador Carlos Restrepo Piedrahita para segundo debate en la primera legislatura de 1967, pp. 107 a 117).

primera legislatura concluirían a más tardar a mediados de diciembre de 1966 y que los de la segunda tendrían lugar en 1967, segundo semestre, que es cuando el Congreso actúa en sesiones ordinarias. No ocurrió así sin embargo porque desde el 21 de mayo de 1965 el país se encontraba en estado de sitio, declarado por el gobierno del presidente Guillermo León Valencia⁹⁴ y al amparo de tal situación dictó decretos extraordinarios de naturaleza fiscal, financiera y cambiara que para conservar su vigencia requerían la aprobación previa del Congreso. Con esa finalidad el gobierno presentó al Legislativo los decretos en forma de proyectos de leyes para que les diera firmeza con su aprobación. El Congreso omitió sistemáticamente su estudio con el evidente designio de que continuara indefinidamente el estado de sitio para poder mantenerse reunido y para que, en consecuencia, tuvieran ocasión los congresales de percibir dietas ininterrumpidamente, ya que el plebiscito de 1957 había abolido el anterior sistema de sueldo permanente de los miembros del Congreso. ¡También el Congreso desmoralizado *jugaba al estado de sitio!* Secuela morbosa de las recientes dictaduras. Tal anómala situación —cuya responsabilidad por igual recaía sobre el Ejecutivo y sobre el Legislativo— fue heredada por el gobierno del presidente Lleras Restrepo.

5.4. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*

Por otro lado, jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia,⁹⁵ interpretativa de los alcances del acto legislativo de 1960, estableció que las sesiones del Congreso durante el estado de sitio tenían la calidad de *ordinarias* —y no de extraordinarias—, aunque acaecieran en el periodo que en tiempos de normalidad es de *receso*.

5.5. *Aprobación de los proyectos en primera legislatura*

Algunos sectores políticos del Congreso, opositores al gobierno, organizaron una vigorosa y sostenida resistencia contra los proyectos de reformas constitucionales y al concluir el año de 1966 ninguno de ellos había

⁹⁴ Para la declaratoria de estado de sitio (Decreto N° 1288) el gobierno tomó como pretexto un conflicto de estudiantes universitarios. El problema de orden público fue de escasa duración, pero el estado de sitio se prolongó hasta 1968. El motivo real para la declaratoria era las graves dificultades que afligían al gobierno por su desacertada política financiera y económica.

⁹⁵ Sent. de 25 de mayo de 1961. *Gaceta Judicial*, Tomo XCV, pp. 799 a 811.

logrado culminar en las dos cámaras el trámite de primera legislatura. Como el estado de sitio seguía vigente, el gobierno y sus fuerzas parlamentarias invocaron la doctrina de la Corte Suprema y así el debate continuó en las comisiones permanentes de las dos cámaras en enero de 1967. En este año, después de haber superado diversas dificultades —algunas muy arduas— en el Congreso los tres proyectos quedaron aprobados en primera legislatura. Los miembros del Congreso propusieron numerosas iniciativas de adición o modificación a los proyectos, muchas de las cuales prosperaron.

5.6. *El proyecto del senador Alfonso López Michelsen*

El entonces senador Dr. Alfonso López Michelsen, líder de una fracción liberal en el Congreso que inicialmente no estaba comprometida disciplinariamente con la política del gobierno, en nombre de su movimiento popular presentó también un vasto proyecto de reformas a la constitución,⁹⁶ que por su contenido, factura formal y seriedad intelectual constituye modelo de lo que debería ser la iniciativa parlamentaria en materia de enmiendas constitucionales. Algunas propuestas audaces y novedosas del proyecto del senador López Michelsen fueron aprobadas e incorporadas al actual texto de la constitución política.⁹⁷

5.7. *El propósito de los cuatro proyectos*

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

⁹⁶ Publicado en *Anales del Congreso*, 7 de octubre de 1966. Reproducido en su libro *Posdata a la alternación*, Bogotá, editorial Revista Colombiana Ltda. 1970. El proyecto lleva la firma del senador Alfonso Gómez Gómez, pero fue redactado por el Dr. López Michelsen, con la colaboración de otros juristas de su grupo político.

⁹⁷ Por ejemplo el artículo 122 que instituye y reglamenta la figura del *estado de emergencia económica y social* y el 32 que define la función planificadora y directora del Estado en la economía. De particular interés en el proyecto era también la reestructuración del régimen de estado de sitio, cuya fórmula no fue acogida.

5.8. *Las reformas de 1936 y 1945*

En 1936 y 1945 no se hablaba todavía del “desarrollo” con la persistencia y especificidad como se acostumbra después de haber concluido la Segunda Guerra Mundial. Pero lo que los constituyentes de aquellos años tuvieron en mente fue acomodar más racionalmente el aparato estatal colombiano para la empresa político-social del desarrollo. La reforma de 1936 tuvo que limitarse —por razón de las especiales y difíciles circunstancias políticas de que estuvo asediada— a sentar los nuevos principios fundamentales o *dogmáticos* del nuevo orden constitucional postulado por el partido liberal. Ciertamente cursó un proyecto completo y extenso que incluía también amplias reformas en el funcionamiento de los tres órganos del estado, pero hubo que dejar éstas para oportunidad ulterior a fin de salvar lo más esencial y urgente en la hora: la remodelación conceptual del estado. Y así se hizo. Nueve años más tarde, en 1945, se emprendió la reforma de la parte orgánica de la constitución, que había quedado pendiente. Se dieron poderes al ejecutivo, adicionales a los que desde 1886 poseía, en cuanto a sus relaciones con el Congreso en materias de legislación. Se dio entidad mayor al consejo de estado como organismo superior de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se crearon los departamentos administrativos, como entidades de grado gubernamental,⁹⁸ con jerarquía equivalente a los ministerios, pero para el cumplimiento de tareas administrativas de carácter técnico. Desde 1938 (A. L. número 1) las cámaras del Congreso debieron organizar comisiones permanentes para una mejor ordenación de sus actividades legislativas. Se redistribuyó entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado la función jurisdiccional de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos administrativos del gobierno central. Y, sobre todo, se diseñó en sus primeros rasgos la institución de la planeación, sin la cual no es concebible ni realizable una racional política de desarrollo. Se aspiraba con esta segunda gran reforma de la *república liberal*, llevada a cabo cuando al mismo tiempo concluía la Segunda Guerra Mundial y se divisaban los complejos problemas que la posguerra habría de generar, a que el Estado colombiano —que desde algunos lustros anteriores, pero especialmente en los dos últimos, venía experimentando mutaciones y cambios muy significativos por virtud de los nuevos fenómenos económicos y sociales que pro-

⁹⁸ Según el artículo 57 de la constitución política, “El Presidente de la República y los ministros del despacho o los jefes de departamentos administrativos y en cada negocio particular el presidente y el ministro o el jefe del departamento administrativo correspondiente, constituyen el gobierno”...

gresivamente se manifestaban— estuviera en condiciones jurídicas y técnicas más propicias para afrontar y resolver tales problemas con la oportunidad, la celeridad y la eficacia indispensables.

5.9. *El azaroso punto de Arquímedes del artículo 121*

La reforma de 1945 no pudo ser puesta a prueba en condiciones normales porque muy inmediatamente después el país se precipitó al vórtice de la violencia. En 1949, como se ha visto, fue cerrado el Congreso y mediatizado dictatorialmente el órgano judicial. El centro de gravedad del Estado se desplazó al azaroso *punto de Arquímedes* del artículo 121, desde donde el Ejecutivo podía plácidamente levantar a su grado y agrado el planeta estatal.

5.10. *Substancial reforma al régimen presidencial*

La reforma plebiscitaria de 1957 y sus actos legislativos complementarios de 1959 y 1960 tuvieron como inspiración y preocupación prevalecientes —según se ha descrito ya— la necesidad apremiante, prioritaria, de resolver un problema político de colosal magnitud puesto en evidencia durante los últimos lustros y muy particularmente desde 1946: la hipertrofia en el ejercicio hegemónico del poder político. De allí la específica solución terapéutica prescrita en los estatutos constitutivos del Frente Nacional. *Tales estatutos representan la más profunda y substancial reforma de estructura de que hasta ahora ha sido objeto nuestro régimen presidencial colombiano* que el constituyente de 1886 configuró con perfiles autoritarios sin precedentes en la historia del constitucionalismo colombiano y acaso de toda América Latina. Pero el funcionamiento del Congreso y el plexo de relaciones entre este órgano y el Ejecutivo siguió siendo el mismo que se estableció en la enmienda de 1945. De otro lado, nueve años sucesivos de un Estado sin instituciones representativas, durante los cuales las exigencias del desarrollo se complicaron aún más que antes y se multiplicaron por efecto del crecimiento de la población, determinaron que cuando el Congreso fue restablecido en 1958, se encontró afectado por dos órdenes de dificultades: las de su impreparación o falta de familiaridad con la nueva problemática generada o ignorada por las dictaduras y la carencia de agilidad funcional para la toma de decisiones oportunas por causa del mecanismo de votación de las dos terceras partes.

Por otro lado, el país se había malacostumbrado a la celeridad insidiosa del artículo 121. Los años siguientes al plebiscito fueron de mala suerte para las instituciones representativas ante la opinión pública. Hacia 1964, el Congreso, maltrecho y disfuncionalizado, atravesaba un periodo de lamentable descrédito.⁹⁹

5.11. *Esquema formal de la reforma de 1968*

Esquemáticamente considerada, la reforma constitucional de 1968 puede dividirse en tres secciones, correspondientes casi formalmente a los tres diferentes proyectos de iniciativa gubernamental, aunque con las numerosas iniciativas que los congresales aportaron. Como en 1967 quedaron aprobados los tres proyectos en los debates de primera legislatura, en 1968 fueron fusionados en un proyecto único, que a su vez tuvo el trámite constitucional de segunda legislatura, para convertirse en acto legislativo.

5.12. *El primer proyecto*

Espíritu informador del primer sector de la reforma es el de que en un *estado para el desarrollo* los escasos recursos financieros a su disposición tienen que ser sometidos a un estricto régimen de prioridades, el cual sólo es técnicamente posible mediante un sistema de planeación. Además, como el colombiano es un Estado con amplios sectores de economía mixta y con poderes generales de intervención en el proceso económico, el constituyente de 1968 reconoció esta característica institucional en el actual artículo 32 de la constitución política, según el cual la libertad de empresa y de iniciativa económica son garantizadas, pero con sujeción al principio general de que la dirección de la economía corresponde al poder público, régimen conceptualmente paralelo al establecido en el artículo 30 para la propiedad privada, que es objeto de garantía, pero condicionada por la noción de función social que la subordina.

5.13. *Las decisiones políticas básicas las toma el Congreso.*

En el primer proyecto —y en la reforma aprobada— subyace también la idea de que el Ejecutivo, en el Estado intervencionista contemporá-

⁹⁹ El agudo y eminente hombre público, doctor Luis López de Mesa, en una reunión privada en casa del doctor Julio César Turbay Ayala (durante la cual estuvo presente el autor) dijo con énfasis: “Abrigo vehementes temores de que el Congreso pueda ser asesinado por el pueblo”.

neo, es el *locus* institucional de mayor dinamismo orgánico porque a él le son impuestas de preferencia las crecientes y cada vez más complicadas tareas de impulsión del desarrollo. Por tanto, debe estar provisto de los poderes jurídicos necesarios que le permitan asumir y poner en juego sus responsabilidades. Las decisiones políticas básicas —como en todo régimen representativo— corresponden al Congreso, salvo casos de excepción (por ejemplo, los previstos en los artículos 121 y 122), pero la oportunidad o conveniencia de provocar esas decisiones legislativas básicas en materias financieras, económicas y relacionadas con la organización de la administración pública, quedan reservadas al Ejecutivo. De allí el sentido del artículo 79, reformado en 1968, según el cual "...las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76,¹⁰⁰ y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que creen servicios a cargo de la nación o las traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales..." *sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno.*

5.14. *Extensión de la iniciativa reservada al gobierno*

También han quedado como de iniciativa reservada al gobierno los proyectos de leyes relativos al llamado *situado fiscal*,¹⁰¹ los que determinan

¹⁰⁰ "3ª) Dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional";

4ª) "Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos";

9ª) "Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales";

22) "Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas".

¹⁰¹ Esta denominación de *situado* es una transferencia del derecho constitucional venezolano y la institución a que se refiere es también del mismo origen. El artículo 229 de la constitución de Venezuela de 1961 emplea la expresión *situado* y de allí el nombre que allá se le da de *situado constitucional*. Hay, igualmente, una completa similitud entre la estructura del *situado* constitucional venezolano y el *situado fiscal* colombiano, previsto en el artículo 182 de la C. P.

los procedimientos para la discusión, modificaciones y vigencia de las ordenanzas sobre planes y programas departamentales de desarrollo económico y social así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse en los departamentos, según lo previsto en el ordinal 2º del artículo 187, concordante del inciso 1º del artículo 189. Asimismo, son de iniciativa reservada al gobierno los proyectos de leyes que determinen lo relativo a los planes y programas de desarrollo de los municipios (artículo 189, inciso 2º). Uno, pues, de los caracteres más sobresalientes de la reforma de 1968 es la extensión de las áreas de *iniciativa legislativa* reservada al gobierno.

5.15. *Régimen del presupuesto*

En el título xix de la constitución, referente a la Hacienda del Estado se reestructuró muy vigorosamente el nuevo régimen de relaciones Legislativo-gobierno con relación al presupuesto. El proyecto de presupuesto pertenece a la iniciativa gubernamental, según la práctica habitual en los Estados. Los artículos 210 y 211 contienen las normas matrices del más importante instrumento de actividad estatal que es el presupuesto. Gobierno y Congreso, durante todo el proceso de elaboración, presentación y tramitación del proyecto, tienen que subordinarse a las prescripciones limitantes e imperativas de la ley “normativa” del presupuesto. Gobierno y Congreso tienen que atender al principio fundamental del *equilibrio presupuestal* (inciso 2º del artículo 211) y al ministro de Hacienda se le atribuye la función específica (único caso en que la constitución atribuye una función específica a un ministro determinado) de velar para que se aumenten los cómputos de las rentas de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro (inciso 2º del artículo 210) y para que tampoco se incrementen las partidas del presupuesto de gastos, propuestas por el gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sin el previo asentimiento de dicho funcionario (inciso 1º del artículo 211).

5.16. *Planeación y presupuesto.*

Como la planeación es instituida en el artículo 32 con el carácter de función del Estado, y ella es comprensiva de toda la economía nacional, con fuerza obligatoria para el sector público e indicativa para el privado, el presupuesto del estado “deberá reflejar los planes y programas” (artículo

lo 208), uno de cuyos objetivos tendrá que ser “el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país” (artículo 118, ordinal 3º).

5.17. *Las leyes cuadros*

Novedad importante es también la que se refiere a dos diferentes áreas de la legislación nacional:

a) La determinación de la estructura de la administración pública nacional (integrada por ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos) y la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios de la nación, los hace el Congreso por medio de *leyes cuadros*, contentivas de las reglas generales o principios básicos de organización de tales dependencias (ordinal 9º del artículo 76). El gobierno, a su turno, con fundamento en esas *leyes cuadros*, crea, suprime y fusiona los empleos de esas dependencias, señala sus funciones especiales, fija sus dotaciones y emolumentos (ordinal 21 del artículo 120). Antes de la reforma, el Congreso tenía que crear, suprimir y fusionar empleos, asignarles funciones, fijarles remuneraciones. Por este medio quiso el constituyente facilitar la acción del Ejecutivo para que pueda adecuar convenientemente el aparato administrativo con que lleva a cabo su tarea gubernamental.

b) Asimismo, por el procedimiento de leyes cuadros, el Congreso, dicta las *normas generales* “...a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas” (ordinal 22 del artículo 75). Correspondientemente, el gobierno, dentro de las normas generales o leyes cuadros adopta las medidas de ejecución que demandan las necesidades públicas en esos campos (ordinal 22, artículo 120).

5.18. *El poder de objeción de proyectos de leyes*

Una zona de relaciones legislativo-gobierno donde la reforma determinó también una acentuación muy sensible de las atribuciones presidenciales es la del poder de objeción de los proyectos de leyes:

...cuando las objeciones se refieran a cualquiera de los proyectos mencionados en los ordinales 2o., 3o., 4o., y 5o. del artículo 76,¹⁰² su rechazo en la Comisión o Cámara respectiva deberá ser aprobado por los *dos tercios* de los votos *de los miembros que componen uno y otro*¹⁰³ (artículo 88).

Compárese este régimen drástico de limitaciones al Congreso y de preeminencia del gobierno con el régimen común de sólo “*la mitad más uno* de los miembros de una y otra Cámara”¹⁰⁴ que el inciso 1º del artículo 88 prevé para el rechazo de las objeciones presidenciales propuestas con relación a los demás proyectos de leyes.

5.19. *El mensaje de urgencia*

Asimismo, la institución del *mensaje de urgencia* (artículo 91) pone en manos del gobierno un poder muy fuerte de inducción del proceso legislativo, a punto tal que pueden ser declarados inconstitucionales un proyecto de ley o una ley ya promulgada por cualquier vicio de procedimiento en su formación cuando el proyecto correspondiente ha sido tramitado sin atender la prelación forzosa consistente en la obligación de *decidir* (es decir, aprobar, modificar o negar) prioritariamente sobre el proyecto calificado urgente por el Ejecutivo.

5.20. *El Congreso y el estado de sitio*

También puede alinearse en el orden de relaciones legislativo-gobierno la reforma de que fue objeto una vez más el artículo 121 (la tercera en la historia de la institución del estado de sitio).¹⁰⁵ La experiencia ya relatada del estado de sitio decretado en 1965 y prolongado sin justificable causa

¹⁰² 2º “Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.

5º “Modificar la división general del territorio, con arreglo al artículo 5º de la constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7º y fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios”.

Los ordinales 3º y 4º, transcritos en la nota 100.

¹⁰³ Inciso 2º del artículo 88. Las subrayas son del autor.

¹⁰⁴ Las subrayas son del autor.

¹⁰⁵ Por primera vez en el derecho constitucional colombiano la institución del estado de sitio aparece reglamentada en el artículo 121 de la constitución de 1886 que de la anterior liberal federal de 1863 (art. 91) adoptó la problemática e imprecisa noción del “derecho de gentes”. Su primera reforma tuvo lugar en 1910 (A. L. núm. 3). La segunda en 1960 (A. L. núm 1).

de orden público, demostró que la solución del acto legislativo de 1960 en lo concerniente a la reunión continua del Congreso en tal circunstancia era contraindicada. La reforma de 1968 reitera el principio de que “La existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso. Por consiguiente, éste se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias y en extraordinarias cuando el gobierno lo convoque”. Pero se eliminó la modalidad de su forzoso funcionamiento durante todo el lapso de vigencia del estado de sitio. Por otro lado, se reforzó el mecanismo de control jurisdiccional de constitucionalidad de las medidas extraordinarias del gobierno al someter automáticamente los decretos de estado de sitio al pronunciamiento obligatorio que sobre ellos debe hacer la Corte Suprema de Justicia en término improrrogable de cuarenta días. En el requisito de control jurisdiccional automático de los decretos de estado de sitio se expresa la desconfianza política del constituyente de 1968 con relación al ejercicio de las facultades excepcionales del Ejecutivo. La consuetudinaria praxis abusiva es la causa de la desconfianza. La actual modalidad de control es una conquista importante en el proceso —todavía requerido de mayor perfeccionamiento— para la racionalización constitucional del régimen jurídico de estado de sitio, tan imperfecto y peligroso como ha sido en Colombia en todo tiempo.

5.21. *Comisión del plan, ahorro y emergencia económica*

Dentro de la misma perspectiva de las relaciones entre los dos órganos políticos del estado pueden situarse tres nuevos órdenes de poderes atribuidos al Ejecutivo, a saber:

a) El artículo 80, orgánico de la comisión especial permanente del plan, determina que cuando hayan transcurrido once meses sin que la comisión especial y las cámaras hayan tomado decisión sobre el proyecto de ley del plan presentado por el gobierno, podrá éste ponerlo en vigencia por decreto con plena fuerza de ley. Lamentablemente, hasta ahora no ha sido capaz el Congreso de integrar la comisión especial¹⁰⁶ porque la distribución de fuerzas políticas en los sucesivos Congresos posteriores a la reforma ha hecho imposible el indispensable acuerdo. Con reiterado énfasis se preconiza desde diversos sectores de opinión que lo aconsejable es reformar el artículo 80 para crear un procedimiento más expeditivo

¹⁰⁶ Un senador y un representante por cada departamento y dos más por las otras entidades territoriales denominadas Intendencias y Comisarías.

y eficaz de formación de ese indispensable organismo, cuya falta ha impedido que el Estado cumpla por vía de ley el mandato planificador que le es impuesto por el artículo 32.

b) El ordinal 14 del artículo 120, que es una excepción a la regla general de intervención del Estado por previo mandato legislativo, según prescripción del artículo 32, atribuye al gobierno como “atribución constitucional propia”, la de intervenir en el banco de emisión y en las actividades económicas de personas naturales o jurídicas cuyo objeto sea el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado. Esta compleja y muy radical norma ha sido objeto de interpretaciones jurisprudenciales encontradas por parte de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Juristas autorizados han propuesto su derogación o su enmienda.

c) El artículo 122, iniciativa del senador Alfonso López Michelsen, a la cual se había opuesto inicialmente el presidente Lleras Restrepo y a la postre aceptada por él como prenda de transacción para la benéfica unión liberal de 1967 (Digr. 16), crea una especie nueva, *sui generis*, de facultades extraordinarias (muy distintas en su naturaleza de las tradicionales facultades extraordinarias o delegación legislativa previstas en el ordinal 12 del artículo 76), por virtud de las cuales, *sin previa habilitación del Congreso*, puede el gobierno dictar decretos con *fuera legislativa permanente* cuando sobrevengan circunstancias constitutivas de grave calamidad pública o de perturbación o amenaza de perturbación igualmente graves e inminentes del orden económico o social del país. De este modo los poderes del Ejecutivo para ejercer función legislativa fueron considerablemente extendidos por la enmienda de 1968. Con la institución de la emergencia económica, el constituyente de ese año se propuso trazar una línea divisoria en la intrincada área del orden público y demarcar las provincias de competencia en lo político y en lo económico-social. Y así, en el artículo 121 quedan acantonados los hechos y facultades que configuran el estado de turbación del *orden público político* y en el 122 se precisan los que dan fisonomía jurídica al de perturbación del *orden público económico y social*.

5.22. *El segundo bloque de la reforma*

El segundo bloque de la reforma de 1968 está formado por las normas relativas a la división territorial y a la administración pública de los departamentos y municipios. Fueron hechos cambios fundamentales en el

régimen de creación de nuevos departamentos. Se elevó de 250 000 a 500 000 el número mínimo de habitantes y de \$ 500 000 a \$ 50 000 000 la base exigible de rentas. Y extremando más aún el presidencialismo centralista, se exige el previo y favorable concepto del gobierno nacional “sobre la conveniencia de crear el nuevo departamento”, con lo cual la tradicional y autónoma facultad del Congreso de crear departamentos ha quedado totalmente mediatizada, cápitis-disminuida al máximo, porque en realidad es ahora el gobierno el que *decide* si se puede o no crear un nuevo departamento. Para contrarrestar los efectos de la devaluación progresiva de la moneda y del crecimiento demográfico exponencial, quedó establecido que desde el año de 1969 “...las bases de población y renta se aumentarán anualmente en un cuatro y quince por ciento, respectivamente”, algo así como si por vía constitucional se hubiera estimado que las tasas de expansión demográfica y de deterioro del poder adquisitivo de la moneda habrían de ser del 4% y el 15% respectivamente.

Las intendencias y comisarías fueron incorporadas al sistema general de entidades territoriales (al que pertenecen también los departamentos y los municipios), con importantes consecuencias jurídicas. Así, por ejemplo, conforme al artículo 183 de la constitución “los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupadas sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada”. Esto diseña hacia el futuro la perspectiva de un más amplio sistema de descentralización administrativa territorial que el tradicionalmente conocido de departamentos y municipios.

No se han deducido todas las consecuencias del inciso 2º del artículo 5º según el cual “...el legislador dictará estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural del archipiélago de San Andrés y Providencia, así como para las restantes porciones insulares del territorio nacional”. Esta norma fue inspirada en el propósito de vincular muy estrechamente a la nacionalidad y a la soberanía del Estado sus correspondientes secciones insulares.

5.23. *Divisiones territoriales para la planificación*

Una innovación interesante y necesaria fue introducida al artículo 7º. A las anteriores autorizaciones dadas al legislador para crear divisiones territoriales que no coincidan física y administrativamente con las divi-

siones generales de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios, se agregó la relativa a divisiones especiales para efectos de la planificación y el desarrollo económico y social.

5.24. *La iniciativa reservada a los gobernadores*

En el campo de la administración departamental, la reforma fue dilatada. Reforzó los poderes de dirección político-administrativa de los gobernadores: por iniciativa reservada a ellos, presentan los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social (ordinal 3º del artículo 194 y ordinal 2º del artículo 187); los proyectos de ordenanzas para determinar la estructura de la administración departamental son igualmente de su particular iniciativa (ordinal 5º del artículo 187); suya exclusiva es también la iniciativa de proyectos de ordenanzas para crear establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales de los departamentos (ordinal sexto, *ibid.*). Además, sólo por su iniciativa pueden dictar ordenanzas las asambleas, concernientes a "...inversiones y participaciones de fondos departamentales; ...cesiones de bienes y rentas del departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o los traspasen a él". De otro lado, el mecanismo constitucional que con anterioridad sólo existía para las relaciones congreso-gobierno, el de las *facultades extraordinarias* (ordinal 12, del artículo 76), fue extendido al ámbito departamental para las relaciones Asambleas-gobernadores (ordinal 10, artículo 187). Se limitó la libertad de las Asambleas para la fijación de las apropiaciones destinadas a asignaciones o dietas de los diputados y para la determinación de sus gastos de funcionamiento y los de las contralorías departamentales (artículo 190, inciso 1º).

5.25. *La estructura de la administración departamental*

Las ordenanzas relativas a la estructura de la administración departamental —arriba mencionadas— en su forma e implicaciones son similares a las *leyes cuadros* que el Congreso dicta con respecto a la administración pública nacional. Son contentivas de normas generales, dentro de las cuales los gobernadores manejan el aparato administrativo. De allí que, de modo parecido a lo que en el grado nacional se estableció, se dejara como facultad exclusiva a tales funcionarios la de "...crear, suprimir y fusionar

los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos, con sujeción a las normas del ordinal 5º del artículo 187” (ordinal 9º del artículo 194). El régimen municipal fue objeto de reformas similares.¹⁰⁷

5.26. *El situado fiscal*

Conquista financiera importante para las entidades territoriales¹⁰⁸ —que son los departamentos, intendencias, comisarías y municipios— fue la institución del *situado fiscal*,¹⁰⁹ consistente en un porcentaje de participación que la nación de sus “ingresos ordinarios” les da, el cual se distribuye con arreglo a dos factores: el *geográfico* (“...el treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarías y el distrito especial de Bogotá”) y el *demográfico* (“...y el resto proporcionalmente a su población”).

5.27. *El tercer proyecto de reformas*

La tercera porción de la reforma de 1968 está constituida por las normas concernientes al régimen de transición (el llamado *desmonte*) del sistema de *Frente Nacional* al régimen constitucional ordinario y las relativas a la composición de las cámaras legislativas y a su funcionamiento.

5.28. “*Espíritu nacional*” vs. *hegemonías*

El parágrafo del ordinal 1º del artículo 120 prolonga la paridad en el Ejecutivo hasta el 7 de agosto de 1978. El acto legislativo número 1 de 1959 (artículo 6º) la había prorrogado ya por vez primera hasta 1974.¹¹⁰

¹⁰⁷ El excelente libro del profesor Jaime Vidal Perdomo: *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1970, describe con detalle las modificaciones introducidas al régimen municipal.

¹⁰⁸ Aunque recientemente se han expresado algunos personeros políticos de departamento en el sentido de que esta innovación no tiene la especial importancia que los constituyentes de 1968 le asignaron.

¹⁰⁹ V. nota 101.

¹¹⁰ Su texto: “El artículo 2º de la Reforma Constitucional aprobada por el Plebiscito del primero de diciembre de mil novecientos cincuenta y siete, regirá hasta el año de mil novecientos setenta y cuatro inclusive. En las corporaciones elegidas conforme a este artículo, se aplicará la regla del artículo 3º de la misma Reforma Constitucional Plebiscitaria”.

Instituye la noción de *espíritu nacional*¹¹¹ contrapuesta a la de *hegemonía de partido*, como elemento permanente en la formación de la rama ejecutiva y para tal efecto establece la “participación adecuada y equitativa” del partido que en fuerza electoral siga al mayoritario a que pertenece el presidente de la República. Con anterioridad se ha expresado¹¹² que las reformas del ciclo plebiscitario (1957-1960) son las que más esencialmente han modificado la estructura constitucional diseñada en 1886. El arco toral de esa construcción jurídico-política era un *presidencialismo monárquico*, que con su plétora de poderes reducía a ínfimas proporciones el ámbito de los otros dos poderes del Estado. Esa forma hipertrófica teratológica hizo crisis estrepitosa durante el solsticio de las dictaduras de la mitad del siglo en curso. Con razón afirmó en abril de 1958 el candidato presidencial doctor Alberto Lleras Camargo:

El gran poder presidencial que hizo de nuestro jefe de Estado un déspota constitucional, ha desaparecido. No tiene detrás de sí las mayorías sectarias de su partido para que se sometan silenciosa y torpemente a sus caprichos y proyectos por el temor de perder la palanca de comando...¹¹³

La nueva reforma del régimen presidencial en 1968 de carácter permanente, que impone el principio del *espíritu nacional*, en el funcionamiento del gobierno, es también una derogación del sistema presidencialista monárquico tradicional. El autor de este informe escribió en 1973:

Esto quiere decir claramente que el Ejecutivo hegemónico tradicional que ha conocido el ciudadano colombiano y que ha dominado la historia de nuestro constitucionalismo fue condenado a extinción. Al menos es ese el espíritu de la reforma constitucional (de 1968), tales son también el texto de sus normas y la esperanza de la Nación colombiana.¹¹⁴

¹¹¹ En el *Manifiesto conjunto de los partidos liberal y conservador* (Pacto de 20 de marzo de 1957) se decía ya: “Propugnamos la constitución de gobiernos nacionales con arreglo de disposiciones que garanticen la equidad en la representación de los partidos, para que ella no venga a ser como ha resultado infortunadamente hasta ahora, una gracia otorgada por el vencedor de acuerdo con su conveniencia inmediata...” Y más adelante: “Será necesario encontrar una fórmula que articule en nuestros textos constitucionales el acuerdo de los partidos sobre el propósito de organizar y mantener gobiernos verdaderamente nacionales, en los que la influencia de las diferentes fuerzas políticas corresponda a su arraigo popular, y que no esté sujeta a la voluntad del jefe del Estado...” (Ambos textos en *Por qué y cómo se ha formado el Frente Nacional* pp. 23 y 27).

¹¹² V. p. 87.

¹¹³ Discurso en Medellín el 20 de abril, en *Por qué y cómo se ha formado el Frente Nacional*, pp. 67 y 68.

¹¹⁴ Carlos Restrepo Piedrahita, “Perspectiva del régimen político colombiano:

5.29. *El proceso del “desmonte”*

La transición del sistema del Frente Nacional al régimen constitucional ordinario se ha cumplido en forma gradual. El primer paso fue dado desde 1968 con la liberación de la camisa de fuerza que imponía las dos terceras partes de votos para la toma de decisiones en las corporaciones públicas. El segundo en 1970 al permitirse que en las elecciones para Asambleas departamentales y Concejos municipales participaran todas las fuerzas políticas. Se inició así la extinción del monopolio institucional de los dos partidos tradicionales. En 1974 concluyó el régimen de alternación en la Presidencia de la República y el de paridad para composición del Congreso. Los senadores y representantes a la Cámara —como cuatro años antes los diputados y los concejales— fueron elegidos ya conforme al sistema de la representación proporcional. El partido liberal pudo demostrar y reafirmar —en limpios comicios garantizados por un probo presidente conservador— la considerable magnitud de sus mayorías sobre las demás corrientes políticas, especialmente con relación a su histórico rival, el partido Conservador. Pero en cuanto a la estructura del Ejecutivo, si bien el jefe de esta rama fue elegido en libre y abierta competencia, la reforma le impuso para su ejercicio la limitación de que hasta 1978 tendría que continuar gobernando sujeto a la regla de la paridad. El presidente Alfonso López Michelsen ha dicho con razón que el suyo, *gobierno de centro-izquierda es un gobierno-puente*. El “puente” levantado sobre los estribos de un presidente elegido competitivamente por su partido y de un gobierno sin embargo paritario, orienta la ruta institucional del Estado colombiano hacia un territorio de imprecisos contornos y de subsuelo incierto, porque la reforma, en el empeño de impedir el retorno a las prácticas hegemónicas del pasado estableció que:

Para preservar, después de la fecha indicada (el 7 de agosto de 1978, Crp.), con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios (los ministros, Crp.) se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la República.

Si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el Gobierno en la forma que considere procedente.¹¹⁵

hacia un ejecutivo colegiado?” artículo escrito para la *Revue française*, núm. 263 de 1973, reproducido en traducción española en la *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, núm. 3 diciembre de 1973, p. 263.

¹¹⁵ Inciso 2° y 3° del parágrafo del ordinal 1° del artículo 120.

El mandato de que se dé “participación adecuada y equitativa” al segundo partido es de muy problemática ambigüedad y no es aventurado imaginar que puede convertirse en un aliciente de delicadas tensiones entre los dos partidos y entre el presidente y el partido de segundo rango electoral. No podría desecharse, sin embargo, la hipótesis de entendimiento o acuerdos para la conformación de un ministerio bipartidario o multipartidario. Pero es igualmente válida la presunción de que el jefe de gobierno triunfante ofrezca al partido inmediatamente rival condiciones *inadecuadas o inequitativas* que sitúen a éste en la forzosa situación de no poder aceptarlas, caso en el cual el presidente quedaría con las manos libres para *constituir libremente* su equipo de gobierno. Y del mismo modo podría suponerse que aun siendo honesta y leal con la constitución la conducta del jefe de gobierno que ofreciera auténticas condiciones de participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al suyo, éste por conveniencias o cálculos políticos particulares buscara pretextos para no hacer uso del derecho que la constitución le reconoce. Todo lo cual permite ver clara la posibilidad de un retroceso a las hegemonías (Digr. 17).

5.30. *¿Hacia un ejecutivo colegiado?*

No puede evitarse el sentimiento de perplejidad e incertidumbre acerca de los desarrollos constitucionales y políticos a partir del año 1978, término de la actual estructura de transición institucional:

Es previsible que se reanuden intentos para retornar a las prácticas del presidencialismo omnipotente y en la constitución no faltan rendijas de escape que facilitarían ese retorno. ¿Cuál podría ser el desenlace de la crisis en marcha (del presidencialismo hegemónico)? Todo es posible en política, incluso lo peor. Pero cuando un pueblo con voluntad de vida como el colombiano tiene experiencia de lo que lo peor entraña, instintivamente tiende a evitarlo, aunque también es cierto lo que decía el *conde Oxenstierna*: que la única lección que se desprende de la historia es que los hombres no aprenden nada de la historia. Sin embargo, el pueblo colombiano ha sufrido y aprendido. Acaso al término de la crisis del presidencialismo hegemónico colombiano podría imaginarse el advenimiento de la institución del Ejecutivo colegiado. Varias veces y por elevados personajes ha sido propuesta tal innovación como remedio contra los peligros del presidencialismo clásico colombiano.¹¹⁶

¹¹⁶ *Op. cit.*, *Supra*. nota 114, pp. 264 y 265.

5.31. *La paridad en la administración de justicia*

La paridad en el Consejo de Estado y en la Corte Suprema de Justicia fue dotada por la reforma de 1968 de la garantía adicional consistente en que para derogar o reformar su actual equilibrio partidario sería menester también hasta el 7 de agosto de 1978, de una reforma constitucional aprobada por las dos terceras partes de los votos de los asistentes en las comisiones correspondientes y en las cámaras. La herencia de “paritarismo” dejada por el sistema de Frente Nacional y los resultados benéficos que el mecanismo paritario ha producido en la administración de justicia, estimulan a colombianos eminentes a invocar que tal mecanismo continúe como norma constitucional permanente, más allá de 1978. No parece que la opinión pública aspire a la prolongación de ese monopolio bipartidario. La redistribución de fuerzas políticas en el país se está cumpliendo progresivamente en los últimos años y no es imprevisible que en los próximos la significación e importancia de corrientes no liberales ni conservadoras serán de apreciable magnitud.

5.32. *Elecciones simultáneas*

El periodo legislativo de los representantes a la cámara fue uniformado con el de los senadores de la república, en cuatro años.¹¹⁷ A la vez, por insistencia del presidente de la República, se estableció que las elecciones cuatrienales para presidente y miembros del Congreso, se harían en una misma fecha (artículo 114). El procedimiento ha demostrado tener muy problemáticos inconvenientes y es hoy general aspiración —empezando por el propio expresidente Lleras Restrepo— retornar al régimen de separación de las elecciones. No es improbable que antes de 1978 se haya aprobado una enmienda constitucional en ese sentido.

5.33. *Origen de los proyectos de leyes*

Los proyectos de leyes pueden, a partir de 1968, tener origen en cualquiera de las dos cámaras,¹¹⁸ a excepción del de presupuesto que todavía debe seguirse presentando a la de representantes (ordinal 4º del artícu-

¹¹⁷ Antes de 1968 el periodo de los representantes era de dos años.

¹¹⁸ Con anterioridad los relativos a materias fiscales y a la organización del Ministerio Público no podían iniciarse sino en la cámara.

lo 118), condición esta injustificada en la actualidad porque el origen de las dos cámaras es el mismo popular.

5.34. *Sueldo anual de los congresistas*

Por iniciativa del presidente Lleras Restrepo fue restablecido el sueldo anual para los miembros del Congreso (artículo 113) y la institución legislativa obtuvo la conquista¹¹⁹ de un esbozo de autonomía presupuestal del Congreso, conforme a la cual el gobierno está obligado a incorporar "...sin modificaciones, al proyecto de ley de apropiaciones, el que cada año elaboren conjuntamente las comisiones de la mesa de las cámaras para el funcionamiento del Congreso, conforme a leyes preexistentes" (párrafo del artículo 203).

5.35. *La Comisión Especial Permanente*

Creación de alto significado institucional es la de la *Comisión Especial Permanente* encargada de tramitar el primer debate de los diferentes proyectos de leyes a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76.¹²⁰ Esa comisión tiene además la función muy destacada de "vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público". Se ha instituido así un organismo especializado dentro del mismo Legislativo, para el cumplimiento de la tarea nueva del Estado que es la determinación de la política de planeación y el correlativo ejercicio de la función de control político sobre su ejecución.

Por otro lado, dentro del mismo contexto de la institución, particularidad de mucho alcance desde el punto de vista de la concepción política liberal del Estado es que la *Comisión especial permanente puede sesionar por iniciativa propia* en épocas de receso del Congreso. Es esta una recuperación muy importante en el derecho constitucional colombiano, pues la constitución de 1886, a diferencia de las liberales de 1853, 1858 y 1863 le cercenó al Congreso —entre otras varias prerrogativas— el poder de reunirse en sesiones extraordinarias sin el requisito de la convocatoria

¹¹⁹ Defendida con tenacidad por el entonces senador de la república, Carlos Restrepo Piedrahita, ante el presidente de la República y propuesta por aquél en la comisión primera del Senado, en su condición de ponente del primer proyecto de reforma.

¹²⁰ V. nota 100.

del gobierno.¹²¹ El hecho de que pueda la *Comisión Especial Permanente* sin la venia del Ejecutivo, reunirse por derecho propio en cualquier momento del receso legislativo para ejercer sus funciones legislativa y de control político es un acontecimiento institucional cuya magnitud y trascendencia suelen ser ignorados por quienes le atribuyen a la reforma de 1968 el maligno efecto de haber emasculado al órgano legislativo. El sabio profesor británico Herman Finer dice con propiedad doctrinal que la clave para saber si un Legislativo es verdaderamente autónomo consiste en si puede reunirse sin autorización del Ejecutivo en cualquier tiempo.¹²² Aunque la competencia para reunirse en sesiones extraordinarias no le ha sido restituida todavía al Congreso —y ésta debería ser una de las más persistentes demandas de reforma constitucional— el avance que implica la reforma de 1968 en esta dirección, no es de significación subalterna. Razón mayor para que sea deplorable la circunstancia de que hasta el presente no haya logrado el Congreso integrar la comisión.¹²³

5.36. *Órgano permanente del Congreso*

Por otro lado, en un Estado intervencionista de Ejecutivo equipado con tan vastos poderes ordinarios y excepcionales como lo es en esta hora el Estado colombiano, la actividad de mayores proyecciones y dimensiones es la económica y fiscal y por tanto tendrá que ser de trascendental alcance el control político que sobre su ejecución ejerza la comisión, órgano político fiscalizador permanente del Congreso, pues la vigilancia administrativa de la gestión fiscal la ejerce la Contraloría General de la República.

¹²¹ *Constitución de 1853*, art. 19: “El Congreso... tiene el derecho de convocarse a sí propio extraordinariamente, para uno o más objetos determinados. En ninguno de estos casos necesita la intervención del poder Ejecutivo”. *Constitución de 1858*, art. 19: “El Congreso se reunirá extraordinariamente por acuerdo de ambas Cámaras, o por convocatoria del poder Ejecutivo”. *Constitución de 1863*, art. 42: “El Congreso se reunirá extraordinariamente por acuerdo de ambas Cámaras o por convocatoria del poder Ejecutivo”.

¹²² “The mark of independence of a legislature is whether it can convene itself, regardless of the will of the executive”, *The theory and practice of modern government*, London, Methuen & Co. Ltd., 4^o ed., 1961, p. 542.

¹²³ V. p. 96.

5.37. Congelación del número de congresistas

Para impedir que el aumento progresivo de la población determine una sobreacumulación del número de miembros de las cámaras, se determinó una especie de *congelación* cuantitativa¹²⁴ en forma que cada vez cuando un nuevo censo sea aprobado, las bases demográficas para la elección de senadores y representantes aumentarán en la misma proporción del incremento de población que de él resulte.

5.38. Periodo anual de mesas directivas

Interesante innovación es la de la elección de presidentes y vicepresidentes de las dos cámaras, para periodos de un año.¹²⁵ En otros parlamentos modernos lo son para todo el periodo legislativo. Igualmente se estableció que habrá un solo reglamento para el Senado y la Cámara y fue prevista la creación de servicios administrativos y técnicos para ambas cámaras (ordinal 23, artículo 76).

5.39. Inelegibilidad e incompatibilidades

Se amplió la lista de funcionarios inelegibles para Congreso y Asambleas, con el objeto de reforzar la neutralidad del aparato ejecutivo en los procesos electorales y tutelar mejor la libertad de sufragio (artículo 108). Quiso igualmente fijar un más eficaz régimen de incompatibilidades de los congresistas y diputados, pero en la práctica ha resultado inane el propósito. Los senadores y representantes adquirieron el derecho de hacerse oír en los organismos departamentales de planeación (artículo 186).

¹²⁴ El Congreso resistió con obstinación los deseos del presidente Lleras Restrepo para que se disminuyera el número de componentes de las dos cámaras. La “congelación” fue una desgastada fórmula de compromiso. Un serio enfrentamiento se produjo en 1973 entre el presidente Pastrana Borrero y el Legislativo porque el jefe del Ejecutivo se negó a publicar dos proyectos de enmienda constitucional que el Congreso había aprobado en primera legislatura para aumentar el número de congresistas y crear una circunscripción electoral de Cundinamarca, independiente de la del Distrito Especial de Bogotá. El presidente del Congreso, conforme al art. 218 de la C. P., ordenó la publicación (*Diario Oficial*, N° 33853, 23 mayo 1973). En la segunda legislatura no lograron prosperar las dos iniciativas.

¹²⁵ El proyecto presentado por el gobierno sugería periodos no menores de dos años. Sería lo más razonable para poder iniciar una conveniente racionalización del funcionamiento administrativo de las cámaras. Ya el art. 62 de la *Constitución de 1821* había establecido que “Cada Cámara elige de entre sus miembros un presidente y un vicepresidente, cuyas funciones serán anuales...”

5.40 *Eliminación de los “feudos podridos”*

La enunciación que antecede no agota la totalidad de las reformas. Algunas otras son innovaciones interesantes como la que autoriza la creación de áreas metropolitanas y asociaciones de municipios (artículo 198), o la que, por tenaz insistencia del jefe del entonces MRL y senador de la república, doctor Alfonso López Michelsen, eliminó del régimen electoral la inequitativa institución que él denominó despectivamente *feudos podridos* (artículo 172, inciso 3º). Habiéndose acogido en primera legislatura la iniciativa del senador Carlos Restrepo Piedrahita para la creación de una corte constitucional y el establecimiento de un sistema de jurisdicción de *control concentrado*, en segunda legislatura fue abandonado y en su lugar se creó una sala constitucional en la Corte Suprema de Justicia (artículo 214) con la subalterna función de preparar para la sala plena de la Corte los proyectos de fallos en materias constitucionales.¹²⁶ Sin embargo, un progreso fue haberle fijado a la Corte Suprema plazos perentorios para los fallos de constitucionalidad, tanto sobre las acciones públicas como sobre los decretos legislativos de estado de sitio y de estado de emergencia económica. Omisión sensible fue no haber hecho lo mismo con el Consejo de Estado, en lo relativo a su actividad de control jurisdiccional de los actos del gobierno (artículo 216).

5.41. *La retención administrativa de personas*

Las enmiendas llevadas a cabo en 1968 interesaron la *parte orgánica* de la constitución. Sólo un aspecto de la *parte dogmática* fue reformado. Al artículo 28, que es uno de los pocos que aún permanecían inalterados en su texto desde 1886,¹²⁷ y en contra del cual se había pronunciado el partido liberal desde cuando fue puesto en vigor¹²⁸ y que por sí solo

¹²⁶ Aunque la sala constitucional ha contribuido a reavivar la importancia de la jurisdicción constitucional —que hasta 1968 corría el riesgo de caer en desuetud por la inactividad de la corte— la experiencia a partir de 1969 es indicativa de que la reforma no fue acertada. En el curso de los recientes años se ha hecho más visible la conveniencia de crear una corte constitucional.

¹²⁷ El texto primitivo: “Aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex post facto*, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente. Esta disposición no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas mediante orden del gobierno y previo dictamen de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública”.

¹²⁸ Ya en 1897 demandaba Miguel Samper (“Las reformas y el cesarismo”, en el tomo IV de sus *Escritos político-económicos*, Bogotá, editorial Cromos, 1927,

es suficiente para que no pueda decirse con propiedad que el Estado colombiano es un auténtico *Estado de derecho*, se le introdujo una ligera modificación, moderadora de su primitivo rigor discrecional, al establecerse que en los casos cuando el gobierno haga uso del poder excepcional de retener personas y privarlas de libertad tendrá un límite:

Transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley.

6. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR A 1968

6.1. *Libre competencia presidencial en 1974*

Quedó mencionado atrás de qué modo la reforma de 1968 graduó hasta 1978 los mecanismos de transición del régimen de frente nacional al constitucional ordinario y cómo prolongó hacia el futuro la institución del gobierno compartido. Así remató la segunda y última fase de los desarrollos constitucionales, frentenacionalistas. En 1974 los dos partidos tradicionales y las demás fuerzas políticas compitieron abiertamente en las elecciones para presidente de la República.¹²⁹

pp. 313 y ss.) una reforma del texto de este artículo, en el sentido de condicionar la acción del gobierno para que "dichas personas (las retenidas, Crp) se pondrán, dentro de tercero día, a lo más tarde, a disposición del juez competente, junto con los comprobantes de donde resulten los indicios. Si el juez los hallare suficientes para motivar la retención, las decretará por un término hasta de treinta días. En caso contrario, el juez hará poner inmediatamente al indiciado en libertad". (p. 383). El senador Carlos Restrepo Piedrahita, proponente de la enmienda de 1968, sugirió que la retención sin pruebas no podría prolongarse más de 72 horas y así fue aprobado por el Congreso en los debates de primera legislatura (V. *Historia de la reforma constitucional de 1968*, p. 147), pero el presidente de la República consideró el término muy precario para la acción del gobierno y en la segunda legislatura se elevó al considerable plazo de 10 días. Sin embargo, al menos así se puso un límite al tradicional poder incondicionado presidencial de privar de libertad a las personas por simple vía administrativa.

¹²⁹ El Dr. Alfonso López Michelsen, candidato del partido liberal; el Dr. Álvaro Gómez Hurtado, del partido conservador; la señora María Eugenia Rojas de Moreno, hija del exdictador Rojas Pinilla, primera mujer en la historia colombiana candidata a la presidencia, y el Dr. Hernando Echeverri Mejía, postulado por varias corrientes de izquierda.

6.2. La “paz burguesa”

Está muy próxima aún —y por lo mismo de estrecho ángulo visual— la perspectiva histórica del frente nacional para que puedan apreciarse todos sus contornos y sus proyecciones en el desarrollo institucional del pueblo colombiano. Por lo pronto, es irrecusable la realidad de que como terapéutica superestructural contra el desarreglo morboso de las relaciones entre los dos partidos tradicionales, fue eficaz. El clima político devino más salubre. La generación que se levantó en esos diez y seis años tuvo la fortuna de no respirar el aire letal de la época de la *violencia*. Pero en el fondo, el frente nacional, régimen de compromiso y transacciones políticas era una prima de seguro para los intereses económicos de las clases superiores. El sociólogo Orlando Fals Borda lo ha calificado “la paz burguesa”.¹³⁰ Es cierto que se inició en 1961 una política de reforma agraria que en la letra de la ley era promisoría de cambio social. El *Programa del Frente Nacional* acordado en 1962 por los dos partidos contenía una serie de enunciados de política social.¹³¹ El presidente Carlos Lleras Restrepo denominó su periodo de gobierno como *Frente de Transformación Nacional* e hizo énfasis en puntos cardinales de reforma social. El presidente Misael Pastrana Borrero a su turno bautizó su era de administración *Frente Social*. Pero las estructuras tradicionales de propiedad de la tierra y la condensación de intereses en el sector financiero-industrial-comercial, han ejercido tenaz y eficaz resistencia a cambios acelerados y profundos (Digr. 18). El dos veces ministro en la primera y tercera administraciones del frente nacional, Hernando Agudelo Villa, ha escrito recientemente:

...un análisis desprevenido arroja un saldo de realizaciones y definiciones sobre los problemas del desarrollo por parte del Frente Nacional, en el campo de la transformación económica y social del país, que no guarda proporción con lo prometido y con lo que requería la sociedad colombiana.¹³²

Agrega luego:

Es cierto que durante las dos últimas décadas impulsamos reciamente el proceso de producción industrial en los renglones de consumo, du-

¹³⁰ *La subversión en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1967, p. 192. El antropólogo y sociólogo brasileño Darcy Ribeiro, en un intento de fijación de una “*Ti-pología política latinoamericana*”, clasifica el “condominio bipartidario de Colombia” en el modelo de las que llama *restauraciones patriciales* (V. Nueva política, núm. 1, 1976, p. 91).

¹³¹ V. “*Programa del Frente Nacional*” 1962, Bogotá, editorial Argra Ltda. pp. 21 y ss.

¹³² *Retorno del liberalismo*, Bogotá, Tercer Mundo, 1975, p. 24.

plicamos las exportaciones, avanzamos notablemente en la creación de la infraestructura del país y alcanzamos un crecimiento promedio del producto interno bruto superior al 5% en tal periodo y al 6.5% durante los últimos 7 años, el cual puede considerarse como uno de los mejores entre los países latinoamericanos.¹³³

Pero en el reverso de la medalla del crecimiento se observa que:

...el problema social se viene agudizando. En Colombia está hoy más extendida la pobreza que hace dos décadas y los términos de la distribución del ingreso son peores. No es necesario aducir, para hacer esta demostración, los crecientes déficit en los servicios sociales. Basta, para apreciar el panorama, tener en cuenta los datos siguientes: en 1965, el 25% de la población se encontraba por debajo del nivel mínimo de subsistencia calculado en US\$ 75 por persona por año. Un 45% de la población puede clasificarse como marginada, cuya característica es la de que no participa en la economía de mercado, carece de empleo estable y remunerativo y tiene acceso muy precario a los servicios sociales básicos. Del 40 al 60% de los colombianos más pobres reciben solamente el 8.97% del ingreso total del país, frente al 40% menos pobre que recibe el 91.03%.¹³⁴

Concluye con este diagnóstico:

La realidad social es que la desorganización de los sectores populares contrasta con la fuerza y el poder que representan los grupos de presión de los gremios económicos... Y, en resumen, que la polarización de clases en Colombia es en la década de 1970 más radical, dado que la sociedad colombiana, según recientes investigaciones, está compuesta por un 5% que integra la clase capitalista y un 95% de clases media y trabajadora, cifra de la cual no menos de un 45% puede clasificarse como clase marginada.¹³⁵

6.3. Educación e ingreso desequilibrados

El economista Miguel Urrutia afirma en un muy serio estudio:

...una de las principales causas de la mala distribución del ingreso en el país es el limitado acceso que tiene la población escolar a la educación. Como la distribución de la educación en el país es de las peores del mundo, y mejora muy poco a través del tiempo, no es

¹³³ *Ibid.*, p. 27.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 29.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 32.

sorprendente encontrar que la distribución de ingresos también es de las peores del mundo y no ha mejorado significativamente en las últimas dos décadas.¹³⁶

6.4. *Primera aplicación del artículo 122*

Acontecimiento constitucional, de intensa repercusión política, fue en septiembre de 1974 la decisión que el gobierno, poco antes inaugurado del presidente Alfonso López Michelsen, adoptó al hacer uso de las novísimas y especiales facultades extraordinarias previstas en el ya mencionado artículo 122 de la constitución, cuyo texto básico fue propuesto por él precisamente cuando en el Congreso se debatió la reforma de 1968. El decreto número 1970 del 17 de septiembre de 1974 declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio, por el término de 45 días, y a partir de él fueron dictados 22 decretos con fuerza legislativa sobre distintas materias de orden fiscal, económico y financiero, entre los cuales acaso el de más profundas implicaciones fue el número 2053 que reorganizó el impuesto sobre la renta y complementarios. El Consejo de Estado —en prolongadas y tensas sesiones— emitió dictamen favorable sobre la solicitud del gobierno, prevista en la constitución,¹³⁷ el presidente le informó al Congreso en noviembre siguiente sobre el uso que había hecho de las facultades extraordinarias del artículo 122¹³⁸ y recibió voluminoso respaldo bipartidario de aprobación. La Corte Suprema de Justicia —con mayorías variables respecto de cada fallo— declaró constitucionales casi la totalidad de los decretos dictados. Impugnadores persistentes de la declaración del estado de emergencia han sido los expresidentes Carlos Lleras Restrepo y Misael Pastrana Borrero. Esta decisión es sin duda la más trascendental hasta ahora tomada por el gobierno del actual presidente.

¹³⁶ *La distribución del ingreso en Colombia*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, 1972, p. 16.

¹³⁷ Para que la opinión pública pudiera conocer los antecedentes y particularidades de este primer experimento de utilización del estado de emergencia económica, el ministerio de Justicia publicó un folleto contentivo de las actas de sesiones del Consejo de Estado, del dictamen y de los salvamentos de voto de los consejeros que disintieron. El autor fue uno de ellos. La publicación fue hecha en la Imprenta Nacional, con el título *Artículo 122 de la Constitución Nacional. Antecedentes de su primera aplicación*.

¹³⁸ El texto del mensaje en *El gobierno del mandato claro*, pp. 123 y ss. Allí también (pp. 89 y ss.) la carta que el presidente de la República dirigió al presidente del directorio nacional conservador, con fecha 26 de septiembre de 1974, sobre la declaración del estado de emergencia económica.

6.5. *Ciudadanía a los 18 años*

En 1975 aprobó el Congreso una nueva enmienda a la constitución, consistente en el reconocimiento de la ciudadanía a los varones y mujeres que hayan cumplido 18 años.¹³⁹ En las elecciones que tuvieron lugar en abril de 1976 (para diputados a las Asambleas departamentales y concejales) sufragaron ya los primeros ciudadanos de este grupo.

6.6. *Propuestas para nuevo sistema de elección presidencial*

La opinión pública ha sido incitada a la discusión de otras reformas, que lentamente van madurando, sin que se haya logrado todavía el consenso mínimo indispensable para impulsarlas en el Congreso. La elección de presidente de la República a dos vueltas, cuyo promotor y más insistente sostenedor ha sido el expresidente Alberto Lleras Camargo.¹⁴⁰ A fines de 1970 y en 1971 el presidente Pastrana Borrero sometió al Congreso sendos proyectos de reforma que acogían la iniciativa del expresidente. El parlamentario conservador, doctor Guillermo Angulo Gómez presentó ponencia desfavorable, con la tesis de que "...dada la situación actual no habrá en muchos años un colombiano que congregate para sí en una primera elección la mitad más uno de los ciudadanos que sufraguen, mitad que puede evaluarse para el año 74 en dos millones y medio de votos..."¹⁴¹ Contra esta fundamental, indispensable y urgente reforma conspiran intereses que no se identifican con los de la nación ni con las conveniencias de un ajuste racional y democrático de las instituciones.

¹³⁹ Con anterioridad la edad era 21 años.

¹⁴⁰ V. nota 1. En discurso pronunciado en Medellín el 17 de febrero de 1970, publicado en *El Tiempo* del 18, propuso: "A mí se me ocurre, por ejemplo, que será preciso en el futuro, contemplar una enmienda constitucional y legal que establezca, como en Francia, que el presidente de la República no pueda ser elegido sino por la mayoría absoluta del número de votantes, y que cuando ello no sea así, haya una segunda elección que se restrinja a los dos candidatos con mayor número de votos." En el mismo sentido reiterativo, véanse sus editoriales en *El Tiempo*, del 23 de febrero, 15 de marzo y 11 de abril de 1973.

¹⁴¹ *Anales del Congreso*, 13 de octubre de 1971, p. 1019. Precisamente en la elección presidencial de 1974, el candidato liberal Dr. Alfonso López Michelsen obtuvo una mayoría de 659 902 votos sobre la totalidad de los votos de los otros cuatro candidatos competidores (Cfs. digresión núm. 1).

6.7. *Polémica sobre la reelección*

También en los recientes años se ha convertido en tema de constante controversia el de la prohibición absoluta de reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República. Forzosamente tiene que ver con el carácter hipertrófico de los poderes presidenciales en el régimen colombiano. Sin embargo, la idea adversa a la reelección en todo tiempo no es nueva. Desde comienzos del siglo veinte hizo ya entrada al campo de la discusión pública. La constitución de 1886 había roto la tradición¹⁴² de impedimento de reelección para el periodo inmediato (artículo 127 del texto original). La praxis cesárea hasta el gobierno del general Rafael Reyes (1904-1905) dio impulso a la idea de prohibir la reelección en todo tiempo. En 1909, el representante conservador a la cámara, doctor José Vicente Concha, presentó un proyecto de enmienda constitucional para prohibir absolutamente la reelección.¹⁴³ En 1942 se actualizó una vez más el intento prohibitivo.¹⁴⁴ En 1967 el expresidente Alberto Lleras Camargo escribió para una revista extranjera:

Entre las alternativas que existen para curar los males de la inestabilidad y la fragilidad de los gobiernos latinoamericanos hay, pues, dos cuando menos: o crear gobiernos que se alternen en el momento en que fallen sus fuerzas, en un régimen semi-parlamentario, o a la dura tesis de la rigidez periódica del presidencialismo sin atenuantes, agregarle la no reelección vitalicia.¹⁴⁵

El expresidente Ospina Pérez estuvo de acuerdo con la tesis no-reeleccionista.¹⁴⁶ Los directorios políticos antioqueños de los dos partidos tradicionales propusieron de consuno en la misma época que se enmendara la constitución para prohibir absolutamente la reelección:

Necesidad de aprobar una reforma constitucional que prohíba la reelección para la Presidencia de la República de quien la haya ocupado a cualquier título.¹⁴⁷

¹⁴² Sólo la primera constitución del Estado, la de 1821, había admitido antes la reelección para el periodo inmediato: "La duración del presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez, sin intermisión" (art. 107).

¹⁴³ *Anales de la Cámara de Representantes*, 14 de agosto de 1909, p. 23.

¹⁴⁴ Véase el informe que en 1942 presentó a la Cámara de Representantes el Dr. Carlos Lozano y Lozano, desfavorable al proyecto, en su libro *Crítica y doctrina*, Bogotá, Editorial Antena, s. f., pp. 157 y ss.

¹⁴⁵ "La no-reelección", reproducido en *El Tiempo*, 25 de febrero de 1967.

¹⁴⁶ V. en *El Siglo*, 5 de abril de 1967, la columna *Aquí Bogotá*.

¹⁴⁷ "Manifiesto conjunto de directivas de Antioquia", en *El Tiempo*, 28 de marzo de 1967.

Un coloquio de dirigentes liberales reunidos en el Quindío en el primer semestre de 1967 se declaró partidario de la iniciativa de los directorios antioqueños.¹⁴⁸ En 1973 fueron presentados a la Cámara dos diferentes proyectos de reforma, pero con el mismo contenido.¹⁴⁹ Ese mismo año, el expresidente Lleras Camargo insistió en su idea:

Por eso, seguramente, la mejor fórmula de estabilidad política en una democracia como la nuestra, es la fórmula mexicana que rechaza cualquier tipo de reelección, aunque ello signifique, como en este caso, privar a un país de eminentísimos líderes y experimentados estadistas en condición de servirlo por segunda vez, después de haber probado su eficacia en una primera administración. La experiencia del liberalismo con la reelección, es mala.¹⁵⁰

Poco después reiteró:

La reelección es la peste del sistema democrático. México tomó a tiempo la medida que fue consagrada con sangre y revueltas. . . La no reelección se convirtió más que en decisión política, en mito religioso. . . En otros países latinoamericanos la reelección ha producido toda clase de revueltas, pronunciamientos, golpes de Estado militares y civiles, y ha sido, sin embargo, la obsesión ciega y terca de los gobernantes. Es como si las frustraciones del gobierno les indicaran que un segundo periodo, mediato o inmediato, le servirá para hacerlo mejor, para aprovechar toda su experiencia.¹⁵¹

El gobierno del actual presidente doctor Alfonso López Michelsen se inició en 1974 con la recomendación al Congreso de una serie de reformas constitucionales, entre las cuales figura la de no reelección en todo tiempo, a partir de su propio periodo,¹⁵² tesis que ha reiterado recientemente.¹⁵³

La campaña política ya iniciada para decidir la sucesión del actual presidente de la República tiene como uno de sus ingredientes polémicos substanciales el tema de la reelección. El expresidente Carlos Lleras Restrepo ha propuesto su nombre con abierta franqueza para la reelección de

¹⁴⁸ "Declaración liberal en el Quindío", en *El Tiempo*, 18 de abril de 1967.

¹⁴⁹ *Anales del Congreso*, 25 de julio y 4 de septiembre.

¹⁵⁰ Editorial en *El Tiempo*, 2 de julio de 1973. Es característico que el *reeleccionismo* presidencial en el siglo xx ha sido en Colombia inclinación predominantemente liberal.

¹⁵¹ "Otra vez la reelección", en *El Tiempo*, 29 de julio de 1973.

¹⁵² V. *El Espectador*, 9 de octubre de 1974.

¹⁵³ V. su discurso ante la Comisión designada por el gobierno para preparar un anteproyecto de reforma constitucional sobre convocatoria de una Asamblea Constituyente. *El Tiempo*, 12 de marzo de 1976, p. 6, col. 2.

1978. Su defensa de la institución de la reelección mediata es insistente y franca, pero afectada por el interés de su propia candidatura. Circunstancias como esta impiden un debate desapasionado y objetivo del trascendental asunto. En la perspectiva general, impersonal, del presidencialismo colombiano, la reelección, aun la mediata que ahora autoriza la constitución, no es una buena institución política. La experiencia histórica así lo confirma. Además, la posibilidad de reelección auspicia la consolidación de liderazgos expresidenciales a los que se denomina *jefaturas naturales*, que gravitan con poderosa fuerza sobre las estructuras partidarias y frecuentemente afectan la cohesión y disciplina de las mismas.¹⁵⁴

6.8. *La presidencia bicéfala*

Desde la primera administración López Pumarejo (1934-1938) se planteó el problema de las competencias constitucionales del presidente titular y, consiguientemente, las del designado que lo reemplaza, en los casos cuando el primero sale al exterior en misiones oficiales. La reforma de 1968 estableció que “cuando previo permiso del Senado, el presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el designado cumplirá las funciones constitucionales del presidente de la República” (artículo 128, inciso 2º). Es lo que se ha llamado la *presidencia dual o bicéfala*. En los últimos años se ha activado la controversia acerca de este sistema y se ha sugerido una nueva reforma constitucional para que en el evento de viajes oficiales del presidente al exterior no sea necesario que asuma el gobierno el designado o que si lo asume, sus

¹⁵⁴ El eminente estadista ha adelantado una resonante campaña de denuncia e impugnación del *clientelismo político*. En discurso suyo radiodifundido el 24 de marzo de 1976 dijo: “Existe una clase política, más o menos numerosa, más o menos apta, que influye sobre los electores porque dispone de cierto poder, de su cuota de poder, como se dice ahora, o porque presta ciertos servicios y tiene capacidad directiva. Pero es una clase que cada día se vuelve menos abierta; que se divide y subdivide y cuyas relaciones con la masa tienden a ser las típicas del clientelismo. Por ese camino se ha ido perdiendo todo vestigio de unidad orgánica; los grupos o las personas se instalan por su cuenta, sin que nadie les haya conferido poderes y buscan formar su propia clientela. Es un proceso que se está cumpliendo ante los ojos del país y que tiene, por supuesto, sus consecuencias: presiones indebidas sobre el Ejecutivo, irregular aprovechamiento de las posiciones en los cuerpos representativos y, como reacción, la indiferencia creciente de la ciudadanía” (Texto en *El Espectador*, 25 de marzo de 1976, p. 11A). No menos cierto es, sin embargo, que la típica institución colombiana de la expresidencia de la república es también una fuente “natural” de clientelismo político, sin excepción de partidos.

facultades sean sólo las que le delegue o determine el presidente. Esporádicamente, también, se emiten opiniones para que se restablezca la institución de la vicepresidencia, en términos similares a los que la reglamentaron en las constituciones del siglo pasado.

6.9. *Propuesta de una asamblea constituyente*

La más fresca novedad en materia político-constitucional es la propuesta que a los partidos políticos les ha formulado el presidente López Michelsen para solicitarle al Congreso, al inaugurar sus sesiones ordinarias el próximo 20 de julio, que por medio de un acto legislativo autorice la formación de una asamblea constituyente para reformar la constitución en dos campos específicos: la administración de justicia y el régimen departamental y municipal. En su alocución de año nuevo, dirigida a los colombianos a fines de diciembre de 1975, expresó:

En este sentido tengo una propuesta que hacerle al país. No una propuesta de partido sino de carácter nacional: es la de que se apruebe un acto reformativo de la Constitución que presentará al gobierno ante el Congreso, sobre enmienda, por una sola vez, a la carta. Este acto tiende a permitir la reunión de una Constituyente pequeña que sería elegida simultáneamente con el presidente de la República, en el año de 1978, y sin perjuicio de reunirse regularmente el Congreso... Simultáneamente con la elección de presidente, se haría la elección de la constituyente y luego, dos o tres meses después, como lo acuerden los partidos políticos, se haría la elección de Asambleas, Concejos y Congreso. Esta constituyente solo podría ocuparse, exclusivamente, de dos temas: el de la administración de justicia y el de la administración departamental. Y no me correspondería a mí, quien no sería ya presidente, dirigir sus debates o inspirar sus soluciones, sino a mi sucesor que será, seguramente, un ciudadano altamente capacitado, con una gran versación en estos temas...¹⁵⁵

6.10. *Control de las reformas constitucionales*

El 11 de marzo de 1976 reunió en su despacho a los seis miembros que designó para redactar el anteproyecto del acto legislativo¹⁵⁶ y ante ellos

¹⁵⁵ Texto en *El Tiempo*, 31 de diciembre de 1975, p. 6A.

¹⁵⁶ Presidida por el expresidente Darío Echandía, con los siguientes miembros: Dr. Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, Dr. Carlos Holguín Holguín, Dr. Rodrigo Noguera Laborde, Dr. César Gómez Estrada, Dr. Carlos Restrepo Piedrahita.

reiteró sus ideas sobre la iniciativa de Asamblea constituyente, añadiendo una nueva y muy importante sugerencia: que para ejercer un efectivo control sobre la actividad de la constituyente, a fin de que se mantenga rigurosamente dentro de los límites de competencia que el acto legislativo le asigne, se establezca también en el mismo acto legislativo, como norma permanente del derecho constitucional colombiano, que la Corte Suprema de Justicia —y más tarde la corte constitucional, cuya creación ha sido sugerida por la comisión mencionada—¹⁵⁷ tenga poder para controlar las reformas que apruebe la Asamblea y las ulteriores que por vía del congreso enmienden la constitución.

7. PERSPECTIVA

7.1. *El escenario de nuestra encrucijada*

Una visión panorámica del espacio político-constitucional del tercer cuarto de siglo delineado en las anteriores anotaciones podría concretarse en el siguiente esquema:

- i) Entre 1947 y 1957 el país atraviesa un periodo de profundo desarreglo institucional. Las dictaduras que se turnaron a partir de 1949, de la estructura estatal no dejaron en pie sino un Ejecutivo deformado por la repleción de poderes discrecionales. El Congreso fue clausurado, al órgano judicial le fue cercenado su atributo esencial y vital de independencia —por entonces se habló de “la corte amiga” del gobierno—, las libertades públicas fueron atropelladas, la organización sindical fue estrangulada, la moral nacional degradada. La relajación de costumbres en la vida pública y también en la privada, así como las manifestaciones de descomposición social que tan inquietante y gravemente conturban a la nación contemporáneamente, son secuela, en amplia medida, de la acción desmoralizadora y de la indignidad política que caracterizan toda dictadura.
- ii) Entre 1957 y 1958 un gobierno militar colegiado que demandó y recibió el estímulo de los dos partidos políticos tradicionales y de la opinión nacional, propició el retorno al gobierno civil.

¹⁵⁷ La misma Comisión, por designación que el gobierno le hizo en 1975, redactó y presentó al presidente un primer proyecto de reforma sobre la administración de justicia. En ese proyecto se proponen cambios importantes al actual régimen de control jurisdiccional de constitucionalidad, entre otros la creación de una corte constitucional, con lo cual se busca racionalizar más eficientemente el sistema de control *difuso* existente para convertirlo en uno más *concentrado*.

- iii) En un acuerdo de predominante contenido político los dos partidos configuraron un régimen transitorio denominado Frente Nacional, que se inició en 1958 y cuya fase de extinción comenzó en 1970 con el restablecimiento del régimen de representación proporcional en las corporaciones públicas de elección popular, continuó en 1974 con la libertad de competencia para la elección de presidente de la República y concluirá en 1978 con la terminación de la paridad forzosa en la rama ejecutiva.
- iv) El gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo impulsó vigorosamente en el Congreso una reforma constitucional —el acto legislativo número 1 de 1968— que por un lado estableció los mecanismos del “desmonte” del sistema de Frente Nacional y por otro —en un esfuerzo de “modernización” de las estructuras estatales— modificó la ecuación de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente en el ámbito de la política financiera del Estado. Igualmente estableció dispositivos de racionalización en el Legislativo, instituyó la planeación para el desarrollo como función especial del poder público e incorporó a nuestro derecho constitucional la novedosa figura del estado de emergencia económica. En muchos de sus aspectos fundamentales, la reforma de 1968 no ha tenido los desarrollos legislativos que requiere y aun su espíritu ha sido distorsionado por la mayor fuerza de resistencia de vicios tradicionales de la vida política e institucional. El Estado colombiano ha desarrollado a lo largo de su existencia modos de comportamiento anómalo que se han fijado con dura pertinacia como rasgos del carácter difíciles de modificar con el solo influjo de las normas escritas.
- v) Como terapéutica contra la exterminante pugnacidad partidaria, el Frente Nacional comprobó su eficacia. Como sistema para promover y acelerar el cambio social, sus resultados no fueron satisfactorios.
- vi) En el cuarto de siglo reseñado la problemática nacional se tornó más compleja y conflictiva. La población del país aumentó más del doble entre 1950 y 1975.¹⁵⁸ La migración campesina a las ciudades, acelerada por la violencia, ha sido de flujo ininterrumpido y con la *urbanización* los problemas cada vez más agudos del desempleo, de la marginalidad social, de la delincuencia y de la conflictividad clasista se han manifestado en forma progresivamente tensa. La *brecha*¹⁵⁹ entre ricos y pobres se ha vuelto más profunda y peligrosa que nunca.

¹⁵⁸ Población probable en 5 de julio de 1950: 11 259 730 habitantes (Fuente: *Anuario general de estadística*, 1951-1952). Población en 1975: 23 576 862 habitantes (Fuente: *DANE*, Proyecciones de población en base a la tasa anual de crecimiento geográfico, según el periodo inter-censal 1964-1973).

¹⁵⁹ El Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978, del actual gobierno del presidente López Michelsen, ha sido denominado *para cerrar la bre-*

vii) La maquinaria administrativa del estado alcanzó un crecimiento desmesurado y generalmente desordenado. Se han multiplicado los entes descentralizados de la nación, los departamentos y los municipios: establecimientos públicos, sociedades industriales y comerciales públicas, compañías de economía mixta, corporaciones autónomas regionales¹⁶⁰ y con ellos más voluminoso y perceptible el gigantismo burocrático. Los esfuerzos por readecuar la maquinaria administrativa ante las exigencias del desarrollo, se revelan en las sucesivas reformas intentadas desde la iniciación del Frente Nacional: leyes 19 de 1958, 21 de 1963, 65 de 1967, 2ª de 1973, 28 de 1974, desarrolladas en varios centenares de decretos con fuerza legislativa. Tendencias consecuenciales hacia ciertas manifestaciones de *feudalización de la administración pública* se han insinuado cada vez más visibles y desasosegantes. El poder difuso de los *mandos medios* (la tecnoburocracia y su inevitable constelación de satélites) es fenómeno de creciente vigor y de correlativo malestar en los administrados (Digr. 19).

viii) En el empeño de racionalizar las relaciones entre la administración pública y sus funcionarios y con la mira de asegurar la prestación y continuidad de un buen servicio en los organismos del Estado, el plebiscito reiteró la necesidad de organizar la carrera administrativa. También en la constitución política se había previsto desde 1945 el establecimiento de la carrera judicial. En ninguna de las dos áreas se han registrado progresos apreciables¹⁶¹ (Digr. 20).

cha (Departamento nacional de planeación, 1975). El mismo lo ha sintetizado así: "El plan de desarrollo que se presenta ahora al Congreso tiene como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado. Se espera reducir la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación, y los analfabetas y desnutridos" (*Op. cit.*, p. v.).

¹⁶⁰ Cfs. Jaime Castro, "Los organismos descentralizados", en *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*, núm. 9, junio de 1972, pp. 89 a 123. Allí la enumeración de los institutos descentralizados de grado nacional existentes hasta entonces.

¹⁶¹ "¿Qué se ha logrado entre 1957 y 1976, en lo referente a la Carrera Administrativa? A pesar de los esfuerzos de sucesivos gobiernos y de las drásticas normas vigentes, de los 130 257 empleados públicos que legalmente deberían estar escalafonados en la carrera administrativa, solo se ha logrado incluir a 14 917 o sea el 11.4%. Con el agravante de que el 79.7% de los empleados que pertenecen a la carrera administrativa actualmente corresponden a las categorías de *auxiliares* (mensajeros, aseadores, etc.) y *asistenciales* (secretarías, archiveros, etc.). Sólo 132 empleados que podrían ser denominados 'ejecutivos' en el sector oficial están escalafonados en la carrera, así como 2 879 de los 18 560 empleados del nivel 'técnico'. Esto significa que, si se diera estricto cumplimiento a la legislación vigente sobre servicio civil y carrera administrativa, se puede considerar que gran parte de los establecimientos del Estado colombiano trabajan con personal interino". (Oscar Jaramillo, "La batalla en la administración pública", artículo en *Nueva Frontera* núm. 65, enero 29-febrero 4 de 1976).

ix) El proceso de dilatación sucesiva y desmesurada de la estructura ejecutiva no ha sido acompañado por el indispensable y correlativo desarrollo de los instrumentos de control político y administrativo que aseguren el mantenimiento del principio de legalidad y hagan efectiva la responsabilidad de los funcionarios. El Congreso —disfuncionalizado y debilitado políticamente desde la “regeneración” de 1886— no ha sido rehabilitado institucionalmente para que pueda cumplir su cardinal misión de primer órgano de control sobre el Ejecutivo. La opinión pública y sus medios de expresión no tienen todavía la magnitud y fuerza requeridas para ejercer su ministerio vigilante y crítico sobre el conjunto de la actividad estatal. Los derechos de los ciudadanos, a medida que la expansión gubernamental avanza, están más expuestos a la arbitrariedad. El presidente López Michelsen ha excitado la atención pública al mencionar la institución originariamente escandinava —hoy extendida a otros países— del *Ombudsman*, defensor de los ciudadanos frente a los cotidianos y múltiples desafueros gubernamentales. La *corrupción* ha alcanzado (desde la época de las dictaduras) manifestaciones teratológicas en todas las ramas del poder público y en no pocas actividades del sector privado (Digr. 21). Alarmante también y de gravísimas consecuencias degenerativas para el porvenir de las instituciones representativas del Estado colombiano, es la propagación creciente en los recientes años de la más repugnante forma de corrupción: la del cuerpo electoral por medio de la compra-venta del sufragio, que se practica impunemente en algunas regiones del país. Desde las primeras constituciones colombianas se condenaba ya este patológico mercado.

x) Desventuradamente, el estado de sitio ha sido crónico. Puede afirmarse que desde el golpe militar de Pasto, en 1944, y el asesinato de Gaitán, en 1948, la turbación del orden público ha sido persistente, con expresiones muy variadas de anormalidad: desde aquellos dos acontecimientos estremecedores hasta las recientes huelgas de funcionarios públicos. El *efecto de desinstitucionalización* por el uso y abuso de este recurso de excepción es de incalculables consecuencias negativas para la organización de un *Estado de derecho*

xi) Con fuerza mayor que nunca antes la insatisfacción con el sistema político se ha hecho evidente. Desde la dictadura de Rojas Pinilla la

Por su lado, el experto juspenalista Alfonso Reyes Echandía ha señalado como una de las causas probables de la cada vez más patológica extensión de la impunidad, la “falta de una verdadera carrera judicial que garantice el ingreso y permanencia de funcionarios aptos y honestos y el retiro de quienes no lo sean...” (“Dos reformas a la Carta”, comentario al proyecto de reforma constitucional sobre la administración de justicia, en *El Espectador*, 24 de abril de 1976.)

rebelión y protesta de la juventud universitaria ha sido problema permanente y preocupante. Los partidos políticos utilizaron con éxito las brigadas juveniles para derrocar la dictadura militar. Ahora la juventud desprecia a los partidos políticos tradicionales, que han sido incapaces de sintonizar la compleja onda de sus vivencias y sus apetencias espirituales. El populismo ondulante y aleatorio del movimiento de Rojas Pinilla, en el fondo no ha sido negación del *sistema político*, sino meramente ansia de sustitución del *establecimiento burocrático*.¹⁶² Al término del Frente Nacional, los partidos políticos que lo monopolizaron, exhiben evidente pérdida de fuerza de atracción en la juventud, las clases asalariadas y otros sectores del cuerpo electoral. Por vez primera se diseña visiblemente en la vida política de la nación la formación de corrientes de opinión no alineadas partidariamente, que en un futuro acaso no lejano serán de importancia no desdeñable en las contiendas electorales y en otros campos de la actividad política.

xii) El otrora rígido estamento eclesiástico no ha estado exento de sensibles impactos de la evolución nacional. Además, el *aggiornamento* posconciliar, no obstante la resistencia a sus efectos renovadores, ha despertado algunas fuerzas internas que pugnan por una adecuación de la iglesia colombiana al nuevo espíritu. Las relaciones del Estado colombiano con la iglesia católica fueron objeto de una nueva regulación jurídica, aprobada por la ley 20 de 1974¹⁶³ (Digr. 22).

¹⁶² "Otra característica indudable del liderazgo populista consiste en mantener las masas en estado de excitación permanente, en nombre y a causa de un cambio estructural de naturaleza fundamental que se anuncia mesiánicamente para el futuro y que, en realidad, jamás ocurre porque es el propio liderazgo populista el que lo impide, pues todas las condiciones lo empujan a tener miedo de ser consecuente. Esto resulta del hecho ineludible de que el populismo está basado, a su vez, en sus orígenes y en su *performance* política, en ciertas situaciones estructurales emergentes cuyo florecimiento y expansión significan inevitablemente su obsolescencia y superación. El populismo es una protesta que no puede ser consecuente hasta el final pues no está interesado en que realmente se supere el estado de cosas del cual él mismo es producto. No por mera coincidencia, en América Latina contemporánea, el populismo, como no puede ofrecer ninguna alternativa superior a aquellas que dice combatir, tiende prácticamente a resumir toda su 'ideología' en poner, o reponer, al *jefe* en el poder. La ubicación del líder dentro de la estructura que existe, le da participación o control en los aparatos de poder, para hacer desde arriba la demagogia que antes hacía desde abajo —en esto consiste todo el diálogo doctrinal del líder populista con sus seguidores"— (L. A. Costa Pinto, *Voto y cambio social. El caso colombiano en el contexto latinoamericano*, Bogotá, ediciones Tercer Mundo, 1971, p. 47). Y en el caso específico colombiano, agrega el autor: "Tanto los partidos tradicionales como el populismo anapista son igualmente policlasistas" (p. 69).

¹⁶³ Fue ardua la polémica pública y parlamentaria acerca de los alcances de este nuevo instrumento de derecho internacional público. Dos libros particularmente serios, con enfoques conceptuales divergentes —unos y otros de elevado

xiii) Fenómeno de interés sociológico-político sobresaliente es el de la progresiva incorporación de la mujer colombiana a la universidad, a la actividad política y administrativa, así como a los menesteres económicos del país (Digr. 23).

xiv) La abstención electoral ha sido de reiterada presencia en la vida política colombiana, especialmente ostensible durante el periodo de Frente Nacional y constituye preocupación de dirigentes y sociólogos (Digr. 24). La legitimidad del aparato representativo sigue siendo, por lo mismo, precaria.

xv) La liberación desordenada y acelerada de fuerzas sociales y psicológicas por efecto del proceso de desarrollo, el indudable efecto de demostración que la revolución socialista cubana ejerce sobre sectores de la juventud universitaria y de los trabajadores asalariados, la actitud de resistencia o de rebelión que las dictaduras domésticas provocaron y dejaron impresa en la conducta popular, la incapacidad congénita del Frente Nacional para inducir saltos importantes en el cambio social, son factores —entre otros— que no permiten el regreso al *statu quo ante* cuando preveía una cierta o aparente situación de “paz social” y política. Ante la agudización de las tensiones sociales —incidentes de manera directa e inmediata sobre el orden público político— el aparato estatal, estructuralmente débil e inestable, por reacción automática se inclina hacia las respuestas represivas. El presidente López Michelsen ha dicho con preocupación que la iniciativa del gasto público no la tiene propiamente el gobierno, como lo establece la constitución política, sino los desórdenes.

xvi) La necesidad de nuevas reformas constitucionales se ha acentuado recientemente en varios campos: la elección presidencial a dos vueltas; la separación de las elecciones para presidente de la República y corporaciones públicas; la prohibición absoluta de reelección de expresidentes; la modificación del actual régimen de integración de la comisión especial permanente del plan; la remodelación del régimen orgánico de la administración de justicia y de la administración departamental y municipal; el establecimiento de la obligatoriedad del sufragio (Digr. 25). En el orden del día está inscrita también la posibilidad de una enmienda al régimen de presidencialismo compartido que para regir desde el 7 de agosto de 1978 establece el ya mencionado parágrafo del ordinal 1º del artículo 120 de la C. P. Al concluir el año 1975 el presidente de la República expuso la ini-

interés intelectual— son los del Dr. Fernando Hinestrosa, *Concordato, matrimonio y divorcio*, Bogotá, ediciones Tercer Mundo, 1974; y del Dr. Antonio Rocha, *Matrimonio, educación y actualidad concordatoria*, Bogotá, Editorial Revista colombiana Ltda., 1975.

ciativa de convocación excepcional de una Asamblea constituyente. El Congreso de 1975 aprobó en primera instancia un proyecto de enmienda que modifica el régimen de la designatura.

xvii) Durante el periodo reseñado hanse insinuado ideas de otras reformas, tales como la institucionalización del referéndum popular, la reglamentación de los partidos políticos, la financiación estatal de sus actividades electorales, el establecimiento de circunscripciones uninominales para elección de senadores, la elección popular de gobernadores y alcaldes de ciudades mayores, la transformación del órgano legislativo en sistema de cámara única, el establecimiento del voto de censura para ministros, la extensión del periodo presidencial a cinco o seis años, la autonomía financiera para la rama judicial, la autonomía electoral y financiera del distrito especial de Bogotá, la representación propia en el Senado para las intendencias y comisarías.

xviii) La conciencia de la necesidad de un horizonte comunitario con los países latinoamericanos decidió al Estado colombiano a vincularse a la ALALC y un diámetro menos amplio pero acaso más operativo y razonable al Grupo Andino. La reforma de 1968 (artículo 76, ordinal 18) autorizó la participación del Estado en *instituciones supranacionales*. Coetáneamente se despertó el interés nacional por los distintos aspectos de la soberanía marítima del Estado colombiano.

xix) De país tradicionalmente exportador de petróleo pasó en los últimos años a la posición inversa y adversa de importador. La preocupación por el uso racional de los recursos naturales y por la contaminación progresiva del ambiente urbano y de los bienes fluviales ha ocupado la atención de gobernantes y expertos. En 1975 se dictó ya el primer código sobre la materia.

xx) Signo visible en el tracto 1950-1975 es la *aceleración de la historia* colombiana en algunos aspectos de la evolución del país. El más dinámico y dramático es el crecimiento exponencial de la población, generador y activador potente de otros fenómenos singularmente cargados de energía conflictiva. Estrechamente vinculado a este aspecto es el acrecentado coeficiente de reactividad —por lo general desorganizada, espasmódica, confusa, violenta, no pocas veces anárquica— de las clases desposeídas contra el orden —en realidad *desorden*— social que hasta hace pocos lustros parecía legitimado y consolidado por la tradición. No puede aspirarse ni esperarse que se desarrolle conciencia popular de adhesión y respeto a la superestructura jurídica si no está auspiciada y nutrida por el previo e imprescindible sentimiento de solidaridad nacional, que a su

vez se funda en el principio de justicia de las relaciones sociales. No puede haber *sentimiento constitucional* donde no hay *sentimiento nacional* y éste no puede existir donde no está arraigado y fortalecido el *sentimiento de justicia social*. Es considerable la distancia existente entre la acelerada velocidad de la problemática demográfico-social y el lento ritmo de desarrollo de la conciencia de que hay que resolverla prontamente en términos de equidad. En el preocupante escenario de la *encrucijada*¹⁶⁴ que la humanidad entera tiene ante sí, divisible ya para el final del siglo, el pueblo y el Estado colombianos tienen su propia y conturbadora perspectiva de encrucijada. El problema de la población y el problema social son los dos síntomas mayores del síndrome que la nación tiene que empezar a remediar ya. Dejar su tratamiento para el año 2000 será muy tarde.

8. DIGRESIONES

Digresión 1

Esta regla electoral es muy anómala y muy problemática. En 1930, el candidato liberal doctor Enrique Olaya Herrera compitió en la elección presidencial frente a los candidatos conservadores doctor Guillermo Valencia y general Alfredo Vásquez Cobo. El doctor Olaya Herrera recibió 369 934 votos, el doctor Valencia 240 360 y el general Vásquez 213 493 (*Diario Oficial* número 21 431, julio 4 de 1930). En 1946, el doctor Mariano Ospina Pérez candidato del partido conservador obtuvo 564 661 votos. Los candidatos liberales, doctores Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán 438 255 y 356 995 votos respectivamente (*Diario Oficial* número 26 171, julio 4 de 1946). La representatividad del Ejecutivo —que en régimen presidencial o presidencialista debe ser mayoritaria dentro del cuerpo electoral total— es demeritada por la aludida regla, porque no asegura el coeficiente mínimo de consenso indispensable para respaldar al gobernante. Este defecto grave del régimen electoral colombiano ha inducido a sobresalientes personalidades de los dos partidos tradicionales, como los expresidentes Alberto Lleras Camargo y Misael Pastrana Borrero, a proponer que se establezca en la constitución política un procedi-

¹⁶⁴ No debe haber estudiante colombiano que no haya leído el aleccionador segundo informe al *Club de Roma*, cuyo texto se ha publicado con el título *La humanidad en la encrucijada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, escrito por M. Mesarovic y E. Pestel.

miento de dos elecciones consecutivas, análogo al que prevé la constitución de la V República Francesa, para asegurar el resultado de una mayoría absoluta para el candidato triunfante. Cuidadosos y reservados en sus cálculos de probabilidades, los directorios políticos de los partidos de mayor volumen de sufragios —el liberal y el conservador— se han abstenido de afrontar el reto institucional formulado por los proponentes de la fórmula. El aliciente o la esperanza de que un partido o una fracción minoritarios puedan obtener el dominio del gobierno en río revuelto, por división del partido de mayorías, conspiran contra la iniciativa. Con mayor razón en la actualidad, pues en 1974, el partido liberal —en elecciones ejemplares presididas por el doctor Pastrana Borrero, gobernante conservador— obtuvo 2 929 719 votos, en tanto que el candidato conservador recogió 1 634 879 votos, la candidata del movimiento *anapista* María Eugenia Rojas de Moreno Díaz 492,166; Hernando Echeverry Mejía, de las fuerzas de izquierda, 137,054 y 5,718 Hermes Duarte, por la democracia cristiana. Esta es sin duda la elección presidencial más representativa de la historia colombiana, atribuible tal calidad de autenticidad a la ética del Frente Nacional.

Digresión 2

El sociólogo Francisco Posada en penetrante ensayo interpretativo habla de "...la etapa de la *gran violencia* (1947-1957)..." (*Colombia: violencia y subdesarrollo*, Bogotá, Universidad Nacional, 1969, p. 143). Impresionante y de imprescindible consulta para un conocimiento pormenorizado de la violencia, la investigación de monseñor Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, *La violencia en Colombia*, 2 tomos, Bogotá, Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, 1962. Allí se hace mención de los principales estudios e investigaciones llevados a cabo hasta entonces sobre la violencia por diferentes autores. Escribe monseñor Guzmán: "...la nación carece de la noción exacta de lo que fue la violencia: ni la ha sopesado en toda su brutalidad aberrante, ni tiene indicios de su efecto disolvente sobre las estructuras, ni de su etiología, ni de su incidencia en la dinámica social, ni de su significado como fenómeno, y mucho menos de su trascendencia en la psicología del conglomerado campesino; ni de las tensiones que creó, ni de la crisis moral que presupone, ni del enjuiciamiento que implica a los dirigentes de todo orden, ni del llamado que formula a una permanente, eficaz y serena meditación del problema que plantea" (*Op. cit.*, tomo 1, p. 21). De

este calificado como “libro histórico” por el profesor Luis López de Mesa, escribió este autor: “Confieso paladinamente que la lectura de este libro tanto me afligió y aun paralizó el ánimo que estuve a punto de abandonar su lectura”. (*Un historial de la violencia*, estudio publicado en *El Tiempo* de Bogotá, 30 de septiembre de 1962, p. 18.) Para uso de las Fuerzas Armadas, el entonces coronel Álvaro Valencia Tovar, escribió un informe analítico del libro de los tres autores mencionados. (V. texto en *El Espectador* de Bogotá, 19 de diciembre de 1962.) El presbítero doctor Juan Jaramillo Arango, desde el punto de mira de la iglesia escribió asimismo sobre el citado libro: “Lo que uno no se explica es qué se hizo la obra de la Iglesia Católica en Colombia, ya que es muy difícil encontrar una nación que pueda presentar una tan grande unidad católica como este país. . . Por siglos los campesinos colombianos del Tolima, del Huila, de Boyacá, de Antioquía, de Caldas. . . no han tenido más diversión ni escuela que la celebración de sus festividades religiosas, Semana Santa, fiestas patronales, el domingo, las misiones en el pueblo, en las veredas y sin embargo, la respuesta ha sido una germinación de odio, de venganza, de inhumanidad, de crimen, de genocidio, de piromanía como si se tratara de caníbales o de fieras y no de cristianos. Hombres y mujeres macheteados, fusilados, quemados vivos, ahorcados, crucificados, enterrados vivos, desollados; hombres a los que se les amputan las piernas y se los obliga luego a caminar sobre los dos miembros sangrantes hasta que caen muertos de dolor y de anemia; hombres y mujeres a los que se desollaban las plantas de los pies para hacerlos caminar luego sobre sal, gentes a las que se ataba a los árboles o se crucificaba para introducirles luego estacas en los ojos hasta que morían, y esto en las montañas, en las veredas, en los caseríos, en los caminos, a las orillas de los ríos, en sus chozas, en los cafetales, sin descanso, sin tregua, mientras que los que podían huían abandonando todo” (*La violencia en Colombia*, artículo en *El Tiempo*, 4 de septiembre de 1962). En la bibliografía extranjera, el tema de la violencia colombiana fue abundantemente comentado y analizado. Durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, el vocablo *violencia* fue nuestro primer producto de exportación. Del autor David Wood publicó en 1958 el Instituto para estudios estratégicos de Londres (*Adelphi papers*, número 48, junio, 1968) una interesante investigación titulada *Conflict in the Twentieth Century*. El autor estima en 200 000 los muertos en esta “civil war” (p. 12). Nadie sabe con certeza cuál fue la real magnitud cuantitativa de aquel exterminio atroz. El periodista alemán Thilo Koch acoge la misma cifra de los 200 000 (*Interview mit Südamerika*, Stuttgart,

Deutsche Verlags-Anstalt, 1971, p. 111) mientras su colega Peter Grubbe afirma que fueron 400 000 (*Im Schatten des Kubaners*, Hamburgo, Christian Wegner Verlag, 1961, p. 140). En otras publicaciones se habla de 300 000. El exministro de Justicia, doctor Vicente Laverde Aponte contradice tales estadísticas. Escribió él: “Trescientos mil muertos en diez años (1948-1957) significan más de ochenta (80) víctimas diarias, descontando sólo los tres correspondientes a los bisiestos. ¿Quién y con qué autoridad puede sostener la exactitud de semejante cifra? Basta pensar que para llegar a ella se habrían requerido cuatro genocidios por día, del tamaño de los perpetrados hace poco en Saboyá y Toro”. (*Realidad de la violencia*, en *El Tiempo*, 23 de septiembre de 1962). La controversia estadística en sí misma carece de trascendencia por la imposibilidad física de comprobación. Lo evidente es que la violencia fue una ominosa pesadilla. Incalculables fueron las destrucciones de vidas humanas, de bienes económicos y de sentimientos nacionales. Las atrocidades fueron sobrecogedoras. Y más grave y más grande que todo ello, la destrucción de la ética de la nacionalidad. *Estadísticamente*, la población se ha recuperado con creces de las pérdidas de habitantes en aquel decenio por la acción del ritmo exponencial de crecimiento demográfico. *Materialmente*, el crecimiento económico ha compensado ya los trastornos ocasionados a la producción de riquezas. Pero de los estragos en *la moral de la nación* no se ha restablecido. No es aventurado pensar que del actual estado de desasosiego, de rebelión larvada o manifiesta, de repugnancia al orden de derecho, de protesta populista, de desafío a las instituciones y de negación de la autoridad, que se ha intensificado desde la época de las dictaduras de la mitad del siglo veinte colombiano, uno de los ingredientes estimulantes fue la violencia. El *estado violento* de aquella época creó un reflejo condicionado en la sociedad. La actual videncia social en parte es manifestación de ese mecanismo de reacción.

Digresión 3

La pastoral eclesiástica y el documento presidencial están reproducidos en el libro del antiguo senador Pedro Juan Navarro *Constitución política de Colombia — 1936* (Bogotá, Talleres Gráficos Mundo al Día, 1937, pp. 172 a 186). Una muestra de la categórica firmeza civil del mensaje del presidente López al Congreso es ésta:

El país no ignoraba, cuando vine a la Presidencia, que el poder civil tendría durante mi administración, la preponderancia que le da su

origen en el consentimiento del pueblo. La conformidad del nuncio apostólico y los prelados colombianos con mis declaraciones al respecto, parecían haber establecido un fácil espíritu de tránsito hacia el nuevo estado jurídico que busca el gobierno, y éste confiaba en poder dejar resuelto el más grave problema de nuestra historia en términos semejantes a como lo ha sido en muchos países católicos, de una tradición clerical no menos beligerante y política de como lo fue siempre la de Colombia. En el Congreso Eucarístico de Medellín, el arzobispo coadjutor de Bogotá dio ejemplo de exaltación verbal, impropia de su alta investidura y opuesta a la esmerada cortesía que los representantes del Estado emplean siempre con los dignatarios de la Iglesia, al calificar de ineptas y mendaces algunas declaraciones del ministro de Gobierno a la Cámara de Representantes. Desde entonces estoy advertido de que el sosiego de que goza la conciencia religiosa del país, que el gobierno procura conservar cuidadosamente, corre más riesgo de ser interrumpido por algunos prelados con propósitos políticos que por la intemperancia de la juventud radical; y desde entonces tuve oportunidad de informar a la Santa Sede que los agentes del poder civil en Colombia no están dispuestos, como en épocas pasadas, al desacato de potestades o influencias de otra índole, por encumbradas que ellas sean. Pero ningún otro incidente había impedido un acuerdo cordial y benéfico entre las autoridades civiles y eclesiásticas, y en muchos casos se había llegado a él sin dificultades, aun en materia de tanta importancia como el reconocimiento de la facultad del Estado para intervenir y vigilar la educación; pero ahora el Poder Legislativo ha sido conminado a no ejercer sus funciones, so pena de que se turbe la paz pública, y el gobierno, sin hacer ninguna ostentación de la fuerza de que dispone como tal, ni apelar a la que le da el hecho de estar constituido democráticamente, por voluntad de las mayorías, que lo apoyan, se ha visto forzado a rechazar la coacción para cumplir con un encargo que es también un compromiso con la opinión nacional (*op. cit.*, pp. 183 y 184).

Digresión 4

Entre la abundante literatura política conservadora de la época puede mencionarse como ejemplo ilustrativo de la seducción por las ideologías fascista, nazi y falangista el libro del escritor político Silvio Villegas *No hay enemigos a la derecha*, Manizales, editorial Zapata, 1937. En otro libro, *Falange*, de Allan Chase (New York, G. P. Putnam's Sons, 1943). se lee entre otras muchas cosas relativas a Colombia: "*The two dominant figures in the Franco camp in Colombia in 1936 were Laureano Gomez and Hilario Rajul...*" (p. 197). "*Gomez's fervor for Falangismo had very interesting, if pathological, roots. He not only hated the Spanish*

Republic but, with equal venom, the Republic of Colombia as well. During the Spanish War, the Bogota publisher found a way of addressing an impassioned plea to Franco personally, a plea for aid in overthrowing the government of Colombia. Franco answered this request with a definite promise of military aid —after the Spanish Republic was destroyed...” (pp. 201-202). David Bushnell, en el estudio *Eduardo Santos and the Good Neighbor 1938-1942* (University of Florida, Gainesville U. S. A., Center for Latin American Studies, 1967) comenta con singular prolijidad las veleidades del doctor Laureano Gómez, jefe del partido conservador y más tarde presidente de la República (1950-1953) con relación a las potencias del eje Roma-Berlín. El expresidente Carlos Lleras Restrepo ha rememorado:

El 13 de julio (de 1935, Crp.) se asesinó en Madrid a José Calvo Sotelo, cabeza de las derechas parlamentarias españolas. Ese crimen fue, sin duda, una represalia por el perpetrado en la persona del capitán de los guardias de asalto republicano José Castillo. No podemos dejar de mencionar aquí este hecho porque la revolución a cuyo frente iba a quedar no mucho más tarde Francisco Franco tuvo repercusiones innegables sobre la política colombiana. Laureano Gómez y sus seguidores fueron desde un comienzo partidarios de Franco, y los métodos implacables de la guerra civil que durante tres años ensangrentó a la Península surgieron entre nosotros a partir de 1947 y sobre todo en 1949.

(*Historia de la República Liberal — XXXIX*, en *Nueva Frontera*, número 65, enero 29-febrero 4 de 1976, p. 11, col. 3.)

Digresión 5

El notable escritor y profesor de derecho constitucional, doctor Alfonso López Michelsen hizo un acertado diagnóstico del 9 de abril:

Decíamos que el ‘bogotazo’ es también una fecha en nuestra historia económica, porque aquel primer semestre de 1948, los índices del costo de la vida especialmente en la ciudad de Bogotá, estaban alcanzando fabulosas proporciones y el descontento general alcanzaba a todos los sectores. Los comerciantes que experimentaban la limitación en sus aspiraciones de importar a su antojo, como lo habían hecho en los dos años anteriores, para vender en un mercado completamente desprovisto; los agricultores, que acababan de atravesar por uno de los más rigurosos veranos de que haya memoria, no estaban en capacidad

de disfrutar de los altos precios causados por la gran demanda, en vísperas de la Conferencia Panamericana. Todo esto acababa de reflejarse en el precio de las matrículas de los colegios que resumen, en la respectiva alza anual, el balance económico para ciudadano en el año anterior, y muchos padres de familia tenían que prescindir de darles educación a sus hijos. Agréguese a esto el descontento del Partido Liberal por la violencia que contra sus afiliados se ejercía en las provincias y lo escandaloso de los gastos inútiles que se adelantaban con ocasión de la Conferencia, y se verá de qué manera, lejos de ser un fenómeno independiente, surgido de la nada, el ‘bogotazo’ venía a ser la conjunción forzosa de un fenómeno económico y social nuestro. Atribuir al Partido Comunista un plan premeditado del cual habría hecho parte el asesinato de Gaitán, para capitalizar el malestar reinante, es algo que no abonan los hechos conocidos hasta el presente y que, por el contrario, ante la repetición de sucesos semejantes, con motivos similares en otros países de la América Latina, si bien en menor escala pierde asidero cada día. Curioso es observar de qué manera la represalia popular por el asesinato de su conductor se ejerció principalmente contra los edificios públicos, las iglesias y conventos, los hoteles y comercio; pero en ningún caso contra las fábricas. Ahondando más en esta investigación, me atrevería a pensar que los obreros industriales, casta privilegiada que he descrito en las líneas anteriores, no participó inicialmente en los desórdenes.

(*Cuestiones colombianas*, México, Impresiones Modernas, S. A., 1955, pp. 73 y 74.)

Digresión 6

Por ejemplo, Carl J. Friedrich y Zbigniew Brzezinski, en su *Totalitare Diktatur* (Stuttgart, 1957), mencionan seis rasgos característicos del estado totalitario: (i) una ideología oficial; (ii) un partido único; (iii) una policía secreta para administrar el terror; (iv) el monopolio total de las armas; (v) el monopolio completo de los medios de comunicación de masas; (vi) una economía centralmente dirigida. A los cuales agrega Dolf Sternberg un séptimo: la “organización colectiva de la aclamación” (*Grund und Abgrund der Macht*, Frankfurt/M, Insel-Verlag, 1962, pp. 328 y 329). Brzezinski avanzó más aún en la diagnosis del fenómeno totalitario en el ensayo *Totalitarianism and Rationality* (*American political science review*, número 3, sept. 1953, pp. 751 y ss.) y concretó así su definición: “El totalitarismo es un sistema en el cual instrumentos de poder político tecnológicamente avanzados son utilizados sin restricción por el liderazgo centralizado de un movimiento de élites, con el propósito de llevar a cabo

una total revolución social, incluido el condicionamiento del hombre, sobre la base de ciertos supuestos arbitrariamente proclamados por el liderazgo, dentro de una atmósfera de coerción unánime de toda la población”. Franz Neumann, antes que los dos autores primeramente citados, había señalado cinco elementos constitutivos de la dictadura totalitaria: a) conversión del Estado de derecho en Estado policiaco; b) sustitución del régimen liberal de división del poder por uno de poder concentrado; c) un partido monopolizador del Estado; d) sustitución de los controles sociales pluralistas por controles totalitarios (la sociedad no se distingue ya del Estado, es captada íntegramente por el poder político); e) el terror como coronación de la arquitectura del sistema. (*Demokratischer und autoritärer Staat*, Frankfurt/M, Europäische Verlagsanstalt, 1967, pp. 234 y ss.) La experta autora Hannah Arendt considera que el “terror total es la esencia del régimen totalitario” (*The origins of totalitarianism*, Cleveland and New York, The world publishing company, 2ª ed., 1958, p. 466). En otro penetrante estudio suyo (*Macht und Gewalt* R. Piper & Co., Munich, 1970) lleva a cabo una sutil e interesante distinción entre los conceptos de poder (*Macht*), fortaleza —de una persona o cosa— (*Starke*), fuerza natura (*Kraft*), autoridad (*Autoritat*), violencia (*Gewalt*) y terror (*Terror*). “Terror y violencia no son lo mismo. El régimen de terror sigue a un régimen de violencia, precisamente en no pocos casos, como lo sabemos, cuando la violencia no abdica tras el aniquilamiento de todos los adversarios, sino que por el contrario asume el control central sobre el aparato estatal. El régimen de violencia se propone y alcanza el anonadamiento de la sociedad hasta cuando en ella no es ya posible una oposición organizada y es este el momento en que el terror puede ser desencadenado. La tiranía engendra la impotencia, que propicia la dominación totalitaria. El terror conserva e intensifica el anonadamiento mediante la atomización de la sociedad...” (p. 56).

Digresión 7

Punto culminante, hasta entonces, de la persecución a la prensa y del odio a los jefes del partido liberal, fueron los sucesos del 6 de septiembre de 1952 en Bogotá. El historiador John D. Martz los relata de este modo:

En la mañana del seis se reunió una multitud para rendir homenaje a cinco policías que habían sido muertos en Rovira, Tolima. Los cuerpos, que según se informó habían sido flagelados hasta ocasionar

su muerte y luego virtualmente descuartizados por los bandidos, habían sido trasladados a la capital para un funeral con todos los honores. Urdaneta Arbeláez (el encargado de la presidencia, Crp.) se encontraba entre los dolientes. Unos minutos después de concluir los oficios, una multitud se agolpó en el centro de Bogotá y principió a amenazar a los redactores de *El Tiempo* y *El Espectador*. La policía dispersó la muchedumbre, pero más tarde una turba de unas doscientas personas principió a arremolinarse junto a los mismos periódicos.

A los gritos de “abajo los liberales”, ¡mueran los asesinos!, dispararon varios tiros, iniciaron una pedrea e irrumpieron en las oficinas. *El Tiempo* fue el primero. La turba destruyó los archivos de anuncios y circulación, devastó las oficinas editoriales y destrozó las prensas. *El Espectador* recibió el mismo tratamiento, y luego la banda se movió hacia la Casa liberal donde, después de destruir sus ficheros y arruinar las oficinas, prendió fuego al edificio, reduciéndolo a escombros. Mientras tal sucedía, la usualmente omnipresente policía de Bogotá no dio señales de vida. También es digno de recordarse que la turba se había formado en un tiempo de considerable desasosiego cuando existía en toda la nación un estado de sitio legal y que se hacía cumplir rigurosamente.

Al caer la noche el motín se extendió convirtiéndose en una avalancha de odio político desbordado. Alfonso López, que se encontraba en su casa disfrutando de la compañía de sus amigos, fue llamado e informado de los ataques en el centro de Bogotá y prevenido de que él mismo podría ser blanco de posterior violencia. Firmemente rehusó dejar su casa. Hacia las 6:45 de la tarde, sin embargo, se oyeron cerca de la residencia ominosos gritos, y el veterano político, sus huéspedes y sus nietos abandonaron prudentemente la casa. Momentos después una turba de unos cincuenta a cien hombres entró al edificio y llevó a cabo en forma sistemática su destrucción.

Los atacantes iban bien preparados. Fueron robados o destruidos valiosos artículos y reliquias de familia. Tampoco se salvaron los archivos del expresidente, su biblioteca personal e irremplazables documentos y recuerdos de su larga carrera...

Después de acabar con la casa de López, aumentada considerablemente por la intrusión de rufianes se dirigió hacia la casa de Carlos Lleras R. El fogoso dirigente liberal, que también había sido prevenido poco antes del ataque, extrajo un revólver y repelió a tiros a los atacantes, pero éstos, pronto se reagruparon y ya estaban rodeando la casa cuando Lleras Restrepo se evadió prudentemente. Su casa fue aún más completamente destruida que la de López; la turba llevó dinamita y, después de saquear el interior, voló gran parte del edificio.

(*Colombia, un estudio de política contemporánea*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1969, pp. 173 a 175.)