

7

REPUBLICA DE COLOMBIA  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

RECTOR:

DOCTOR ALBERTO CARMONA ARANGO

SECRETARIO GENERAL:

DOCTOR HERNANDO ALVAREZ LOZANO

DECANO:

DOCTOR ANTONIO OSTAU DE LAFONT

SECRETARIO:

DOCTOR JORGE PAYARES BOSSA

PRESIDENTE DE TESIS:

DOCTOR ALVARO BARRIOS ANGULO

PRESIDENTE HONORARIO DE TESIS:

SEÑOR ADEL TAPIA MORENO

EXAMINADORES:

DOCTOR RAFAEL H. DE LAVALLE

DOCTOR ALVARO ANGULO BOSSA

*Dr. William Salfy.*

DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
DE 1968

Tesis de Grado para optar al título de  
DOCTOR EN DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

S C I B  
00019146

Preparada por:

DEPARTAMENTO DE  
BIBLIOTECA  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

EMILIO ANTONIO TAPIA MORENO

CARTAGENA-COLOMBIA

31068

1975

T-42.

T16

3

A mis padres y hermanos

"En cada artículo de la Carta Magna o de la Legislación Colombiana está, como tras-fondo, un refido debate, el reflejo de alguna gran batalla militar, el entendimiento entre colombianos, la transacción de una interminable disputa".

Alberto Lleras Camargo

INTRODUCCION

Al escoger el tema "DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL de 1968", como trabajo de tesis para optar al título de ABOGADO, lo hice con un criterio netamente científico, ya que a través de los años de estudio, esta ciencia del Derecho Constitucional me ha llenado de grandes preocupaciones y de interés, tal vez porque al interpretar cada una de las normas de la Carta Magna, se encuentre en ellas el reflejo político, social y económico de la estabilidad de un país en un determinado momento. No es fácil llegar a un conocimiento de lo que significa hacer una Reforma y precisamente en este modesto trabajo me ocuparé de presentar un panorama de lo que puede encerrar un cambio en las estructuras del Estado.

Sea este estudio un aporte para el engrandecimiento de las fuentes del Constitucionalismo y en especial sirva para una guía a los estudiantes de nuestra querida Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

El Autor

CAPITULO I

LOS PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y SU EVOLUCION EN LAS CAMARAS LEGISLATIVAS.

La formación del Acto Legislativo número 1 de 1968 comprende dos etapas:

PRIMERA: La que corresponde a la preparación de los proyectos.

SEGUNDA: La del trámite de esos proyectos ante el Congreso de la República.

En la primera, intervinieron, los funcionarios del Gobierno que tuvieron a su cargo dicho trabajo, es to es, el Presidente de la República, el Ministro de Gobierno y algunas otras personas antes del 7 de Agosto de 1966, puesto que tales proyectos se habían comenzado a estudiar con anterioridad a través de un "Comité operativo" creado por Carlos Lleras Restrepo cuando era candidato a la Presidencia de la República.

La segunda etapa, o sea la de Reforma ante el Congreso, se desarrolla, conforme al artículo 219 de la Carta Constitucional que continúa vigente con los si-

quientes secuencias: discusión y aprobación en la Comisión Permanente de la Cámara donde se presentó el proyecto y luego en esa Corporación en pleno y en la misma forma se hará en la otra Cámara, con lo cual se tiene la aprobación en la llamada "primera vuelta"; - publicación por el gobierno en el Diario Oficial; de nuevo aprobación de cada una de las Cámaras, con lo cual cumple la "segunda vuelta" finalmente, sanción por el gobierno y promulgación, si así se ha dispuesto por la misma reforma.

19. LOS PROYECTOS DEL GOBIERNO

El acto Legislativo número 1 de 1968 es el resultado de tres proyectos de reforma constitucional presentados por el Gobierno al Congreso de la República, en 1966 los dos primeros y en 1967 el tercero; a su vez dichos proyectos estuvieron precedidos de anteproyectos preparados por comités operativos integrados - uno por Carlos Lleres Restrepo desde antes de ascender a la Presidencia de la República, aunque en un princí

8

pio los dos primeros proyectos fueron estudiados por el Comité Constitucional como uno solo y después separados conforme a la carta del presidente electo (Carlos Lleras Restrepo) a los directorios políticos.

#### A. EL PRIMER PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Los primeros contienen temas diferentes, aunque - existe una estrecha vinculación entre sí.

El segundo se ocupa de los temas políticos: Composición del Congreso, sistema de votaciones, Gobiernos nacionales; el tercero, del régimen departamental y municipal.

El primer proyecto es el de mayor extensión y trata sobre la mejor organización del Estado en sus ramas legislativas y ejecutivas. Entre sus disposiciones se encuentran aquellas que modifican el funcionamiento del Congreso, como las relacionadas con el nuevo sistema de comisiones permanentes, la aprobación -

de planes y programas de desarrollo económico y social, la reducción de la iniciativa de gastos del Congreso y la facultad de esa iniciativa en el ejecutivo.

ANTECEDENTES

Los principales antecedentes del primer proyecto - son tres:

PRIMERO: La carta del doctor Carlos Lleras Restrepo a un grupo de políticos y profesores universitarios de los dos partidos invitándolos a constituirse - en "comité operativo" para debatir los puntos que ella contenía y redactar los textos correspondientes.

SEGUNDO: El trabajo cumplido por dicho "comité operativo".

TERCERO: Las observaciones de los directorios políticos.

## B. EL SEGUNDO PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El segundo proyecto de reforma constitucional tuvo una elaboración más rápida que el primero; el Comité Operativo presentó algunas propuestas, pero el doctor Lleras Restrepo juzgó más convenientes separar los temas que se relacionaban con los aspectos directamente políticos de la Reforma y por ello dichas propuestas no figuraron en el texto que se envió a los organismos de dirección de los partidos.

### ANTECEDENTES

En el texto inicialmente elaborado por el comité operativo se redactaron algunas disposiciones sobre las materias que más tarde dieron lugar a la conformación del segundo proyecto de enmienda Constitucional.

En dicho texto está contemplada la reforma del artículo 82 de la Constitución con reducción considerable del quorum y supresión de la regla de las dos ter

ceras partes de los votos establecida por el plebis -  
 cito de 1957, dejando una mayoría absoluta de votos  
 de los individuos que forman cada cámara para la expe -  
 dición de leyes relativas a adopción de Códigos, de  
 normas orgánicas del presupuesto nacional, de plenas  
 y programas y de creación de nuevos departamentos.

PRINCIPALES DISPOSICIONES

El proyecto consta de ocho artículos, incluyendo  
 el de la vigencia, y fué presentado por el Ministro -  
 de Gobierno ante el Senado de la República el día 2 -  
 de Septiembre de 1966.

El proyecto contiene disposiciones sobre las si -  
 guientes materias:

- a) Quorum y reglas de votación: para aprobación de pro -  
 yectos de ley en los dos debates, así como para las  
 demás decisiones del Congreso, Cámaras y comisiones -

se exige asistencia de la mayoría absoluta de los individuos que componen la Cámara o Comisión y el voto afirmativo de la mayoría de los asistentes.

b) Composición del Congreso

c) Período de los Representantes: extiende a cuatro años desde 1970 el período de los Representantes a la Cámara y ordena que su elección se haga simultáneamente con la de los senadores.

d) Cuociente electoral.

e) Representación de los partidos políticos en el gabinete ministerial. Este proyecto de naturaleza política originó la mayor parte de los conflictos políticos que ocurrieron alrededor de las reformas constitucionales, pero también produjo acercamientos políticos de grupos de oposición que veían en sus disposiciones posibilidades de ventaja para sus futuras actividades.

C. EL TERCER PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La elaboración de este proyecto fué cambiada por el presidente Carlos Lleras Restrepo a "comité operativo". Este comité contó con la asesoría técnica de la Escuela de Administración Pública.

En el gobierno se estudiaron después las recomendaciones del comité y la redacción presentada, y con base en ello se elaboró el proyecto.

ANTECEDENTES

El Ministro de Gobierno dió indicaciones al comité operativo sobre los criterios gubernamentales que debían orientar la preparación del anteproyecto.

El comité operativo se encontraba dividido en dos grupos:

El primer grupo presentó a la decisión del gobierno modificaciones al título XVIII de la constitución expresadas en 27 artículos con los siguientes princi-

países cambios:

- a) Creación de departamentos: aumento de las bases de población y rentas, solicitud por los concejales de la comarca, declaración del consejo de Estado de hallarse satisfechos los requisitos constitucionales;
- b) Planeación: extensión de planeación al ámbito departamental y municipal y coordinación de la misma con la planeación nacional;
- c) Establecimientos públicos: posibilidad de creación por parte de departamentos y municipios de acuerdo con lo establecido por la ley.
- d) Crédito para los municipios: organización de un instituto de corporación para financiar la prestación de servicios.
- e) Municipios: distintas categorías y revisión por parte de los Concejos Departamentales.

- f) Distribución de servicios públicos: los hará la ley, entre la nación, los departamentos y municipios, - según su importancia.
  
- g) Vigilancia fiscal: se atribuye a la Contraloría General de la República.
  
- h) Concejos Municipales: funciones para el ámbito local similares a las de las asambleas.

PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL PROYECTO

Con fundamento en las anteriores recomendaciones - del comité operativo el Gobierno Nacional preparó el tercer proyecto de reforma constitucional, el cual fue presentado ante la Cámara de Representantes por el Ministro de Gobierno el 3 de Octubre de 1967.

Gran parte de las reformas del régimen departamental y municipal que fueron estudiadas y recomendadas -

por el Comité operativo figuran en el texto del proyecto gubernamental.

En el cuerpo del proyecto se contienen las propuestas de modificaciones sobre los siguientes aspectos principales de la administración departamental y municipal:

- a) Creación de departamentos: solicitud de los concejos (no concejales) de la comarca, 500.000 habitantes y 50.000.000,00 de renta anual sin computar las transferencias de la nación, concepto de conveniencia del Gobierno y declaración del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas, distribución de servicios entre la nación, los departamentos y municipios, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costo de los mismos ;
- b) Creación de entidades descentralizadas: a iniciativa del respectivo gobernador o alcaldes de economía mixta y empresas industriales o comerciales de cr-

den regional sujetos a las normas que establezca la ley sobre el particular;

c) Vigilancia Fiscal: En los departamentos y en los municipios se atribuye a la Contraloría Departamental;

d) Gobernadores: se les autoriza para dirigir y coordinar en el departamento los servicios de organismos nacionales en las condiciones de la delegación que les confiera el Presidente de la República, para vigilar y coordinar las actividades y servicios de las entidades descentralizadas del orden departamental y, observando el mismo criterio convenido para la nación, se aumentan sus funciones dejando a su iniciativa los planes y programas de desarrollo económico y social, el gasto público departamental y la estructura administrativa;

e) Alcaldes: se aumentan las facultades de los alcaldes en materia de gasto público y de organización

de la administración municipal;

f) Asambleas y Concejos: se precisen las funciones de estas corporaciones administrativas, y se fija un período de cuatro años para las asambleas;

g) Areas Metropolitanas: se prevé la organización de áreas metropolitanas conformadas por las principales ciudades y municipios satélites de ellas, para su mejor organización y la prestación de los servicios de la zona;

h) Juntas Administradoras en los municipios: se contempla la posibilidad de que los concejos municipales creen juntas administradoras para ciertas funciones y sectores distritales, dentro de los requisitos que al respecto contenga la ley.

Este proyecto fue el de menores dificultades políticas o jurídicas; sufrió alteraciones destacadas en cuanto a la iniciativa de gastos reservados a los al-

caldes, cuya definición se entregó a la ley; y al Situado Fiscal, o sea la participación obligatoria de los departamentos, intendencias y comisarías en las rentas nacionales en la cuantía que establezca la ley.

Tanto los dos primeros proyectos como este último, sufrieron modificaciones sustanciales en todos sus aspectos, y fue en el senado donde se le hicieron las principales enmiendas y ello trajo como consecuencia muchas discusiones de carácter político y Jurídico acerca de las conveniencias de dicha reforma.

Es de anotar que los proyectos de reforma constitucional al sufrir los debates requeridos por la ley, fueron motivo de grandes discusiones y desacuerdos por parte de los partidos liberal y conservador en cada una de las comisiones y luego en cada cámara Plena; fueron numerosas las iniciativas que surgieron en el seno de la Comisión Primera del Senado y que no ha

bían sido planteadas por el gobierno en ese primer -  
proyecto de reforma constitucional.

CAPITULO II

LOS PRINCIPALES ASPECTOS POLITICOS-JURIDICOS PLAN-  
TEADOS ALREDEDOR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Toda reforma constitucional es una empresa política. Tratándose de la reforma de las estructuras, nos encontramos en pleno campo de la política. Una reforma constitucional, aparte de su bondad intrínseca, da ventajas a los partidos o a los grupos, su presencia actual ante la opinión pública se refuerza o desvanece y en la aprobación o negación de una enmienda van consolidando una imagen para su futuro.

Llevar al Congreso una reforma Constitucional, supone un manejo político y produce unas consecuencias políticas. En lo primero debe estarse a la reacción - que ella causa en los medios políticos y especialmente en los parlamentarios que poseen la capacidad de decisión. En lo segundo, esto es, a sus consecuencias políticas, las reformas constitucionales suelen originar efectos políticos como cambios en la ubicación -

de los diferentes grupos o partidos en frentes de ellas, durante el curso de su formación y, más tarde, de las costumbres políticas y aún de la clase política diferente. A este respecto el eminente tratadista doctor Jaime Vidal Perdomo expresa: "La reforma constitucional fue un programa político del candidato a la Presidencia de la República, Carlos Lleras Réstrepo, adoptado por las fuerzas políticas del liberalismo y el conservatismo que daban respaldo a dicha candidatura y luego de la coalición política de "transformación nacional" que desde el gobierno buscaba la realización de esos propósitos."

El manejo político que toda reforma supone fue mayor en la del año de 1968, en razón de las disposiciones constitucionales con las que se operaba y de las circunstancias políticas. No podía ser una obra de un partido, como las anteriores a 1968, sino de una coalición gubernamental bipartidista, lo cual hacía necesario un permanente acuerdo sobre sus normas; su apro

bación requería las 2/3 partes de los votos, tesis - que finalmente se impuso, y en la más sencilla votación prevista en el artículo 218. Estas circunstancias provocaron acontecimientos políticos que se sucedieron a todo lo largo del proceso de expedición y, además - de esto, la necesidad de obtener las mayorías requeridas para la aprobación de las disposiciones de la enmienda que, junto con la amplitud de los debates y la participación muy importante que tuvieron en su discusión miembros de grupos políticos de oposición cuyas iniciativas fueron en buena parte bien recibidas, le dieron al acto legislativo número 1 de 1968 ese carácter de reforma nacional que siempre se buscó.

CAPITULO III

PLANEACION Y GASTO PUBLICO

I. CONCEPTO.

La planificación, que desde 1945 apareció en la -  
carta Constitucional, para el fomento de la economía  
nacional y de las obras públicas y cuyos planes y pro-  
gramas correspondía establecer al Congreso, en verdad  
no había tenido mayor incidencia en la aceleración -  
del desarrollo, tal vez por falta de estudios que per-  
mitiesen su efectiva ejecución.

Además la iniciativa en las inversiones fiscales  
continuaba a disposición de los parlamentarios, quie-  
nes, acudiendo a concesiones recíprocas y para satis-  
facer a sus electores, solían aprobar "auxilios" que  
desarticulaban el presupuesto de la nación.

II. INICIATIVA DEL GOBIERNO PARA LA ELABORACION Y PRESENTACION DEL PLAN GENERAL DE DESARROLLO Y EN LO RELACIONADO CON EL GASTO PUBLICO.

LA COMISION DEL PLAN. TRAMITACION DEL PLAN GENERAL EN EL CONGRESO.

En adelante, solo a iniciativa del ejecutivo podrán dictarse las leyes que fijen los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y lo de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos o inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de ellos (Artículo 76 , ordinal 4º).

El Presidente de la República deberá, entonces, - previa su elaboración por organismos especializados , cumplir oportunamente la presentación de tales proyeg

tos, obligación acerca de lo cual hace énfasis el constituyente (Artículo 118 de la C. N. ordinal 3º). Para su tramitación en primer debate, se crea una comisión especial permanente, formada por un senador y un representante de cada departamento y dos representantes más de las intendencias y comisarías, la cual podrá también sesionar durante el receso del Congreso, por iniciativa propia o por convocatoria del Gobierno (Artículo 80 C. N.)

La Ley 17 de 1970 (Artículo 1º. a 5º) dicta normas sobre la comisión especial permanente, a la cual denomina "comisión del plan de desarrollo económico y social", que reglamenta su organismo asesor (compuesto por un ingeniero civil, un arquitecto urbanista, un ingeniero agrónomo, un abogado experto en materia administrativa, dos economistas planificadores, un geógrafo, dos expertos en estadística y un sociólogo), encargado de prestar asistencia técnica para el análisis y evolución del plan general y la elaboración -

de los estudios de factibilidad a que hace referencia el artículo 80 de la Constitución Nacional.

La comisión debe vigilar la ejecución del plan general y señalar las medidas necesarias para impulsar su adecuado cumplimiento; y elegir de su seno tres senadores y tres representantes para que concurren, con carácter informativo, con voz pero sin voto a los organismos nacionales encargados de preparar los planes de desarrollo económico y social.

En el primer debate dicho proyecto de ley, cualquier parlamentario podrá presentar a la comisión la propuesta sobre inclusión de una determinada inversión o la creación de un servicio. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, pasarán al gobierno para que se incluya en los planes y programas o en sus reajustes, si los hu-

biere, siempre que la comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Si la propuesta sobre la inversión o el servicio no contare aún con los estudios de factibilidad, la comisión podrá incluirla en el plan general, con el lleno de las expresadas formalidades, pero el gobierno dispondrá de un término de diez días para expresar los motivos por los cuales juzga inaceptable la iniciativa. No obstante, si con la misma votación la comisión insistiere, el gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

Con la creación de la comisión especializada del plan, al Congreso se le dota de mayor poder de crítica y control sobre el ejecutivo.

La comisión permanente del plan, es la primera instancia para la recepción y evaluación de la inicia

tiva de los miembros del Congreso que tengan incidencia sobre los planes y programas.

III. PLANEACION DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

La Ley 29 de 1969 organiza en la asamblea la "Comisión del Plan".

Compuesta por un número no mayor de la tercera parte de los miembros de la corporación, y encargada de dar primer debate al proyecto de ordenanza sobre la planeación económica y social, dispone quince días, a partir de su fecha de presentación, para decidir sobre él; vencido dicho término, el proyecto pasará a la asamblea plena por veinte días, transcurridos los cuales, sin haber adoptado decisión, el gobernador queda facultado para ponerlo en vigencia.

En cuanto a los municipios, la ley 30 de 1969 (Artículo 9º) faculta a los concejos para crear una Co -

misión del Plan, encargada de dar primer debate a los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas que presente el alcalde, y de vigilar su ejecución.

La Comisión estará integrada por no más de la mitad de los miembros de la corporación y se podrá reunir, conforme al reglamento del concejo, con anterioridad a los distintos períodos de sesiones ordinarias.

Si la Comisión dejare pasar el período de sesiones sin darle el primer debate previsto, el alcalde podrá poner en vigencia el proyecto de acuerdo presentado por él.

IV. EL SITUADO FISCAL

Un intento de descentralización Fiscal. El situado fiscal es, el porcentaje que la ley, dictada a ini

31

DEPARTAMENTO DE  
BIBLIOTECA  
UNIVERSIDAD DE CALDAS

26

ciativa del gobierno, señala de los ingresos ordinarios de la nación para ser distribuidos entre los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que el mismo legislador establezca. El porcentaje legal se distribuye así: el 30% por partes iguales entre las entidades beneficiadas (Situado fiscal territorial) y el 70% proporcionalmente a su población (Situado fiscal de población).

CAPITULO IV

REPARTICION DE FUNCIONES ENTRE EJECUTIVO Y CAMARAS  
LEGISLATIVAS

I. NECESIDAD DE ESTA REFORMA. CONCEPTOS.

Carlos Lleras Restrepo se refirió a este punto como el fundamental de la Reforma Constitucional. Sus opiniones las expuso así: "Hay que reafirmar y fortalecer el régimen Presidencial para salvar la Democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de la dictadura.

"En primer término, debe revisarse la actual repartición de funciones entre Legislativo y Ejecutivo. El primero ha seguido gozando de competencia sobre zonas en las cuales no puede ejercerla con la agilidad y rapidez indispensables. Y también de iniciativas en campos donde resulta eminentemente perturbadora.

Las Reformas introducidas por el acto Legislativo en 1945 fueron insuficientes y muchas de ellas han sido deformadas por prácticas viciosas. Tanto el buen manejo económico y fiscal del país como la ejecución ordenada de los planes de desarrollo, exigen una reforma de las competencias que ensanche en ciertos casos la facultad decisoria del ejecutivo y le reserve en otras la iniciativa. (Discurso del 27 de Noviembre de 1965).

"Así como se hace indispensable organizar una vigilancia eficaz y técnica del Congreso sobre la marcha de la administración y cumplimiento que esta dé a los programas de desarrollo económico y social, resulta de urgencia reservar para el gobierno la iniciativa en ciertas materias; la ausencia de disposiciones constitucionales adecuadas hace imposible una verdadera planeación y ha dado lugar a la creación desordenada de obligaciones a cargo del tesoro público que, de seguir las cosas por el mismo camino, comprometería

gravemente al porvenir nacional como ha comprometido la estabilidad y el orden en otras naciones" (Carta al presidente del senado de fecha junio 11 de 1968).

II. ALCANCES DE LA REFORMA EN ESTA MATERIA

Las funciones de las Cámaras Legislativas se ven alteradas directamente por la enmienda constitucional en dos sentidos diferentes: de aumento por las que se señalaron en la Comisión especial del Plan y de recorte como consecuencia de la nueva distribución de funciones entre el Congreso y el Presidente de la República.

Otras funciones atribuidas al Congreso fueron las siguientes:

- a) El juzgamiento por el senado, previa acusación de la cámara, de altos funcionarios del Estado, por

hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus cargos y aún cuando hubieren cesado en el ejercicio de éste.

b) La citación a los ministros, viceministros, jefes de departamentos administrativos y gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden nacional, para que informen sobre los actos de la administración.

c) Las sesiones especiales durante el estado de sitio motivado por guerra exterior;

d) La facultad que el congreso tiene en todo tiempo y a iniciativa propia, de derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno durante el estado de emergencia económica y social.

e) Se facultó a la ley para crear los servicios admi-

nistrativos y técnicos de las Cámaras.

El ejecutivo fortaleció sus poderes con instituciones jurídicas nuevas, tales como el estado de emergencia económica (Artículo 122); la iniciativa exclusiva para la expedición o reforma de leyes de contenido presupuestal, económico, financiero y de estructura de la administración nacional (artículo 79).

Por otra parte los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales se convirtieron en agentes del presidente, de su libre nombramiento y remoción (artículo 120 ordinal 1º); así como también a los representantes de la nación en las juntas directivas de las entidades descentralizadas (artículo 120 ordinal 5º).

III. EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA

El origen colombiano de esta institución se en -

cuenta en el proyecto elaborado por la comisión de estudios constitucionales, compuesta por el gobierno del doctor Laureano Gómez Castro, para ser presentado a la Asamblea Nacional Constituyente de 1953. En el artículo 122 del proyecto se decía: "En caso de grave anomalía económica, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros y previo concepto del Consejo Nacional de Planificación, dictar las providencias que juzgue necesarias para conjurar la situación.

"Los decretos que expida el presidente en ejercicio de esta atribución tendrá carácter obligatorio y solo dejarán de regir cuando el gobierno, de acuerdo con el Consejo Nacional de Planificación así lo resuelva, o cuando el Congreso los modifique o derogue".

Al estudiarse la reforma de 1968, el presidente Lleras Restrepo consideró innecesaria la adopción de una medida similar.

Pero en el proyecto al Congreso de 1966 por el senador Alfonso López Michelsen se incluía la facultad presidencial de declarar el estado de emergencia económica, con la firma de todos los ministros y previo dictamen del Consejo de Estado, a juicio del Departamento Administrativo de Planación, los índices del costo de la vida y del desempleo, así como el déficit fiscal y del desequilibrio de la balanza de pago, señalen una excepcional perturbación económica de carácter general.

La duración de dicho estado no excederá de un año, y en su transcurso el presidente puede dictar decretos legislativos directos y exclusivamente destinados a poner fin a la crisis, con aptitud para derogar o modificar leyes anteriores; advertía que las contribuciones o impuestos establecidos mediante estos decretos solo podrán cobrarse durante un año fiscal, salvo que el congreso decida adoptarlos en forma definitiva, como leyes ordinarias.

Con base en el proyecto de López Michelsen, el Congreso expidió el artículo 43 del acto legislativo número 1 de 1968, que corresponde al 122 de la codificación constitucional. Presenta las siguientes características:

a) Rige cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país, o que constituyan también grave calamidad pública.

b) Concepto previo del Consejo de Estado. Este concepto como, el exigido para declarar el estado de sitio, es igualmente una mera formalidad, ya que conforme al inciso 2º. del ordinal 1º. del artículo 141 de la Carta, no es obligatorio para el Gobierno. Esto es, que el concepto puede ser adverso a la declaración del Estado de emergencia, y sin embargo el Gobierno puede declararlo bajo su responsabilidad exclusiva.

c) Decreto del Gobierno en virtud del cual se haga la declaración del Estado de emergencia, el que debe llevar la firma de todos los Ministros. También es un acto eminentemente político. Este decreto debe ser motivado, es decir, expresar los hechos que han causado o amenazan causar el desorden económico o social del país; debe señalar el término durante el cual el Gobierno va a ser uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la constitución en virtud de la declaración del estado de emergencia, y debe, en dicho decreto convocarse al Congreso para que se reúna, si estuviere en receso, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado para el estado de emergencia.

La convocatoria del Congreso en el decreto de declaración del estado de emergencia no afecta la validez del acto, por cuanto conforme al inciso 4º. del artículo 122 de la constitución, si dicho cuerpo no fuere convocado, se reunirá por derecho propio.

- 41
- d) Los decretos de emergencia económica tendrán fuerza de ley y deberán dirigirse exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.
  - e) El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.
  - f) El Gobierno examinará durante treinta días, prorrogables por acuerdo de ambas cámaras, el informe motivado que le presente el gobierno sobre las causas determinantes del estado de emergencia y las medidas adoptadas.
  - g) No solo durante las sesiones posteriores al estado de emergencia, sino en cualquier legislatura ordinaria, el Congreso podrá, a iniciativa propia, derogar, modificar, o adicionar las materias específicas de los referidos decretos.

h) El estado de emergencia no puede exceder de periodos que sumados no sobrepase de 90 días el año.

Estos decretos están sometidos en cuanto a su -  
Constitucionalidad al control automático de la Corte  
Suprema de Justicia.

Los noventa días durante los cuales puede declarar  
se el estado de emergencia no son necesariamente con-  
tinuos, porque el gobierno puede declarar en un año -  
varias veces el estado de emergencia.

IV. MANIFESTACION PRESIDENCIAL DE URGENCIA. (Artículo  
91).

La manifestación de urgencia en el despacho de -  
cualquier proyecto de ley, si éste apenas se inicia y  
no ha recibido un primer debate y, por tanto, se en-  
cuentra en una Comisión Permanente, ésta a solicitud  
del Gobierno, deliberará conjuntamente con la corres-  
pondiente de la otra Cámara para dar primer debate al

proyecto.

Sobre el alcance de la nueva disposición dice el tratadista doctor Jaime Vidal Perdomo: "El artículo - 91 contempla la deliberación conjunta de las Comisiones permanentes de las dos Cámaras cuando el Gobierno hubiera puesto de presente la urgencia en el despacho de un proyecto y éste se hallare a estudio de una comisión; en dicho evento, si el gobierno lo solicita, la comisión deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra Cámara. Debe tenerse claro que en esta circunstancia no hay una fusión de las dos comisiones en una sola, sino simplemente una deliberación simultánea que permita ganar tiempo e ir formando criterio sobre la conveniencia del proyecto y el recibo que a él se otorgue en las dos Cámaras, pero la decisión jurídica sobre el proyecto, ésto es, la votación en favor o en contra, que es el primer debate, debe darse por separado y en la oportunidad diferente para cada una de las dos comisiones, de acuerdo con el pro

cedimiento ordinario de formación de las leyes.

CAPITULO V

JURISDICCION CONSTITUCIONAL

I. LAS MODIFICACIONES A LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

- a) Creación, en la Corte Suprema, de la sala constitucional, integrada por magistrados especialistas en derecho público. Esta sala deberá elaborar los proyectos de ley en relación con los asuntos sobre inexecutableidad.
- b) La Corte en pleno deberá decidir sobre la executableidad de los proyectos de ley que haya objetado el gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
- c) Control automático de constitucionalidad respecto a los decretos dictados en desarrollo del estado de sitio (artículo 121) y el estado de emergencia (artículo 122).

tículo 122). Ambas clases de decretos deben ser enviados por el Gobierno a la Corte Suprema de Justicia para que ella, decida definitivamente sobre su constitucionalidad. En estos casos puede intervenir cualquier ciudadano para defender o impulsar la Constitucionalidad de tales decretos.

d) Control sobre los decretos con fuerza de leyes que dicte el gobierno para poner en vigencia los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas cuando se ha llegado a los extremos previstos en el artículo 80.

e) De los decretos emanados del Ejecutivo a virtud de lo que dispone el artículo 76 ordinal 11.

CAPITULO VI

DE LOS CUERPOS COLEGIADOS

I. ORIENTACION DE LA REFORMA.

La Reforma de los cuerpos colegiados giró en torno a estas dos tesis: transferencia al ejecutivo de la iniciativa en ciertos proyectos legislativos, ordenanzales y de acuerdo, y la disminución numérica de sus componentes.

En lo nacional, el congreso perdió iniciativa pero mejoró sus posibilidades de control sobre el Gobierno.

Se garantizó el derecho de elegir a dos senadores y dos representantes por cada departamento, estos elegirán un senador más por cada doscientos mil o fracción mayor de cien mil habitantes "que tengan exceso sobre los primeros doscientos mil", y un representan-

te más por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil habitantes" que tengan en exceso sobre los primeros cien mil" (artículo 93 y 99).

El período de los congresistas unificase en 4 años (artículo 95 y 101), pero el de los diputados y concejales; sigue siendo de dos.

La elección de Presidente de la República y miembros de las corporaciones públicas, deberá hacerse en un mismo día y coincidirá cada cuatro años (artículo 114 ordinal 2º).

El número de integrantes de las asambleas no podrá exceder de 30 ni ser inferior a quince, atendida la población respectiva. El de los concejos, definidos en la misma forma, fluctúa entre seis y veinte (artículos 185 y 196).

II. GOBERNADORES. (Artículo 194).

El carácter que tiene el gobernador de ser jefe de la administración departamental y, al mismo tiempo, agente del gobierno nacional, se afirma con la declaración de que a ese funcionario toca cumplir y hacer que se cumpla en el departamento los decretos y órdenes de aquel, así como las ordenanzas y también con la declaración de que le corresponde de dirigir la acción administrativa en el departamento.

El ordinal 6º. del artículo 194 de la carta, le da la facultad para coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental, y agrega que los representantes del departamento en esos organismos y sus directores o gerentes son agentes del gobernador, con lo cual se pasa del simple control de tutela que tenía sobre esas entidades al control jerárquico, que -

les hacer perder autonomía, pero permite su necesaria coordinación con la actividad general de la administración.

III. REPRESENTACION DE LAS INTENDENCIAS Y COMISARIAS EN LA CAMARA.

Los territorios nacionales quedaron con representación en la Cámara, por circunscripciones electorales, así: Caquetá y Amazonas, 2; Putumayo, 2; San Andrés y Providencia, 1; Arauca, Vaupés, Vichada y Guainía, 1; pero cuando el número de habitantes de cualquiera de tales circunscripciones alcanzare las bases de población establecidas para la elección de representantes, les será aplicable el sistema general de adjudicación señalado para los departamentos.

IV. CONTRALORIA DEPARTAMENTAL

El artículo 190 de la carta confía la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios a las contralorías departamentales, salvo lo que corresponda a las contralorías municipales, de acuerdo con la ley.

Señala esta disposición las calidades que debe tener el contralor departamental, buscando su especialización en asuntos financieros y económicos.

Además, establece una restricción, a saber, que la ley puede limitar las apropiaciones presupuestales destinadas a las asignaciones de los diputados y a los gastos de funcionamiento de las asambleas y contralorías.

V. PROHIBICION DE "MICOS"

La nueva disposición "anti-micos" (artículo 77),

destinada a terminar con aquellos textos que solían introducir los parlamentarios en los proyectos legislativos contentivos de materia diferente y específica, con lo cual se impide que reciban ayuda de la nación obras no incluidas en los programas de planeación. Esta prohibición rige también respecto de las ordenanzas y acuerdos.

VI. QUORUM Y MAYORIAS

Se señalaron reglas sobre quorum y mayorías, válidas para corporaciones públicas, y se volvió a la mitad más uno de los votos de los asistentes, como mayoría exigida para adoptar decisiones (artículo 83).

VII. DIETAS Y PRESTACIONES

El régimen de prestaciones y seguridad social de los congresistas se fija por la ley, a iniciativa de

50

los mismos, con la restricción de que no podía exceder el que se establezca para los ministros. El nuevo artículo 113, cuyo desarrollo lo hace la ley 83 de 1968, que destina las dos terceras partes del salario a gastos de representación, exentos de impuestos sobre la renta.

CAPITULO VII

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO

I. INTERVENCION ESTATAL EN LA ECONOMIA

Si bien la constitución de 1886, al estructurar - el sistema unitario o centralista y el régimen presidencial, contenía disposiciones intervencionistas, la regulación orgánica de la intervención del Estado en la economía data de 1936.

El texto reformado era relativamente claro. Autorizaba que el Estado pudiera intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de las industrias o empresas públicas y privadas, y para racionalizar la producción, distribución o consumo de la riqueza, o dar al trabajador una justa protección a que tiene derecho. Estaba descartada toda intervención de tipo político.

## II. EL NUEVO ARTICULO 32.

El nuevo artículo 32 de la Carta Constitucional - quedó así: "Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y - privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

"Intevendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular". Siempre por mandato de la ley, el Estado deberá intervenir en el pro

caso económico y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía en busca de una meta anhelada: el desarrollo integral; así mismo para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, cuyos objetivos de justicia social conduzcan al mejoramiento de la comunidad y sobre todo la clase proletaria.

Presenta el artículo encomendo un vasto campo de acción en cabeza del Estado en lo relativo a: la producción, distribución, y consumo de los bienes públicos y privados, los recursos humanos y naturales; los medios, la necesidad de racionalización y planeación de la economía, la política de ingresos y salarios; - las finalidades u objetivos: el desarrollo integral - que permita el mejoramiento de las condiciones de vida de los asociados y, preferentemente de las clases favorecidas.

El doctor Hernán Toro Agudelo hace a la disposi -

ción del inciso 2º la siguiente observación: "El nuevo inciso no aclara nada sino que confunde más. Se elimina del texto vigente la posibilidad de intervenir en las industrias o empresas, consideradas como unidades productivas, como organismos de vida independiente, para limitarla al proceso productivo o la distribución, utilización y consumo de los bienes o servicios, lo que va a traer dificultades para examen de la exequibilidad de las leyes futuras o de las vigentes frente a una norma tan distinta conceptualmente a la que rige. Además se habla de utilización y consumo, cuando la primera es parte de este último concepto económico. Y la noción de bienes y servicios públicos y privados, es algo implícito en la de riqueza, que trae el orden actual.

"En nuestro concepto la disposición antigua del artículo 32 contenía los mismos objetivos de la intervención estatal consagrados en el inciso 2º cuando, sin señalar medios específicos, expresaba que ella te

nía por fin dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho."

CAPITULO VIII

TERMINACION DE LA ALTERNACION EN LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y DE LA PARIDAD POLITICA.

El acto legislativo número 1 de 1959 dispuso que en los tres períodos constitucionales comprendidos entre el 7 de agosto de 1962 y el 7 de 1974 el cargo de Presidente de la República sería desempeñado alternativamente, por ciudadano perteneciente al partido conservador y al partido liberal, especificando los turnos que correspondían a cada uno de ellos.

En este mismo acto legislativo, se dispuso acerca de la paridad política de ambos partidos, aun cuando ya esto venía rigiendo a partir del plebiscito de 1957.

En la forma siguiente tendría su desenlace: En 1970 una asamblea departamentales y concejos municipales. En 1974 en senado y cámara.

En esta última fecha será el fin de la alternación, pero el presidente elegido por mayoría de votos, conservará la obligación de respetar por cuatro años mas, la paridad en los ministerios, gobernaciones, alcaldías y demás cargos de la administración no pertenecientes a la carrera administrativa (artículo 120 ordinal 1º párrafo) a partir de los citados años - "se aplicará en toda su amplitud el sistema del cuociente electoral para asegurar la representación de los partidos políticos". (artículo 172).

En cuanto a la rama jurisdiccional y la jurisdicción de lo contencioso administrativo la paridad en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado - hasta el 7 de agosto de 1978.

CAPITULO IX

DEL REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

I. REGIMEN DEPARTAMENTAL

Haciendo una distinción sobre los órganos de administración departamental (asambleas y gobernadores) - de las nuevas exigencias para la creación de departamentos, es importante hacer un análisis acerca de los cambios que se produjeron en cuanto a sus órganos.

a) Creación de Departamento. Las normas sustituidas - del artículo 5º de la Carta fundamental procedentes - del acto legislativo número 1 de 1945, que exigían - doscientos cincuenta mil habitantes y quinientos mil pesos de renta anual, en razón del crecimiento de la población y de la desvalorización de la moneda colombiana y del aumento natural de los ingresos, se volverán obsoletos rápidamente y todo ello había depender

cada vez más a muchos departamentos de los auxilios - de la Nación.

Además con esos requisitos para la creación de nuevos departamentos se presentó en el país una proliferación de nuevas entidades territoriales debido a la facilidad con que se pedían cumplir con los mencionados requisitos exigidos por la Carta Constitucional.

En consideración a lo anterior, la reforma de 1968 reemplazó el artículo 5º de la ley fundamental por preceptos que buscan hacer más rigurosa la conversión de comarcas en departamentos.

En primer lugar se subieron considerablemente los tipos de población y renta (quinientos mil habitantes y cincuenta millones de renta anual sin computar en ella las transferencias que recibe de la nación) y para mayor eficacia se ordenó que estas bases se aumentaran anualmente en un cuatro y quince por ciento res

pectivamente, y siempre y cuando que aquél o aquéllos de que fuere segregado quedare cada uno con población y renta iguales a los del nuevo departamento.

En segundo término, es necesario solicitar concepto previo del gobierno nacional sobre la conveniencia del nuevo departamento.

En tercer lugar, se pide un pronunciamiento previo del Consejo de Estado sobre el expediente para acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionales.

También, y en vista de la imposición constitucional acerca de la solicitud de las tres cuartas partes de los concejales de la comarca, pues se discutió en alguna oportunidad sobre la validez de la petición de suplentes; la primera condición del artículo 5º optó porque dicha solicitud fuera elevada por las tres cuartas partes de los Concejos, lo que supone que ella de

de ser pasada por la corporación y no individualmente por sus miembros y que para tal efecto, los concejos se encuentren sesionando conforme a la ley.

La parte final del mencionado artículo dispone que "los actos legislativos que sustituyen, derogan o modifiquen las condiciones para la creación de Departamentos o eximen de algunas de éstas, deberán ser aprobados por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Por otra parte en el artículo comentado se estableció la posibilidad no contemplada antes, que la ley podrá segregarse territorio de un departamento para convertirlo en intendencia o comisaría o agregarlo a otro departamento. Antes, solo podrá separarse de uno para agregarlo a otro departamento. La exigencia antigua de tener en cuenta la opinión de los habitantes, se cambió por la obtención del concepto favorable de los concejos del territorio y con expresión del con -

cepto (favorable o no) de los gobernadores respectivos.

ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS (Artículo 198).

Los Municipios pueden asociarse, según las condiciones y normas que establezca la ley, "para la prestación de los servicios públicos". En esta forma se evita duplicaciones innecesarias y costosas, permite unificar recursos económicos y proyectar obras más amplias y técnicas.

Se elimina con esto el aislacionismo de los municipios, permitiendo que los distritos se proyecten como partes del todo nacional y no como comunidades cerradas y autosuficientes.

Además el constituyente dispuso que: "las asambleas pueden hacer obligatoria, a iniciativa del gobernador, la asociación de un municipio con otros para la prestación de servicios públicos. Las condiciones de esas asociaciones las fijará la ley.

AREAS METROPOLITANAS. CONCEPTO.

Area Metropolitana, es una entidad geográfica y sociológica. Se dice que es geográfica por la vecindad de municipios, dentro de los cuales uno tiene las características de gran ciudad o metrópoli y la expansión de éstas, lo que va integrando una entidad territorial que genera otros nexos y hace necesario un especial tratamiento jurídico-administrativo.

Es una entidad sociológica el área metropolitana porque esa proximidad territorial va, espontáneamente, produciendo relaciones más estrechas o vínculos de dependencia entre las diferentes comunidades.

El segundo inciso del artículo 198 de la Carta Constitucional contempla las áreas metropolitanas: "Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas por el le-

gisador".

CARACTERÍSTICAS:

- a) Conjunto de municipios de un mismo departamento que por sus relaciones adquieren la categoría sociológica de área metropolitana;
- b) Organización dada por la ley.
- c) Personería Jurídica del área distinta de la de los municipios que la integran;
- d) Autoridades especiales del área metropolitana en - cuya composición deben participar adecuadamente - las autoridades de los municipios integrantes del conjunto.
- e) Régimen Jurídico administrativo diferente del de los municipios ordinarios.

Con esta nueva fórmula en la Reforma que nos ocu-

pa. al momento de crearse una de esas nuevas entidades territoriales, sin lugar a dudas, favorecerán el desarrollo urbanístico de las grandes ciudades y los municipios huérfanos de un respaldo económico, la planeación de los servicios del conjunto y permitirán hacer frente a los graves problemas que viven hoy día las grandes capitales.

LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.

Las juntas administradoras locales representan otro instrumento de renovación de la vida municipal traída por la reforma constitucional de 1968.

En razón de la extensión que tienen algunos municipios o del gran número de veredas que agrupan, el Acto Legislativo número 1 de 1968 autoriza a los concejos municipales para crear juntas administradoras, por ejemplo de barrio o veredas, para determinados sectores del territorio municipal; es deber de la ley señalar las formas de organización que pueden tener dichas

juntas y determinar sobre las funciones que pueden asignarle los cabildos, como está consignado en la parte final del artículo 196.

Esta enmienda puede alcanzar un notorio efecto - descentralizador ya que confía a personas mas entendidas en problemas de sectores del municipio la solución de los mismos, dando más agilidad al trámite de los asuntos públicos y una mejor respuesta a las expectativas de los habitantes de los municipios donde operen las juntas.

#### OTROS ASPECTOS DE LA REFORMA

1º. Al decir el artículo 4º de la Carta: "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación", los constitucionalistas solían incluir el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma submarina, de ahí que la reforma dijo expresamente: "También son parte de Colom

bia; el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental, de conformidad con los tratados o convenios internacionales aprobados por el Congreso, o con la ley Colombiana, en ausencia de los mismos" (Artículo 3º. inciso 4º).

Cobra particular importancia lo relativo al inciso antes transcrito, pues, señala aspectos que nuestras normas fundamentales habían callado hasta ahora, quedando resagados en relación con otros Estados, más pendientes a la evolución del derecho en esas materias. Porque si bien es cierto que para algunos esos aspectos estén incluidos en el concepto de territorio, no lo es menos que era necesario definir, a falta de un mandamiento de Derecho Internacional, que esos tres aspectos pueden ser fijados por acto unilateral del Estado Colombiano.

2º. Reservó la expresión "entidades territoriales" de la República para designar a los departamentos, -

las intendencias, las comisarías y los municipios o -  
distritos municipales, en que se dividen aquellos y -  
éstas. (Artículo 5º. inciso 1º).

3º. Limitó a diez días la facultad conferida al gobier-  
no, con fines precautelativos, de retener, previo  
el concepto del Consejo de Estado y el dictamen de los  
ministros, las personas contra quienes haya graves in-  
dicios de que atentan contra la paz pública. Transcu-  
rrido dicho término, el gobierno procederá a ordenar  
su libertad o las pondrá a disposición de los jueces -  
competentes con las pruebas allegadas, para que deci-  
dan conforme a la ley (Artículo 29).

La retención o privación de la libertad por orden  
del Gobierno, no tenía más límite en su duración que  
la que estimara el propio gobierno. Durante los perío-  
dos de dictadura hubo personajes retenidos o confina-  
dos por espacio de meses. Ahora esto solo debe durar  
diez días y pasados ellos el Gobierno debe decretar -

la libertad, o pasar el retenido a un juez para que decida.

4º. Autorizó a la ley para determinar el organismo en cargo de llevar las cuentas públicas generales de la nación, por considerarla labor más propia de la administración, y estimar que la Contraloría General de la República debe cumplir funciones estrictamente fiscalizadora. Entre tanto, aquella labor continuará adscrita a la Contraloría.

5º. La Ley dictará el reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras. (Artículo 76, ordinal 6º). Ese reglamento sustituirá al que por leyes separadas se han dado Cámara y Senado por aparte.

6º. Los grados militares conferidos por el Gobierno, desde Teniente Coronel hasta el más alto grado del ejército o la armada, requerían la aprobación del senado. Ahora la intervención del senado se limita a los

ascensos que confiera el gobierno "desde oficiales generales y oficiales de insignia de las fuerzas armadas, hasta el más alto grado". (Artículo 98, ordinal 2º).

La expresión "oficiales de insignia", significa oficiales de alta graduación de la marina.

Lue el Senado sea quien apruebe o desaprobe los grados militares que confiere el gobierno, dice el doctor Francisco de Paula Pérez, citado por el eminente tratadista Eduardo Fernández Botero: "ésto contribuye a darle a los militares mayor prestigio".

7º. Se precisa en la nueva disposición del artículo 121, que con las facultades que adquiere el Gobierno al declarar el estado de sitio no puede suspender sino las normas constitucionales que la misma carta contempla para tal caso. El estado de sitio únicamente podrá declararse en caso de guerra exterior o conmoción interna.

En todo caso, la existencia del estado de sitio no impide el funcionamiento normal del Congreso.

8º. El designado recibió el encargo de reemplazar necesariamente al Presidente cuando éste, previo - permiso del senado viaje en misión oficial a otro país (Artículo 128 inciso 2º).

Los textos de la Constitución que regía antes de la Reforma que nos ocupa, no daba margen a que el Presidente viajara al exterior revestido de su carácter oficial de tal. Ahora puede hacerlo, pero dentro del territorio hará sus veces el designado.

Con esta enmienda se puso fin a una serie de dudas que surgieron alrededor de cuáles eran las funciones del Designado en dicho evento.

9º. Créese un Tribunal Disciplinario encargado del conocimiento de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo

jo de Estado, y de los conflictos de competencia que ocurran entre la Jurisdicción común y la administrativa. Otras funciones podrán serle asignadas por la ley, la que, así mismo determinará su composición (Artículo 217).

La Reforma introducida al antiguo artículo 217 - consiste en la supresión del tribunal de conflictos - y la creación del tribunal Disciplinario.

10º. "La ley que establezca una contribución indirecta o aumento de impuestos de esta clase, determinará la fecha en que comenzarán a cobrarse". (Artículo 204).

En este artículo se dispone que la ley que crea - una contribución indirecta o aumento de impuestos de esta clase es la que debe determinar la fecha en que comience a cobrarse.

Antes la Constitución establecía que sólo comenzaría a cobrarse seis meses después de promulgada la ley

correspondiente. Esta norma tenía por objeto, como lo tiene la actual, evitar perjuicios imprevistos a los individuos que tengan negocios que no soporten un aumento, repentino de contribuciones o impuestos indirectos.

Por ello se le daba un plazo de seis meses para que pudiera actuar en el sentido que consideraran conveniente para la defensa de sus intereses. Pero ocurría que el mencionado término no obedecía a ningún cálculo científico sino que era meramente caprichoso.

Por eso se consideró mas conveniente dejar a cargo del legislador establecer en cada caso el término prudencial para que se comience a cobrar los expresados impuestos y contribuciones, conforme a la naturaleza de cada una de estas medidas y la repercusión que tengan.

11°. "Las variaciones de tarifa de aduanas se decreta

27

rán por el gobierno, de conformidad con las leyes que contempla el ordinal 22 del artículo 76 de la Carta, y entrarán en vigencia de acuerdo también con lo que prescriban dichas normas". (Artículo 205).

El artículo 205 de la Carta disponía que las variaciones de las tarifas de aduanas que tenían por objeto disminuir los derechos de importación, solo comenzarían a ser ejecutados 90 días después de sancionada la ley que la estableciera, y que la rebaja se debía hacer por décimas partes en los diez meses subsiguientes. Pero si las variaciones tenían por objeto el alza de los derechos, éstas se verificarían por terceras partes en los tres meses siguientes a la sanción de la ley. Finalmente, se hacía la salvedad que dicha disposición no limitaba las facultades extraordinarias del Gobierno, cuando de ellas estuviera revestido.

La reforma hecha a la norma anterior consiste en

estudiar que las variaciones en la tarifa de aduanas se decretarán por el Gobierno, no ya por la ley, y que en cuanto a su vigencia se sujetarán a lo que sobre el particular prescriba la ley general o normativa sobre aranceles y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

Esta modificación tiene por objeto armonizar lo concerniente a la materia de que trata con lo preceptuado en el numeral 22 del artículo 76.

12º. Se unifican las elecciones de Presidentes de la República, senadores y representantes, ampliándose el período de estos últimos a 4 años.

En lo que respecta a las Asambleas, les atribuyó la facultad de: Organizar la Contraloría Departamental y elegir contralor para un período de 2 años, en tres debates y en días distintos.

CONCLUSIONES

Esta reforma, como está dicho al comienzo de este modesto trabajo, fué expedida mediante el acto legislativo número 1 de 1968 a iniciativa del Gobierno del doctor Carlos Lleras Restrepo, quien durante su campaña presidencial había expuesto las ideas de la misma.

Fue aprobada después de largos y exhaustivos debates en que intervinieron los diversos grupos políticos representados en las Cámaras JAIME VIDAL PERDOMO, Asesor Jurídico de la Presidencia durante la administración Lleras Restrepo y quien estuvo bien vinculado al estudio y elaboración de los proyectos de reforma constitucional, considera que esta reforma ofrece tres características relevantes:

- a) "NO es ideológica sino instrumental. Hace énfasis en los mecanismos de operación de los poderes públicos para adecuarlos a una mejor realización de sus tareas, como lo demuestra la planeación entre la rama

legislativa y la ejecutiva en materias económicas y administrativas, el desplazamiento hacia el gobierno de la mayor parte de la iniciativa del gasto público y la misma mejora en el funcionamiento del control constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

b) Es una reforma nacional. La aprobación de los artículos se hizo por los dos tercios de los votos y - muchas veces por unanimidad.

c) Es la obra más sobresaliente del gobierno de Lleras Restrepo, como lo demostrará el paso del tiempo.

A su correcta aplicación estarán ligados indeluctablemente el progreso del país, sus avances en el desarrollo económico y social, la aparición de modernas modalidades del gobierno y de nuevas clases políticas en Colombia".

En nuestro concepto la reforma no cambió la estruc

tura ideológica de nuestro Estatuto fundamental.

La idea de planeación dirige casi todo el nuevo andamiaje constitucional y las relaciones funcionales de las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público.

La planeación del desarrollo, la iniciativa del ejecutivo en buena parte del gasto público y el fortalecimiento de la labor fiscalizadora del congreso, obedecen a modernos criterios de organización y funcionamiento del Estado.

Como consecuencia del principio de planeación se establecen normas para poner orden en el gasto público.

Se reestructuran las normas relativas al presupuesto, para que éste sea un instrumento adecuado de la política económica y social del Estado y un verdadero plan a corto plazo.

Se nota claramente en la Reforma un fortalecimiento del Ejecutivo para que pueda atender los problemas económicos y sociales propios de un país en vía de desarrollo, pero todo dentro del mayor respeto por los derechos y garantías esenciales del individuo.

En lo que respecta a la idea de democracia se dió un paso para retornar al pleno ejercicio de sus principios. Se dispone que a partir de las elecciones de 1970 no habrá paridad en Asambleas y Concejos, y que, por otra parte, la regla de las votaciones en las Corporaciones Públicas será la de la mayoría absoluta, o sea la mitad más uno de los votos de los asistentes, siempre que haya quorum.

En virtud del fortalecimiento al Ejecutivo, ello trajo como consecuencia una contraprestación a favor del congreso, pues se aumentó su poder de control y vigilancia sobre las actividades del Gobierno al crearse una Comisión Especial Permanente encargada de vi-

gilar la ejecución de los planes y programas y la evolución del gasto público y al establecerse la obligación del Presidente de la República de presentar al comienzo de cada legislatura un informe detallado sobre la ejecución de dichos planes y programas.

Las libertades obtienen más garantías con la Reforma. La libertad personal logra una mayor protección - con la modificación introducida al artículo 28, en virtud de la cual se pone término a las retenciones de los individuos que decreta el Gobierno por motivos de orden público, en tiempo de paz, conforme a dicha disposición. Ahora la retención no podrá pasar de diez días, ya que antes de la Reforma la retención se hacía por término indefinido.

En lo que respecta a la descentralización, ésta - se refuerza en lo fiscal y económico.

En lo fiscal, mediante el aumento de los recursos de las entidades administrativas territoriales con el

establecimiento del "Situado Fiscal Constitucional" , y en lo económico, al procurarse el desarrollo económico de estas entidades con la prescripción de que los planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas que haya de emprenderse o continuarse contemplen entre sus objetivos el desarrollo económico de las diferentes regiones del país.

Se crea el estado de emergencia económica, el cual solo podrá ser declarado en el caso de que se presenten o amenacen presentar luchas graves que perturben el orden económico y social o que constituyan graves calamidades públicas. Las medidas que tome el Gobierno en ejercicio de las facultades que adquieren por la declaración del estado de emergencia. Serán de carácter permanente, pero tendrá un doble control: uno político que ejercerá el Congreso, el cual para ello deberá reunirse en forma casi inmediata si no lo estuviere, perdiendo, en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar, o adicionar las materias específicas de los decretos dictados por el Gobierno pa

ra hacer frente a la emergencia, y otro de carácter -  
 jurisdiccional que ejercerá la Corte Suprema de Justi-  
 cia, la cual deberá conocer de inmediato dichos decre-  
 tos y decidir definitivamente de su constitucionalidad en breve término.

Es importante la tecnificación del control consti-  
 tucional de las leyes mediante la sala constitucional  
 de la Corte, el señalamiento de término perentorio pa-  
 ra adoptar las decisiones, la posibilidad de distin-  
 ción de los magistrados morosos por el Tribunal Disci-  
 plinario, así como la facultad presidencial de obje-  
 tar, tanto por vicios de fondo como de forma, los pro-  
 yectos de ley aprobados por las Cámaras.

El libre nombramiento y remoción de los directo-  
 res o gerentes de los establecimientos públicos nacio-  
 nales por el Presidente de la República (artículo -  
 120, ordinal 1º) y de los de carácter departamental -  
 por los Gobernadores (artículo 194, ordinales 2º y

6º), lesiona la autonomía administrativa, característica esencial de tales organismos.

Decimos que lesiona la autonomía administrativa, porque en el concepto de la descentralización van envueltas todas las facultades de esos organismos y el decir del nombramiento de los directivos, se está coartando, limitando el poder autónomo de dichas entidades. Antes de la reforma que nos ocupa estos nombramientos le correspondía hacerlo a la junta directiva de cada institución y esto era mas admisible porque el nombramiento recaía en sujetos que en realidad estaban informados de la situación y marcha de cada organismo.

Además, al Presidente de la República quedó reseguado el control administrativo sobre las mencionadas entidades.

La creación de la Comisión del Plan, para hacer

posible la tramitación de los proyectos de ley sobre plan nacional.

Esta comisión no ha podido constituirse desde que se expidió la reforma. Aún en el año de 1973 no ha podido ser elegida, y los planes del gobierno han tenido que ir a las comisiones más afines con las materias de los respectivos proyectos.

Esta reforma lógicamente que tuvo sus errores, ello se justifique tal vez por haberse producido en un tiempo insuficiente, y que han sido reconocidos por sus autores.

En este trabajo con la venia de los entendidos en la materia del Derecho Constitucional, me voy a permitir presentar una sugerencia acerca de los temas que se podrían tener muy en cuenta para una posible y cegana reforma.

- 1- Debe suprimirse la designatura. Este punto se pres

ta a gran controversia. Creemos que dicha institución ya no se justifica, pues nos encontramos rodeados de una época de grandes cambios y de una rápida movilización en cuanto a los medios de transporte y de comunicación eficaces que le pueden permitir al Jefe - del Estado estar prácticamente Gobernando al país, aun hallándose fuera de él, por razón de los hechos antes mencionados. Por esta razón en nuestro país encontramos expresidente de días, de momentos. Por otra parte quien halla ejercido la Presidencia en esta forma, queda inhabilitado para ser elegido miembro del Congreso en la legislatura inmediatamente, si se ha encargado del Ejecutivo un año antes de los comicios.

2- Sucesión presidencial. Suprimida la designatura y solo cuando se contemple la falta absoluta del Presidente de la República por muerte, renuncia, enfermedad, incapacidad, destitución por el Congreso, quien deberá reemplazar al titular sería el Ministro de Mayor jerarquía, es decir, el de Gobierno, y así sucesi-

vamente.

Claro está que el Ministro convocará a elección, - siempre que la falta se produjera al comienzo del mandato. En caso contrario el Congreso haría la designación.

3- Supresión del sistema bicameral. Con esto se reduce la burocracia interna de las Cámaras; y como consecuencia lógica se congela el número de congresistas en la cantidad indicada. Es sabido que con el sistema actual, los proyectos de ley son estudiados tanto en una como en otra cámara, pero esto no sería óbice ya que cuando corresponda su estudio a una sola - corporación si se va a hacer un estudio consciensudo y fiel en virtud de la responsabilidad que adquiere - ese organismo supuesto o sea el unicameralismo.

Elección de Alcaldes. Creemos que esta deberá hacerse en las ciudades de más de quinientos mil habitantes y capitales de Departamentos.

Elevar a la categoría de departamento todos los territorios nacionales. Pero siempre que se conserve para los mismos una especie de tutela del Ejecutivo Nacional, en la misma forma en que se ejercita sobre los institutos descentralizados y departamentos. Aparte de todas las anteriores propuestas, es de suponer que existen otros aspectos que pueden incidir directa o indirectamente con el objetivo del deseo renovador de las instituciones y cambios en las estructuras del Estado.

El constituyente de 1968, dejó sin resolver cuestiones de honda trascendencia y actualidad, de ahí que sea conveniente una revisión institucional en el orden operativo y funcional de nuestro sistema político.

BIBLIOGRAFIA

FERNANDEZ BOTERO EDUARDO

Estudios sobre la Constitución Política de Colombia .  
Ed. Crítica Jurídica. 1974.

SACHICA LUIS CARLOS

La Reforma Constitucional de 1968. Editorial Temis  
1969.

HENAO HIDRON JAVIER

Panorama del Derecho Constitucional Colombiano. Editg  
rial Temis. 1973.

PEREZ ESCOBAR JACOBO

Derecho Constitucional Colombiano. Ed. Horizontes.  
1974.

PEREZ ESCOBAR JACOBO

Constitución Política de Colombia. Ed. Horizontes.  
1971.

GENECCO MOZO JOSÉ

Constitución Política de Colombia. Editorial Temis  
1973.

VIDAL PERDOMO JAIME

Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. 1969.

COPETE LIZARRALDE ALVARO

Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano. 3a. Edición. Editorial Lerner., Bogotá, 1960.

MELO GUEVARA GABRIEL

El Estado y la Constitución. Editorial Temis. 1967.

Historia de la Reforma Constitucional de 1968. (Recopilación Presidencia de la República). Editorial Imprenta Nacional. 1969.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I.

LOS PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y SU EVOLUCION EN LAS CAMARAS LEGISLATIVAS.

1. Los proyectos del Gobierno.

- A. El primer proyecto de Reforma Constitucional. - Antecedentes.
- B. El segundo proyecto de Reforma Constitucional. - Antecedentes. Principales disposiciones.
- C. El tercer proyecto de Reforma Constitucional. - Principales disposiciones.

CAPITULO II.

LOS PRINCIPALES ASPECTOS POLITICO-JURIDICOS PLANTEADOS ALREDEDOR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

CAPITULO III.

PLANEACION Y GASTO PUBLICO. Concepto. La iniciativa del Gobierno para la Elaboración y Presentación del Plan General de Desarrollo y en lo relacionado con el

gasto público. La Comisión del Plan. Tramitación del Plan General en el Congreso.

CAPITULO IV

REPARTICION DE FUNCIONES ENTRE EJECUTIVO Y CAMARAS LEGISLATIVAS. Necesidad de esta Reforma. El Estado de - emergencia económica. Manifestación Presidencial de - Urgencia.

CAPITULO V

JURISDICCION CONSTITUCIONAL.

CAPITULO VI

DE LOS CUERPOS COLEGIADOS. Orientación de la Reforma. Gobernadores. Contraloría Departamental. Prohibición de "Vicos".

CAPITULO VII

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO. Intervención Estatal - de la Economía.

CAPITULO VIII

TERMINACION DE LA ALTERNACION EN LA PRESIDENCIA DE -  
LA REPUBLICA Y DE LA PARIDAD POLITICA.

CAPITULO IX

DEL REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL. Régimen Depar-  
tamental. Creación de Departamentos. Asociaciones de  
Municipios. Areas Metropolitanas. Características.

CAPITULO X. OTROS ASPECTOS DE LA REFORMA.

CONCLUSIONES