

### CAPÍTULO III

## LAS CIRCUNSTANCIAS, EL ESTILO Y LOS PROPÓSITOS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS

I. Las grandes reformas . . . . .	64
1. La reforma “republicana” de 1910” . . . . .	64
2. La reforma “socializante” de 1936 . . . . .	68
3. El régimen plebiscitario de gobierno compartido y paritario de 1957 . . . . .	71
II. Las reformas instrumentales de 1945, 1968 y 1979 . . . . .	74
1. Acto legislativo 1 de 1945 . . . . .	74
2. Acto legislativo 1 de 1968 . . . . .	75
3. Acto legislativo 1 de 1979 . . . . .	77
III. Dos reformas extirpadas y dos nonatas . . . . .	78
IV. Las Constituciones nonatas de 1952 y 1957 . . . . .	82
V. Las reformas menores . . . . .	83

### CAPÍTULO III

## LAS CIRCUNSTANCIAS, EL ESTILO Y LOS PROPÓSITOS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS

Por las circunstancias de especial tensión, por la amplitud del intento o la profundidad alcanzada, y por la unidad de objetivos y tendencias, se perfilan, descartando las de índole casuística, particular, con efectos superficiales, o puramente reiterativos o complementarios, cuatro grandes tipos de reformas que son: las de 1910, 1936 y 1957 y, en un bloque de clara afinidad, las de 1945, 1968 y 1979.

Al margen registraremos como historia dos etapas reformatorias, cuyas enmiendas fueron extirpadas de la constitución: las de 1905 a 1909, y la de 1953 a 1957; dos nonatas: la de 1952 y la de 1978, y otras que llamamos “reformas menores”, que a veces lo son sólo por la extensión mas no por su importancia.

### I. *Las grandes reformas*

#### 1. *La reforma “republicana” de 1910*

Después de diez años bajo un régimen de “medidas de alta policía”, de la insurgencia de 1896 y de la guerra de “los mil días”, sangrienta y ruinosas, de la desmoralizadora separación de Panamá; de la etapa de fraternidad y reconstrucción del país, con la dirección dura y disciplinante del General Reyes, a quien se tachan sus prácticas de “cesarismo democrático”, una sociedad nueva, la “centenarista” se abrió paso. Tuvo por vocero a la “Unión Republicana”; fue éste un movimiento supra-partidario que combatió los excesos de Caro y de Reyes y presionó el retiro de éste, hasta obtenerlo en 1909 y enmendar la Constitución con sentido demócrata.

Para captar esta enmienda, hay que ver cuán estrecho, dogmático, autoritario, fue el estilo de gobierno impuesto en la primera década de vigencia de la constitución. Nada mejor para esto, por el elevado e insospechable origen, que repasar los “Motivos de disidencia”<sup>60</sup> expuestos en 1896 con valentía y vigor doctrinario por Martínez Silva y veinte jefes conservadores más para separarse del partido nacional, creando la fracción de “los

<sup>60</sup> Martínez Silva, Carlos, *Los doctrinarios*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1935, pp. 177 y 182.

históricos". Afirma dicho manifiesto que a aquella constitución "se deben dos beneficios, que consideramos conquistas definitivas de nuestro derecho público... la unidad nacional... y la pacificación de las conciencias"; esto no es obstáculo para reconocer que "...la constitución de 1886 fue obra de reacción contra la de 1863, desprestigiada ya entre sus mismos autores; pero, como en toda reacción, el impulso fue más allá de lo deseable y conveniente".

Polemizan luego sobre las deformaciones que las prácticas gubernamentales han introducido los principios de la carta, desde la asfixiante centralización administrativa que falseó la intención del constituyente, el estado de sitio convertido en situación ordinaria, el papel moneda inconvertible emitido sin tasa, el paralizante régimen de aduanas, hasta la decadencia universitaria y el descuido en que se tiene al ejército, para concluir en que "los constituyentes de 1886 organizaron un sistema autoritario sin contrapeso ni correlativos bastantes, que amenaza ya, seriamente en sus desarrollos prácticos ponerse en pugna con las tradiciones republicanas de la nación..."; y anuncian proféticamente "que cuando en un país en que las instituciones se declaran libres se cierran las puertas del sufragio, se abren de par en par las de la revolución".

Como informa Melo:<sup>61</sup> "Sólo dos representantes a la Cámara y ningún senador fueron elegidos entre 1888 y 1904 por la oposición liberal", dato que revela la oprimente dominación de la fracción nacionalista gobernante, así como las fallas del sistema electoral susceptible de fraude y coacción, cuya rigidez vendrá a corregirse en parte con "la ley de minorías" en el quinquenio revista.

A propósito de éste, sobre cuyo ánimo pacificador y dinamismo progresista hay consenso, el reparo mayor es el de su tendencia centralizadora y su voluntad autoritaria frente a cualquier traba. Tomemos cuenta, por ejemplo, de lo apuntado por Darío Mesa<sup>62</sup> en relación con la gestión de Reyes, sus efectos en la sociedad y la economía de su tiempo, así como sus secuelas políticas: "Esos derechos (los individuales que entonces reclamaban los nuevos empresarios) estaban escritos en las constituciones anteriores, pero sólo ahora hallan "terreno viviente" en qué arraigar; el grupo de empresarios agrupados por el general Reyes se había convertido en una clase que empezaba a hablar con lenguaje propio sobre el Estado que quería." En cuanto a lo político agrega que "aplica su espíritu de empresa al rescate del país en desintegración; pero al empresario no lo guía necesariamente la idea democrática, cuya práctica ha sido el resultado a que llegan los Estados nacionales que se consolidan. No se podría decir que fue-

<sup>61</sup> Melo, Jorge Orlando, "La república conservadora", en *Colombia. Hoy*, Bogotá, Siglo Veintiuno Editores, 6a. edición, 1980, p. 60.

<sup>62</sup> Mesa, Darío, "La vida después de Panamá", en *Manual de Historia de Colombia*, Bogotá, Instituto de Cultura de Colombia, 1980, p. 112.

ra el dictador típico de América Latina en ese momento, pero exageraría quien llamara a Reyes gobernante democrático". Era, por el contrario, "reciamente presidencial", como dijo de su gobierno Guillermo Valencia.<sup>63</sup>

Es contra esos modos de gobernar y contra el falseamiento de la constitución que se endereza el republicanismo. Sus propósitos, en extracto, pues, se concretan a derogar las reformas constitucionales inspiradas por Reyes, a limar las aristas autoritarias de la constitución e impedir la hipertrofia de las funciones ejecutivas que anularon los contrapesos que las equilibraban. El programa republicano, explica en pocas palabras que su propósito fundamental es "procurar el funcionamiento efectivo del régimen republicano y representativo estatuido en la constitución, de manera que los poderes públicos giren en órbitas separadas y distintas, a fin de que no pueda volver a realizarse la usurpación... por un solo individuo o entidad...", para lo cual se busca reformar la constitución "haciéndola verdaderamente nacional". Esto se logra con el respeto a los derechos individuales, la descentralización administrativa, un ejército apolítico, la libertad de las industrias, el control de las emisiones de papel moneda, la representación de las minorías, la responsabilidad presidencial total, la no reelección anual del Congreso, la independencia del poder judicial al no ser designado exclusivamente por aquél, la libertad de imprenta, un sistema electoral autónomo, y la posibilidad de emitir censura contra los Ministros.

Estas ideas "republicanas" son fielmente recogidas en el Decreto 126 de 25 de febrero de 1910, que hace la convocatoria de la Asamblea Constituyente, según la autorizaba el A.L. No. 9 de 1905, y en el cual también se determinan las materias objeto de la reforma y el sentido general en que deben ser transformadas.

Se aprecia en este movimiento su acendrado doctrinarismo republicano y su afán por hacer una reforma de simple rectificación parcial, moderadora, un reajuste; nada más, un retoque de líneas para debilitar las de corte autoritario, reforzar las desdibujadas que deben alinderar nítidamente la protectora separación de poderes, y buscar un sistema electoral más popular y libre de impurezas. Lo demás, no se toca; protege bien los intereses de los reformadores.

Esos criterios e inclinación se pulsan bien en dos autorizadas opiniones: la de uno de los constituyentes de más influjo, Nicolás Esguerra,<sup>64</sup> quien en la exposición de motivos de su proyecto de reforma dice: "... lo que precisamente necesita el país, de tiempo atrás, es una fórmula de compromiso que quite a las luchas partidistas la agudeza que las hace temibles para la conservación de la paz pública..."; y la contenida en el informe que rinde la comisión encargada de refundir los proyectos en el definitivo

<sup>63</sup> Mesa, Darío, *op. cit.*, p. 118.

<sup>64</sup> *Historia de las leyes, Acto Legislativo No. 3 de 1910*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1935, p. 45.

para el segundo debate, expresada así: “han comprendido que su misión no era . . . sino la de procurar un acuerdo racional entre distintas tendencias . . . a fin de buscar fórmulas conciliadoras que aseguren la estabilidad de las instituciones por el común acatamiento a ellas de las distintas colectividades políticas”.<sup>65</sup>

La de 1910 es, de consiguiente, una reforma ratificatoria y continuista, a la que se llega por transacción. No ha cambiado tanto el país ni su equipo dirigente como para que se planteen reformas sustanciales. Si se da juego a la minoría opositora y la unidad y la paz garantizan la expansión económica de la industria y el comercio renacientes, el grupo dominante estará abroquelado por las cláusulas jurídicas de la regeneración contrarrevolucionaria, confesional y ordenadora.

El aporte institucional del republicanismo, sin embargo, no es desdeñable. El restablecimiento de las asambleas departamentales electivas, reemplazadas por Reyes con consejos administrativos supeditados al gobierno (A.L.2 de 1907), la abolición de la pena de muerte, la generalización de las elecciones directas, pero fundamentalmente los controles de legalidad, perfeccionando éste por el Acto Reformatorio de 1914, y el de constitucionalidad, mediante acción popular ante la Corte Suprema, que significa singular muestra de desarrollo político y genial anticipo de la plenitud del Estado de Derecho.

Tan satisfactorias fueron las transformaciones efectuadas que en 1914 el jefe liberal Uribe Uribe<sup>66</sup> manifiesta en el congreso: “Soy de los que piensan que, por el momento, no hay necesidad urgente de tocar la constitución en puntos sustanciales; . . . con ella puede gobernarse bien el país, siempre que se cumpla fielmente, y siempre que se la interprete de buena fe; . . . ha demostrado que no es incompatible con el progreso del país . . . Admitida hoy por todos los partidos, después de las reformas que se le han hecho, los complementos que le faltan pueden conseguirse con leyes . . .” Ahora, es el turno de la estabilidad antirreformista, conformista.

El republicanismo ha conseguido, pues, que formalmente la constitución sea reconocida como un estatuto nacional y democrático, por antiautoritario.

Con ella gobernará el conservatismo sin mayores tropiezos y en progreso sostenido, como lo patentizó el modernizante periodo de Pedro Nel Ospina, hasta 1930. Es el discutido y largo periodo que la historia política nacional identifica como “la hegemonía conservadora”.

Melo<sup>67</sup> tipifica y describe así el final de esta etapa:

<sup>65</sup> *Historia de las leyes*, citada, p. 69.

<sup>66</sup> Uribe Uribe, Rafael, *Obras selectas*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1979, tomo I, p. 205.

<sup>67</sup> *Op. cit.*, pp. 85, 86, 87.

Los cambios políticos ocurridos a partir de 1910 no afectaron en grado sustancial el proteccionismo industrial... liberales y conservadores, así como los partidos socialistas que se formaron hacia 1920 acogían en general el principio de que era conveniente estimular el desarrollo industrial mediante las defensas aduaneras... el desarrollo y el crecimiento paralelo de las ciudades, así como el impulso que recibieron las obras públicas, condujeron a la aparición de las primeras formas de una verdadera clase obrera que... empezaba a desarrollar una actividad política y sindical independiente con la cual era necesario contar.

Se anuncia así un cambio de fondo en el país y sus instituciones.

Con la elección de Ospina, agrega Melo,<sup>68</sup> “la nueva burguesía, tenía a uno de sus más ilustres representantes al frente del estado: la actuación de Ospina estuvo caracterizada por la audacia, el pragmatismo, el afán de progreso y el deseo de modernización...”, aunque, a juicio del mismo analista, dentro de un sistema que combinaba aún el paternalismo tradicional con la represión sobre las clases bajas.

Aquella situación de bonanza y de orden se deteriora gravemente en el siguiente gobierno conservador. A más de las dificultades políticas derivadas de agresivos debates parlamentarios sobre la represión de la huelga bananera de 1928 y corrupción en la Alcaldía de Bogotá, el déficit fiscal continuado, la suspensión de créditos externos, la efervescencia estudiantil, las repercusiones de la crisis mundial de 1929, el desempleo y la descabellada división del partido gobernante a propósito de las candidaturas presidenciales, abrieron la brecha por donde accedió el liberalismo al poder, comprometido a continuar aceleradamente la modernización del Estado y, como partido no continuista, a la incorporación de las nuevas fuerzas sociales a la corriente del desarrollo económico.

## 2. La reforma “socializante” de 1936

Si se quiere una síntesis escueta de los problemas y soluciones a que pretendió dar cauce esta reforma que, por las circunstancias anotadas y por haber sido adelantada por un congreso homogéneamente liberal, forzosamente tuvo un acento ideológico, bien marcado y congruente, de profundo aliento social, proclamado sin transacciones y que quiso ir más allá de un reajuste de mecanismos constitucionales, basta leer este esquema de Caballero Escobar;<sup>69</sup>

proclamación del sentido social de la propiedad; reforma al régimen de tierras; urgencia de democratizar la educación y dotarla de medios y

<sup>68</sup> *Op. cit.*, p. 91.

<sup>69</sup> Caballero Escobar, Enrique, *Historia económica de Colombia*. Bogotá, Italgraf Ltda., 1970, p. 208.

personería . . . que el fisco descanse primordialmente sobre impuestos directos, poniendo a funcionar el impuesto progresivo sobre la renta y el complementario sobre el patrimonio; revisión del anticuado tributo de “lazaretos”, cambiándolo por una fuerte contribución a la masa global hereditaria; generalización del recaudo a todas las provincias y gremios y persecución a los evasores . . .

Ninguna entelequia, nada de abstracciones; el Estado como una empresa y la decisión limpia y directa de reformar con efecto sobre las estructuras más arcaicas, las de la tierra y la educación.

Ese ánimo de cambio es puesto como bandera de combate por el promotor de la reforma, el Presidente López,<sup>70</sup> ante sus adversarios políticos, apoderados del continuismo centrista: “Podría decirse que aquí no ha pasado nada, si el partido que ha llegado a controlar los órganos del poder hubiera de conformarse al cambio del tren burocrático, renunciando al derecho y al deber de imponer como suyas algunas reformas vinculadas a su larga historia.” Pasó la hora del conformismo y la conciliación; es, otra vez, tiempo de ponernos al día, de alcanzar a la moda. Para completar el ambicioso programa de actualización y remodelación del país, removiendo el aletargado sector campesino e integrando a la naciente fuerza obrera, pueden agregarse: una posición tolerante de pluralismo religioso, el reconocimiento de la huelga-derecho, la obligación de prestar asistencia social, la protección al trabajo, la intervención económica con fines sociales y técnicos, y la expropiación sin indemnización por razones de equidad.

Eran temas tan nuevos que se habló de “revolución” y se formó un “frente popular” de apoyo a la transformación. Uno de los más fervorosos reformadores, Gerardo Molina,<sup>71</sup> se atreve a afirmar: “La expresión Reforma Constitucional de 1936, sugiere que se trata de una enmienda a la Carta que venía rigiendo, pero nosotros creemos que se trata de una Constitución nueva, aunque a ella se hayan incorporado algunos preceptos de 1886; aseveración exagerada sobre los alcances de la adición que a la constitución original, y no a la inversa, se le hizo entonces, sin consecuencias mayores.

Es cierto que esta reforma no ha rendido todos sus frutos. En ella está implícito todavía el cambio hacia un orden justo, que se sigue frustrando, encallado en las modificaciones audaces de textos que se quedan escritos.

Sin embargo, hay quienes han interpretado esta reforma que quiso reenzotar nuestras instituciones con la idea del Estado gestor del bienestar y la incorporación de los derechos sociales, como un repliegue táctico de la

<sup>70</sup> López Pumarejo, Alfonso, “Mensaje al Directorio Nacional Conservador, 26 de marzo de 1936”, en *Obras selectas*, Bogotá, Imprenta Patriótica, 1979, p. 333.

<sup>71</sup> Molina Gerardo, en “Las ideas liberales en Colombia”, según cita de Jorge Mario Eastman en la presentación de las *Obras selectas de Alfonso López Pumarejo*, p. 16.

burguesía para captar las masas obreras insatisfechas con un engañoso reformismo, impidiéndoles que se alinearan en las organizaciones abiertamente revolucionarias que ya actuaban en el país.

García<sup>72</sup> considera que esa reforma no tuvo adecuada instrumentación y no pudo realizarse en uno de sus principales aspectos, el de la “racionalización de la vida económica, por la simple razón de que el Estado nada hizo para acoplar sus órganos a las nuevas funciones de regulación económica: se establecían las normas racionales en el papel y el Estado continuaba actuando a través de las viejas prácticas irracionales”, para rematar con la observación general de que el ordenamiento económico presupone un ordenamiento político previo que no existía.

Mario Arrubia<sup>73</sup> pinta la liquidación de esta entusiasta empresa transformadora y señala las equivocaciones que le hicieron fracasar: la organización de masas para “romper las viejas formas de jerarquización social” e imponer “la legislación que limitaba y condicionaba el ejercicio de los derechos de los latifundistas sobre la tierra y la población”, a su juicio, “produjeron temor ante la insurgencia popular y la alarma ante la tolerancia del Estado invadieron rápidamente sectores cada vez más amplios de las jerarquías sociales y, como López sobrestimó la capacidad de cambio de su partido, uno y otro partido acabaron en voceros pasivos de los sobresaltos de las capas superiores”. Quizás, en igual dirección, el equipo humano que acompañó a López no estaba preparado y desertó de su compromiso renovador.

En la realidad, y como balance del esfuerzo por situar al país en el contexto del siglo xx, cabe admitir que el injerto ideológico que, con evidente hibridismo, fue practicado sobre la carta del año 86, hizo un empalme fértil entre los conceptos y valores tradicionales de bien común, utilidad pública y justicia, y las novedosas ideas de función social, interés público, equidad, deberes sociales. No eran enteramente incompatibles. Ya la vieja constitución denominaba al título iii, de los derechos civiles “y garantías sociales”, y en el artículo 16 del mismo, exigía el respeto de “los derechos naturales”, noción de tan rica sustancia, que en ella, seguramente, estaban latentes los desarrollos innovadores que afloraron en 1936.

La reacción que silenció la magnitud de estos cambios y estancó sus aplicaciones debilitó la posición del liberalismo en el gobierno, provocó su inzanjable división, entre el centro oficialista y la izquierda revoltosa que acaudilló Gaitán, y que producirá su caída; el presidente conservador Ospina fracasa en su ensayo de gobierno de coalición; estalla la reveladora revuelta del 9 de abril de 1948; se desata la violencia política entre el go-

<sup>72</sup> García, Antonio, *Problemas de la nación colombiana*, Bogotá, Editorial Nuevo Mundo, sin fecha, pp. 94 y 95.

<sup>73</sup> Arrubia, Mario, “Síntesis de historia política contemporánea”, en *Colombia. Hoy*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1980, 6a. ed., pp. 179 y 190.



bierno que detenta el ejecutivo y el liberalismo que aún domina el Congreso y fragua un golpe constitucional intentando juzgar al presidente; se producen el cierre inconstitucional del Congreso, la elección presionada de Gómez y la militarización del país, impuesta por el clímax de violencia de 1953 que desemboca en el golpe de Estado y la dictadura de Rojas Píñilla.

### 3. *El régimen plebiscitario de gobierno compartido y paritario, de 1957*

A pesar de que fue un sistema transitorio, pactado a término fijo, por su carácter atípico e indoctrinario y sus buenos resultados iniciales dejó una huella profunda en las costumbres políticas y cumplió una función formativa y docente que parece definitiva. Sus consecuencias positivas y negativas se palpan y discuten aún, y el receso que decretó en la lucha entre los partidos dejó tiempo para hacer conciencia sobre los problemas encubiertos por las escaramuzas electorales y los debates parlamentarios, y colocar al país en el actual dilema de mantener o cambiar el sistema.

Con aquellas notas se dice que tal reforma fue primordialmente política. O enteramente, mejor. Porque, a la larga, se redujo a una fórmula electoral, a un pacto político de reparto equitativo del aparato de poder del Estado entre liberales y conservadores, para desarraigar una de las causas de la violencia antigua y actual que disgregaba al país, pero incompleta —y esa es razón de su parcial fracaso— pues no incluyó, como ha debido —porque esa era la causa real y más profunda— respuestas viables, integrales e inmediatas a la aspiración de mejora económica y social desperdadas y no satisfechas por el incongruente populismo rojista.

Porque, para ser exactos, más que el endurecimiento de las medidas represivas y la reelección del general Rojas impuesta por el ejército a una constituyente complaciente, fue el intento de éste, tardío por cierto, de estatizar poderosos factores de la economía, lo que agudizó la resistencia civil y de los partidos, que dieron en tierra con la dictadura en 1957, en otro “golpe de opinión”, de sentido contrario al de 1953, y llevó finalmente, con el prudente apoyo de la Junta Militar, que sucedió al general por voluntad suya, al gobierno del Frente Nacional institucionalizado por el plebiscito.

Un observador extranjero, Martz<sup>74</sup> relata este momento, tras de reconstruir el tenso proceso anterior, de esta manera: “Después de casi cuatro años, la nación se sublevó... Los estudiantes, la iglesia, el mundo de los negocios y los dirigentes políticos unieron sus fuerzas para expulsar a los militares.” Las consecuencias de ese gesto de desafío y protesta que obligaron a Rojas a ir al exilio, son para Martz. “Después de una junta

<sup>74</sup> Martz, John D., *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 11.

temporal... el poder político fue devuelto a manos de los civiles y produjo el actual y singular sistema bipartidista”. El cual le merece un serio reparo que, a la postre, puede resultar elogioso: “Este experimento en materia de democracia controlada, dedicado a la educación de las masas y de los partidos tradicionales en las realidades de un auto-gobierno responsable...”, con lo cual, de paso, también idealiza la pragmática partija del poder.

Opinión, la última, que sugiere que la reforma plebiscitaria, cuyo efecto más notorio fue sustituir muchos aspectos del funcionamiento de la carta original, a la larga tiene gran parentesco con ella en cuanto ambas esbozaron formas de democracia limitada, a modo de ensayo gradual, de paso introductorio, a la vivencia de una democracia plena, posible sólo cuando ya existe el presupuesto del desarrollo integral que permite su despliegue total.

Conclusión pesimista, en tanto implica que el país ha avanzado muy lentamente en política, en su capacitación para gobernarse.

La reforma fue realista. Partió del hecho de que la dictadura de Rojas había destruido el orden constitucional; que rehacerlo exigía volver a la fuente de la legitimidad y del poder, la nación constituyente primaria; que, por eso, debía convocarse a un plebiscito en que se le proponía, a la vez, ratificar la constitución de 1886, para así revivirla, incluyendo todas las reformas que le fueron hechas hasta 1947 y excluidas las efectuadas en el gobierno de la dictadura militar; y de otra parte, para establecer un gobierno de responsabilidad compartida, en el cual a los dos partidos tradicionales, “colocados en un pie de igualdad”, correspondería a cada uno la mitad de los puestos de representación, la mitad de los ministerios y de los cargos administrativos en la nación, los departamentos y los municipios, y la mitad de la rama jurisdiccional.

Democracia limitada, dirigida, puesto que los cambios de opinión reflejados en las elecciones no afectaban ni la composición del Estado ni su política. Democracia contrahecha por la paridad exclusiva que ignoraba a los demás partidos y a las minorías. Democracia unilateral, sin oposición, sin gobierno de partido ni gobierno de partido, en donde se diluye la responsabilidad y florece el unanimismo; pero fórmula afortunada porque redujo la violencia partidista, creó la concordia, saneó las elecciones, hizo imparcial la burocracia, retornó el sistema a la civilidad.

Reforma, se vio, restauradora y ratificatoria de la totalidad de la constitución como la habían venido haciendo los partidos; con el valor de una confesión pública sobre identidad ideológica de fondo y la sinrazón de las guerras civiles.

Aprobada inicialmente para tres periodos presidenciales, de 1958 a 1970, y ampliada en cuatro años más por el A.L.1, de 1959, dentro del cual se adoptó como mecanismo adicional, acorde con el espíritu del gobierno com-

partido, la alternación de liberales y conservadores en la presidencia de la república.

Este régimen fue engendrado al calor de la lucha contra Rojas por Alberto Lleras y Laureano Gómez en pactos sellados en Sitges y Benidorm, España, en donde estaba exiliado el segundo, y en el intermedio celebrado el 20 de marzo de 1957 en Bogotá, en un curioso proceso constituyente.

La Junta Militar constituida por Rojas, de buen grado, aceptó la presión popular y, mediante el Decreto Legislativo 0247 de 1957, convocó para el 10 de diciembre del mismo “a todos los colombianos no privados del voto” a que expresaran su aprobación o improbación del texto jurídico que las exponía y, al mismo tiempo, a legitimar el título de la propia Junta para gobernar hasta el 7 de agosto de 1958. Más de cuatro millones de votos afirmativos pusieron en vigor nuevamente la carta de 1886 con un régimen transitorio yuxtapuesto que le dejaba una aplicación parcial.

No son siempre favorables los juicios sobre este ingenioso y exitoso experimento de democracia directa que impidió que la crisis del sistema desembocara, como en la mayor parte de Latinoamérica, en la institucionalización del militarismo.

Así, Laserna,<sup>75</sup> por ejemplo, critica haber desaprovechado una oportunidad de rehacer todo el sistema, con proyecciones hacia un nuevo Estado fuerte, inmune a la dirección elitista y al caudillismo, en vez de estancarlo, como creen otros que sucedió. Piensa que, equivocadamente, el frente nacional creyó que al quitarle el poder a los “super-estados”, como denomina a los partidos, “lo entregaba al Estado de todos los colombianos”; pero como no se creó en realidad el Estado, ese Estado, que se sobrepusiera a los partidos, “lo que lograron crear fue un vacío de poder y las condiciones para que apareciera el Estado colombiano o que apareciesen nuevos super-estados que dieran protección y garantías a los ciudadanos”. Para él, y he ahí el error histórico, sucedió lo segundo: se produjo la dispersión del Estado “en grupos de origen económico, gremial, geográfico, familiar”, lo cual, por paradoja, ha conducido a que los partidos “vuelvan a cobrar importancia para ciertos sectores de la población que no se encuentran o no se sienten pertenecer a ninguno de los super-estados no políticos’.

Esto es, que se produjo “el eterno retorno”, una vuelta del sistema sobre sí mismo. El frente nacional no tuvo visión de futuro, se ensimismó, creyó que su finalidad de regresar a la normalidad jurídica era bastante, como si se hubiera detenido el tiempo y no debiera preverse un nuevo tiempo, otro ciclo. Reforma coyuntural, para el momento, sin dimensión histórica. De alcances políticos bien cortos, a plazo, y confundiendo “política” con movimiento burocrático. Ese, su pecado y su falla.

<sup>75</sup> Laserna, Mario, *En busca de un Estado*, Bogotá, Editorial Revista Colombiana, Ltda., 1966, p. 25.

No obstante su carácter puramente político, su carencia de una concepción integral de lo que requería el país, éste se mueve aún dentro del clima colaboracionista que creó y, por eso, sectores liberales y conservadores temerosos del creciente deterioro del sistema piden la supresión de la obligación constitucional del presidente de ofrecer parte del gobierno al otro partido prevaeciente, creyendo que con esto se regenerarán los partidos, se regresará a la verdad democrática y renacerá la preocupación por decidir sobre las cuestiones de fondo.

## II. *Las reformas instrumentales de 1945, 1968 y 1979*

Al revés de las tres anteriores, fraguadas en momentos de tensión nacional, de agitación y de crisis, estas tres reformas no fueron expedidas para hacer una transición o buscar un entendimiento sobre bases nuevas. Preparadas en tiempos de estabilidad, responden al deseo de actualizar la organización y los modos de operación del Estado, a la necesidad de dotarlo de mejores y más aptos medios que aseguren su eficiencia, su responsabilidad, su servicio. Es claro que, indirectamente, este tipo de reformas viene a redundar en un Estado más fuerte, así no esté ese resultado en el ánimo del constituyente. De ahí que, sobre las cuestiones doctrinarias prevaeció el afán de hacer operantes los principios y las instituciones que deben realizarlos, sin medir ni prever el efecto final: el crecimiento indetenible del poder del Estado, visto como natural, necesario y, aún, conveniente. Para mayor sorpresa, ha de advertirse que estas tres reformas fueron promovidas por gobiernos dirigidos por presidentes liberales. Son, pues, la expresión del neoliberalismo, que acepta una economía mixta, con intervención estatal más o menos fuerte, dentro de una atmósfera de pluralismo político competitivo, y un aire decididamente “tecnocrático”.

Reseñemos los más valiosos mecanismos incluidos por tales enmiendas para modernización del sistema constitucional.

### 1. *Acto legislativo 1 de 1945*

Aportó el concepto de ley orgánica del presupuesto, así como el de “leyes-programas”, aplicado a la planeación de la economía y de las obras públicas; suprimió uno de los designados, evidentemente innecesario; racionalizó la función legislativa, mediante la creación de comisiones especializadas y permanentes y la reducción de los tres debates plenarios a dos, uno restringido en aquellas y otro en las Cámaras en pleno, y en el que simplemente se aprueba o imprueba el proyecto en la forma en que fue adoptado en el primer debate, único en el que se admiten modificaciones, ya que en tales comités están los expertos; estableció el conveniente “trámite de urgencia” para impulsar proyectos que deben tener prelación; volvió directa la elección de senadores; negó los derechos políticos a los

militares en servicio activo; creó los departamentos administrativos, dependientes directamente del presidente, es decir, con jerarquía ministerial pero con funciones estrictamente técnicas; perfeccionó el control contencioso-administrativo, y tecnicizó las normas sobre formación del presupuesto, estableciendo un racional orden de prioridades en los gastos, y refinó la vigilancia de la gestión fiscal con el nivel y las competencias constitucionales con que revistió al Contralor General de la República.

Puede pensarse, y es la interpretación corriente, que esta reforma fue el complemento de la de 1936; de renovación ideológica ésta; de instrumentación modernizante la segunda, de adecuación del Estado a las funciones económicas, sociales, culturales que no se habían podido cumplir. Pero, en el plano político, ha sido juzgada como una enmienda formalista, y se considera que su tecnicismo hizo esfumar la imagen y el influjo del Congreso como foro nacional de notables para debatir ideas, actuaciones, problemas públicos, a más de que no se le dotó de la asesoría que necesitaba para aplicar su nuevo método de legislar. Y, quizás creyendo perfecta la obra realizada en 1936 en ese orden de cosas, no se ocupó de cuestiones sociales urgentes, derivadas de los efectos de la segunda Guerra Mundial, como lo denunciaba la beligerancia de los sindicatos. Importaba el poder por el poder. Parece una reforma inspirada por un virtuoso de la política y, a un tiempo, admirador de la tecnocracia que hace más misterioso y menos democrático el ejercicio del poder.

## 2. *Acto Legislativo 1 de 1968*

Del mismo corte, pero con mayor calado que la de 1945, fue la reforma iniciada por el presidente Lleras Restrepo.<sup>76</sup>

Tres aspectos resumen los propósitos de esta enmienda: efectuar una redistribución de competencias entre Congreso y ejecutivo para poner en acción funciones que aquél mantiene intertes; fortalecer las facultades económicas del Estado confiándole la dirección general de esa actividad para propiciar el desarrollo, y un problema político inmediato; desmantelar por grados el sistema transitorio procedente de la reforma plebiscitaria, para airear el sistema regresando a la representación proporcional de los partidos y a la dialéctica democrática, mayoría gobernante frente a minoría opositora, con un programa postulado como alternativa.

Concretando las modificaciones permanentes de mayor trascendencia, procedentes de esta revisión, encontramos, la complementación de la soberanía espacial con la adición del mar territorial, la plataforma continental y el espacio aéreo; un procedimiento muy exigente especialmente dificultado, para impedir la creación de nuevos departamentos, que obedecería

<sup>76</sup> Cfr. SÁCHICA, Luis Carlos, *Comentarios a la reforma constitucional de 1968*, Bogotá, Edit. Temis, 1969.

más a intereses electorales que de servicio; la limitación del término, antes indefinido, de las “retenciones” efectuadas por temor de perturbación del orden; obligatoriedad de la intervención económica y ampliación de su ámbito y finalidades, resaltando la necesidad del desarrollo, y la protección de los recursos naturales; autorización para pactar procesos de integración económica con las naciones vecinas; adopción de la técnica de las leyes; cuadro para regular oportunamente el crédito público, deuda nacional, cambio internacional, comercio exterior y arancel aduanero, materias que admiten la formulación de una política pero cuya aplicación requiere movilidad reguladora; iniciativa legislativa reservada al gobierno en los temas acabados de enunciar así como en cuanto a normas orgánicas del presupuesto, plan de desarrollo, creación de entes administrativos, regímenes salarial y prestacional del sector público, o que impliquen inversión o, en general, gasto público, a lo cual se añaden: la restricción de la potestad de los congresistas para modificar los cálculos y apropiaciones del proyecto de presupuesto anual y la atribución de poder de intervención directa al presidente respecto del Banco emisor y de la captación y manejo del ahorro privado.

Tan impresionante enumeración continúa con la regulación detallada del trámite especial de la ley de planes para conseguir que forzosamente sea expedida dentro de términos de vencimiento implacable; la diversificación orgánica, enriquecida con nuevas figuras como las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, las corporaciones regionales autónomas, las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas y las juntas administradoras locales, que introducen otras modalidades de actuación del Estado, en tanto administrador y gestor económico; representación en la Cámara para las Intendencias y Comisarías, y autorización para darles un estatuto administrativo especial; facultad presidencial para la creación de los cargos requeridos por la administración nacional, dentro del marco de la respectiva ley-cuadro; restablecimiento del cociente electoral y adopción de una fórmula para eliminar los “feudos podridos” o circunscripciones donde la mayoría ganaba toda la representación, porque sólo se elegían dos curules, y previsión para que la ley redistribuya los servicios y los recursos entre la nación, los departamentos y los municipios.

Mención aparte puede hacerse de la incorporación del estado de emergencia económica y social de tan discutible eficacia y controvertida aplicación donde existen fallas estructurales, es decir, crónicas, en el orden económico y la normalidad es un concepto casi teórico; reforma que, al menos, tiene la virtud de impedir el empleo del estado de sitio con base en motivos de naturaleza distinta a los que afectan el orden público material.

Separadamente también debe presentarse la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema para el trámite y preparación de los proyec-

tos de sentencia de inexecutable, y la creación del control jurisdiccional de oficio, forzoso o automático, ejercido por el mismo tribunal, sobre los decretos de estado de sitio y de emergencia económica y social, en brevísimos términos, y que significa nueva tentativa de impedir arbitrariedades.

Fue laborioso y conflictivo el trámite de esta reforma, hasta el punto de ser presionado por una renuncia presidencial y de hacer concesiones tácticas a los congresistas en cuanto a orientación ideológica, a los auxilios regionales, y a su sistema de remuneración, para obtener que fuera aprobada.

En la dirección dominante de la carta original, esta enmienda fortaleció al Estado pero también, y esta crítica es general y fundada, reforzó en forma desmesurada al ejecutivo, apocando aún más al Congreso. No fue cumplida en cuanto a la ley del plan por la complejidad de la integración de la Comisión especial que debía tramitar el proyecto, y no ha tenido efecto tampoco en lo referente a la planeación regional y local, ni a la asignación de los servicios entre los entes territoriales por razón de su importancia, naturaleza y costo, como es lo racional, y a ordenar la consiguiente redistribución de recursos para su prestación, que son materias sustanciales de su contenido.

De otra parte, agravó el desequilibrio entre Congreso y gobierno, por lo cual la reforma de 1979 es, en cierto grado, una rectificación de esas orientaciones.

### 3. *Acto Legislativo 1 de 1979*

Como un salvamento del naufragio de la “pequeña constituyente” de 1978, la reforma de 1979 revivió el interés por realizar una enmienda de fondo en la administración de justicia, respondiendo al peligro de su corrupción por el auge de la delincuencia profesional y especialmente del descomunal enriquecimiento producido por el narcotráfico, a la que se agregó un proyecto de reforma del Congreso. Su carácter, según el presidente Turbay, es “operativo”, en el sentido de eficaz, instrumental con efecto real e inmediato, por oposición a programático, doctrinario, principista.

Se inicia ahora su aplicación y no hay todavía bases para juzgarla.

Tocante a la justicia, introdujo el Fiscal General y el sistema acusatorio; creó el Consejo Superior de la Judicatura, con funciones disciplinarias sobre los jueces, de nominación de candidatos para las magistraturas y de administración de la carrera judicial, y de tribunal de conflictos para los casos de colisión de competencias entre las varias jurisdicciones; dio autonomía y transformó la Procuraduría General de la Nación en oficina vigilante de los derechos humanos y las garantías sociales; intensificó el control de constitucionalidad y eliminó la cooptación libre en la Corte Suprema y en el Consejo de Estado. Es una reforma profunda. Su efectividad pende de la legislación que la ponga en funcionamiento.



En el otro campo, procura el rescate del Congreso resaltando su control político, permitiéndole formular “moción de observaciones” al gobierno y regulando las audiencias sobre asuntos de interés público con la comparecencia obligatoria de particulares que puedan informar sobre los mismos, aun bajo juramento; adquirió total autonomía presupuestal, reafirmó su independencia para votar partidas de desarrollo regional; reunificó la iniciativa para la intervención económica, al retirar la potestad interventora del presidente en lo de emisiones y ahorro; creó la “desenvoltura” como sanción para aquellos de sus miembros que violen las incompatibilidades, incurran en ausentismo, o no denuncien vinculaciones que puedan plantear conflictos de intereses en asuntos en que deben, por ello, abstenerse de intervenir.

Bien intencionada, en principio, es una reforma que debe rendir buenos resultados derivados de la aplicación de dispositivos funcionales como los descritos. Por desgracia, no son estos los problemas vitales del país. Es preciso que la reforma del Estado se refleje también en la mejora de la sociedad a que debe servir, aplicando la concertación integradora en la adopción del plan de desarrollo.

### III. *Dos reformas extirpadas y dos nonatas*

Sería incompleta esta reseña si ignorara que forman también parte del proceso evolutivo y, por tanto, dialéctico, de nuestra constitución las reformas regresivas que le introdujeron las dos dictaduras que interrumpieron su continuidad normativa, aunque han sido eliminadas de cuajo. Su rechazo obedece no sólo a su origen espurio, sino a sus contenidos extraños al sistema o de puro oportunismo político, para remover obstáculos que entraban en los planes del régimen. Además las identifica el haber sido expedidas no por el Congreso, constituyente ordinario, sino por asambleas conformadas ad hoc y que, en concentración abusiva, absorbieron también la potestad de legislar.

a) Las modificaciones producidas entre 1905 y 1909, cuya escueta enumeración basta para comprobar lo afirmado y justificar su derogatoria, en 1910, con alguna excepción, se orientaron a:

A.L. 1 de 1905: influir la justicia, al quitar la designación vitalicia en las magistraturas, reducir su periodo a cinco años, y determinar que el primer nombramiento de la Corte sería hecho por el presidente en forma incondicional, y después con aprobación del Senado;

A.L. 2 de 1905: a suspender y suplantarse el Congreso con una Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa”, que es la misma que expide la reforma, convocable por el gobierno para que cumpla las funciones de aquél;



## LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA

79

A.L. 3 de 1905: a autorizar un reordenamiento territorial en tantos Departamentos cuantos la ley estime conveniente para la administración pública;

A.L. 4 de 1905: a derogar el artículo 204, o sea, la garantía de que los impuestos indirectos o sus aumentos podían cobrarse sino seis meses después de promulgada la respectiva ley;

A.L. 5 de 1905; a suprimir la vicepresidencia y la designatura, autorizando al presidente para determinar al ministro o gobernador que deba reemplazarlo en sus faltas temporales, y a regular también dentro de fórmulas intragubernamentales ese reemplazo para las faltas absolutas;

A.L. 6 de 1905: a introducir una audaz modalidad de expropiación, consistente en que podía decretarse como “contribución general” y también por motivos de utilidad pública, previa indemnización, “salvo el caso de la apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se supone que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesaria para la vía”; si se comprobare que no es así, se pagará la diferencia. Conciliación justa entre derecho privado e interés público que sólo revivirá en 1936;

A.L. 7 de 1905: a retirar algunas competencias a las Asambleas Departamentales;

A.L. 8 de 1905: a introducir la urgente “ley de minorías” para dar representación, así fuera limitada y pre-fijada, a la oposición, y a unificar los periodo de senadores y representantes;

A.L. 9 de 1905: a establecer un sistema mixto y flexible de reforma constitucional, pues, por un procedimiento igual al de la ley y mediante una Asamblea Nacional convocada por el Congreso o el gobierno, a solicitud de la mayoría de las municipalidades, se puede delegar en tal corporación la facultad reformadora dentro de los límites que fije la convocatoria;

A.L. 10 de 1905: a suprimir el Consejo de Estado;

A.L. 1 de 1907: a mediatizar al Congreso, ya que autoriza al gobierno para variar, adelantando o retrasándolas, las sesiones ordinarias;

A.L. 2 de 1907: a crear los Consejos Administrativos, elegidos por las municipalidades, en vez de las Asambleas Departamentales de elección popular;

A.L. 1 de 1908: a variar la división electoral y a hacer intervenir a las municipalidades en la elección de senadores;

A.L. 2 de 1908: a revisar el régimen departamental, señalando periodo bialenal a los gobernadores, y el municipal, en aspectos referentes a los Consejos;

A.L. 3 de 1908: a restablecer el tradicional periodo de sesiones del Congreso;

A.L. 1 de 1909: a reglamentar el funcionamiento de los Consejos Administrativos Departamentales;

A.L. 2 de 1909: a reglamentar la inelegibilidad para el Congreso de altos funcionarios que no se retiren oportunamente de sus cargos, así como los nombramientos de congresistas en cargos políticos que haga el presidente;

A.L. 3 de 1909: a modificar el artículo 3o., eliminando la enumeración de los tratados definitivos de fronteras, para sentar simplemente el principio de que esta materia se determina por tratados o sentencias arbitrales en firme;

A.L. 4 de 1909: a reducir la duración de las sesiones del Congreso y los periodos de los congresistas;

A.L. 5 de 1909: a reformar, con igual casuismo y sin intervención popular, su propia reglamentación sobre el sistema de remplazos del presidente en casos de falta temporal y absoluta, contenida en el A.L. 5 de 1905.

No se puede dejar de anotar que la mayoría de estas reformas, muy lógicas en un régimen dictatorial, tendían a debilitar el Congreso, que además fue sustituido por la Asamblea, a mediatizar las administraciones departamentales restándoles autonomía, a disminuir la independencia de los jueces y, es obvio, a fortalecer el ejecutivo, a concentrar su poder en el presidente, y a darle funciones sin ningún contrapeso. Medidas que explican bien la reacción del republicanismismo y su programa derogatorio y rectificador. En el orden práctico, por fortuna, esta desviación autoritaria estuvo compensada por una vigorosa gestión en las obras públicas, saneamiento de la moneda, y promoción de la industria y el comercio.

b) Menos numerosas y de menor aliento, pues no hubo siquiera la preocupación de liberar de trabas o dotar de más amplias competencias al ejecutivo, como es típico de las dictaduras, fueron las reformas producidas en 1953 y 1954 por la Asamblea Nacional Constituyente, ya que se limi-

taron a resolver cuestiones políticas ocasionales, como quedará claro en esta enunciación:

A.L. 1 de 1953: Declara vacante la presidencia, ocupada ya de facto por Rojas Pinilla, legitima el título de éste, y regula la elección presidencial indicando varias fórmulas alternativas para un manejo flexible de la situación;

A.L. 1 de 1954: la Asamblea aumenta sus miembros, autoriza al presidente para designarlos, confiere representación a la Iglesia, y se faculta para elegir presidente y su reemplazo;

A.L. 2 de 1954: La Asamblea, a falta de Congreso, que no funciona desde 1952, se arroga las facultades legislativas, recrea los Consejos Administrativos Departamentales, y Municipales, semejante a los de tiempos de Reyes, en sustitución de las Asambleas y Cabildos de elección popular; desconoce su autonomía, al someterlos a gobernadores y alcaldes con participación en sus deliberaciones, y a un sistema de designación con intervención de organismos extraños a su órbita natural de competencias;

A.L. 3 de 1954: como una concesión democrática, otorga los derechos políticos a las mujeres;

A.L. 4 de 1954: autoriza al presidente para reemplazar a los miembros de la Asamblea que no tomaron posesión de sus funciones;

A.L. 5 de 1954: incorpora a la constitución la figura del “establecimiento público descentralizado”, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, y da autorización para que pueda operar tanto en la nación, como en los departamentos y municipios, y

A.L. 6 de 1954: rompiendo una larga tradición, como pregonera de un gobierno que decía obrar inspirado en las doctrinas de Cristo y Bolívar, prohíbe la actividad del comunismo internacional.

Como se aprecia en este catálogo, fue bien pobre la tarea cumplida por esta Asamblea. Si se excluye la igualdad política concedida a la mujer, todo lo demás son las medidas que va requiriendo la dictadura para salir del paso y suplir la falta de organismos electivos que legislen y regulen la administración. Ni ideológica ni instrumentalmente, porque el establecimiento público ya operaba a nivel legal, hay nada que recordar.

La falta de perspectiva histórica, y el desaprovechamiento de una bonanza económica debida a un favorable precio del café, hizo que se des-

perdiciara la ocasión más propicia para efectuar un cambio de fondo desde el poder, pues Rojas contó con el respaldo de la totalidad del país al iniciar su gobierno, y dispuso de la plenitud del poder para darle una imagen nueva, como lo prometió al bautizar su régimen como el de la pareja "pueblo-fuerzas armadas". Nótese cómo ni siquiera se guardó de cuidar las apariencias modificando la constitución para atribuirse formalmente el poder que de hecho ejerció. Se hizo demagogia vana; hubo la tentativa de renovar la política con un tercer partido nacionalista y de extracción popular; en verdad, no hubo mejora notable y duradera en lo económico y lo social, que era el campo en que debía rehacerse la comunidad nacional.

#### IV. *Las constituciones nōnatas de 1952<sup>77</sup> y 1957*

El A.L.1 de 1952 creó un cuerpo constituyente de conformación mixta, casi corporativa, sin elección popular, en que estarían representados agricultores, ganaderos, banqueros, industriales, cafeteros, comerciantes, cooperativas sindicatos, periodistas, universidades, al que también tenían derecho a concurrir los expresidentes, los exdesignados y cierto número de exmagistrados, otros miembros nombrados por el presidente, y algunos más por los Departamentos, cuya elección correspondía al Senado y a la Cámara.

Esta composición y este origen indicaban ya la decisión de hacer un cambio radical de la representación abierta y libre a la funcional, por lo menos en proporción prevalente.

Se aclaró que la Asamblea no sustituiría al Congreso en su función legislativa, lo que no tuvo cumplimiento. Pero el mayor contrasentido en que incurrió fue el de que, siendo una creación del presidente Gómez, el mismo día de su instalación, y a dos del golpe de Estado dado por Rojas para deponer a aquél, declare vacante la presidencia y legítimo el gobierno militar golpista.

De este paso en falso quedaron apenas dos gruesos tomos de trabajos, discusiones y proyectos de reforma adelantados por una ilustrada Comisión de Estudios Constitucionales,<sup>78</sup> una reticencia marcada y pesimista sobre cualquier propuesta de sabor corporativo, y a pesar de este rechazo, el que en 1968 viene a ser revivida una iniciativa de entonces por el jefe del Movimiento Revolucionario Liberal: el estado de emergencia económico y social, que después aplicará por primera vez como gobernante.

Similar proceso de frustración se presentó con el A.L. 1 de 1978. El presidente López Michelsen intentó una reforma de la administración de justicia y de los regímenes departamental y municipal, por intermedio de

<sup>77</sup> Naranjo Villegas, Abel, *Tradición y reforma constitucional*, Medellín, Imprenta Departamental Antioquía, 1968.

<sup>78</sup> *Comisión de Estudios Constitucionales*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1953.

una que quiso llamar, por lo limitado de su empresa, “la pequeña constituyente”; fue convocada por aquel acto, era electiva, políticamente paritaria, recibía poder reformador restringido en las materias ya dichas y temporalmente por un año, siendo controlada en su ejercicio por la Corte Suprema. Esta, por demanda ciudadana, declaró inconstitucional ese acto porque la carta no autoriza delegar esa potestad, con lo cual murió esta expectativa.

Esta propuesta, original parcialmente en su procedimiento, traía la novedad de hacer participar al pueblo, sino como constituyente sí como elector, en el proceso reformatorio, y la de desdoblarse en dos fases tal proceso: uno preconstituyente, el de convocatoria de la Asamblea, en que lo que se decide es la conveniencia y oportunidad de la propuesta reformatoria, en bloque, y la segunda, la constituyente en sentido estricto, dentro del cual se produce la reforma limitada. Era asimismo de alto interés jurídico la aceptación clara de la viabilidad del control jurisdiccional sobre las reformas constitucionales que para entonces no había sido admitido ni por el derecho positivo ni la jurisprudencia, lo que sólo vino a establecerse en mayo de 1978, al hacer la declaratoria que se acaba de mencionar, y luego en la reforma de 1979.

### V. *Las reformas menores*

Se escaparían detalles de interés al no tomar en cuenta algunas reformas menos ambiciosas pero, a veces, de gran significación política y jurídica. Anotémoslas.

Ley (así denominaron las reformas entonces, porque se consideraba que la constitución era también una ley, la ley fundamental, pero no se había reconocido claramente su superioridad y, además, se reputaba constitucional toda ley, por cierto, con igual origen en el Congreso que las reformas constitucionales), 41 de 1894: Deroga el artículo 201, para someter a la legislación general al Departamento de Panamá, y no “a la autoridad directa del Gobierno” y con administración sujeta “a leyes especiales”, según prescribía la norma derogada. ¿Acierto o error político? ¿Hubiera sido más adecuado un estatuto autonómico que habría evitado la separación? ¿Incontrolable apetito centralizador? Ley 24 de 1898: sobre graduación y condicionamiento temporal de la vigencia de los aumentos y rebajas de las tarifas aduaneras; la fórmula consulta los intereses de los comerciantes, más que el interés del país, de los consumidores, de los industriales; Acto reformatorio (quizás es la denominación más adecuada y no la que ha predominado de “acto legislativo”, que induce a confusión sobre la función que está ejerciendo el Congreso) de 1914: Restablece el Consejo de Estado suprimido por Reyes, en su doble función de asesor del gobierno y Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo; o sea, que se conso-

lida el control de legalidad de la actuación administrativa, ejercido por una jurisdicción especializada, como debe existir en un Estado de derecho, así como era explicable que aquella dictadura lo eliminara;

A.L. 1 de 1918: autoriza la revisión de las tarifas y reglamentos de las empresas de transporte y la exigencia de títulos de idoneidad a los que ejerzan la abogacía. Se inicia, en cuanto a la primera autorización, una especie de intervencionismo que excede la simple vigilancia administrativa sobre aquella actividad;

A.L. 1 de 1921: Agrega al anterior la posibilidad legal de restringir la producción y el consumo de licores y bebidas fermentadas que, curiosamente, era monopolio rentístico estatal, pero denuncia un comienzo de interés por los problemas de salubridad pública;

A.L. 1 de 1924: Ordena crear Salas en la Corte Suprema, para separar los asuntos de casación civil y penal, y los negocios generales;

A.L. 1 de 1930: Regula la composición de las Cámaras y la elección de sus miembros. Elimina los Consejos Electorales y actualiza la división electoral;

A.L. 1 de 1932: añade la exigibilidad de títulos de idoneidad, al lado de la de los médicos y los abogados, a los ingenieros, con lo cual se hace presente una fuerza nueva, la de los grupos de profesionales y, con ellos, la clase media intelectual, que busca el reconocimiento y protección constitucional;

A.L. 1 de 1938: contiene dos importantes cambios: unifica los dos periodos de sesiones que al año tenían las Cámaras, de noventa días uno y de ciento veinte el segundo, el 1o. de febrero y el 20 de julio, respectivamente, para dejar el de ciento cincuenta días continuos, a partir de la última fecha indicada, que es el que rige actualmente; no sabríamos decir, cuál fórmula sea más conveniente; autorizó además la creación legal de comisiones permanentes para estudiar en los recesos de aquéllas las cuestiones pendientes;

A.L. 1 de autorizó la creación de la jurisdicción especial del trabajo, modificación indicativa de la gran influencia adquirida por el movimiento sindical, especialmente bajo el anterior gobierno de López P.;

A.L. 2 de 1940: actualiza la base de población para determinar el número de representante elegibles en cada circunscripción;

A.L. 1 de 1943: suprime los círculos electorales creados en 1930 para la elección de Diputados, de modo que cada Departamento es un círculo único;

A.L. 1 de 1944: crea el Departamento del Chocó, sin que reúna los requisitos constitucionales;

A.L. 1 de 1946: establece que el número de diputados siempre debe ser impar.

A.L. 1 de 1947: matiza la composición del poder judicial, pues habilita para la magistratura a quienes tengan determinado tiempo de ejercicio de la abogacía y a quienes se han dedicado a la docencia universitaria de la jurisprudencia;

A.L. 2 de 1959: autoriza la creación del Departamento del Metal, por fuera de las condiciones constitucionales;

A.L. 3 de 1959: faculta que las divisiones territoriales para fines de fomento económico puedan no coincidir con la división administrativa general, o sea, no se ajusten a las jurisdicciones departamentales, lo cual abrió paso a la “regionalización”, mediante la creación de corporaciones regionales autónomas;

A.L. 4 de 1959: reglamenta la composición del Senado y la Cámara;

A.L. 1 de 1960; condicionada la implantación del estado de sitio a la simultánea convocatoria del Congreso, para acabar con la acomodaticia interpretación sobre la compatibilidad del funcionamiento de éste con aquel régimen excepcional, y para establecer un sistema de control mixto sobre el ejercicio de las facultades presidenciales en tal situación, ya que las Cámaras podían someter al juicio de la Corte Suprema la constitucionalidad de los decretos respectivos, para que se fallara en seis días; sistema cambiado en 1968 por el de “revisión general y automática”.

A.L. 1 de 1963: creación del Departamento de la Guajira sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales:

A.L. 1 de 1975: reconoció el derecho al sufragio a los mayores de dieciocho años, en parte para combatir el abstencionismo, y también para acomodar el sistema electoral al hecho de que la mayoría de la población es menor de veinticinco años, lo que indica que es en ese sector donde debe residir el consenso;

A.L. 1 de 1977: representa todo el sistema de reemplazos del presidente haciéndolo más lógico: crea la figura del “Ministro Delegatorio”, que facilita las salidas al exterior como jefe de Estado, evitando la dualidad presidencial, y racionaliza la elección del designado y su carácter de “encargado del poder ejecutivo”, cuando hace las veces del titular.

Según puede apreciarse en esta relación, el empleo del poder de reforma se refiere, a veces, a cuestiones accidentales, como la electoral de Cámaras y Asambleas, que debiera dejarse a la ley; otras, consigue verdaderos aciertos, como el de recrear el Consejo de Estado; muchas recaen en reglamentarismo, en casuismo, de asuntos que no tienen carácter constitucional, como la división interna de la Corte Suprema en Salas especializadas y, en algunas, lo cual es condenable, sustrae al imperio de la constitución la creación de entidades departamentales, por interés puramente electoral. Ausencia de técnica pero, además, de seriedad en el ejercicio de un poder que es el máximo en el orden jurídico.