

Asis Rogollón Paternina

Título :

"COMENTARIOS AL PROYECTO DE  
REFORMAS A LA CONSTITUCION "

" LA CONSTITUYENTE "

Universidad de Cartagena

**S C I B**  
00019168

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

1.76

34170

"REPUBLICA DE COLOMBIA"

UNIVERSIDAD DE CALI

RECTOR:

JULIAN RUIZ RIVERO

SECRETARIO GENERAL:

MARCELO GONZALEZ VARGAS

DECANO:

JOSE VILLALBA

PROFESOR:

JOSE PALLA

PROFESOR: JOSE ALBERTO GONZALEZ

PROFESOR:

- 1-) JOSE ALBERTO GONZALEZ
- 2-) JOSE PALLA
- 3-) WILLIAM SALET C.

382 22  
M696

3

UNIVERSIDAD DE CARIACENA

FACULTAD DE DERECHO Y

CIENCIAS POLITICAS

PRESIDENCIAS HONORARIAS DE

1975:

DOCTOR: JORGE FIGUEROA M.

DOCTOR: ENRIQUE GUERRA FIGUEROA

1.976

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS

PUBLICAS

REGLA M E N T O

*Artículo 83 " La Facultad no aprueba ni desaprueba las opiniones emitidas en esta tesis, estas deben considerarse propias de su autor "*

1976

UNIVERSIDAD DE CARINUSCHA

FACULTAD DE DERECHO Y LENGUAS

POLÍTICAS

DEDICATORIA

*A mi padre Diego Nogollón V.*

*Al Recuerdo Insuperable de mi madre Carmen Paternina*

*A mi esposa Ernestina de Nogollón*

*A mis hermanos Zor, Elna, a la memoria imborrable  
de Neyla, Abdón y a mi sobrina Carmen María .-*

1 9 7 6

" P R U L U Y U "

Presento este trabajo no con ninguna pretensión. Se que lo limitada de mis capacidades se presenta como obstáculo insalvable para hacer alarde de erudición, o para tener la absurda creencia de aparecer como original. -

Todo lo anterior no es válido para sostener con justicia, que no aporto con e lo un elemento de luz, para otros trabajos, que indudablemente serán mejores, porque para el futuro muchos tratadistas de Derecho Público harán su aporte y enriquecerán la materia.

Es un tema palpitante, la discusión está planteada a todos los niveles; se espera que surjan día a día nuevas fórmulas, que aspiramos gustar cuando contemos con más y mejores elementos de juicio. Nos cautiva los estudios del derecho público, sabemos que la Constitución es la fuente en donde se nutren todos los derechos, por ello nos inclinamos con reverencia ante su majestuosidad.

Algunas personas, sobre todo estudiantes hacen burla a los que demuestran inclinación por esta disciplina con los abogados-haciendas, que tienen en mente no la realización de su profesión sino el deseo comboso de amasar fortuna. Que sea este el comienzo de una batalla que se perpetuará con el correr de los días, pero no la batalla en el sentido militar sino en el de breya sin descanso. -

## "EL DEDO EN LA HERIDA"

En discurso, como todos los suyos, rico en ideas y noble en su transparente calidad formal, el señor Presidente López Michelsen expuso ante las Cámaras en suscepción, realidades y propósitos, así como tesis de gran trascendencia para la finalidad, por él reiterada, de fortalecer -modificándola en varios de sus aspectos- nuestra institucionalidad.

Luego de referirse en detalle a las positivas conquistas logradas por la conjunta tarea del Ejecutivo y el Legislativo, el Jefe del estado pasó a examinar varias de las ostensibles irregularidades de nuestra estructura administrativa, entrando de lleno y avizoramente al análisis de algo que él habla propuesto en otro discurso, quizás de manera todavía incidental, relativo a lo que debe ser ineludible reforma, encarnada a darle a la caduca configuración territorial bases más acordes con las exigencias contemporáneas.

Antes de tal pensamiento normativo, el Primer Magistrado se refirió a la ineficacia y corrupción de las asambleas, que según sus palabras, van decreciendo cada día en importancia, contribuyendo a estimular el escepticismo y a fomentar la crítica, raras veces infundada, que repercute peligrosamente contra el régimen representativo. Esta observación corresponde ciertamente a una falla distorsionada del sentido mismo que debería tener aquel otrora responsable cuerpo deliberante que, si en tiempos pasados cumplió funciones plausibles y dignas,

hoy carece de toda utilidad, o no sea que se tenga como tal la de facilitar a unos cuantos jefes parroquiales de partido o de grupo, la posibilidad de satisfacer ambiciones o comprometer los recursos regionales en aventuras alocadas. Y todo porque a pesar de la reforma constitucional que quiso acentuarles a tales corporaciones su carácter exclusivamente administrativo, no se ha logrado el cumplimiento de las renovadas normas, en cuanto las llamadas impropia-mente *dumaguellen* convertirse en pequeños congresos para el contrapunteo de personales aspiraciones y la inadecuada manipulación de los fiscos departamentales. Desde luego tiene razón el Presidente cuando reconoce que estas corrupciones y deficiencias no dependen tanto, en veces, de la conducta de los diputados como de las propias condiciones de la misma institución. Criterio incontrastable que induce al mandatario a la convicción de que no solo es preciso cambiar la índole de las legislaturas seccionales, sin examinar más a fondo la supervivencia de entidades como los departamentos, cuya eficacia ha perdido validez ante el logrado empeño de vigorizar los municipios como consecuencia del aumento del situado fiscal. Ha recordado el Doctor López, a este propósito, cómo el departamento, dentro de la concepción de Núñez, vino a sustituir a los antiguos estados federales, como un remedo de su poder administrativo y legislativo, hoy sin vigencia por irroscayables mandatos del tiempo. Acaso en actualidad tal concepción se justificara en 1886 pero hoy carece de bases auténticas porque las circunstancias han variado sustancialmente y ya no cabe admitir tales rezagos de un federalismo carente de justificaciones. Desvelados en el brillante mensaje las diversas hendeduras del sistema



actual, el Presidente concluye su razonamiento con la válida reflexión de que no existe razón alguna para mantener indefinidamente la atelequia departamental, que hoy difícilmente podría sobrevivir — en muchos casos — sin el púdigo auxilio de la Nación. Lo cual justifica el reiterado diagnóstico presidencial, cuando el mandatario, animado por consecuente designio reformista, observa que, mirando al futuro, no alcanza a ver perspectiva alguna propicia a que los departamentos recobren su perdida vigencia, por cuanto cada vez más se comprueba su débil condición de órganos desuetsos. De tal escrutinio de razones — las citadas y otras diversas y muy valideras — surge el anuncio hecho por el doctor López de que no hay como jefe de ninguna fracción y de ningún partido, sino como Jefe del Estado, buscará el camino para remodelar la institucionalización de la vida departamental colombiana, mediante una reforma constitucional para cuyo pronto trámite espera el apoyo, la luz y la consciente colaboración de todos los partidos.

Ha puesto así el Presidente López el dedo en la grande herida nacional, porque a nadie se oculta que tanto las asambleas como los departamentos están demandando con apremio una transformación radical, que los convierta en instrumentos de progreso, dejando atrás lo que son ahora, es decir, simple pesada carga para el difícil tránsito de nuestro desarrollo.

### "LAS CONSTITUCIONES COLOMBIANAS"

El Tema del Derecho Público :

Decía un presidente colombiano que en este país todo lo bueno era in-

constitucional. Y se afirma que en nuestra patria todo el mundo es constitucionalista. Eso nos impulsa a ver la forma de La Carta Fundamental como el marco de referencia de todas las inquietudes nacionales. Cada guerra en el pasado siglo y cada movimiento importante en el presente se han realizado para darle a Colombia una Nueva Constitución. Los ingleses han vivido milenarios sin Constitución escrita y los franceses de 1870 a 1940 tenían un par de Actas Constitucionales que no sumaban una cuartilla de papel a doble espacio. En cambio, nosotros no podríamos vivir sin constitución, así esté vigente solo un artículo de ella la mayor parte de su aparente imperio.

El destino de las pobres constituciones colombianas ha sido el de vivir vueltas la mayoralía de la vida. La de 1812 no podía ser aplicada por Bonillo. La de 1821 fue violada por el Libertador. La de la Confederación Granadina y la de 1863 fue un juguete en las manos de Mosquera. Pero después de cada impulso abusivo del Ejecutivo contra la Carta vigente, se proyecta una movilización colectiva para abolirla o enmiendarla. Y así ocurrió siempre. En 1885 Núñez dijo, al conocer el desastre radical de La Huerfana: "La Constitución de 1863 ha dejado de existir". Entre la expedición de la Constitución de 1886 y 1910, ese articulado no tuvo vigencia alguna.

Los colombianos llamados despectivamente centenarios se unieron contra Reyes en 1909 y reformaron la Carta al año siguiente para hacer posible su vigencia. Cuando se presentó el revuelo de mando en 1930, la juventud propuso una nueva Constitución pero Olaya, en todos los discursos, por táctica o por convicción tradicional, se limitó a decir que se programaba estaba inserto en la Constitución vigente y en

el concordato. La república liberal se condensa en dos reformas constitucionales 1.936 y 1.945. Y al llegar Laureano Gómez al poder convocó una Asamblea Constituyente que le diera al país una Carta sin Título Tercero, declaraba la prensa servicio público y señalaba como traidor a la patria a quien criticara al régimen en el exterior. El gobierno nacido el 13 de junio, además de validar el título presidencial, deseó que la constituyente enmendara la Carta.

En 1.957 los partidos tradicionales y sus ventientes triunfantes diseñaron un plebiscito que parcialmente hoy está vigente. Y al final del término, el día señalado como en la novela de Mejía Vallejo, se piensa en desplebiscitar al país y en cambiar vértebras fundamentales del articulado de hoy para que la justicia, la comisión del plan y el régimen departamental funcionen.

En pocas palabras: la mini-constituyente que se proyecta está en la línea de los episodios nacionales que en cada encrucijada señalan una Nueva Constitución como pre-requisito para la construcción de otro tramo de historia política y administrativa.

La Cálculo de las Instituciones:

La literatura constitucional de nuestro país es la historia clínica de una constitución que no ha tenido posibilidad de vigencia. El 121, el 122, la planeación, la administración de justicia, la intervención en el comercio, la votación en las corporaciones, la designación, la retención de ciudadanos, todo tema inscrito en la constitu-

ción es fuente de conflictos y pleitos. Cada artículo de materia para un libro y los hay muy buenos.

Desde su nacimiento la constitución colombiana no ha podido regir sin problemas. Inclusive hay en nuestro país una especialización en el área constitucional del derecho público para las violaciones reales o presuntas de la Carta. Eso no se ve en otra parte del mundo.

Basta leer el largo articulado de la constitución colombiana, esa especie de código civil casuístico, para ver que es un sembrero de problemas y una coccia de arbitrarios retrojos. Un abogado viejo decía que la constitución de Caro era mala pero que con las reformas la han vuelto peor. Lo cierto es que hay dos instituciones que están en crisis en Colombia: el concordato y la Constitución. Y de la Carta hay temas íntegros que demandan un rediseño original, sin traducciones absurdas, para que audazmente se entregue a la generación presente y a las verdaderas un estatuto que hunda sus raíces y la tierra y en la gente colombiana.

#### *Concordato y Libertad de Pensamiento :*

El articulado del Concordato, su enmienda reciente y muchos artículos de la Constitución, lo mismo que su Prefacio, se oponen a la libertad religiosa que consagra Vaticano segundo. — Ello explica que conservadores como Ospina Canacho en el pasado y Andrés Holguín en la actualidad, lo mismo que el H. R. Sanclemente — hijos y nietos de combatientes — se hayan opuesto al concordato.

"Dijimos a Ospina Canacho :

" Los católicos desechamos como innecesario y hasta inconveniente el dar al catolicismo el carácter de religión oficial en Colombia.

Nosotros creemos que la religión católica es, sus dogmas y en su moral, verdad absoluta y que, de consiguiente, tiene en sus mismas doctrinas fuerza suficiente para imponerse por medio del convencimiento y de la persuasión a todos los espíritus.

Ella no necesita de la violencia, ni necesita del apoyo de agentes extraños, y menos de los gobiernos, para extender su imperio sobre las almas y las conciencias. Lo que los gobiernos con los nombre de apoyo y protección han dado a la Iglesia, ha sido dependencia y esclavitud, y los católicos de Colombia rezamos la conversión de esos contrabandos que con el nombre de concordatos perjudican a la Iglesia en su libertad, y en su moralidad y a los encargados de gobernarla.

Bastanos que la Iglesia y el Estado no estén desconcades y que por medio de convenios especiales las dos potestades establezcan sus relaciones y arreglen su modus vivendi, evitando de esta manera colisiones perjudiciales a la marcha tranquila de la sociedad: en una palabra queremos unión, porque no es posible sin daño común de todos que los elementos de orden viven disociados.

Por lo que respecta a la Iglesia, ella solo pide libertad de culto y libertad de enseñanza para hacer más fructuosa su labor de instruir y moralizar". -

El concordato aprobado recientemente tiene mayores problemas que el anterior. Y la explicación es sencilla:

Colombia a fines del pasado siglo no representaba nada en el mapa y en el concierto de las naciones. Hoy somos motivo de burla por ser

unos papistas que el papa. Alguien felicitaba al doctor Antonio Rocha por el Nuevo Concordato y le dijo: "Usted es acreedor a la gratitud colombiana porque nos sacó -con la enmienda concordataria- del siglo Dieciséis". Mucha luz dan esas palabras!

Como es materia institucional nada es eterno, y menos lo absurdo y lo reaccionario, es probable que antes de diez años la aspiración del propio clero joven, de las miradas religiosas y de los colombianos insertos en la línea del libre pensamiento, encuentren en la separación de la Iglesia y el Estado el punto de ingreso a la vida moderna. No podemos esperar el año 2.000 para salir del Santo Oficio.

Caro, Constitucionalista:

De la extraordinaria obra de don Miguel Antonio Caro lo menos perfecto son los llamados estudios Constitucionales. El ilustre gramático solo conocía la sabana de Bogotá y las realidades de la provincia eran extrañas a su inmensa sabiduría. Ello explica el centralismo de la Carta, además que ese articulado, como lo probaremos posteriormente, es fiel copia de la Constitución española de 1.76. Caro pertenecía a una familia peninsular, sus antepasados fueron enemigos de la Independencia. La Regeneración, La Academia Colombiana y la obra literaria de los escritores principales de 1.880 a 1.930 fue una revancha contra las ideas de la Revolución Francesa y de la Independencia americana. La presidencia imperial, el centralismo, la concentración de toda decisión en una ciudad, son

parte de la carta de 86. Las minas y los baldíos, antes de los Estados Soberanos, pasaron a la nación. La provincia fue desmontada con el pretexto de que todos los problemas nacionales provienen de la Federación. Es una sola batalla de una de las guerras de la Regeneración -la del Cerro de Palonegro- mirieron más colombianos que en todas las contiendas parciales y veniales de la Federación. La palabra erungia en boca de los gobiernos regeneradores era una irritación.

A Caro le faltaba el sentido práctico de Bolívar, de Mariño, de Obando y de Mosquera. El mayor recorrido de su vida lo hizo en su biblioteca. No participó en las faenas campesinas, en las guerras civiles o en la diplomacia que eran la Universidad de la época. Objetivamente analizada la Carta de 86 está bien escrita pero mal concebida. La irresponsabilidad parlamentaria, el fuero presidencial y las demás ideas de las cortes españolas no caben en un país como el nuestro. Es más difícil traducir a Virgilio que interpretar las vivencias colombianas, pero Caro pudo hacer bellamente lo primero sin lograr convertir en normas las antiguas del país en la crisis finisecular.

*Lo Absurdo y lo Superfluo de la Carta:*

Del título primero sobre varios artículos. El mismo preámbulo es un abuso. Es una irreverencia hablar en nombre de Dios.

Incluir los límites del país en la Carta, en una época en que aún Suárez no le había fijado fronteras a la patria, fue un error. Para erigir en departamentos las intendencias y comisarías se cometió la falta de incluir una norma constitucional inflexible en lugar de

dejar al legislador ese reglamento. El Choib, Meta, Guajira y otras regiones han expiado durante ese artículo, y el Caquetá, ya habilitado para ser departamento, cona bajo la cuartela del Departamento Administrativo de los Territorios Nacionales.

El título segundo ha impedido toda inmigración masiva so pretexto de proteger a los nacionales. A la mujer solo hace 20 años se le concedió el voto y los derechos, aún cuando la discriminación salarial y prestacional no ha sufrido cambio considerable. El título tercero, mal copiado de los derechos del hombre, parece una letanía o un listado de obras de misericordia. Pero las verdaderas libertades, las nesles de que hablara el decano Vedel, no tienen garantía en la Carta. El título cuarto -de la religión y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado- es un articulado tan conto como feudal. No hay un hombre civilizado que pueda suscribir en 1.976 las frases allí contenidas.

El título quinto consagra el sistema bicameral. Donde no hay lones ni repúblicas federadas no puede haber dos cámaras. Eso lo sabe un estudiante de primer año de derecho. Las normas sobre Contraloría deberlan tener título separado y bjalá un Ombudoman como el de los países escandinavos para la vigilancia de la Administración. Del título sexto al décimo hay un sinnúmero de artículos sobre las Cámaras Legislativas, aún cuando en la realidad desde 1.968 ellas crecen de funciones. Ni siquiera los embajadores requieren el visto bueno de la representación parlamentaria.

El Primado del Ejecutivo :

Si un Presidente de Colombia no delegara funciones requerirla una jor-



nada de cien horas. La cuadratura del círculo como dicen los teólogos. Inclusive el área descentralizada de los ministerios es de nombramiento del presidente. Los ministerios no tienen oficio ni pueden tallar con su propia cuadrilla.

Los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales son designados por el jefe del Estado y así las cosas se enfrentan a la cartera a la cual están vinculados o adscritos. Los gobernadores son de libre nombramiento y remoción del presidente, sin que las regiones puedan decir palabra alguna.

Por ello todo el que se cree con un modesto piso político aspira a quedar representado en los gabinetes y alcaldías y ya no hay gobernador que cumpla el semestre en los departamentos conflictivos.

Los títulos Once y doce consagran lo que Vallerilla Lenz llamó el Cesarismo Democrático. Asturias, Valle Inclán, Samiento, García Márquez y Arguedas deben haberse inspirado en la Constitución colombiana para advertir que sus caudillos bárbaros bien habrían podido gobernar con nuestra Carta sin violar norma alguna. Sin embargo, esos dos títulos que consagran el primado bonapartista del ejecutivo no han estado vigentes casi nunca. Es el artículo 121 la norma preferida de los administradores públicos de Colombia. La batalla se hace desde la oposición contra el 121 y con él y solo con él se gobierna después. Así ha ocurrido desde Núñez.

Otros Cuerpos Superiores :

El consejo de Estado, tan importante en Francia, acá es un simple jurisdicción contenciosa de los actos ilegales del Ejecutivo. El ministerio público, tan importante en la Procuratura Soviética,

hasta ahora empieza a tener tareas. La administración de justicia no tiene presupuesto propio, depende del Ejecutivo en lo fiscal y carece de recursos técnicos para sus tareas fundamentales.

La fuerza pública no es deliberante pero opina siempre sobre la situación, las ideas políticas y falla en juicios contra los civiles. Pero se le quita a la policía y a las fuerzas armadas el derecho al sufragio como si sus miembros no fueran colombianos. Con voto secreto el ciudadano vinculado al accedido oficio de las armas puede sufragar en las democracias más avanzadas del socialismo y del sistema liberal. En el título sobre elecciones se habla de todo menos de la presencia de la oposición en los mecanismos encargados de vigilar los procesos electorales. Desde la elección de Reyes a principio del siglo, más de la mitad de las elecciones han sido discutidas por la ausencia de equidad representativa en el poder electoral.

### La ciudad y Su Región :

La administración departamental y municipal es hoy punto de discusión y la miniconstituyente de ocupará de ello. Así como están los departamentos es mejor que sean abolidos, según la vieja tesis de Marcel Allier y de Tascón. La definición de gobernador que da la Carta es una aberración jurídica y administrativa. El situado fiscal es como el caronelo que le da a un menor el tutor que devora los bienes del infante. Solo una redistribución de renta que deje alguno de los impuestos mayores en manos de los departamentos, podría salvar a las regiones. El impuesto a las ventas, o a la renta

o a las aduanas podría quedar en manos de fiscos departamentales debidamente asistidos para su recaudo e inversión por los poderes centrales.

Las funciones de las asambleas ya han sido criticadas desde todos los ángulos de la opinión. Las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y el distrito Especial de Bogotá no podrán organizarse dentro del confuso articulado de la Constitución vi-

gente. El título diecinueve sobre hacienda no puede caber en una Carta descentralista porque los bienes y recursos que deben quedar en posesión de las ciudades y de las regiones para llegar a una transferencia de activos y recursos hacia la periferia.

Jurisdicción Constitucional y Enmienda de la Carta

Como la constitución de '56 ha sido de tal difícil aplicación a los casos usuales de la Administración y de la vida colombiana, desde 1.910 se ha creado recursos para que en cada decisión haya jueces que definan su exequibilidad en duda. Es un mecanismo altamente perfeccionado en los Estados Unidos y muy usado entre nosotros, para mantener la vigencia de orden jurídico y preservarlo de los impulsos abusivos de la administración y sus gestiones.

La enmienda a la Carta en dos vueltas, en dos días concretamente, la hace flexible. Una Constitución debe ser marco de garantías, un refugio de los débiles como dirían sus autores pero así es una camisa de fuerza. Un país puede requerir, sobre la marcha de angustias nacionales, una variación de su sistema y solo una Constitución amplia, de fácil reforma, puede dar cabida a las inquietudes de un

una nueva (constitución) federal y socialista puede darle a gober-  
 de la riqueza e pocas manos y de la gorta en pocas ciudades, solo  
 Pero yu finalizando esta centuria, en estos años de la constitución

las constituciones del siglo diecinueve.  
 leyes, la forma socialista vividos en las vertebra de las vie-  
 bilta del emar, de la (arta de Quetzaro y de los laborata  
 de la (constituyente francesa se unieron, en la época de la Repu-  
 (codo y de la Administración. A las constitutas de Fiedelista y  
 de tipo liberal no son suficientes como tratamiento de trabajo del  
 (acero que, pasada la Segunda Guerra Mundial, las constituciones  
 pública Federal.

para desear lo mejor-France Llanó con su palabra sencilla la Re-  
 by, podría ser tratamiento indiano, en como delecta y limpia,  
 no cometa y que el sonido de El (abre de liberata-ante Ignota-  
 bueno. Solo una (constitución nacida de las realidades que (oro  
 forma porque sin buena herramienta las antijicia no logran nada  
 No bujemos el cadáver nio ardo. No basta con elegir a los mo-  
 Hines) y (oro en la revisión de 6 le deon al pala ya noperm.  
 las ibla nequele rearchia hacia una nueva (arta fundamental. Lo que  
 Pero craligadaa elemtalante las tratituciones y las cosas, (o-  
 Al pala le hacen falta muchas cosas. El alateca está en cala.

Solución : Una Nueva (arta Fundamental:

sumo en ebullición.

nantes y gobernados un arma para salir del subdesarrollo y del atraso. Colombia necesita muchas cosas, hemos dicho renglones arriba. Pero por lo pronto lo prioritario es estudiar las bases de una Nueva Constitución.-

### " INSTITUCIONES Y REFORMAS "

Creo útil, en el debate abierto por el Presidente López Michelsen -sobre la institucionalización- que se enlace con el de la convocatoria de una Constituyente, comenzar, como cuestión de método, preguntándose qué son las instituciones, en qué consisten. Porque suele hablarse de ellas, a un en círculos cultos, dando por sentado que se conoce su significado y en verdad esta queda difuminado detrás de las grandes palabras. Que encubren la arena conceptual, o por lo menos su precisión rigurosa.- Si de algo requerimos es, justamente, de la objetividad, de la sistematización en el análisis del contexto colombiano. Que, a su vez debe insertarse en el panorama crítico mundial y latinoamericano.

Para mí, confrontado tesis antiguas y nuevas, llegando inclusive a las novedosas, aparece más clara y completa, en su elementalidad, la definición del profesor Maurice Halbwachs. " Las instituciones son las formas visibles del orden... " El orden, específicamente constitucional, " está formado por las instituciones sociales, a lo que es lo cetero, por las organizaciones fundadas sobre ideas y servidas por voluntades humanas subordinadas a estas ideas ".

En opinión del notable constitucionalista francés, " Las institucio-

nes están destinados a secundar la acción de las creencias y de las voluntades individuales" Lo comparto en el sentido de que por sí solas están en imposibilidad de realizar el equilibrio, -anhelado y desfigurado- entre el poder, el orden y la libertad, y se sepan, por juzgar que le hace falta el ingrediente social, colectivo, sin el cual es inconcebible el discurso contemporáneo.

Medio siglo después un contemporáneo suyo, Ilustre también, cuya catedra resfulge en la universidad europea Maurice Duverger- tiene más incidencias de lo que a primera vista parece con Hauriou.

Incorpora con luminosidad dialéctica elementos propios y lo critica en ciertos aspectos, pero coincide en lo que aquel llaman, contraponiéndolo inteligentemente en la explotación de las instituciones, el método de los hechos y el método de las normas. Lo irpele una pasión razonada por la desmitificación, por el encuentro de la realidad, muchas veces disfrazada, recubierta por solemnes declaraciones formales e inerectas.

Según Duverger "podría reservarse el término institución a un conjunto de ideas, de creencias y de usos que constituyen un todo coordinado y orgánico". Enfáticamente advierte que si nos quedamos en el solo análisis jurídico de las instituciones políticas y no incluimos el sociológico, perderemos la noción de cuanto sucede actualmente. En lo cual coincide, y creo debe relevarse en un país como el nuestro donde subsiste cierta inclinación a atribuir a las solas reformas normativas unas virtudes mágicas que están lejos de poseer. Y en que se subestima el papel de los elementos invisibles del or-

den cuya decadencia arrastra los otros.

Pero eso en Colombia se aprueban reformas constitucionales pero no se institucionaliza el país o, más directo, se sigue desinstitucionalizando, a pesar de las reformas enmiendas a lo que llamamos Carta Magna siguiendo una costumbre británica. Por ello, también, el poder personalista, subjetivo, de influencia, sigue siendo mayor que el institucional, objetivo, privan los intérpretes ejecutores, y en la otra orilla, a manera de desafío al orden, encontramos grupos "alzados" -por vías heterodoxas- contra el orden.

La rebelión frente a unas instituciones en alguna medida nominales, vacías de observancia, pero elocuentemente impresas y sustentadas sigue su curso. No creo exagerado decir que el fenómeno relevante hoy es la desinstitucionalización progresiva, rimetizada. El fondo subvertido con las apariencias intactas. Un aire de resignación o de importancia reconocen sectores que podrían estar contribuyendo a diseñar instituciones nuevas y operantes. El sistema parece concebido para: exaltar la subordinación, para desaltar lo que no sea una especie de reformismo parlamentario heredado de antaño.

Eso es lo primero que rechazamos.-

ACORDADO DEL PRESIDENTE LÓPEZ, ANUNCIANDO  
PROYECTO DE REFORMAS:

Dijo el señor Presidente de la República Doctor Alfonso López Michelsen en su mensaje al Congreso al clausurar sus sesiones el día a las diez y seis de Diciembre del pasado en las siguientes palabras, expresivas de un deseo de cambio: "Tan grandes como son los méritos de los miembros del Congreso, que me complace en registrar y de los cuales quiero dejar testimonio, no se me oculta que la circunstancia de estar su labor encuadrada dentro de parámetros precisos contribuye grandemente a arrojar el saldo favorable a que vengo haciendo referencia. ¿Por qué no declino? Por el hecho mismo de estar el gobierno sometiendo constante ante nuevas iniciativas al estudio del Congreso, uno y otro órgano del Estado se ven comprometidos en un intenso trabajo. Proceso muy distinto se cumple en el caso de las Asambleas Departamentales. Recientemente tuve ocasión de poner de presente de qué manera estos organismos, que van decreciendo cada día en importancia contribuyen a crear el escepticismo y a fomentar la crítica raras veces infundada, que repercute contra el régimen representativo. Las noticias sobre la actividad de las Asambleas que llegan al conocimiento del grueso público, versan la mayor parte del tiempo sobre alzadas de dietas, elecciones o renuncias de funcionarios departamentales y, principalmente de los Contralores, al vaiven de las coaliciones que se configuran.

El país, con razón, tiene que enterarse asombrado del costo de



tales organismos, superiores en ocasiones al de salud o de obras públicas, de cuyo exiguo sin los aportes nacionales. Los integrantes de algunas Asambleas Municipales se han decretado emolumentos iguales o superiores a los de los congresistas y, en todo caso, muy por encima de lo que deberían funcionarios del sector central como son los propios ministros del Despacho.

Es un espectáculo deplorable, que no he vacilado en atribuir, en mayor grado a las deficiencias de la institución que a los propios diputados. ¿Qué utilidad tienen hoy en día las asambleas, cuando en muchos departamentos la totalidad de los presupuestos departamentales se dedica a gastos de funcionamiento? Examinado a más fondo el problema cabría preguntarse, no ya acerca de la Asambleas si no de los departamentos mismos como divisiones territoriales. ¿Qué actualidad tienen como instituciones frente al robustecimiento del Municipio como consecuencia del aumento del situado fiscal? El departamento dentro de la concepción de Nuñez, vino a sustituir a los antiguos Estados federales, con un rasgo de poder administrativo y legislativo, que va perdiendo vigencia con el transcurso del tiempo.

Si en 1.86 era claro que no se podía pasar subitamente de los Estados Soberanos a una división totalmente nueva y fue necesario que estas subsistieran, con el carácter de departamentos, en una época en que Costados como el Cauca, comprendían el Chocó, el Valle, el Cauca, Mariño; el Putumayo es imposible en 1.975, después de que las divisiones patrocinadas por leyes demostraron su bondad, según concluyendo cualquier nueva división territorial con el costoso aparato administrativo y legis-

que aparece la Constitución de Nuñez .

Las experiencias , al crear nuevos departamentos durante el Frente Nacional , han sido muy distintas . Si algo resalta con el transcurso del tiempo , es el recargo económico que implica para las seccionales tener un Gobernador con cuatro , cinco o seis secretarios , que vienen a ser una caricatura del ejecutivo central , en donde existe una secretaria de gobierno , otra de hacienda , otra de obras públicas otra de desarrollo , otra de planeación etc , pero , en este caso , muchas veces sin fondo para adelantar tarea alguna , como sucede en la mayoría de los departamentos . Si tales Secretarías carecen de objeto son en cambio , bien condicionadas por los diferentes grupos , como parte de un aparato que suple a la carencia de organización de los partidos , sirviéndoles de soporte en la esfera de lo regional . A su turno , estos secretarios o pseudo-ministros , determinan con su actividad y a través de los nombramientos la suerte de los diputados , a quienes le deben su designación . La política en el mal sentido del término , entendida como "politiquería" , inficiona el organismo departamental con el ensayamiento desahogado de energías y de recursos . Las consecuencias para la administración pública suficientemente calificadas por el lector desprevenido , que no establece la relación entre los problemas laborales y de orden público que se suscitan periódicamente y el pésimo manejo del fisco departamental .

En el curso del presente año , para citar , sin nombrarlos , algunos casos , nos ha tocado contemplar como gobernadores ya reemplazados pero cuyo sucesor no se habla posesionado todavía aprovechan las últimas horas de su mandato para nombrar 300 , 400 , 500 maestros , sin partidas presupuestales

para pagarlos y en no pocos casos sin aulas en donde brindarle la oportunidad de poner en práctica sus precuantos conocimientos. Cuando se habla de que en este o aquel departamento se ha decretado un paro por el no pago de maestros, es necesario que el público entienda que tales maestros, a cargo del departamento fueron nombrados a sabiendas, sin recursos para hacerlo, pero con la esperanza de que, ante la inminencia de una situación de orden público el gobierno nacional se viera obligado a proceder haciendo donación del faltante el respectivo departamento. Es un tratamiento inequitativo con aquellas secciones del país en donde se lleva rigurosamente la administración pública dentro de las normas presupuestales, que el gobierno aun cuando contara con fondos para hacerlos tal puede patrocinar. Caso semejante se viene presentando con respecto a los recursos, provenientes del impuesto a las ventas de licorés y dedicado a sostenimiento de los hospitales departamentales. Mientras unos departamentos cumplan rigurosamente con la Ley, otros recurriendo a una venta entre entidades departamentales, burlesca el impuesto exactamente con aquellas empresas industriales que tienen una producción a la cual vende a costo de precio su propio producto. Será justo que unos departamentos hagan su aporte al sostenimiento de los hospitales ajustándose en todo a la Ley, mientras otros exigen la contribución del poder central, con la amenaza del paro, dos años de haber desviado habilitosamente hacia fondos comunes los ingresos con destinación específica provenientes del impuesto sobre ventas de licorés? Cuando yo hablaba, hace algunos meses, de "institucionalización o catástrofe", no lo hacía a oscuras del proceso de desintegración que se viene ampliando

como consecuencia de los desafueros que se cometen a nombre del fuero departamental. El deterioro ha llegado a un tal grado que ya el propio Congreso Nacional pudo enterarse de como una Asamblea Departamental pretendió pasar una proposición de anexión del territorio patrio a un país hermano, que no lo estaba reclamando ni aspira en forma alguna a adquisiciones territoriales a costa de Colombia, pero se trata, simplemente de un ejercicio más del poder de hacer daño a nombre de las regiones y beneficio particular. Es la extensión elevada a la categoría de figura de derecho público. Pero yo pregunto, Podría indefinidamente mantenerse, dentro de la cual encuadramiento, la entidad departamental, que difícilmente podría sobrevivir en algunas de las secciones sin el auxilio de la nación?. No estaríamos pagando demasiado caro este simulacro de los estados soberanos, trasladados a las 22 secciones de Colombia con un costo fiscal, económico y social considerable?. No se está produciendo, simultáneamente, con la excesiva centralización Nacional una centralización semejante en lo departamental, a expensas de las provincias o regiones?. Cuando culera que me corresponde designar gobernadores, en un país con 25 millones de habitantes, me formulo el interrogante de si existe de alguna otra región de lat tierra, con entidades territoriales tan extensas dentro de un régimen unitario, que obliga al Presidente seleccionar por intuición o recomendaciones a sus agentes. Lo lógico sería, para no obligar al presidente a buscar el bolígrafo, que tanta controversia suscita en las querrelas internas de los partidos, escoger entre recurrir al sistema de la elección popular para los gober-

noches o sub-dividir en secciones más pequeñas -provincias, cantones o subprefecturas- a los actuales departamentos, tal como quiso hacerlo el presidente Reyes, aboliendo las asambleas y dejando al gobernador con las funciones de coordinar a la vez entre el antiguo departamento y el poder central y las provincias entre sí con vida propia, las unas frente a las otras,

mirando al futuro, y no al pasado, como creo que es la función del político, por contraste con el erudito, debe declarar sinceramente ante la representación nacional, que no ve, en el porvenir, perspectiva alguna para que los departamentos recobren su perdida vigencia, si no que, por el contrario, aparecerán más y más como una institución de sueta, en los términos del constituyente de 1. 86, que, bajo el lema de "Descentralización política y Descentralización Administrativa" quiso darle "contentillo" a los resoldos federales, olvidándose de las provincias y los municipios que son una realidad más tangible. No ignoro que Colombia está asediada de problemas sociales, económicos, sanitarios, ecológicos, que cuando se avocan problemas como este de la Institucionalización departamental suelen escribirse en su contra por espíritus apocados. Se dice con alarde de petulancia revolucionaria, para que reconsiderar nuestras fronteras marinas si existe como un proble prioritario el desempleo? Para que reforzar las asambleas, si el problema es del bajo ingreso per-capita?. El gobierno que tiene a su cargo la totalidad de la administración pública y la gestión política, a nombre de los dos partidos tradicionales, no puede descuidar aspecto alguno de la administración, cuando to-

dos en tumultos golpean a la puerta.

Ordenar, disciplinar, enmarcar dentro de las reglas extractas e impersonales la vida colombiana en distintas manifestaciones es la tarea en la que se encuentran comprometidos a fondo este gobierno, cuya frecuencia, se presenta una flagrante contradicción entre el derecho positivo desueto y la realidad social. Así, por ejemplo, no se podría decir que, en materia de contratos administrativos, Colombia carece de Instituciones. Existen disposiciones dispersas, anacrónicas, contradictorias con razón de la interpretación que se les había dado a través de los años por los tribunales. En uso de las facultades extraordinarias que fueron conferidas por el congreso nacional en sus sesiones del año pasado, el gobierno a expedido un nuevo estatuto de contratación administrativa que recoge y asimila el fruto de las distintas fuentes, encuadrando la actividad negociadora del estado dentro de un contexto claro y de fácil manejo. En el mismo orden de ideas es muy satisfactorio registrar de que manera los partidos representados en el congreso coincidieron en la necesidad de incorporar entre las instituciones colombianas las del Divorcio. No quisiera equivocarme en el alcance de esta medida de la cual se apartaron algunos voceros minoritarios del partido conservador, que dejaron sus respectivas instancias, sino por un aspecto seguido. No es cierto que en Colombia no se practique el divorcio o que la sociedad lo mire con el mismo desvío con que lo hacía hace 50 años. El divorcio en el extranjero, aun de los matrimonios católicos es un accetijo jurídico, consuetudinario y tolerado

por la Colombia contemporánea.

Cuando se ha hecho por institucionalizar la disolución del vínculo matrimonial, tratándose del matrimonio civil, es transformar irregular lo que era regular bajo la legislación anterior como era reconocer, para ciertos efectos, una institución extraña a nuestros derechos positivos, cuando se cumple en el extranjero, no obstante el estatuto personal que es norma de nuestro código civil.

Es la razón que me mueve anticipar a los señores miembros del congreso, que no ya como jefe de ninguna fracción ni de ningún partido, sino como jefe del Estado y con quienes quiero acompañar buscaré el camino para hallar la institucionalización a la vida departamental colombiana mediante una reforma constitucional. Abri-  
 go la esperanza de que en este empeño de reajuste, que reclama lo que ser convocado en llamar el país nacional, contaré con el apoyo, la luz y la colaboración de sectores de los distintos partidos, a quienes no se oculta que no será el actual mandatario quien conseguirá beneficiar su administración con el saneamiento de la vida departamental....." .-

( 26 )

## CAPITULO SEGUNDO

### " 20 AÑOS DE CONTRADICCION CON EL PASADO DE COLOMBIA "

*Colombia es un país que vive en proceso de reforma y situación, suplentación y cambio; siempre en trance de inestabilidad administrativa y experimentación. Los últimos 20 años se caracterizan por una sistemática contradicción con su pasado; ha abjurado de formalidades institucionales, se ha lanzado a la deriva con afán de ser distinto, de vestir otros ropajes, llamarse otro modo, liberarse de lo anticuado o tradicional, así sea preciso sacrificar el rasgo sui generis de su personalidad.*

*Está. en una época de reforma y contrarreformas.*

#### "Provincias y Departamentos"

##### Proceso Histórico-Legal:

*No acababa de establecerse el gobierno de 1.810 cuando ya surgía la polémica entre centralistas y federalistas, revelación de la pugna entre la capital y las provincias. Apenas se implantó el de 1.819 y ya sonaban trompetas de inconformidad en los confines del naciente Estado. Se dictó la muy democrática constitución de 1.821, y siete años luego resuena en Ocaña la voz de reformarla, atendiendo un llamado de meses anteriores.*



( 27 )

Los años 1830, 1832, 1843, 1853, 1855 a 1856, 1863, 1905, 1910, 1936, 1945, 1954, 1968 son principales estaciones del viacrucis constitucional que ha recorrido el país en siglo y medio, sin contar los paraderos intermedios señalados por actos legislativos que como las constituciones han servido de presea para destruir en la historia patria el nombre de los gobiernos que lo propusieron o sancionaron. Ciertamente no todas han obedecido a un criterio evolutivo sino al capricho o a las conveniencias transitorias.

Tampoco quiere decir que ello sea condición para darle al país una economía moderna, actualizada o de moda, pues Estados Unidos, el país más avanzado del mundo, se rige por la constitución más antigua.

Las otras naciones hispanoamericanas presentan el mismo caso nuestros pero más exagerado, de graves características en los centroamericanos, donde cada gobernante lleva en el bolsillo una nueva o distinta constitución. En América no hay dictador que a los pocos días de serlo no anuncie reforma, para lo cual siempre cuenta con constituyentes a pesar de que estos saben que caído ese gobierno será derogado lo que hicieron.

Pero han sido sistematizadas esas reformas? O simplemente fueron de quitar y poner? Diría que en vez de ir perfeccionando el sistema democrático, que fue el que dio origen a las Repúblicas americanas, lo ha ido reformando, desprestigiándolo, derribán-

dolo del pedestal donde lo erigieron sus fundadores,

No podemos apartarnos de la estructura fundada en el sistema representativo por legítima elección del pueblo. Es contrario a la ortodoxia de ocúltica toda renuncia que este haga de sus facultades esenciales o los cuerpos colegiados de las suyas.

Lo que carezca del requisito electivo, debiendo ser así, es flagrantemente contrarrevención al espíritu y los principios de la Democracia. Un análisis de nuestras Constituciones nos llevaría a pensar que varias se han extraviado de los preceptos doctrinarios, que todavía no nos hemos formado conciencia de lo que es y como es la Democracia. Por eso cuando las leyes son difíciles de violar parece más fácil refrenar la Carta Fundamental.

La corazón Político-administrativa del país está, no engrazada e l la ligera, sino enraizada en el túctano de la conciencia popular, en la tradición y la costumbre, en las leyes que ven siglos más allá, pasando por la legislación napoleónica y la española de Don Alfonso hasta llegar al "Corpus Juris Civilis" de Justiniano en el siglo sexto de nuestra era.

De ahí por qué es peligroso truncar de la noche las Instituciones que encarnan una evolución secular. -

La Democracia en la Provincia :

En la estructura Constitucional de Colombia hay dos piedras

( 29 )

que pesan mucho : el municipio y el Departamento, lo municipal y lo departamental, vale decir las asambleas y los cabildos, que son la cepa psicológica, histórica y sanguínea de la Nación, consecuente y mas sensato sería robustecer estos organismos en vez de arbolitos, perfeccionarlos en vez de dinamitarlos.

Suprimirlos no sería una revolución sino una alteración o adulteración. Lo que inspira o incuba la revolución es la injusticia, no el deseo de cambiar, sustituir o reformar.

Los municipios y departamentos no fueron inventos del constituyente de 1886 sino resultado de una evolución organizativa que procede en pequeña cuota de la organización social aborigen y en otra mayor de la organización social española, que aunque dominante al implantarse en nuestro medio respetó la contribución de aquella a aceptar costumbres de gobierno nativas.

Cuando a fines del siglo de la conquista empezaban a fundarse los primeros nuevos pueblos indios con elementos humano autóctono y norras hispanas, los caciques de las capitánias o parcialidades que los formaban fueron investidos del carácter de Tenientes y Alcaldes, cargos en los que se educaron para el gobierno local, ahí está el origen del municipio en el país, entidad que lo largo del gobierno colonial fue perfeccionándose hasta llegar a los pomposos ayuntamientos con todo su complicado aparato de administradores. Si esta estructura se corrompió no fue por culpa del sistema sino por la mala fe y abuso de

quienes ejercían esos cargos. . (Eso de llamar cacique al jefe político de un pueblo o región, es un regionalismo de despectivo en nuestro idioma, pues hasta en parís hay caciques si así queremos dominar a los líderes del barrio)

Luego con la Independencia, vino a la supresión de esas jerarquías ostentosas, y se robustecieron los Cabildos como nervio vital del sistema representativo .

Entonces, arrancarle a los Municipios la medula hispano-india y tratar de cabiarcela es como difícil y ante todo un absurdo teórico .-

Los Municipios ni los Departamentos están configurados caprichosamente, pese a algunas incongruencias de jurisdicción. Proceden de la configuración social de los poblamientos aborígenes y de las parroquias españolas, de la relación y política entre habitante y habitante, de un derecho adquirido sobre la geografía, todo lo cual constituye la heredad provincial, el lar, un conjunto llamado patria chica, que por consenso con otra forma de grande llamada patria.

En torno a las antiguas ciudades y en su comprensión territorial se integraron las Provincias, cuyos pobladores indios fueron gobernados a través de los encomenderos "vecinos" de ellas. Luego, los pueblos fundados en esa jurisdicción siguieron dependientes de la ciudad, que después se llamó cabecera provincial o de Cantón. En aquellos poblados, en la época colonial, ejercía la autoridad un alcalde pedáneo nombrado por el Cabildo de la ciudad.

Hubo unos de mayor importancia, las Villas, y también contadas parroquias, que por su situación y pre-eminencia también vinieron a ser cabeceras. En Cundinamarca tenemos como Ejemplo las ciudades de Tocaima y La Palma, La Villa de Guaduas las Parroquias de Zipaquira, Ubaté, Chocontá, Facatativé, Fusagasugá, Caqueza, Guatavita.

Tan honda es la raíz de la provincia que algunas se formaron dentro de los linderos primitivos de las tribus aborígenes. Por ejemplo, Tocaima en la jurisdicción de los parches, al comienzo abarcando ambas riberas del Magdalena y luego reducida al sector parche de la banda oriental de dicho río. La Palma en la jurisdicción de los collmas, y Fusagasugá en la de los Sutagos.

En consecuencia, es desconocimiento de la historia y de la sociología decir que los Departamentos, que son la reunión política solidaria de varias provincias, "son divisiones territoriales mas o menos arbitrarias", que no corresponden a un determinismo geográfico, socio-económico y político.

Es tan fundamental la provincia que en Cundinamarca las trece en que se dividía su territorio hasta 1.930 todavía tienen vigencia social y electoral y son un conducto orientador de la administración departamental.

## Representación Regional:

### Las Asambleas:

La Provincia de Santa Fé, que en La Colonia abarcaba toda la sabana chibcha, en 1.810 se convirtió en Estado al congregarse en torno a la ciudad de su nombre los pueblos de su jurisdicción y allende ella por ser la sede del gobierno.

Los constituyentes que vinieron al Colegio Electoral de 1.811 y votaron la Constitución que creó el Estado de Cundinamarca de 30 de Marzo, sancionada el 4 de Abril, actuaron en representación de ciudades y pueblos, vale decir de las provincias, y tan respetable fue esa representación que en la Constitución de 1.815 se dividió el territorio del Estado en Cantones, palabra esta importada de Francia que reemplazó a los Partidos y Congregamientos Españoles.

En la Nacional de 1.821, o de Cúcuta, el departamento de Cundinamarca, que así se llamaba Colombia, se dividió en provincias, cantones y parroquias. Cantones eran las cabeceras provinciales, y parroquias los pueblos de blancos o de algunas importancia, pues los indios o chiquitos estaban en proceso de gestación.

Algunos de esos cantones, en Cundinamarca, recibieron el título de Villa, que ya en la era republicana se hizo extensivo a muchos.

Esta carta, genuinamente democrática, les dio derecho electivo y representativo: a los cantones un cabildo en el que tenían voz los representantes parroquiales, a las parroquias el suyo, a las provincias una asamblea elegida por aquellos, la cual a su vez

elegía al presidente y a los senadores y representantes.

En 1832 el país tenía 15 provincias, que llegaron a 36 en 1853 de las cuales se formaron los Estados Soberanos, que tanto dolieron por su belligerancia, argumento convincente que Rafael Núñez tuvo para liquidar el federalismo e implantar el centralismo, que si de un lado unificó, de otro apabulló a las Provincias y Municipios. Y como el Regenerador todavía tiene seguidores, pues hoy quienes piden la abolición de los Departamentos, entre ellos primero el profesor Tulio Enrique Tascón, quien en su libro "Historia de Derecho Constitucional Colombiana" dejó la iniciativa como enseñanza,

La ciudad y la provincia se complementan pero al mismo tiempo son antagonistas; querer despojar a esta de atribuciones que son derechos inherentes, de facultades de autogobierno que nacieron con ella, es atentatorio a la esencia de la Democracia.

La representación política regional fue primero que la partidista. Los congresos de la época heróica los eligieron no los partidos políticos sino los vecinos de parroquia, o sean los pueblos y provincias, que voluntariamente se asociaron para crear un superestado que defendiese su libertad común. Este es el antecedente, el origen, de las asambleas Departamentales, y la razón que les da derecho a subsistir e imperar como expresiones de la voluntad popular provincial.

34170

El Departamento detiene, práctica o teóricamente, los exccos

centralizantes de la nación y supervigila directamente al los Municipios con la facultad que estos mismos le dan. No se olvide que primero fueron las Provincias y Departamentos y después la Nación; que esta es el efecto y aquellas son las causas. Las Asambleas es lo más institucional e institucionalizado.

Si funcionan mal no es por culpa del sistema; si unos las han desprestigiado, otros las han exaltado como época primaria de la Democracia; si son organismos inoperantes es porque la ley y la constitución les han quitado atribuciones; las han decapitado gradualmente. Es una inconsecuencia que los legisladores, habiendo sido casi todos diputados, al llegar al Congreso se convierten en enemigos de las Asambleas que fueron su escuela parlamentaria.

Si los gobernadores no pueden resolver situaciones mayores, es porque les quitaron facultades y están interferidos por lo agentes nacionales. Si los Departamentos y Municipios son pobres, en buena parte se debe a que la Nación les ha quitado impuestos y rentas. Los institutos descentralizados nacionales son el ariete fulminante que ha ido arruinándolos, invadiendo su jurisdicción, interfiriendo su administración, imponiendo impuestos y contribuciones en tierra ajena. A tal extremo ha llegado esa invasión que la sola llamada telefónica de una reconógrafa de la administración nacional intercepta una disposición regional y hace destituir un Alcalde. Y tanto mayor es el despojo por parte de la Nación que hace unos años el Infopal y el Electrazuras absorbieron



las empresas departamentales de acuerdo y alcantarillado y de electrificación, sin devolverle a los Departamentos lo que en ellas invirtieron y tampoco a los Municipios, los auxilios nacionales a favor de estos que esas empresas en sus nombre cobraron.

Sin embargo, se dice que la autonomía regional solo tiene pretensiones burocráticas y electorales. Es que en Bogotá y demás capitales no las hay? Es que los Municipios y Departamentos no tienen derecho a crear su propia burocracia? O es solo de la Nación?

La ruina de algunos Municipios no se debe tanto a falta de ingresos suficientes sino a una mala administración por culpa de un código Municipal que lo cohibe y otro código de resoluciones prohibitivas de varias dependencias nacionales y aun Departamentales. Los hay que no tienen con que comprar un bulto de cemento, pero cuentan en los bancos depósitos de un millón y más de pesos, que no pueden mover porque los organismos reguladores o interventores no permiten. De ahí porqué no hay crédito bancario para los municipios sino crédito municipal para los bancos, lo cual puede comprobarse viendo los saldos en 31 de Diciembre, que en Cundinamarca no bajan de 50 millones.

Pospulados para una Reforma :

El ensayo reformista a que se quiere arriesgar la estabilidad

( 36 )

administrativa es peligroso e inconsecuente; es bien un acto desesperado aclamado por reformadores de profesión. Lo que resultaría de suprimir las Asambleas no en su totalidad abolición sino la situación por un Consejo Administrativo, ya no elegido por las provincias que forman el Departamento, sino nombrado por los grupos de profesión, muchos ajenos a ella con el agravante de que aquellos los diputados, conocen al Departamento, algunos, lo sienten y sufren, y estos, los consejeros, no. Ya tenemos ejemplos: Los consejos de Rafael Reyes en 1905 y los de Rojas Pirilla en 1954.

Postulados para una reforma, que someti a consideración del tercer congreso de Municipios en Cundinamarca:

- a- ) Devolverle a los Departamentos y Municipios las facultades que les dió la Carta del 86 y ampliárselas.
- b- ) Doble mas autonomía a Las Asambleas y gobernadores, alcaldes y Concejos en materia administrativa y fiscal.
- c- ) Respetar los bienes y rentas de los Departamentos y Municipios.
- d- ) Participarle de los impuestos nacionales que en ellos se recaudan una cuota proporcional de su producido.
- e- ) Darles a las Contralorías Departamentales amplias facultades

( 37 )

- des para fiscalizar la administración y verificar sobre el terreno las inversiones.
- f-) Descentralizar de Bogotá los organismos de la administración nacional que deben tener sus seccionales en los Departamentos.
  - g-) Indemnizar a los Departamentos y Municipios del usufructo por entidades nacionales o de otra jurisdicción, de los recursos naturales de aquellos cuando los explotan con fines comerciales.
  - h-) Darle a los Departamentos mayores facultades para explotar sus licencias y loterías, cuyas empresas son operantes y benéficas que haciendo de todas ellas una nacional, pues esto es llevar al máximo la centralización, y si "contineros" son los Departamentos por tenerlas, más "continera" sería la Nación por lo mismo en mayor escala.
  - i-) Que los bancos reconozcan y paguen intereses a los Departamentos y Municipios por los dineros depositados en ellos inmovilizados durante más de seis meses.

Finalmente he de agregar que en los Congresos Nacionales de Municipios se han representados solo las grandes ciudades y capitales, por consiguiente no ha tenido en ellos voz ni la provincia ni los pequeños Municipios. -

Los anteriores numerales dicen en relación con el proyecto presentados por el Dr. Roberto Velandía, que no han tenido consideración.

## " CAPITULO TERCERO "

## " LA REFORMA DEL REGIMEN DEPARTAMENTAL "

*Diversos Conceptos :*

*Variados tratadistas de derecho público, emitieron conceptos, acerca de reforma al regimen Departamental. Creemos prudente hacer una relación de ellos, por ser imprescindible para ilustrar el tema que nos ocupa.*

*Concepto del Doctor Alejandro Galvis :*

*"Tal como están las cosas, el pueblo no tiene criterio para elegir "*

*Se me ha invitado que imita mi opinión de propósito de la reforma constitucional propuesta por el Presidente López Michelsen alusiva al régimen de la administración departamental.*

*Sin desconocer la importancia de estas materias yo quisiera una enmienda más amplia, que abarca las diversas cuestiones que han sido tema de discusión y sobre las cuales se advierte un notorio consenso nacional. Principiando por fortalecer el régimen presidencial, que ha sido debilitado con la creación de tantos institutos descentralizados que giran como ruedas locales dentro de su propia órbita, y algunos de los cuales han sido señalados co-*

( 39 )

mo instrumentos de despilfarró, peculados e indebidos manejos. Con visible agravio para los presupuestos nacionales a los que han contribuido a desquiciar de sus bases con millonarios déficits.

Si el régimen presidencial —que en mi concepto es el mejor de los regímenes por su eficacia, dinamismo y responsabilidad legal— ha desvirtuado por el gobierno de los institutos, parece que ha llegado la hora —en vista de las frustraciones que se comprueban superabundantemente— de dar un paso atrás, reconsiderar la diseminación de institutos y crear en cambio nuevos ministerios o secciones de éstos para que desempeñen sus atribuciones bajo el inmediato control de la presidencia. Y si esto acarrea un más intenso trabajo a la persona del presidente, se podría sustituir la Designatura por una vicepresidencia de función permanente, en lugar de la accidental, de reemplazo que hoy tiene aquella, que colabore armónicamente con el Jefe del Estado, nombrando por éste, y que además de las atribuciones que por su índole le asignara la Constitución Nacional, tuviera la que consistiera en delegarlo el superior inmediato. No se ha establecido, acaso ¶ con muy buen criterio, la institución de los viceministros para que aligeren las tareas de ministros, si viéndoles como auxiliares inmediatos.?

" LOS DEPARTAMENTOS "

( 40 )

## " LOS DEPARTAMENTOS "

Si en esta base debería entrarse de lleno a robustecer las secciones departamentales, que también han sido disminuidas en su jurisdicción con la interferencia de los tales institutos. No sería el caso de suprimirlas, como lo propuso en alguna ocasión el esclarecido jurista vallecaucano Tulio Enrique Tascón. Porque como organismos intermedios entre la nación y los municipios responden a una necesidad palpable y cumplen una misión coordinadora con estos, que no llenaría satisfactoriamente la lejanía del gobierno nacional. Por algo subsisten los estados en la Unión Americana, en Venezuela etc. y las provincias en España y otras naciones civilizadas.

Como están ahora maniatados los gobiernos departamentales, sin rentas propias, con sus funciones recortadas y teniendo que viajar sus dirigentes a Bogotá para poner en ejecución cualquiera iniciativa de adelanto, es claro que resultan a todas luces ineficaces, o por lo menos retardados o perturbados en su acción. Pues frecuentemente se observa que los gobernadores carecen de autonomía para el tratamiento de sus problemas, y tienen que ir a consultar o a pedirles recursos al Presidente de la República, a los ministros, a los dirigentes de los institutos descentralizados y aún a los mandos medios nacionales.

Se habla mucho de descentralización administrativa, pero la tendencia general de los últimos años ha sido centralizar todas las actividades, y aún a monopolizarlas en manos de la nación. Ya hasta el mercado doméstico ha sido interferido por ésta, con notorio quebranto de la libertad de comercio. Y si nos detenermos a pensar en la reforma educativa, retira a los gobernaciones que conocen más su medio, para atribuirlos al ministro, los nombramientos de maestros y demás funcionarios del ramo.

#### " COMO DESCENTRALIZAR "

Hoy que descentralizar efectivamente, pero no a la manera de los institutos, en los que la descentralización ha sido apenas aparente, y más centralizadora aún. En Antioquia se ha formado una organización para trabajar por la implantación del federalismo. La idea parece buena, sobre todo si se la lleva a la práctica con moderación y con el firme propósito de mejorar servicios. No con las exageraciones del radicalismo, que en lugar de fortalecer la unidad nacional creamos focos de permanentes disturbios. Por esto tal vez todavía hoy se le teme a la federación, y se le hace resistencia a su restablecimiento.

La fórmula de Núñez, aplica con sentido estricto, tal vez sería preferible. Centralización política, para que gobernadores y alcaldes sean nombrados como hoy, por el presidente y los

( 42 )

gobernadores. Porque la elección popular, que resultaría más democrática, como están las cosas con la preponderancia del profesionalismo político, equivaldría a la hegemonía del caciquismo. El pueblo no tiene criterio para elegir, y lo cierto es que el político le presta el suyo. Sin que le pueda deducir responsabilidad por el mal comportamiento de sus elegidos. La elección directa por el pueblo sería así aconsejable para las grandes ciudades, donde hay conciencia más rigurosa acerca de lo que se debe hacer. Y descentralización administrativa para agilizar el gobierno, imprimirle mayor eficacia, aproximarlo aún más a los gobernados y afirmarle su temperamento democrático.

### " LAS ASAMBLEAS "

En cuanto a las Asambleas, consideramos como el Presidente López que son organismos vetustos. Que lejos de mejorar la administración pública, la perjudican y desorganizan si es que no la demoralizan. Hoy han dejado de tener importancia, y se han convertido en premio de consolación para los políticos que no alcanzaron a escalar senaduría ni representaciones. Su labor es por lo regular nula en cuanto a obras de positivo adelanto, y la tarea fiscalizadora que cumplen carece de trascendencia. Bien puede su eliminarse sin que se recienta labuena gestión de los gobiernos seccionales, y antes bien, con efectiva mejora para estos.



( 43 )

Se podría en cambio, institucionalizar los consejos de gobierno, para que sean ellos, integrados por los secretarios, el contador y el tesorero, entre otros funcionarios, quienes conjuntamente con el gobernador acuerden los programas de gobierno para cada año, así como acondicionan el presupuesto departamental.

### " EL CONGRESO "

Otra reforma trascendental sería la del Congreso contra el cual se ha formulado tantas inventivas por la prensa y en la tribuna pública.

Las cámaras se estiman inconducentes para un país democrático que no acepta diferenciación de castas con derechos exclusivos, y menos aun cuando ambas proceden del mismo origen popular. Una sola bastaría para cumplir con buen suceso la tarea legislativa, con menos dilación y hasta con más orden y conducta. Pero si se opta por las dos, preferible resultaría que si una se elige por el sufragio popular, la otra ostentará representación auténtica de las instituciones de índoles económica, social, política y académica, que tanto interés tienen vinculando a la suerte del gobierno. La designación de los senadores se dejaría en este caso al cuidado, en proporciones justas, de las cámaras de comercio, la sociedad de Agricultores, las federaciones de trabajadores, de cafeteros, etc., las directivas nacionales de los partidos que

hayan obtenido determinada cifra de votación, las academias de medicina, de jurisprudencia y de la lengua, etc. Habría entonces si oportunidad para que a la alta cámara concurrieren voceros de todas las actividades, y no solamente políticos que organicen su feudo y se hacen reelegir indefinidamente.

Así condensa mis principales ideas sobre reforma constitucional. Que en cuanto a la técnica operativa, menos dificultades habría para la discusión y elaboración de ella por una asamblea constituyente, que por las cámaras legislativa de suya lenta en la transición, y en las que al unos de los puntos sujetos a enmienda encuentran serias resistencias. Una constituyente de que tomaran partes fieles representativos de todas las actividades nacionales, como lo proponemos para la formación del senado, abarcarla todos los sectores y sería realmente una constituyente nacional, a la que todos los colombianos respetaríamos y acataríamos de buen grado.

#### " SUPRIMIR DEPARTAMENTOS COMO A LA MONARQUÍA ABSOLUTA "

La siguiente es la opinión del ilustre periodista antioqueño Dr. Juan Zuleta Ferrer.

No estamos de acuerdo con la tesis de suprimir los Departamentos. El fortalecimiento de los municipios no justifica esa medida drástica que borra de un solo golpe las mejores páginas de la historia

( 45 )

nacional. Este es el camino más directo para convertir el Estado colombiano en una monarquía absoluta con una sola voluntad decisoria la del presidente de la república.

Los Departamentos no son una creación de carácter administrativo transitorio y artificial. Desde la época de la colonia las diferentes regiones han tenido vidas y alma propias. Hay en realidad en Colombia varios pueblos asociados formando la unidad nacional hay extraordinarias diferencias entre el hombre de las costas, el de las vertientes y el de los climas fríos. La influencia del medio a determinado una serie de características que forman la imagen de las distintas regiones. Suprimir todo esto de una plumada es provocar una revolución económica, política y social sin beneficios para el pueblo.

Las fallas de las administraciones departamentales reflejan, en pequeña escala, los errores, las frustraciones y los fracasos de la nación. El mal consiste en que el Estado ha arrebatado todas las funciones a los departamentos y los ha dejado sin iniciativas y sin recursos. Ha pasado lo mismo con las alcaldías de las grandes ciudades. Son manejados a control remoto por los mandos medios de los institutos descentralizados y los ministerios. Y no alcanzan siquiera para enmendar los errores del poder absoluto que rige y explota a este infortunado país.

#### " VIDA MUNICIPAL "

Sería conveniente fortalecer la vida municipal renovando la actividad

de las antiguas provincias . El distrito aislado está merto apezar de la ayuda discutible del situado fiscal . Asociando los municipios de las distintas zonas, de acuerdo con intereses y necesidades regionales , se mejoran sus condiciones y su influencia frente al Departamento y al región .

Con que va a sustituir el doctor López Michelsen a los Departamentos ? el habla en " subdividir en secciones mas pequeñas , provincias, cantones , o subprefecturas " a esas organizaciones administrativas . En síntesis ca bían los departamentos por feudos podridos para los políticos , por cacicazgos de reducida categoría , El General Rafael Reyes quiso hacerlo y fracasó . Si el presidente hubiera estudiado a fondo las consecuencias de esa política no estaría alzando nuevamente las banderas de la atomización regional .

Los departamentos constituyen la única fuerza que puede oponerse en último término a la dictadura administrativa del país . Por eso se busac eliminarlos . Que su manejo es costoso y difícil ? Y qué se puede decir de los numerosos institutos descentralizados que explotan el país . En el actual presupuesto se le asignan partidas de casi cuarenta mil millones de pesos , y de donde se sacan esas rentas ? De los departamentos exhaustos a quienes les arrebatan sus recursos para que no puedan trabajar y para reforzar así la supercostosa e inepta burocracia oficial .

U n p e q u e ñ o C e s a r :

Que ueda en Colombia si se suprimen los Departamentos ? Una capital

deforma, atrofiada, ineficaz para gobernar, en la que se disuelven todas las fuerzas vivas de la provincia colombiana. Y un pequeño Casaca dueño del país, rodeado de una claqué clotona incondicional que se hace pagar su adhesión con honores y con privilegios. Es una perspectiva aterradora para el pueblo colombiano que no podrá hacer oír su voz ni defender sus derechos, ni imponer su voluntad soberana.

Restaurar ahora los vicios del colonialismo español es el peor de los absurdos. Es el más fatal e increíble retroceso histórico de todo el continente americano.

Por que no funcionan los departamentos? Por que la nación les crea permanentemente toda clase de obstáculos. Parece que la consigna fuera reducirlos a una mínima expresión. No tienen autonomía ni atribuciones ni capacidad de decisión. Giran en la bitácora opaca e ineficaz de los mandos administrativos, dominados por una burocracia infatuada e inepta. Cada funcionario que viaja a Bogotá a realizar gestiones importantes y urgentes es sometido a un trato desconsiderado en los Ministerios: en la oficina de la Presidencia de la República.

El Centro es todo:

Ahora ningún gobernador puede tener iniciativas propias, planes de largo alcance, ideas de renovación, por que hiere la sensibilidad del gobierno central que aspira a hacerlo todo, a decirlo todo, a bloquear cualquier proyecto ajeno, como base en un monopolio de la opinión que ninguno le ha reconocido. Así la provincia con sus

veinte millones de habitantes, se ha convertido en un apéndice de la capital, cada vez mas insignificante.

Se critica el aumento de la burocracia en los departamentos. Y que se puede decir de la nación? La misma presidencia de la república no ha multiplicado las secretarías, una especie de - ministerios menores, cuya asesoría tiene una eficacia muy discutible? Los vicios de las Asambleas no son exactamente los mismos del Congreso? Hay que ver como aprueba leyes el relojito de que habla el jefe del Estado. Hay que ver como crea sueldo y prestaciones para sus integrantes. Hay que ver la precaria asistencia de la mayoría de sus miembros a las sesiones. No son estos los mismos procedimientos, la misma irresponsabilidad la misma inconsistencia de las Asambleas?

Como va a quedar el país de acuerdo con el discurso del señor Presidente. Dividido en cantones como en Suiza y en prefecturas y subprefecturas como en Francia? Si ahora se menosprecian los grandes intereses regionales respaldados por pueblos enteros. Quien va a recibir o atender a los funcionarios menores que lleguen a las oficinas de los presidentes de los ministros? Quien de ellos podrá hacer oír su voz? a quien se le permitirá expresar sus opiniones a la alta y poderosa administración pública de un superestado centralista.

Nu ñ e z̄ s i n v i g e n c i a :

A más el propósito del Doctor López ya está en parte logrado sin sin hacer caso de la reforma constitucional. Los departamentos ya no cuentan en la estructura nacional. Es mas importante un -

jefe de sección de un ministerio que un gobernador que representa varios millones de colombianos. La fórmula de Huñez ya no tiene vigencia. La centralización política es la base y la razón de ser de la centralización administrativa.

Mientras en Colombia se trata de establecer el poder central hasta convertirlo en un Estado totalitario, hay un movimiento mundial de reacción contra el monopolio de las decisiones en el país. En Francia se han reunido los profesores de derecho público de las distintas Universidades para buscar fórmulas justas que restablezcan la autonomía de las regiones, para solucionar sus propios problemas. Y Peter Drucker, en su libro "La gran ruptura" señala el fin de la luna de miel entre el pueblo y el gobierno, por falta de solución a los problemas básicos que se le han confiado en miras al bien común.

Esta pequeña constituyente que se le propone al país tiene por lo tanto un sabor anticuado aunque se presente como la síntesis de recientes inquietudes. Este poder monstruoso que se quiere crear en Colombia no garantiza el bienestar de las gentes. Georges Vedel, profesor de la Universidad de París dice en un excelente estudio "No se puede organizar la libertad pensando únicamente entre las relaciones entre el estado y el individuo. Para instituir la libertad es necesario darle un medio social favorable a su desarrollo. Si se quiere que haya una libertad de los ciudadanos en el interior del estado es preciso organizar frente al Estado la libertad y el vigor de los organismos que lo integran especialmente los que se llamarían, en lenguaje moderno las colectividades regionales."

Muchos testimonios valiosos se podrían aducir en el mismo sentido pero nosotros estamos regresando a situaciones ya superadas, a fórmulas ya desuetas, a rezagos de épocas pasadas, mientras se habla enfáticamente de avance y de progreso.

Por otra parte el exgerente de la Caja Agraria y ex candidato a la presidencia por el partido conservador José Elías del Hierro se expresó, haciendo nosotros un estudio de su ensayo en la siguiente manera.

"HAY QUE FORTALECER AL MUNDO CUBANO"

Lo que el presidente expone será indudablemente motivo de extenso análisis por quienes se preocupan por los problemas del país, antes de que el Congreso Nacional inicie sus sesiones de 1.976. Me voy a referir al propósito de revisar el sistema regional vigente. Sobre la existencia de los departamentos y el régimen municipal, misión que el sugiere se encomiende a una Asamblea Constituyente que deberá elegirse en 1.978.

El régimen departamental se creó en la constituyente de 1.888 para sustituir a los Estados soberanos establecidos en 1.863 en desarrollo de una política federalista que fue la causa de gravísimos problemas, que afectaron la unidad nacional y dieron origen a veinticinco revoluciones. El sistema federalista fue sustituido por la doctrina de la "centralización política y descentralización administrativa" con la cual no solo se busca fortalecer la unidad si no conciliar los intereses nacionales con los seccionales. Las reformas de 1.905 y 1.909 al reglamentar las facultades de los de-



partamentos y municipios, acentuando el centralismo. Este criterio fue conregido por el Acto Legislativo No. 3 de 1910 que mantuvo la existencia de los departamentos, facultó al Congreso para crear provincias y delegó a las Asambleas el derecho de fundar municipios.

### LA JOTA DE NUÑEZ

La fórmula de la "centralización política y descentralización administrativa", dirigida a cambiar el criterio federalista que creó los Estados Soberanos, era además sabia para mejorar la administración regional, para fomentar y desarrollo de los departamentos y municipios. Pero esta política paulatinamente fue desvirtuándose por la anarquía en los gastos regionales, porque la ausencia de rentas departamentales y municipales para atender a las funciones que les corresponden, ha creado el sistema de que los Departamentos quieren subsistir con los auxilios nacionales y los municipios con cuotas conseguidas de los departamentos.

Igualmente el desarrollo del país ha impuesto la necesidad de que problemas técnicamente adscritos a los departamentos deban ser resueltos por la nación, por ser obras que afectan toda la economía nacional.

Todo esto ha motivado la intervención nacional en las regiones. Además, las nuevas figuras del derecho público que dieron origen a la creación de las entidades descentralizadas han creado un

( 52 )

una situación nueva: el centralismo, que convierte a la capital de la República en el centro de todas las decisiones. Yo diría que la centralización política y la centralización administrativa han (tenido) perdido vigencia. La preocupación actual de las regiones es defenderse del centralismo.

### "CENTRALISMO TOTAL"

Pero ese centralismo no es simplemente político, quizás ni administrativo, sino económico. El proceso de industrialización, la inquietud en el reparto de las inversiones públicas han creado factores nuevos que deben estudiarse al considerar el plan de organizar el país con el criterio de fortalecer la unidad dentro de la justicia y la administración regional en beneficio social. Para indicar lo que hoy sucede quiero presentar estos datos: Hasta hace dos años el 74,4 % de la generación de energía eléctrica se producía en tres ciudades, -

Consecuencialmente el empleo industrial está concentrado en un noventa y cinco por ciento en Cundinamarca, Antioquia, El Valle y el Atlántico y solo el 5% en los demás departamentos, donde lógicamente es mayor el desempleo. Igual observación puede hacerse sobre los depósitos bancarios, los depósitos de ahorros, la adjudicación de divisas en dólares y en oro, y todavía es más visible la falta de equidad en la distribución de los recursos nacionales.

( 53 )

Estoy de acuerdo en que debe revisarse el régimen departamental manteniéndose los departamentos cuya existencia corresponde a un criterio histórico y cuya permanencia facilita la administración del país.

Pero evitando la creación de organismos débiles que son más bien trabas para el mejoramiento seccional.

#### " FORTALECER EL MUNICIPIO "

Desde luego es indispensable fortalecer el municipio que es la fuente positiva de la vida social, que agrupa familias con idénticos intereses y es la organización encargada de presentar los servicios públicos. Su vigencia arranca desde la colonia y ha sido el origen de nuestros pueblos y ciudades.

La necesidad de crear un nuevo sistema regional ha venido gestionándose en varias reformas constitucionales en 1930 en 1945 y sobre todo en 1968, que todavía no se ha reemplazado totalmente.

En la última reforma se extendió a las secciones el sistema de planeación con la determinación de establecer planes y programas para el desarrollo económico y social de los departamentos, lo que realizarse por las Asambleas a iniciativa de los gobernadores, de acuerdo con las normas que señala la Ley para que puedan estar coordinados con los planes nacionales. Se facultó igualmente a las Asambleas para crear establecimientos públicos y sociales

( 54 )

de economía mixta, para presentar servicios de acuerdo con normas que señala la ley. En esta reforma se acrecentaron las facultades de los gobernadores y se restringieron las de las Asambleas.

### " LA PLANCAJUN "

En 1968 se modificó también el régimen de los municipios. Lo más destacado de esta nueva modalidad es la facultad de crear áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y juntas administradoras locales, para mejorar la prestación de los servicios públicos y dar participación a mayor número de personas en la función gubernamental.

Esta reforma realmente novedosa corresponde a la creciente influencia de la política de planeación que es ya un mandamiento en el derecho público.

Pero el propósito de mejorar el funcionamiento de las secciones no puede alcanzarse solamente con p ordenamientos legales, sino revisando el sistema rentístico para que cada una viva de sus propios ingresos, para invertirlos dentro de planes debidamente convertidos y mejorando la fiscalización del gasto público.

No encuentro realmente aceptable volver al régimen provincial el establecido ya por el gobierno del general Rafael Reyes, con las provincias se crearían nevalidades dentro de los actuales

( 55 )

departamentos, se automatizaría la administración y se acrecentaría la burocracia. Una mejor regulación de la vida departamental, el fortalecimiento de los municipios y una política de descentralización económica podrían ser la base de la reforma sugerida por el Presidente López Michelsen.

No encuentro conveniente la elección de una Asamblea Constituyente para confiarle la reforma del régimen Departamental y municipal y de las normas que hayan de regir la rama jurisdiccional. Elegida la Constituyente esta sería el poder supremo con facultades indiscutibles para dictar todas las reformas que considerará necesarias.

Es decir, no comprometeríamos a lo imprevisto. Ejemplos recientes lo comprueban.

Las reformas sugeridas las podría realizar el congreso bajo la dirección del gobierno sobre las bases ya promulgadas y con los estudios que el Presidente habrá de realizar con sus asesores. -

El constitucionalista Luis Villar Corda un político cercano al presidente Doctor Alfonso López Michelsen tencia en la controversia y expone sus tesis que en resumen son del siguiente tenor.

*S e p r o p o n e e l r e n a c i m i e n t o d e m u n i c i p i o y r e g i o n e s :*

En contraste con los episodios la política meruda el Presidente López Michelsen viene planteándose al país -con su acostumbrada lucidez intelectual- grandes temas de discusión, que ha logrado so-

( 56 )

audia una opinión fatigada por la intrascendencia de las pugnas personalistas.

La necesidad de una reforma fundamental en la organización político-administrativa recibe un amplio apoyo, al mismo tiempo que despierta la franca o soterrada resistencia de quienes fundan en el mantenimiento de las deudas estructurales departamentales y municipales su poder político, económico y social.

La iniciativa presidencial, hasta ahora presentada en suslineamientos generales, ha puesto el dedo en uno de los más graves problemas del país, vinculado íntimamente a la situación de atraso de muchas secciones y a desequilibrios regionales que van ahondándose cada día más. Es éste uno de los aspectos más negativos del deformado desarrollo económico del país, que señala un mayor grado de concentración y descentralización en la medida en que crece, agudizando así esos fenómenos lugar de resolverlos.

## " LAS ESTRUCTURAS "

Se ha afirmado muchas veces que las actuales estructuras departamentales y municipales no son el marco apropiado para el desarrollo, atendiendo no simplemente como el libre juego de las fuerzas económicas, sino como el esfuerzo planificado y consciente para resolver los problemas sociales del hombre colombiano. Esta aspiración, que parcialmente se vio reflejada en la reforma constitucional de 1968, especialmente al institucionalizar la planea-

( 57 )

ción, se ha frustrado entre otras principales razones por el anacronismo de la organización departamental y municipal.

Ciertamente se hicieron esfuerzos en esa enmienda para actualizar las disposiciones sobre la materia, con el fin de modernizar las estructuras a nivel local y departamental y de nacionalizar las funciones de los órganos que operan en la esfera de esas entidades. Se ofrecieron posibilidades que no se han aprovechado suficientemente, como la creación de áreas metropolitanas, de asociaciones de municipios, de las juntas administradoras locales, la delegación a los gobernadores de atribuciones presidenciales para dirigir y coordinar los servicios nacionales en el departamento, atribución ésta que le daba un cierto grado de autonomía de que hoy carece en las cuestiones más esenciales.

Esas instituciones o bien no han sido reglamentadas por el Congreso o se han quedado sin aplicación en la práctica.

#### " LOS MUNICIPIOS "

Si es desastrosa la situación de los departamentos, casi sin excepción, que podría decirse de las entidades, que pensosamente vegetan tratando de sobrevivir? La desintegración de la vida municipal, el proceso del despoblamiento, el empobrecimiento progresivo, que han hecho desaparecer de la mayor parte de ellos los más leves atisbos de vida autónoma, han sido denunciados desde hace muchos años. La muerte lenta de la mayor parte de las localidades colombianas es una dramática situación sobre la cual pienso no sea necesario abundar.

( 58 )

La reforma de 1968 se quedó a mitad de camino en la tarea de modificar sustancialmente las estructuras políticoadministrativas, dina y reiterante criticadas. No se facilitó entonces un salto audaz, que quitara el piso a una organización reconocidamente anti-técnica, anacrónica y empírica, fuente de la anarquía que padecen las secciones, despilfarradora de recursos que nunca llegan directamente a sus destinatarios, génesis del compadrazgo, la polítiquería y en una palabra, del feudalismo político.

El predominio que ha ejercido por tantos años en algunas provincias colombianas el caciquismo, que tan certeramente retratará el Presidente López en su discurso bre la institucionalización, tiene su base económica y su influencia política acentadas en la organización departamental vigente.

### " REVOLUCION REGIONAL "

Por ello que solo una auténtica revolución regional pueda ser respuesta adecuada a la tremenda crisis que atraviesan las secciones. No se trata -a ni modo de ver- de abolir los departamentos, como algunos simplistamente han pensado, sino de integrar el país en forma que corresponda a las realidades económicas, geográficas, sociales y culturales, inspirados en una filosofía eminentemente descentralista.



( 59 )

Bien al contrario de una opinión superficial, la actual organización no solo es centralista, sino que entra e interfiere todo tipo de descentralización, duplicado la de la capital de la república, tan denostada, con la de las capitales de los propios departamentos. La desaparición de las ciudades intermedias y de los municipios así lo testimonian elocuentemente.

Una redistribución de territorio que corresponda a las regiones socioeconómicas, sin desconocer el departamento como escalón intermedio —y que vigore el municipio— son aspiraciones largamente sentidas.

Vivimos una época en que el tema del regionalismo ha adquirido importancia universal. Pero solo la base de un criterio moderno de regionalización, que consulte el sano espíritu de emulación, desplante las fuerzas latentes de una conciencia y sirva de base a integraciones más amplias.

La utilización de las energías locales, la afirmación de la autonomía municipal libremente expresada, ha sido base del progreso material y moral de las naciones ricas. Mientras que su eliminación y la creación de un poder burocrático centralizado está estrechamente ligada con el Estado autoritario, sin excluir sus formas extremas como el fascismo.

#### " RENACIMIENTO REGIONAL "

Para poder garantizar el renacimiento municipal y regional que

( 60 )

se propone, es indispensable que las entidades locales tengan recursos financieros propios, adecuados y suficientes. Es necesario estimular la desconcentración industrial, como ya ha comenzado a hacerlo el Gobierno con medidas como la de orientar cierto tipo de inversiones a las ciudades intermedias, y pensar en algunas medidas de orden político como la elección popular de algunas autoridades públicas como de gobernadores y alcaldes de las grandes ciudades. No se justifica la desconfianza en la decisión y participación popular cuando a ella se acude pretendiendo de la elección del Jefe del Estado y el Órgano Legislativo.

En lo que toca a los Asambleas Departamentales, cuerpos que han entrado en franca decadencia y que muestran balances muy negativos de realizaciones, desacreditando en gran medida los procedimientos democráticos, la urgencia de la reforma no es discutible. La propuesta que en ese sentido se permitió hacer como ponente de la reforma del 68, no encontró eco entonces en el Congreso, pero estoy seguro de que el terreno está hoy mucho más abonado gracias al cambio propiciado por la administración López Michelson.

No se trata de eliminar el control democrático a los gobernantes convertidos no inadvertentemente pequeños sátrapas, sino de ejercerlo a través de organismos operantes, que por su funcionalidad y respetabilidad se hagan acreedores a la confianza pública. Las asambleas deben ser sustituidas por entidades administrativas que no desvirtúen sus finalidades, como ocurre actualmente, y que

( 61 )

garanticen una amplia participación popular en el manejo de los destinos de los departamentos, las regiones y los municipios.

Estos temas apenas comienzan a debatirse. Es de esperar que no solo el gobierno, el Congreso, la prensa y los especialistas se ocupen de ellos, sino que en torno suyo haya una gran agitación nacional. Se trata de una de las reformas de mayor calado que quizás se haya propuesto desde la expedición de la Constitución de 1836, cuyos insospechados alcances están ligados a tener extraordinaria influencia en el porvenir del país.

Es curioso que la mayor parte de sus apresurados críticos se haya dedicado a objetar el procedimiento de excepción que ha sido propuesto, sin entrar a analizar la trascendencia del problema de fondo. Es algo muy característico del formalismo de algunos de nuestros sectores dirigentes.

. / .

(62)

## "CAPITULO CUARTO"

## "DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS"

Una permanente inquietud ha sido para nosotros el estudio de un régimen político y administrativo que consulte las realidades nacionales y que sin ser de un centralismo absorbente tampoco constituya la resurrección de un régimen federativo de cuya experiencia se encuentra curada la república. La solución, en verdad es compleja y dispendiosa, pero el problema, en síntesis, se reduce a darle una adecuada realización a la sabia fórmula el doctor Rafael Núñez sobre la "Centralización administrativa", base de nuestra institucional.

## 1- ) Pro y Contra del Actual Régimen Departamental:

La pregunta que siempre nos hemos formulado es sobre si los constituyentes de 1886 lograron plasmar eficazmente y en la forma más adecuada el pensamiento del doctor Núñez y si, en realidad, la actual división política y administrativa del territorio nacional en Departamentos, Intendencia y Comisarias, tienen alguna justificación de orden práctico y es tan funcional como la época el desarrollo del país los exigen. Reiteradamente hemos pensado que los departamentos no corresponden a una necesidad de autonomía política y administrativa, que no tienen ni sería conveniente darles,

y que su existencia solo puede justificarse en la necesidad de acercar al pueblo un poco los poderes centrales, o mejor, de facilitar y agilizar la gestión administrativa. Razón tenía el General Rafael Uribe Uribe de afirmar en solemne ocasión que "autonomía lejana es autonomía ausente, y autonomía ausente es autonomía nula. En verdad si algo puede inclinarse en el sentido de la conservación del régimen departamental es la necesidad de que los habitantes de las comarcas, próximas o lejanas a la capital de la República, puedan debitar, demandar y obtener resoluciones en el propio terreno de sus dominios, sin que les obligue llevar sus solicitudes y querrelas a las propias oficinas de la sede de los poderes centrales. Por ello quizás el Ejecutivo Central ha tenido en los últimos años cierta propensión a delgar a los gobernadores facultades que le son propias y esa fue precisamente la razón fundamental del decreto 2.703 de 1959 por el cual el Presidente de la República, de acuerdo con lo previsto en el artículo 135 de la Constitución, (delgó) delegó funciones relacionadas con la adjudicación de baldíos, concesión de bosques nacionales, concesión de fuerza hidráulica y merced de aguas de uso público, permiso para extraer piedra, arena, cascajo, etc., de los lechos de los ríos y aguas de uso público, adjudicación de becas, registro de títulos de enseñanza secundaria, universitaria y normalista; nombramiento de algunos empleados, agentes y funcionarios nacionales y de representantes o delegados del gobierno en institutos oficiales o

( 64 )

semi-oficiales con sede en los Departamentos, licencia para la instalación y funcionamiento de redes telefónicas privadas fijación de la clase y cuantía de la caución que se debe prestar para la circulación de las publicaciones periódicas, tramitación de las denuncias y calificación de bienes ocultos de propiedad de la Nación; tramitación y reconocimiento de personería jurídicas a las entidades a que se refiere el decreto número 1.326 de 1922, tramitación del registro de la propiedad intelectual e industrial, reglamentación y vigilancia de la inversión de los auxilios nacionales a los departamentos y municipios, etc., todo esto tendiente a desconcentrar la administración, a agilizarla y ponerla fácilmente al alcance de todos los ciudadanos, evitando además la congestión de trabajos en los ministerios y demás organismos centrales de la Administración Pública.

## 2-) Deformación Práctica de una Finalidad :

Abolidos los llamados Estados Soberanos por voluntad del constituyente de 1886 y sepultado por ende el régimen federativo que tan amarga experiencia nos dejó, se pensó en un sistema de equilibrio tendiente a corregir los excesos de autonomía regional y que evitara a la vez la entronización de un centralismo absorbente, en que, paradójicamente, la autoridad resultaba lejana y por lo tanto ausente. La solución técnica al problema la había dado el doctor Núñez con su fórmula mo-

( 65 )

gistrat que ha sido el aliento genético de nuestra organización política y administrativa y tuvo su consagración concreta en el artículo de nuestra carta Fundamental. Por el artículo 50. , fueron creados (fuer) los Departamentos para que funcionaran como entidades administrativas aunque en la práctica, como centeneramente, anota el profesor Alvaro Copete Lizarralde, "los Departamentos se sienten entidades políticas, no administrativas, las Asambleas presumen de parlamentos, no cumplir con sus funciones propias; las divisiones territoriales para prestación de servicios deben concordar con la Departamental, como si los Departamentos no existieran únicamente para asegurar, a descentralización en la administración, sin estorbar las demás divisiones que para la misma finalidad debieran crearse".

Ciertamente, además de esas falsificaciones o deformaciones de la finalidad propia del régimen departamental, es conveniente observar que los departamentos no obedec a una realidad étrica geopolítica, económica o simplemente geográficas, sino que, por el contrario, son divisiones territoriales más o menos arbitrarias, con carácter administrativo, para las cuales poco se ha tenido en cuenta la integración de unidades socio-culturales o socioeconómicas siendo más bien rezagos del régimen federativo que naufragó en 1886, ya que el supremo cuerpo Constituyente de ese año respetó las divisiones geográficas existentes pero quitándoles el carácter de Estados soberanos para transformarlas en simples Departamentos. Posteriormente algunos de ellos han sido fraccionados para dar vida a nuevos, y

*día a día crece el afán segregacionista de muchas comarcas por convertirse en Departamentos y poder dar origen en esta forma a una serie de beneficios burocráticos y electorales que, ordinariamente, parecen ser el motivo de ese afán segregacionista.*

### *3) Dos Soluciones al Problema :*

*Dos soluciones han sido sugeridas tradicionalmente para una reforma del régimen administrativo, que consulte la realidad y se ajuste al principio de la centralización política y descentralización administrativa: La abolición de los departamentos o la transformación de los mismos en entidades más funcionales y más acordes con la realidad, dándole de todos modos, cualquiera que sea la determinación sustantiva, mayor autonomía administrativa a los municipios y mayor fortaleza económica, para ser estos en verdad, entidades de orden natural y no artificial y constituir la célula de toda la organización nacional. La solución abolicionista, esbozada por el Doctro Tulio Enrique Tasón, seguramente encontraría graves tropiezos por lo radical que restituye la medida, por tocar sensibles resortes colectivos de orden psicológico y por cuanto, como antes se expresó, es conveniente acercar la autoridad central al pueblo, para facilitar y agilizar la gestión administrativa de los ciudadanos. El criterio comarcano lo llevamos tan hondamente arraigado los colombianos - que, en verdad, a veces nos sentimos más antioqueños, tolimenses, etc., que hijos de una patria común, grande para todos. De otra parte, através del departamento, esto es, através del*



gobernador, se realiza la centralización política tan necesaria puesto que este funcionario es el agente del gobierno Central y por lo tanto el responsable en la guarda y la conservación del -  
 óndon público en la respectiva sección territorial. La solu -  
 ción, pues, no está en abolir los departamentos para darle au -  
 tonomía exagerada a los municipios, cayendo en una especie de -  
 de nuevo federalismo con mil pequeños nuevos estados municipa -  
 les. Mejor sería modificar el régimen departamental y fortale -  
 cer nacionalmente a los municipios. A través del depa -  
 tamento se realizaría la centralización política, en tanto que a través  
 del Municipio se realizaría la descentralización administrativa.  
 Pero hay que pensar en hacer municipios verdaderamente fuertes  
 con un presupuesto que los capacite para funcionar sin las mule -  
 tas de ordinariamente se valen para su precaria supervivencia,  
 vegetando siempre en espera de los mendrugos presupuestales y  
 con una existencia causada en el interés electoral. La pro -  
 curación casi permanente de muchos corregimientos y veredas es  
 la de llegar, así sea a empellones a constituirse en municipios  
 que una vez creados se convierten en verdaderos parásitos o né -  
 monas para los departamentos. Tal vez si en el acto legislativo  
 en que llegara a plasmarse la reforma administrativa que el país  
 reclama se exigieran mayores calidades para el establecimiento  
 de nuevos municipios y para el funcionamiento de los ya exis -  
 tentes podría pensarse en que la autonomía de que hablamos se -  
 ría un beneficio responsablemente ejercitado. Quizá de los -  
 823 Municipios de Departamentos en que actualmente está las -  
 tilosamente fraccionada la república, apenas un sesenta o se -

terta por ciento merecerla ser conservado. Ese porcentaje sería suficiente para tener confianza en que la autonomía municipal no sería elemento de anarquía o despilfarro, sino estímulo, acicate de responsabilidad y vía de transformación efectiva de la Nación.

#### 4) Fortalecimiento de los Departamentos:

Algunos creen - y entre ellos los Doctores Fernando Gómez Martínez y Hernando Navia Barón - que la descentralización administrativa se consigue fortaleciendo los departamentos, dándoles tal cúmulo de prerrogativas, funciones y beneficios, hasta convertirlos en verdaderos Estados dentro del Estado, sin pensar que la verdadera descentralización administrativa está en el (verdadero) fortalecimiento del Municipio y que la centralización política, inversamente, se logra con el debilitamiento de los departamentos como entidades fiscales y administrativas con ribetes y pretensiones políticas, a manera de pulpos de poderos tentáculos burocráticos que viven a expensas de contribuciones y rentas que debieron ir directamente a los Municipios, en proporción directa a su capacidad tributaria. En verdad los departamentos, dentro del régimen actual, viven en gran parte a expensas de los Municipios, con sus dineros sostienen una costosa fronda burocrática y los dineros del erario que directamente debieron ser administrados por los municipios lo son por las Asambleas, que ordinariamente suelen hacer caprichosas repartos con criterio electorero y malva uten inútilmente los esfuerzos colectivos en obras que no obedecen a un plan orgánico ni consultan las conveniencias fundamentales de la comarca.

De esa distribución irracional de las rentas lo que ordinariamente queda como residuo es un saldo de resentimientos, celos, resentimientos y antipatías regionales entre los municipios favorecidos y los no favorecidos, entre la capital ucaeradora y la aldea que justa o injustamente se siente defraudada, o entre esta y la ciudad fuertemente tributaria que ve sus intereses lesionados por considerar que en el reparto o la repiña sus ingresos han disminuido por tener que hacerse solidaria en la pesada carga de los municipios indigentes que solo el interés político puede mantener con vida.

#### 5) Auxilios en Círculo Vicioso:

Los departamentos son mendigos frente a la Nación, a la vez que los municipios lo son de esta y de aquellas. Es el nuestro un régimen de auxilios en círculo vicioso. La nación vive a expensas del municipio. Los municipios viven a expensas de la nación y de los departamentos, y estos a su turno de aquella y de estos. En verdad es un curioso sistema de parasitismo mutuo o de simbiosis parasitaria. Por que no aplicar directamente, en relación con los municipios, es decir, con la célula básica del tejido nacional, el principio de que el desarrollo está en razón a la capacidad tributaria? La objeción podría formularse ¿y los municipios pequeños? Pues sencillamente por desaparecer por que si no tienen capacidad para hacerlo no se justifica su existencia ni el sostenimiento de una burocracia ociosa. Hay acaso alguna necesidad de sostenerles una vida artificial a expensas de los demás, siendo que podrían existir como corregimientos y esperar la hora de poder cobrar para si una autonomía asunendo con precisión las responsabilidades jurídicas, fiscales, políticas y administra-

tivas que aparezca su transformación? Ya llegará la hora en que muchos corregimientos o veredas que hoy pugnan por ser, a toda fuerza y contra toda lógica, nuevos municipios, estén en condiciones de serlo en obediencia a estrictos principios de la ley del crecimiento y no a discutibles preocupaciones de orden político o electoral.

### 6) Una Ofensiva a la Realidad:

En 1.960 se hizo un estudio a fondo sobre la realidad económica y fiscal de todos los municipios del país. Como resultado de esa investigación, que fue publicada por el Gobierno Nacional se llega a la dolorosa conclusión de que cerca del 50% de los municipios tiene un presupuesto exiguo que no les permite atender eficazmente la adecuada prestación de los servicios más elementales de la administración. Un treinta por ciento aproximadamente, son municipios indigentes que apenas pueden cumplir los gastos de funcionamiento con su presupuesto. Muchos de ellos viven a expensas de los departamentos en espera de los mendrugos presupuestales que buenamente quieran dárseles. Esta tremenda y lacrimante realidad nos lleva a abogar por un nuevo régimen tendiente a darle vida a esas áemicas células del tejido nacional. Para ello proponemos tres infecciones tributarias a todos los municipios del país con el fin de darles vida a esos olvidados municipios, hijos expósitos del interés electoral y de fortalecer a los que realmente han venido funcionando sin las muletas de una política limosnara que tanto ha perjudicado a la administración pública en Colombia.

Como consecuencia de una adecuada distribución tributaria, la nación podría disponer de un presupuesto para atender a las obras de interés nacional, conforme a una política de planeación y de desarrollo eco-

nómica en grande escala sin tener que sacar del Erario Nacional los auxilios para las pequeñas obras parroquiales, y los municipios robustecidos con la reforma suscitada que planteamos adelante, podrían atender utópicamente la prestación de los servicios públicos básicos, tales como construcción de acueductos, alcantarillados, plantas de energía eléctrica, etc. Y aun el caso de que esto fuera demasiado oneroso, podría pensarse en la construcción de Corporaciones Regionales de varios municipios dentro de un mismo departamento o de varios para que con el esfuerzo de todos ellos pudieran realizarse obras de beneficio común.

Después del análisis aludido en los párrafos anteriores nos preguntamos con angustia sobre los desolados presupuestos de la mitad de nuestros municipios: Podemos esperar la transformación del país sobre una realidad económica tan deleznable? Podemos pensar en una Colombia nueva sobre la indigencia y el pauperismo de sus tejidos vitales? Podemos hablar honestamente de una reforma administrativa sin tocar siquiera los tejidos primarios de la Administración pública? Pero que en realidad creemos que una auténtica reforma administrativa en Colombia no se va a hacer elaborando propósitos organogramas de los Ministerios, sino que en el contrario, debe hacerse por la base, de abajo hacia arriba, reformando primero las estructuras municipales que son las que realmente están melladas, desuetas, regidas por un código macabro y que, sin embargo, es através de ellas como el ciudadano tiene sus contactos con la administración pública, y através de ellas como recibe la prestación de los servicios básicos dentro de una vida de pacífica y ordenada convivencia.

Hay una verdad de a puño, incontrovertible jurídica y sociológica.

te: la nación no puede ser otra cosa que lo que son sus municipios, de igual manera que un órgano no puede ser cosa diferente a los que son sus células. Y si esas células como las nuestras municipales, son inercias, crebles, parasitarias, ¿cómo honestamente hablar de transformación nacional, sin atender primero este frente vital? De allí que insistimos tanto en que el cambio social solo puede tener un vehículo, que es el municipio. Todo lo que hubiera hacerse para el país hay que hacerlo por el municipio, ya que en realidad la nación no es otra cosa que la suma de todos ellos, vale decir, de todas sus comunidades regionales. Por eso mismo y con el propósito de fortalecer esa célula primaria nos permitimos proponer las siguientes reformas al régimen departamental y municipal.

#### PLAN DE REFORMAS:

Partiendo de la base de que una auténtica reforma al régimen departamental y municipal hay que tomarla a fondo, sus esencialmente, para lo cual es necesario introducir modificaciones no solo al Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1.913) y disposiciones legales que lo adicionan, complementan y reforman) sino a la misma Constitución Nacional. Nuestras recomendaciones son las siguientes:

##### a) En el plano Departamental:

Los actuales Departamentos deben continuar su existencia pero como simples divisiones territoriales dentro de la cual ejercerá jurisdicción el gobernador como agente del gobierno central con algunas funciones delegadas, a fin de que la comunidad pueda ventilar algunos asuntos en la capital departamental. Además el gobernador, como representante del Ejecutivo Central, tendrá la responsabilidad en la guarda o con-

servación del órden público, para lo cual será el Jefe de la Fuerza Pública en el respectivo departamento. En consecuencia de lo anterior:

a) Quedan abolidas las Asambleas. En subsidio serán creados los Consejos de Gobierno que actuarán como organismos consultivos de los Gobernadores en los casos que señala la Ley, sin funciones decisorias.

b) No habrá impuestos de carácter departamental. Los que en la actualidad existen pasarán a ser tributaciones propias de los municipios en proporción directa a la capacidad tributaria de los mismos.

c) No habrá en el país aduanillas interiores con fines fiscales que estorben el comercio nacional y el libre tránsito de bienes.

d) Los departamentos no serán personas jurídicas si no simples demarcaciones territoriales para la mejor prestación del servicio público y seguirán constituyendo circunscripciones o distritos electorales, militares y judiciales, conforme a las disposiciones legales vigentes.

e) La fabricación de bebidas alcohólicas pasará a ser monopolio de la Nación mediante la fundación de la Gran Fábrica Nacional de Licorcs, o, mucho mejor, dejándola a cargo de los particulares mediante el pago de un impuesto por unidad fabricada y con la vigilancia del Estado en lo que se refiere a las condiciones higiénicas de fabricación y a las tasas o porcentajes alcohólicos que fijare el Ministerio de Salud Pública. Esta última solución acabaría con el llamado Estado Cartinero daría estímulo a que a que mediante la competencia se produjeran bebidas de mejor calidad, haría mas fácil y productivo el impuesto y acabaría con esa abundante burocracia de estorqueros, de guardas y celadores utilizada con frecuencia como botín electoral.

f) En cuanto a las Loterías habrá también un monopolio por parte del Estado y la Ley dispondrá lo pertinente a la organización y funcionamiento de la Lotería Nacional. Los Municipios tendrán directamente una participación de acuerdo con lo que disponga la Ley.

h) En lo que se refiere a los bienes, acciones y valores que en la actualidad tienen los departamentos, pasarán al patrimonio de la Nación y los Municipios en la forma en que lo determine el Constituyente.

l) La Nación y los Municipios se comulgan asumir la deuda pública de los Departamentos.

g) Quedan abolidas las códigos departamentales de policía y en cambio se expedirá un estatuto de carácter nacional en esta materia.

k) Quedarán abolidas las Contralorías Departamentales por sustracción de materias. En cambio se autorizará el funcionamiento de Contralorías Municipales.

### B) En el Plano Municipal:

En el regimen propiamente municipal recomendamos las siguientes reformas:

a) En todo municipio habrá un Alcalde que será el agente del gobierno central, encargado de velar por la conservación del orden público y con las funciones administrativas que la Ley les señale.

b) En cada municipio funcionará un Consejo Municipal, como organismo meramente administrativo con las funciones de organizar la función) administración municipal, establecer los impuestos o contribuciones municipales, nombrar los funcionarios que le correspondan de acuerdo con la Ley, y elaborar el presupuesto anual de renta



y gastos

c) En cada municipio funcionará una Junta Municipal de Acción Comunal que tendrá entre sus funciones la de promover y coordinar - la organización de la comunidad en todo el municipio y cooperar con el Concejo en la elaboración del presupuestos de rentas y gastos en la forma que determine la Ley .

d) En cada municipio habrá una contaduría municipal cuya función principal efectuar la fiscalización numérica y contable de la administración .

e) En cada municipio habrá un procurador municipal con las funciones que hoy tienen los personeros, inclusive las importantísimas que les confirió a estos últimos el decreto 2.733 de 1.959

f) La Ley fomentará la formación de ligas o corporaciones regionales municipales, dentro de un mismo departamento, o de varios, con el fin de prestar en mejor forma los servicios públicos y para la satisfacción de las necesidades regionales de las comunidades. La Ley normará la forma y funcionamiento de tales ligas o corporaciones.

g) La Ley autorizará la municipalización de los servicios públicos básicos municipales, tales como teléfono, acueducto, alcantarillado, transporte urbano, gas, etc., para la administración de los cuales se crearon las Empresas Municipales de Servicios Públicos como entidades de derecho público, con personería jurídica propia, con juntas directivas en las cuales tengan representación: El Concejo Municipal en el número que determine la Ley, el Procurador Municipal, la Junta Municipal de Acción Comunal y los Usuarios del servicio directamente.

CONDICIONES PARA CREACIÓN DE  
nuevos departamentos:

Creemos que este es un punto básico fundamental de la reforma. Es necesario establecer condiciones más rígidas, acordes con la realidad nacional actual, para evitar la indolente proliferación de Departamentos y Municipios indolentes que a la larga se constituyen en un lastre en la administración pública y obstaculizan el desarrollo económico de la comunidad.

Consideramos como punto básico de la reforma la creación de escuelas o Institutos de administración pública a nivel regional, en las capitales de departamentos, con el fin de preparar al personal de alcaldes, personeros y demás empleados que garanticen la eficacia necesaria para impulsar la transformación nacional sobre nuevos y ágiles mecanismos de administración pública.

El séptimo Congreso Nacional de Municipalidades aprobó en su integridad la reforma anteriormente esbozada. Ahora esperamos que su voz sea escuchada por los organismos que dentro de un sistema democrático como el nuestro están llamados a llevar a la realidad las inquietudes y los anhelos de los municipios colombianos representados en ese importante certamen. Quizá no sea demasiado optimismo esperar, al menos que esos organismos analicen y discutan esos puntos de vista que, al fin y al cabo, hicieron suyos cerca de quinientos delegados de todas las regiones del país.

( 77 )

## "CAPITULO QUINTO"

## "LA ENFERMEDAD DE LA JUSTICIA"

Concepto del Doctor Samuel Hoyos Arango Ministro de Justicia:

Me deja un poco perplejo el calificativo de "actual" aplicado a la crisis de la administraci3n de la justicia. Si con ello se pretende decir que es nueva, lo considero inexacto; si desea significar que permanece hoy, entonces es admisible. La crisis no es de ahora; data de largo tiempo. Decenios, tal vez. Eso si, se va agudizando cada vez m3s. C3biles las causas? Difiera que son complejas. Por sobre todo un estado de relajamiento moral, que inexorablemente se refleja en la justicia. No es lo mismo un funcionario que vive en un medio respetuoso de los compromisos 3ticos, que se siente constringido por la norma y por la vigilancia de la sociedad, que respira un ambiente moralmente infectado en una sociedad neutral.

Nuestra 3poca est3 sobriamente iluminada por las llamas de la anarquia.

La crisis que padecemos permite que quien escrite con cuidado la actual vida del derecho, se encuentre inopinadamente con la importancia de la ley. De una generaci3n que hizo el "elogio de las omisiones", que proclam3 como garant3a humana el derecho a estar sometida a un justo gobierno, como garant3a humana la facultad de conocer el propio derecho de los dem3s, esteros

( 78 )

desembocados en una sociedad para la cual, en la vida jurídica, solo es admisible aquello que le conviene y que abroga de hecho las normas que juzga inconvenientes para su propio interés. La crisis de la justicia empieza cuando gran parte de la comunidad abdica de sus deberes. Cuando olvida la esencia alteridad del derecho, esto es, que el nuestro apenas llega hasta donde llega el de los demás o el de la comunidad. La servidumbre del derecho como el postulado imperativo, ha dejado de ser tal.

Hemos llegado a una aritmética moral que solo cuantifica la propia conveniencia. Vivimos en una era de protesta que ha destruido mucho pero construido muy poco.

*Concepto del Doctor Juan Benavides Patrón, Decano de Derecho de la Universidad Javeriana*

Conviene precisar el contenido y el alcance del tema. Si el interrogante se refiere a la virtud de dar a cada cual lo suyo, según la conocida definición de la justicia, y así ella atraviesa actualmente gravísimo quebranto o decae, la respuesta me parece obvia para toda el que conozca como es la sociedad contemporánea en su complejidad humana y en la diversidad de sus concepciones y regulaciones para el gobierno de sus integrantes. Nunca, como hoy, y en todas partes, han sido mayores las necesidades del hombre, ni más generalizada la conciencia acerca de ellas, ni más limitados los medios para satisfacerlas, ni menos proporcionadas las relaciones entre quienes disponen de los me-

( 79 )

dios y quienes lo reclaman hasta para lo primario, ni ha habido poca disposición ética para armonizar las distancias y los desequilibrios y para respetar las normas que garantizan los distintos bienes y derechos. El conjunto de esas facciones determina las situaciones azudas de descomposición, de las cuales son expresiones las que se dominan, también generalmente, crisis de la economía, del trabajo, etc., y, para resaltar los que se olvidan con desgraciada frecuencia, de la moral y de la cultura.

Concepto del Doctor Alvaro Tafun Galvis, Decano de Derecho del Colegio Mayor del Rosario :

Es típico ya entre nosotros hablar de la crisis de la administración de justicia, para tratar de hacer recaer en un ente abstracto la responsabilidad que por actuaciones personales, resultantes de las pasiones y debilidades, solo corresponde a los sujetos que con aquellas generan perjuicios a quienes demandar del Estado la pronta y cumplida justicia, que propiamente los principios y normas del Estado.

Se ha afirmado, igualmente, que la crisis de la Administración de justicia es el trasunto de la crisis general de los valores morales del conglomerado.

Ahora bien, hablar de crisis en la administración de justicia en el país conlleva implícita y necesariamente afirmar, inmediatamente, una crisis en la Universidad colombiana y específicamente

( 80 )

en las facultades de derecho que, al final y al cabo, son las fuentes de donde surgen los jueces, los magistrados y los profesionales que litigan ante ellos.

Sería injusto aceptar indiscriminadamente la crisis, la descomposición moral de los administradores de la justicia.

El escándalo que produce la conducta reprochable de funcionarios del Estado, que utilizan su investidura para la consecución de finalidades torcidas, diferentes de aquellas que los principios morales y jurídicos imponen, oculta injustamente la labor honesta y abnegada de la gran mayoría de jueces, magistrados y profesionales del derecho.

Además no debe desconocerse el esfuerzo confluyente que vienen desarrollando el gobierno y las facultades de derecho, para garantizarle al país un alto nivel científico de los estudios jurídicos, que en éstas se cursan y el necesario acondicionamiento moral de los profesionales egresados.

Esta tarea empieza en la selección del cuerpo profesional cuyas condiciones científicas han tratado de establecerse mediante normas legales.

( 81 )

## " C O N C L U S I O N E S "

Queremos poner punto final a este trabajo haciendo los siguientes planteamientos, escogidos de la confrontación de tesis :

- 1-) Es urgente una reforma constitucional, -desde luego que no quisieramos que se circunscribiera al régimen Departamental y a las fallas de la justicia,-
- 2-) Es muy cierto como lo han anotado algunos críticos que el procedimiento regular para modificar la Constitución, es decir, el ordinario ; es el prescrito en el artículo 218 de la Carta, cuyo tenor es el siguiente : " La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, solo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el congreso en sesiones ordinarias ; publicada por el gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria, por esta nuevamente debatido, y, últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada cámara. Si el gobierno no publicare oportunamente el proyecto de actos legislativos, lo hará el presidente del Congreso (A. L. No. 1 de 1968, Art. 74).

En adelante las reformas Constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución (Plébiscito de diciembre 10. de 1957, artículo 13 ).-

- 3-) Somos solidarios sin embargo, con la tesis del Presidente de la República en el sentido, que la urgencia e importancia de las reformas, reclaman un tratamiento extraordinario, que él ha llamado "Constituyente"
- 4-) Observemos si, que en el mensaje del señor Presidente al Congreso, anunciando las reformas, alaba hasta llegar al punto de alabar la labor del Congreso, advirtiendo en ello, entonces una contradicción de su parte. Si el congreso es laborioso, usemos pues el procedimiento ordinario establecido en el artículo 218 de la Constitución, para lograr su reforma.
- 5-) Pero estos son aspectos formales, lo de fondo requiere nuestro ciudadano, no es el afán de reformar por reformar.
- 6-) Hemos sostenido que el mal está en el elemento humano, no en las instituciones, apartándonos del criterio del señor Presidente. Hemos visto impávidos como muchas reformas, por no decir todas no han cumplido su cometido "¿Cuál la falla? las personas encargadas de aplicarlas.
- 7-) Por ello clamamos una labor, de educación, demoralización, a cualquier costo, sin ello no vale ninguna reforma.-