

2,861

1

Ag. R

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD

X DE

DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS.

Rector: Dr. PEDRO PACHECO OSORIO.

Secretario General: ALVARO BARRIOS ANGULO.

Decano: Dr. EDUARDO HERNANDEZ MALO.

Secretario: Dr. JORGE ECHEVERRY MORA.

SCIB
00018367-2

Presidente de Tesis: Dr. FABIO MORON DIAZ

Primer examinador:

Segundo examinador:

DEPARTAMENTO DE

Tercer examinador:

BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

T E S I S:

ASPECTOS TELEOLOGICOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO DE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO. (1.968). -

34029

Por: LEONARDO POLO SILGUERO. JULIO /73.

• La Facultad no aprueba ni desaprueba las opiniones emitidas, que todas deben ser consideradas como propias de su autor. " (Art. 83 del Reglamento de la Facultad.)

INTRODUCCION.

UNA EXPLICACION:

El presente trabajo- tesis de grado-, con el que aspiro adquirir sanción favorable para optar al doctorado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, y que he titulado : ASPECTOS TELEOGICOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1.968, o sea el Acto Legislativo Número 1 del mismo año, constituye simplemente, un esbozo teorico analítico de dicha reforma, con fundamento en su articulado y su historia, donde se consigna el pensamiento del gobierno que la gestó.

Por haber sido promulgada en una situación histórico-política como la que impera actualmente en Colombia, denominada Frente Nacional, de responsabilidad compartida, único en su clase, original forma de gobierno que concibieron las dos grandes y tradicionales colectividades a fin de dar a la República, estabilidad en sus instituciones, armonía, paz y perdurabilidad a nuestros valores, hay que hacer una referencia al Acto Legislativo Número 1 y 2 de 1.959 y al Plesbicio del 10. de Diciembre de 1.957.

El estudio llevado a cabo, trata muy humildemente de aportar, inspirado en las nociones que sobre derecho político, constitucional, administrativo y ciencia política he recibido una explicación lógica sobre los fines perseguidos dentro de tales ordenamientos por el gobierno que la propició.-

El trabajo comprende las siguientes partes;

Primera: Bosquejo sobre el sistema de gobierno imperante. Comprende : Naturaleza. Características. Bonanzas.

Segunda: Comentario general a la reforma constitucional del 68. Trata: El papel que ha venido a representar, características y tendencias.

Tercera: Comentario exegético a su articulado. Analiza: Cada artículo en orden numérico, sus relaciones con otros, su finalidad y comentarios a los motivos que lo determinaron.

3
DEPARTAMENTO DE
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Cuarta Conclusiones.

PRIMERA PARTE
ALGO SOBRE EL SISTEMA DE GOBIERNO
IMPERANTE.

Naturaleza: El orden jurídico vigente en un momento dado y en una sociedad determinada, se sustenta por el ejercicio del poder y tiene válidas, hasta que sea respetado y subsistan los hechos políticos que le han dado fundamento.- En el año de 1.957, en vista de que el orden jurídico vigente venía faccionado, en el sentido de que si bien operaba era no dentro de la normalidad jurídica previamente consignada, en la constitución nacional y dentro de ciertos principios de derecho, el gobierno de la época, convocó al pueblo a un plebiscito, según ha sido llamado vulgar y ordinariamente, pero cuya naturaleza se hace necesario establecer, para mejor comprender las raíces del sistema de gobierno que actualmente nos rige.-

El país vivía una situación especial por aquel entonces y debía tornarse al estado de derecho, a los cauces constitucionales para regir el poder, y en efecto así se hizo. ¿Pero qué ocurrió? ¿Fue verdaderamente aquel acto jurídico un plebiscito o gozaba de otra condición?

Debemos ante todo recordar, que tanto el plebiscito como el referendun son formas de establecimiento de una constitución y que la diferencia entre el uno y otro estriba en que: el plebiscito se presenta en un régimen de anomalía por cuanto que las libertades públicas están restringidas, y mas que un acto de adopción de una constitución, es un voto de aprobación a la política de uno o un grupo de gobernantes, mientras que el referendun es por antagonismo, lo contrario. No obstante, ambas formas jurídicas sirven para adoptar una constitución.

El Dr. Vidal Perdomo en sus conferencias de Derecho Constitucional editadas por el Externado de Colombia, pag. 31. dice: "La parte introductiva contiene la siguiente declaración: el pueblo colombiano en plebiscito nacional, decreta la Constitución Política de

Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanentes, introducidas hasta el acto legislativo # 1 de 1.947 inclusive, y las siguientes modificaciones..."

"Ateniendonos a este texto, tenemos que el acto de 1.957 comporta a la vez el fenómeno de establecimiento de una constitución y de reforma de una constitución. Hay establecimiento de constitución porque reconociendo que el orden jurídico anterior había sido hallado y no se encontraba prácticamente en vigencia, el pueblo colombiano decreta que la constitución colombiana será la de 1.886 con las reformas introducidas hasta el Acto legislativo número 1 de 1.947. Hay también reforma porque al adoptarse esta carta constitucional se le incorporan principios que destruyen su unidad inicial y que, como el de la paridad en los cuerpos legislativos, en los cargos administrativos y en la justicia, responden a la índole del movimiento de "frenta Nacional" que los crea.

Considerando que el articulado del acto de 1.957 fué redactado por representantes de los sectores de opinión más importantes del país y que los voceros de los partidos tenía el apoyo mayoritario del pueblo colombiano, hay que admitir que el origen democrático del proyecto al ser admitido y aprobado éste por el país dentro de un ambiente de libertad que permitió la exposición de los distintos criterios, se reunieron los elementos constitutivos de la figura del referendun constitucional.

Más, por otra parte, como el artículo 100. del acto de 1.957 contiene el reconocimiento del ejercicio de la Presidencia de la República por la Junta de Gobierno Militar hasta el 7 de Agosto de 1.958, también se configura el fenómeno del plebiscito, no en el sentido cesárico, sino en cuanto significa un apoyo directo al gobierno de la época.- "

A l anterior criterio que comparto en su totalidad, debo añadir, que en dicho acto para legalizar tales situaciones, se recurrió al constituyente primario, que es el pueblo, para dar vida a un sistema nuevo. Se consignaron distintas figuras en dicho acto, como bien lo anota el

el tratadista mencionadè.

CARACTERISTICAS:

La mayoría de las características de este sistema de gobierno, bien pueden deducirse del contenido del artículo 4o. del plebiscito que dice: en su segunda parte: " Como el objeto de la presente reforma constitucional es del que los partidos, liberal y conservador, colocados en un pié de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, téngan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que este se ejerza a nombre de los dos....."

Se trata como bien lo dice el artículo de un BIPARTIDISMO, expresamente el liberal y el conservador, postulado bastante utópico, pero que sirvió a Colombia en una época de crisis y decadencia de nuestras instituciones, pues que no se compadece con los principios de la democracia bien entendida por una parte, y por otra fué objeto de críticas hasta el extremo tal, que el gobierno que gestionó la reforma del año 68 tomó un especial interés y consigno en la reforma del mismo año, la posibilidad de representación de otras ideologías, y otros partidos representativos.

Comentando tal características en años atrás el Dr. Sachica, se expresaba así: " El régimen está montado sobre la equivalencia y paralelismo de las dos fuerzas políticas organizadas, que dominan por su raigambre histórica: el liberalismo y el conservatismo, de tradición ya mas que centenaria. Esto es, se trata de un régimen de partidos, pero limitado; mejor, un régimen bipartidista que institucionaliza esos dos partidos y excluye teóricamente, la influencia y participación efectivas en el ejercicio del poder de las demás fuerzas políticas, estableciendo un aparente e imposible monopolio formal de la titularidad del poder. Vano intento, como lo enseña la experiencia histórica y la ciencia política, ya que la vida política es movimiento, tensión y juego de fuerzas sociales, en busca de un equilibrio ideal, con imprevisibles desplazamientos e del centro de la autoridad, dentro de formulas y convenciones equitativas consentidas admitidas como legítimas del grupo, para la

solución civilizada de las relaciones de poder entre gobernantes." Y evidentemente, cuando empezó a ensayarse est forma de gobierno, en la mente de todos los colombianos surgió una inquietud a saber: " Vivimos en un gobierno democrático... ¿ qué correría, decía la gente en aquella época, si el pueblo votara por un candidato distinto del de la coalición? - ¿ Qué papel representa entonces la oposición ?.-

El sistema se sustento bajo la idea de que tal evento, tal elección esta viciada de nulidad por contradecir los principios de la carta magna, mas yo pregunto, si hubiésemos sido así, ¿ qué es entonces el constituyente legítimamente constituido? .- Afortunadamente el pueblo fué consciente de su situación y tal cuestion no ocurrió, en principio, porque últimamente, con la Alianza Nacional Popular estuvo, por decirlo así, en entredichá tal forma de gobierno de haberse logrado por lo menos no tan virtualmente, la victoria que dicen esta tuvo.-

Pero esta formula de gobierno ha servido para madurar a los colombianos en materia de política, ya que los ha enseñado a convivir sin violencia, quizá también haya llegado a convencerlos en la práctica de que la finalidad del poder es una misma, por lo menos en esencia y que lo que cambia es la manera de expresarse.

Paridad, responsabilidad conjunta y unanimidad en el consenso.

Esta características también resultan del análisis de los terminos del mencionado artículo.

Paridad que implica una intervención por parte de ambos partidos en el ejercicio del poder, con igualdad de posibilidades, de facultades previas para fijar los límites de la gestión administrativa, fiscal, económica y social, y respeto mutuo a los acuerdos tomados, así como de responsabilidad y por lo tanto de derechos para hacer valer los postulados conjuntos de gobierno.

Responsabilidad, que significa , encarar mancomunadamente la obra

de gobierno, previamente acordada pero con apoyo para el partido que esté de turno en el poder.

No hay una iniciativa individual del partido de turno o de un partido - porque existe por mandato del acuerdo plebicitario una especie de asociación, de empresa común, de ahí la responsabilidad conjunta en la labor de gobierno.

El consenso brota entonces como necesidad indispensable, para poder comprometerse mancomunadamente, se requiere, como lo dice el mismo artículo 4o. comentado, un " acuerdo permanente " pero un acuerdo que aunque permanente no basta, debe ser amplio, es decir, permitir a cada partido en particular, no renunciar del todo a sus aspiraciones seculares y hallar en el momento de gestión el apoyo por parte del otro partido.

El Dr. Sábida, uno de los pocos tratadistas que se ha detenido en la reforma, dice refiriéndose a este punto lo siguiente: (La reforma constitucional de 1.968, editorial Temis 1.969. pag. 5 : " Cada partido está forzadamente construido a consultar y convenir con el otro - las directrices generales de la acción política y gubernamental, en contacto diario y directo que pule y morigera las aristas de las discrepancias, para descubrir en la deliberación el interés del conjunto, reforzando los motivos de solidaridad por sobre y con ra quienes los dividen. "

" El gobierno es un condominio que implica la mutua tolerancia, que impone el dialogo cordial y encadena las voluntades de los coparticipes. "

Un espíritu transaccional, de recíprocas concesiones, domina los dispositivos institucionales del sistema, purgándolo del ánimo político y beligerante que caracterizó los regímenes anteriores.

En este sentido, el régimen plebicitario, dejó de ser conservadurista, puesto que al encasarse dentro los angulo de la tolerancia

y el dialogo, no solo comulga con los postulados del liberalismo sino con la moda y exigencias de la época.-

Convencionalidad: El sistema está pactado entre las dos colectividades de nuestro pueblo.- Tiene entonces su fundamento en un pacto o convenio que previamente determina las posibilidades de gestión, así como su responsabilidad para cada partido.

La paridad en las gobernaciones, ministros, entidades descentralizadas, municipios, obedece a esta característica.-

Otras características:

Las dos terceras partes: el voto de las dos terceras partes como quorum para decidir, fué una de las notas distintivas del sistema, se pensó, que por estar colocados los partidos, en un plano teórico de igualdad, se necesitaba una mayoría pra tomar una decisión y el sistema mismo se condeno, pues al no estar representadas las fuerzas políticas en la forma prevista, lógico era y apenas natural que, no se dieran los resultados apetecidos. Entonces una minoría entrabó, al tener intereses opuestos, muchas iniciativas gubernamentales, por ello, el constituyente del 68, se tomo' el trabajo de subsanar esta deficiencia, pero aprendió muy bien la lección, y en aquellas materias en que quiso tener la certeza de permanencia, o de limitación, apeló al mismo concepto. Palabras más, palabras menos, por tratarse de una mayoría un tanto difícil de lograr entratándose de intereses no homogéneos, la consagro para tener la seguridad de permanencia. Tal ocurre con los requisitos para variar las normas sobre creación y segregación de departamentos.

BONANZAS ; El sistema de gobierno que necesariamente he tenido que comentar, ya que aunque el trabajo mío trata de la reforma constitucional del año de 1.968, no puedo dejar de referirme a él, porque la reforma constitucional que he mencionado, fué fraguada en uno de sus eslabones y en gran parte, trató de enmendar sus vicios y ha servido de puente para regresar paulatinamente al juego libre de las mayorías y las minorías y a los intereses de partido, ha sido criticado muchas veces.

Como a mi juicio, y esto lo infiero de su misma transitoriedad, no es un estatuto que con carácter permanenté tenga aptitud para resolver nuestros problemas, no deseo detenerme en sus lacras, pues como toda obra humana ha de tenerlas, pero si en lo que yo he llamado sus bonanzas, pue por razón de principios, siempre he tratado el mejor partido de las experiencias vividas, recojiendo de las mismas sus notas buenas, ya que las malas es lo más natural desecharlas.

Aparte de las experiencias personales que han podido atesorar los dirigentes políticos del momento, considero que aparte de ciertas, ventajas, adelantos, técnicas, métodos, que en sus menesteres han podido lograr, la gran bondad que yo le he hallado al sistema es de haber servido de baluarte para la armonía, paz, concordia y acercamiento político y social.

Es un hecho indiscutible, y esto es una consecuencia lógica del concepto que de la política tienen nuestros dirigentes, entre quienes hay unos muy letrados, instruidos y duchos pero que por eso, no han logrado sustraerse al estado de cosas, y es que dicha actividad, no se toma aquí, con sentimiento operativo, funcional, de principios, sino como una manera de conquistar cierto poder e influencia y luego poder hacer, unos más otros menos, lo que ese poder conquistado, muchas veces mediante procedimientos denigrantes, deshonestos, sucios, abominables, como ha venido ocurriendo con mayor intensidad, hasta que apareció el " frente nacional 2", tales como la violencia, la extinción de la vida de quienes se oponen o el fomento solapado de estados de desorden y violencia, disfrazados bajo otros epítetos, pero en todo caso fruto de esa mentalidad, que da horror, pueda convivir en una persona que tenga conciencia de que nos hallamos en pleno siglo XX, sí, precisamente, en éste siglo, que es llamado el de las luces y que, si por algo se distingue es por la evolución que ha sufrido el mundo y con mas razón la conciencia humana, tanto que el hombre vive sorprendido de si mismo. Esa mentalidad detestable, es la culpable de los estados de violencia política que Colombia ha padecido con -

mayor intensidad antes de los efectos del frente nacional. Hay, quienes, sostienen con sabrada razón, que ha servido para estancar el progreso de la actividad política, ya que no brinda estímulo alguno, - pero yo digo: ¿ y de que sirven todos los bienes del mundo si no existe la paz para disfrutarlos y la armonía para mantenerlos ? .- Es en síntesis esta la bonanza que le hallo al frente nacional, sustentado mediante el acto plebiscitario que he venido comentando, pues si no se quiere admitir esta realidad, no es porque ^{no} sea así, sino porque como sostienen ciertos siquiátras, para ciertos casos patológicos, no es el oído el que en verdad escucha, es la conciencia.

De este estado de cosas surgió aquella frase: no hay gobierno de partido, ni partido de gobierno, pero al operarse el sistema de desmonte previsto en la constitución del año 68, se volverá al libre juego de las posibilidades, entonces, y ojalá no ocurra así, se volverá al enfrentamiento, no político, sino de liberación de los instintos y complejos reprimidos a título de: lucha política.

SEGUNDA PARTE

COMENTARIO GENERAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO DE 1. 9 6 8.

Habíamos ya precisado , que en esta parte del trabajo, trataríamos sobre el papel que ésta ha venido a representar, así como que la ha caracterizado y algo sobre la finalidades que persigue.

Pero antes es necesario precisar sus antecedentes. A mi juicio la reforma constitucional en lo que compete al constitucionalismo colombiano, - tiene antecedentes que se pueden calificar de remotos y de próximos.

Obedecan los primeros a las exigencias propias de la época, al signo de los tiempos. Vivimos una era que no ha tenido precedentes.

Actualmente toda actividad por elemental que sea tiende a tecnificarse y la actividad jurídica no puede por humana que es, escaparse a esta especie de determinación útil-

El alejamiento de las técnicas hoy conocidas, la perpetuación en anacrónicos procedimientos de gobierno, una inadecuada gestión de las necesidades públicas y sociales, sin descontar las de contenido económico, la desuetud en las costumbres legislativas y otras cuestiones, que dejaban muy claramente ver el anacronismo en que se encontraba Colombia en estos aspectos, fué, o fueron, las razones que el autor de la reforma del año 58, tuvo en cuenta para proponer tecnificar y modernizar lo atinente al estado y el régimen presidencial nuestro. Así se expresaba, para acomodarse a los tiempos y establecer una primacía de ejecutivo, dentro de los instrumentos permitidos o dados por la misma ley en la constitución, en carta de discurso, en el Coliseo Cubierto de Bogotá el 27 de Noviembre de 1.965.

Reafirmación del régimen presidencial.

El Plesbicito no introdujo ni el régimen de gabinete ni el de Gobierno de los directorios.

La reforma constitucional de 1.957 nos habla de un amplio y permanente entendimiento de los partidos históricos para gobernar el país.

A esta norma no puede darsele un alcance destructor del sistema presidencial que es clave y esencia de la Constitución Colombiana. El Plesbicito no introdujo ni el régimen de gabinete ni el gobierno de los directorios.

La elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, el restablecimiento del equilibrio fiscal, la implantación de la política económica-social que el país necesita exigen tres condiciones: unidad, persistencia, celeridad. No es posible reunir las sino bajo una dirección no sujeta al continuo forcejeo de aspiraciones persona-

listas extrañas a la esencia de los programa de Gobierno.

Pero, sobre todo, hay que reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras."

Cabe observar que el D^h. Lleras, esta haciendo alusión aquí a una circunstancia de la época. Efectivamente todos los regímenes democráticos y presidenciales de esta época estan tratando de refortalecer al ejecutivo.

Continúa el Dr. Llera en esta forma:

Reforma de las instituciones. El Gobierno y el Congreso.

a. Debe revisarse la actual repartición de funciones entre legislativo y ejecutivo.

El Estado atraviesa por una crisis profunda que afecta todas las ramas del poder,- Buscando adaptarse a funciones que antes no tenía y ser un instrumento eficaz para el desarrollo económico y social, ha creado nuevas instituciones y mecanismos con fortuna una vez o más sin ella. Pero los viejos organismos se prolongan al lado de los nuevos sin que se hayan armonizado bien el funcionamiento de los unos y los otros. De ahí resultan costos excesivos, ausencia clara de una delimitación de las responsabilidades y competencias recíprocas, lentitud y desorden en la gestión pública.

Las fallas en el funcionamiento del Congreso son un aspecto de esa crisis general que tiene también manifestaciones muy agudas en la rama ejecutiva.

Debe hacerse un esfuerzo pronto y eficaz para modificar esa situación, que, de prolongarse, podría poner en peligro el sistema mismo de la democracia representativa.

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

to legislativo de 1.945 fueron insuficientes y muchas veces, 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, repito, una reforma constitucional de las competencias que ensanche en ciertos casos la facultad decisoria del ejecutivo y se la reserve en otras iniciativas. "

Como podemos observar, en este documento político, el autor de la reforma, pide agilidad, efectividad, procedimientos e iniciativas, que le permita al ejecutivo, una mayor amplitud e iniciativa en la obra de gobierno, signo inequívoco de las condiciones de nuestro tiempo con el objeto de mejor encarar el problema del desarrollo económico y social.-

Antecedentes proximos:

Partiendo del mismo documento político que veníamos citando, podemos deducir unos cuantos antecedentes proximos.

El Dr. Lleras, habla en su discurso, de que el plebiscito del año 57, ni estableció el régimen de gabinete ni el de gobierno de los partidos. "

Evidentemente, y esta es una tacha que se le ha hecho al sistema del plebiscito, es mas, se le tilda de demorado en la gestión gubernamental, por falta de estímulo.

Como otros antecedentes proximos podemos citar los siguientes:

- a) El número excesivo de senadores y representantes.
- b) La demasiada dependencia administrativa entre lo local y lo nacional.
- c) La falta de autonomía para la solución de los problemas loca-

les en el orden administrativo.

d) La traba que al sistema oponía el quorum de las tres cuartas partes, en manos de una oposición que no estaba dispuesta a ceder.

e) Los problemas de planeación, coordinación y ejecución de programas, obras públicas, prestación de servicios regionales, etc.

f) La iniciativa en materia de gastos públicos y presupuestos.

g) Y porque no decirlo, también influyó y en poca monta la renuncia del presidente de la república, cuando dijo, en charla televisada, que los programas del frente nacional constituían la expresión del pueblo y que, si no se cooperaba en ese sentido, debía renunciar del cargo de presidente, ya que tal posición no la había aceptado para ejercerla rutinariamente.

El Legislativo, temeroso del recorte de sus facultades, no quería dar paso a esta iniciativa del gobierno en forma amplia.

Fuese a que desde las campañas electorales, se había confeccionado comités de expertos que dieron forma a sus ideas en tres proyectos, presentados al congreso, por intermedio de su ministro de Gobierno, posteriormente, la reforma por ser de iniciativa gubernamental, no gozaba del pleno apoyo. Comentando la renuncia del señor Presidente de la República y la conducta del congreso el Dr. Sáchica se expresa así: "

" Una renuncia del presidente de la república y una crisis ministerial total, que casi acarrea la ruptura del gobierno de coalición, fue con episodios destacados de este proceso. "

" A lo largo de los ventidos meses de intensa discusión del proyecto de acto legislativo, hubo peligrosos enfrentamientos del ejecutivo y el legislativo, ya que el segundo temía un excesivo recorte de sus facultades constitucionales y el consiguiente eclipse de su influencia política, y aquel insistía sobre la necesidad de aprobar la reforma, como presupuesto de la " transformación nacional 2, proclamada como programa de gobierno.

La tenacidad del presidente de la república, la tosuda insistencia de sus ministros y el patriotismo de los congresistas, hicieron posible finalmente trare al plano constitucional una concepción moderna del Estado"

De iniciativa gubernamental, la reforma en sus trazos fundamentales contiene sustancialmente los proyectos ofrecidos por Lleras Restrepo como candidato a lapresidencia. En plena campaña electoral, se integraron comités de expertos que dieron forma a esas ideas en tres proyectos, que luego en plena discusión de la reforma, fueron refundidos para darles armonía. "

La renuncia del señor presidente en síntesis fue básica para que la reforma se hiciera realidad, puesto que en principio las cámaras legislativas, temerosas de un recorte de sus facultades trataron de entabrar la cuestión.

La reforma fué presentada en tres proyectos, el primero trataba, pa labras más palabras menos los temas que el Dr. Lleras mencionaba - en el discurso que en parte he transcrito.- El segundo proyecto - trataba lo relativo a la administración seccional, la prestación de los servicios y las siguientes cuestiones:

Las materias contempladas en este proyecto son las siguientes :

- I. Del quórum en las Cámaras.
 - II. Del régimen de votaciones en las mismas.
 - III. De las objeciones del Presidente de la República a los proyectos de ley.
 - IV. Del número de miembros del Senado y de la Cámara de Representantes.
 - V. Del período de los Representantes.
 - VI. De la aplicación del cociente electoral en las votaciones para corporaciones públicas.
 - VII. De la representación de las fuerzas políticas en el Ministerio.
- Un poco al margen del articulado aparecen otros temas, como el del procedimiento de revisión de la constitución. En la exposición de motivos se plantea, como cuestión para examinar la posibilidad de reconocer existencias y derechos a nuevos partidos y grupos políticos.

Según está consignado en la Historia de la Reforma editada por la Secretaría jurídica de la Presidencia de la República, pág 184, cuando en ponencia del Dr. Cornelio Reyes, pidió éste, que fuera aplazado, para ser discutido después del 20 de Julio de conformidad con los artículos 218 y 68 de la Constitución Nacional, fecha a partir de la cual podrá entrarse a discutir cualquier proyecto de acto legislativo.

El tercer proyecto se ocupaba del regreso al juego libre de mayorías y minorías por medio del debate electoral. A este último proyecto de reforma se le ha llamado con sobrada razón, del desmonte, pues que evidentemente se trata de llegar gradualmente al juego libre y democrático de esencia, que venía imperando antes del plebiscito del año de 1.957.

El Dr. Carlos Sáchica refiriéndose a este proyecto ha dicho :
 Se planteaba así, en este último aspecto, la difícil cuestión política del desmonte del sistema del frente nacional, fundado en el cogobierno paritario de los partidos tradicionales, con su rotación en la presidencia de la república, su representación igual en las corporaciones públicas y en la administración, y el mecanismo de las terceras partes como mayoría decisoria en tales cuerpos. Es decir, todo un cambio en la mentalidad política del país. Del diálogo, la transacción y el acuerdo obligado, al gobierno de partido o con dirección de un partido, con mayorías y oposición definidas y libres. Sin romper el aporte esencial hecho por la política de coalición: la composición de gobiernos nacionales, no exclusivistas ni unilaterales, al permitir la colaboración de la minoría, dentro de una participación "adecuada y equitativa".

A lo largo de las deliberaciones, se adicionaron estos proyectos con algunos temas de tanto interés como los reseñados atrás: la retención, el estado de sitio, la intervención del Estado en la economía, el estado de emergencia económica, la jurisdicción constitucional, el designado y sus funciones, y una serie de medidas de naturaleza presupuestal.

Igualmente, se incorporaron a la Carta nuevos conceptos, tales como - la integración económica interestatal, la dirección general de la economía por parte del Estado, su planificación, el desarrollo económico y social integral, la justicia social, el pleno empleo de los recursos humanos y naturales, la política de ingresos y salarios, la empresa libre y la iniciativa privada, y la protección de las clases proletarias.

Asimismo, se trajeron al texto constitucional organismos no previstos antes en la Carta: las corporaciones regionales autónomas, los establecimientos públicos, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado y las áreas metropolitanas.

Otra de las características de la reforma es la de ser parcial, temas de cierta importancia y envergadura para la colectividad, no fueron contemplados tales como , un instrumento jurídico mas eficaz que permita al individuo una mayor influencia en las cuestiones del estado, una mayor y mejor distribución de los ingresos, un sistema arancelario y tributario mas consecuente con las necesidades e ingresos del trabajador, una mejor protección a los derechos de éste, son cuestiones, sin descontar otras de tanto o mayor interés, que debieran tenerse en cuenta en tratándose de una reforma constitucional.

Cuestiones atinentes a los derechos de la masa marginada como la campesina, la protección , atención, reconocimiento , organización y - demás de estos mismos sujetos, han debido ser consideradas en la reforma para no ostentar como hasta ahora ostenta el calificativo de parcial al igual que todas las que han antecedido en el país.-

FIN ALIDADES;

Las tendencias que la reforma persiguió se pueden sintetizar en la siguiente expresión: " necesidad de modernizar al estado y técnicarlo.

Cómo lo lograr este propósito? Tratándose de un régimen de gobierno , presidencialista como el nuestro, después de esa especie de laguna -

que dejó el plebiscito del año 57, nada más exacto, que precisamente robustecer al ejecutivo. La necesidad de dar una solución ágil y eficaz a los distintos problemas que hoy día se presentan, hizo necesaria la reforma que venimos comentando.

Todos los países subdesarrollados como el nuestro, hoy día corren mulgando con el signo de los tiempos, tratan de lograr por medio de instrumentos jurídicos eficaces, el desarrollo y la técnica del estado, pues en este descargan el problema de la convivencia y el logro de las metas humanas. Acordes con éste pensamiento, se adelantan movimientos, revoluciones, partidos, credos políticos, en fin, todas las cosas que la hagan posible. El constituyente del año 68, no se marginó del mito de éste tiempo, y evidentemente, la reforma en parte ha cumplido su cometido, digo en parte, porque la no solución de otros problemas fundamentales, es lo más seguro con el correr del tiempo engendrará un problema casi insoluble, creyendo muy humildemente, que degenerará en cambios violentos de régimen de gobierno.

Otras tendencias dentro de la orientación anterior son: Planificación de la economía con intervención del sector público y privado en forma de integración de estos dos. Determinación de la política en términos generales por el congreso, pero su ejecución y desarrollo con iniciativa para llevarla a cabo a cargo del congreso.

En cuanto a la planificación e integración de los sectores públicos y privados, debemos destacar la importancia que se le atribuyó al art. 52 de la C. N. que fué modificado en su inciso 2o. extendiéndole las facultades al ejecutivo, no solo para intervenir en la dirección general de la economía en condiciones normales, sino también para ejercerlas en condiciones extraordinarias. Debemos recordar que nuestro sistema de producción económica, garantiza, la libertad de empresa y la ini-

ciativa privada , pero al mismo tiempo permite la intervención estatal, ahora con mayor intensidad que antes, precisamente después de la reforma, es decir, nuestro sistema de producción es de economía mixta.

Con los instrumentos antes anotados el ejecutivo cuenta con un mayor poder para tratar de dar solución al problema de la distribución de la riquezas y los ingresos, así como la producción, planificada, es decir, teniendo en cuenta las necesidades, los recursos tanto humanos como físicos y a quién va a satisfacer, sectores, esa producción.

Mediante el uso de tales facultades en todo estado, el ejecutivo se abrogó los medios para resolver el gran problema del desarrollo.

En la ponencia que en primer debate sufrió el mencionado artículo, presentado a la consideración del congreso mediante el Acto Legislativo número 46 de 1.966, reformativo de la constitución política, el ponente Carlos Restrepo Piedrahita, se expresó así:

" El desarrollo como tarea de integración social, como propósito comunitario, debe ser el fin de todo estado, debe ser su tarea, mas en tratándose de un estado subdesarrollado. El único sentido posible, la única justificación racional del Estado, en una sociedad pobre y desigualitaria, es la empresa colosal del desarrollo."

Por eso hablo del Estado constitucional para el desarrollo, que como tal tiene que estar ubicado, por una parte, entre las coordenadas de la legalidad, las libertades públicas y los controles intrastatales-- es decir, toda la imponente y civilizadora tradición liberal-- y de otro lado el estímulo de las fuerzas productivas creadoras de riqueza (sin costos sociales desproporcionados como bien lo ha advertido el Presidente Lleras Restrepo) la distribución equitativa de los bienes de la tierra, la elevación y dignificación del estatus social y cultural de los hombres. "

" No son ajenas al Derecho Constitucional moderno, de países no industrializados, estas nociones vinculadas al desarrollo."

La constitución de 1.961 de Venezuela proclama:

" Artículo 95 " : " El régimen económico de la República se fundamenta en principios de justicia social - que aseguran a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad." El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza , aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica - del país."

Artículo 98" : "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción , y regular la circulación , distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico - del país. "

Un Estado de formación reciente, Argelia, que ha adoptado un régimen político especial, distinto de los regímenes presidenciales y parlamentarios clásicos, entre los principios y objetivos-fundamentales de su constitución de 1.964, establece "la edificación de una democracia social". (Artículo 10).

Vale la pena recordar que el Estado francés de la IV y V Repúblicas, igualmente se proclama como una "democracia social". Y la Constitución alemana de Bonn de 1.949, que es la que más explícita y técnicamente consagra el Estado Social de Derecho, en su Artículo 20 dice que "la República Federal de Alemania es un Esta-

Federal Democrático y social" y en el 28 se refiere al orden constitucional del "Estado de Derecho Republicano, Democrático y Social".

La correspondencia entre el grado de evolución democrática y el del desarrollo económico en una sociedad es un hecho que la moderna ciencia de la política ha confirmado para la generalidad de los Estados.

Vistas sus tendencias, ¿ Qué papel ha venido a desempeñar en definitiva la reforma?

Ha tecnificado y modernizado el estado, ha robustecido especialmente al ejecutivo y al régimen presidencial, ha redistribuido las competencias, racionalizando el congreso, dejando que este elabore los planes y programas de las obras públicas, así como la división administrativa y las escalas de remuneración, pero permitiéndole al ejecutivo, la facultad de crear, suprimir, fusionar y determinar la manera como se prestan los servicios públicos, y a estas entidades administrativas, queda bien entendido que la reforma, se olvido de tratar una serie de problemas de orden menos jerárquicos, pero que comprenden a la colectividad misma.

El Dr. Sáchica, le encuentra éste vacío y al valorarla dice de la siguiente manera:

" La reforma del 68, culmina bajo el signo de la tecnificación y eficiencia del Estado para la planificación y logro del desarrollo, que es el mito político y social de nuestro tiempo. Se puede afirmar que ella ratifica y hace reverdecer la filosofía política de la corriente nacionalista triunfante en el año de 1886, cuando se regreso a las raíces históricas y a las bases sociológicas que tipifican la nación colombiana, en una especie de " codificación natural " , como dijo Rafael Nuñez. "

En resumen, la reforma constitucional de 1968, aunque fragmentaria, porque dejo sin resolver cuestiones de honda trascendencia y actualidad, es una revisión institucional conveniente en el orden operativo y funcional de nuestro sistema político. El gobierno ,

ha quedado con las herramientas aptas y suficientes para impulsar el desarrollo. "

"Finalmente y este no es el menos notable de sus rasgos, debe hacerse resaltar la circunstancia de que la reforma fue adelantada "de jure" , vale decir, por los procedimientos establecidos en la constitución vigente, procedimiento que no es el usual en los momentos tormentosos de estas repúblicas hispanoamericanas , especialmente cuando so pretexto de cambios revolucionarios, de abolición de estructuras, de renovaciones fundamentales, se apela a las vías de hecho o al expediente aparentemente democrático de los plebiscitos.

" Por su forma, pues, la enmienda es jurídicamente impecable, y por su contenido, está llamada a dejar huella renovadora y benéficos frutos."

La reforma del 68, en síntesis sirve al estado al gobierno, pero poco se ocupó del primordial elemento constitutivo del mismo, la población, sus necesidades fundamentales, es una reforma dura en el sentido de que pudo tener un tecnicismo exagerado, pero no lo es como aquella del año 36, que tan hondas proyecciones humanas y sociales ha dejado.

Dentro de los debates de intensidad antes no vista, los preocupados siempre fueron los representantes del mismo poder, y es lo más seguro se ocuparon de pensar, hasta donde se les recortaba la ingerencia en las cuestiones públicas, como ocurrió con el congreso, pero no como representantes del pueblo, pues que en ningún momento se dejó de tener en cuenta que la idea principal, básica e imperante era la modernización, tecnificación y robustecimiento del estado representado muy especialmente por el ejecutivo.

C U A R T A P A R T E

COMENTARIO EXEGÉTICO AL ARTICULADO DE
LA REFORMA DE 1.968, EN ORDEN NUMÉRICO.

Introducción previa:

Antes de entrar en materia, hay que anotar que la reforma fue aprobada por los procedimientos normales que manda la Constitución y la ley. Debatida como ninguna otra y con antecedentes de igual condición, estuvo engalanada por decirlo así con la renuncia del presidente de la república, a la que nos hemos referido en otra parte de éste trabajo, para sustentarla, se recurrió al pensamiento de hombres de renombrada fama en materia de constitucionalismo, ciencia política, historia, derecho, filosofía etc.

Por vía de ejemplo, enunciamos, los distintos tratadistas, filósofos, políticos, historiadores, expresidentes, etc. que tratándose del tema: " el moderno constitucionalismo y el ejecutivo " fueron citados: Entre otros: Locke, Montesquieu, A. Saint-Girons S. (Francés), Charles S. Egnobos (inglés), Wilson (ex-presidente), Boris Mirkin-Guétzevich (profesor ruso), Ivon Gouet (Francés), Bertrand de Jouvenel (Francés), Víctor L. Urquidí (Suizo), Raúl Presbich, (Ruso) Robert L. Garner (Norteamericano), Club Jean Moulin (Francés) y el politólogo Anglosajón, Herman Finer.

Como la reforma fué presentada inicialmente, en tres proyectos que después fueron refundidos en uno solo, voy a tratarlo numéricamente y no por materias, con el objeto de no perderme en consideraciones, pues la sola historia de la reforma comprende 617 hojas.

Artículo 10. " Son límites de Colombia con las naciones vecinas los siguientes:

Con Venezuela, los definidos en el laudo arbitral pronunciado por el Gobierno del Rey de España el 16 de Marzo de 1891 y en el tratado del 5 de Abril de 1.941; con el Brasil, los definidos en los tratados de 24 de Abril de 1.907 y de 15 de Noviembre de 1.928; con el Perú, los definidos en el tratado de 24 de Marzo de 1.922; con el Ecuador, los definidos en el tratado de 15 de Julio de 1916, y con Panamá, los definidos en el tratado de 20 de Agosto de 1.924 ".

" Forman, igualmente, parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la Isla de Malpelo y el archipiélago de San Andrés y Providencia. (Este último de conformidad con el tratado celebrado entre Colombia y Nicaragua el 24 de Marzo de 1.928. "

" También son parte de Colombia: el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental, de conformidad con tratados o convenios internacionales aprobados por el Congreso, o con la ley Colombiana en ausencia de los mismos. "

" Los límites de Colombia solo podrán variarse en virtud de tratados o convenios aprobados por el Congreso . "

REFORMA: Inciso 10. idem. Inciso 20. idem. Inciso 30 . agregado y cuarto, modificado.

Comentarios: El primer y segundo inciso es una enunciación de los límites territoriales de Colombia con las naciones colindantes y los tratados respectivos que le sirven de fundamento.

Se procedió en consecuencia a enunciar el tratado que se firmó con Nicaragua. En verdad, esto de los límites con otras naciones es de mayor incumbencia del Derecho Internacional que del De-

recho constitucional, pero como el Derecho constitucional es el que informa los principios rectores y de organización del estado, tiene algo de fundamento el enunciarlos, por lo menos en cuanto a la disciplina que la informa.

Así se procedió a consignar que a Colombia pertenece el espacio aereo, el mar territorial y la plataforma marina, todo de conformidad con tratados o convenios internacionales aprobados por el congreso....., o con la ley colombiana en ausencia de los mismos.

Los tratados internacionales son fuente de derecho para determinar los límites de un país y por ende el ejercicio de la soberanía. Pero con la aprobación del congreso, como cuerpo en donde reposa la soberanía misma, no se habla del gobierno, sino del congreso, también puede ser por medio de la ley y ha de entenderse, que se ha de tratar de una ley facultativa. Con la reforma se pretendió actualizarnos en materia de derecho internacional, con signando las distintas teorías, universalmente admitidas, cuales son: la del espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma marina, pero de conformidad con los tratados internacionales.-

La antigua constitución decía: " Las líneas divisorias de la República con las naciones limítrofes, sólo podran variarse en virtud de tratados públicos , debidamente aprobados por el congreso.

Con la expresión tratados internacionales y su ratificación por el congreso se le dio concisión a una formula para determinar los límites de Colombia.

El Dr. Sáchica dice: o) la Incorporación del espacio aereo, el mar territorial y la la plataforma marina, no era necesaria, ya que el artículo 4o. dispone: " El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen únicamente a la nación." Norma en la cual no solo se destaca el caracter excluyente de ese dominio, sino su eminencia y universalidad. O, en caso de intentar la enumeración ella no debería ser taxativa, o , por lo menos debía ser completa. Por ejemplo falta lo del sub-

suelo, así como de las naves bajo bandera nacional "

Consideramos oportunos los puntos de vista del Dr. Sáchica y estamos de acuerdo conél en reconocer, que el darle carácter supletorio a los tratados públicos como medio de determinar el territorio, es algo que no llena el vacío técnico que se venía padeciendo, ya que una determinación unilateral no puede ser fuente de derechos, a menos que el mismo derecho internacional así lo preceptue.

La reforma en este sentido no dió los resultados apetecidos.

Artículo 2o. " Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las intendencias, las Comisarias y los Municipios o Distritos Municipales, en que se dividen aquellos y estas."

" La ley pedrá decretar la formación de nuevos departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, siempre que llenen estas condiciones: "

" 1a. Que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los concejales de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento."

" 2a. Que el nuevo Departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y cincuenta millones de pesos de renta anual, sin computar en esta suma las transferencias que reciba de la Nación."

" Apartir del año siguiente al de la vigencia de este acto Legislativo, las bases de la población y renta anual se aumentaran en un cuatro y quince por ciento, respectivamente."

" 3a. Que aquel o aquellos de que fuere segregados, quede cada uno con población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo Departamento."

" 4a. Concepto previo favorable del Gobierno na-

cional sobre la conveniencia de crear el nuevo departamento.

5a. Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo.

6a. Ley que cree un Departamento determinará la forma de liquidación de pago de la deuda pública que quedará a cargo de las respectivas entidades.

La ley podrá segregar territorio de un Departamento para agregarlo a otro u otros límites, o para otorgarlo en Intendencia o Comisaría, teniendo en cuenta la opinión favorable de los concejos Municipales del respectivo territorio y el concepto previo de los Gobernadores de los Departamentos interesados y siempre que aquél o aquellos de que fueran segregados queda cada uno con la población y rentas por lo menos iguales a las exigidas para un nuevo departamento en el momento de su creación "

La ley reglamentará lo relacionado con esta disposición.

Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado de la República.

Los actos Legislativos que sustituyan, deroguen o modifique las condiciones para la creación de Departamentos o eximan de alguna de estas, deberán ser aprobadas por los dos tercios de los votos de una y otra cámara.

Reformas: inciso 5a. reformado.

Comentarios: Casi todo este artículo fué reformado.

En la antigua constitución existía una especie de dualidad en cuanto a la calificación, calidad y categoría que se le atribuía a las Divisiones territoriales, Departamentos, Intendencias, etc.

Hoy se determinó, que no son divisiones de carácter político, sino más que todo administrativas, que tienen por finalidad la prestación de los servicios públicos y el desarrollo de las distintas

regiones del país.

El constituyente del 68, previó muy sanamente el problema de la superpoblación. Estableció, que las condiciones exigidas para crear, fusionar, segregar o anexar una entidad territorial, fueran, aunque las mismas, aumentadas en cuanto a la población y la renta, pues que aquello con el tiempo iba a producir un problema y a ser objeto de trifulcas políticas.

Se despejó la impropiedad que existía con la expresión " los concejales, " diferenciando a la corporación de los individuos que la conforman al utilizar la expresión " los concejos "

Una de las innovaciones al respecto de mucha utilidad a este país donde políticamente hacen desastres, es el exigir el concepto favorable previo del gobierno; ya que nadie mejor que el puede conocer las necesidades de una región y su estado.

Al atribuirsele al Consejo de Estado la competencia para que declare previamente si el proyecto satisface las exigencias de el artículo que venimos comentando, no solo se hizo en atención a sus funciones, sino que se lo reponsabilizó al respecto. Actúa así, verdaderamente, como supremo cuerpo de orientación del gobierno y máximo organismo de administración.

Al instaurar que los gobernadores y concejos municipales de un departamento, deben dar concepto previo y favorable para segregar territorio de un Departamento, ya sea para agregarlo a otro u otros límites o erigirlo en Intendencia o comisaría, se atiene al postulado sabio, de que nadie mejor que el que está en contacto directo con las cosas las conoce mejor.

El quorum decisorio de las tres cuartas partes, que tanto se debatió en esta reforma, pues a diferencia del de la mitad más uno, tiene por característica, que se requiere una mayoría de entendimiento, razón por la cual es de difícil aplicación, fué algo que

el constituyente aprovecho, para dar una inelasticidad a la reforma de estas condiciones.

Artículo 30. " Las intendencias y Comisarias quedan bajo la inmediata administración del Gobierno, y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso administrativa y al régimen de los Municipios que las integran. "

El legislador dictará estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural, del Archipiélago de San Andrés y Providencia, así como para los restantes porciones insulares del territorio nacional. "

La ley podrá crear y suprimir Intendencias y Comisarias, anexarlas total o parcialmente, entre sí o a los Departamentos, y darles estatutos especiales.

La ley podrá elegir en Departamento las Intendencias y Comisarias, si llenan las condiciones que establece el artículo anterior, pero en tal caso bastará la mitad de la población y renta señaladas. "

Comentario: Este artículo sustituyó al No. de la C.N. anterior que erigió en Departamento la Intendencia del Choché.-
Mediante este artículo, se pretende favorecer el desarrollo de las entidades supertorales enunciadas con el cumplimiento de la mitad de las exigencias. Uno de los afanes del gobierno que gestó la

reforma que venimos comentando, has sido equiparar la administración local a la nacional con el propósito de aprovechar la iniciativa local, y tratar de preparar a las gentes del lugar a estos menesteres, por ello, en este artículo se establece, que estarán bajo la inmediata administración del gobierno, pero el legislador proveya a su administración, fiscal, administrativa, etc...

Se deja así la iniciativa de creación de programa de desarrollo al legislador con el objeto de que trace la política general, pero la ejecución del mismo está encomendada al gobierno. Esta es una de las características predominantes de la reforma que comentamos.-

Artículo 4o. " FUERA de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público." Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general. "

Comentario: El espíritu y el pensamiento animador de la reforma, fué el de fortalecer al ejecutivo en materia de iniciativas y ejecución de programas, por eso produjo y logró la brecha para que, se anexara la libertad de divisiones antes consignadas, las concernientes a la planificación, y desarrollo económico y social.

Artículo 50. " Aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex post facto, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente. "

" Esta disposición no impide que aún en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidos y retenidos mediante orden del Gobierno, y previo dictamen favorable del consejo de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública. "

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

Comentario: El derecho a la libertad es natural. Pero la libertad que es un atributo inherente a la personalidad humana, debe ejercer dentro de los límites establecido por la ley, el derecho aje y el bien común. En casos en que el orden público que es de común interes a todos los asociados, peligre por la presunta actividad de personas que solapadamente atentan contra el orden establecido, el gobierno se ha reservado la facultad de ejercer una acción, por decirlo así, preventiva, pero se venía cometiéndose abusos. La disposición que comentamos, vino a corregir esto, establecien-

do la obligación de ponerlo en libertad dentro de el plazo citado o a disposición de la autoridad competente con las pruebas allegadas.

Artículo 6o. " SE garantizan 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 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. " Intervendrá 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.

Comentario: La disposición que me permito comentar es bastante ideal, pues en la práctica , son muy distintas las cosas que se ven, no obstante, del simple estado intervencionista, se pasó al intervencionismo profundo con planificación. El estado garantiza la iniciativa privada y la libertad de empresas , pero el interviene - para racionalizar la economía, a mas de que en sus manos está la

planificación, producción, distribución y utilización de los recursos tanto naturales como humanos, esto quiere decir, que en principio, toda actividad económica que atente contra la colectividad puede ser intervenida por el estado con base en el mandato que comentamos.-

Art. 7o. " La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría Genral de la República y se ejercerá conforme a la ley."

La contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización, El contralor General de la República será elegido para períodos de cuatro años, por la Cámara de Representantes.

" Para ser elegido Contralor Genral de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tenermas de 35 años de edad; tener títulos universitario en derecho o en ciencias económicas o financieras. Además haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de Ministro del Despacho, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Contralor Genral de la República; o haber sido miembro del Congreso Nacional, por lo menos durante cuatro años , o profesor universitario en las cátedras de ciencias jurídico- económicas

durante un tiempo no menor a cinco años."

Ya sabemos que la función de control o fiscal de la actividad gubernamental compete a la contraloría. - La reforma para aislar la función fiscal de la administrativa, determinó, que este funcionario sería elegido por la cámara de representantes.-

Su período fué ampliado a cuatro años y se establecieron para ser elegido, unas calidades tan similares o quizá iguales para ser Presidente de la República o Senador. - La especialidad en ciencias jurídico-económicas, se justifica, como podemos apreciar, de todas estas innovaciones, o estas reformas, lo que se quiere es tratar de que los funcionarios, adquieran en el manejo de la cosa pública cierto grado de experiencia que sirva posteriormente al país.

Se quiso depurar tanto a este organismo de los otros órganos, que en principio, se consideró exagerada la norma que establecía, que el hecho de haber sido como suplente al senado, hacía a la persona inhábil para ser elegida.

Posteriormente se consigno la norma en la forma como ha sido redactada arriba, pero, se le dejaron todas las facultades al señor contralor un tanto ampliadas: llevar la deuda pública, prescribir los métodos de contabilidad, exigir informes a los empleados, etc.

Artículo 89. Este artículo corresponde al 60 de C. N. En el se enuncian las seis funciones, que le encomienda la carta al con-

tralor General de la República, mas como lo había ya dicho las facultades fueron ampliadas, sin que se llegara a una excesiva concentración de poder en manos de éste.

Escuchemos como se expresaba el ponente Raul Vásquez Velez , con relación al equilibrio que se debía mantener.

" La contraloría requiere una enmienda legal para que, conservan- do la autonomía que debe tener un organismo de control, tampoco se traduzca en " República Independiente " dentro del engranaje nacional."

Artículo 99o. " Cada cámara elegirá , para períodos no menores a dos años, comisiones permanentes que tramitarán el primer debate de los proyectos de ley."

Salvo lo especialment e previsto en la constitución, la ley determinará el número de Comisiones Permanentes y el de sus miembros, lo mismo que las materias de que dada una deberá ocuparse. "

El senado de la República y la Cámara de Representantes podrán disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesionen durante el período de receso con el fin de debatir los asuntos pendientes en la legislatura anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine o de preparar los proyectos que las Cámaras les encomiendan. El Gobierno podrá convocarlas para los mismosósitos.

Comentarios: Este artículo está plenamente encuadrado dentro del espíritu que animó a la reforma, cual es : suprimir toda inercia en la actividad gubernamental. Por ello, de la antigua constitución donde era potestativo, organizar, tales comisiones, se paso a una obligatoriedad, conservándose las facultades tanto para el senado de utilizarlas y encomendarles asuntos.

Artículo 10. " Toda reunión de miembros del Congreso que, con la mira de ejercer sanciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales , carecerá de validez; a los actos que realice no podrá darseles efecto alguno, y las personas que en las deliberaciones tomen parte seran sancionadas conforme a las leyes. "

Comentarios: Se tecnicizó la redacción del artículo, pues que antes se hablaba de ejercer el poder público y hoy, se especifica que son las funciones etc....

Artículo 11 " El artículo 76 de la C. N. quedará así:
 Corresponde al Congreso hacer las leyes
 Por medio de ellas ejerce la siguiente atribuciones:

1a. Interpretar, reformar.....

Como ésta artículo es muy largo de transcribir, y al mismo tiempo es junto con los que a continuación le siguen, el eje de la reforma ya que como sabemos, el congreso fué, por decirlo así un objeto casi inmediato de la misma, tanto que éste se enfrentó al Gobierno porque consideraba un recorte excesivo en sus facultades, me voy a permitir referirme única y exclusivamente a los numerales que fueron reformados, con su correspondiente comentario, así como relacionarlos con otros de l mismo Congreso.-

3a. Dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional "

Comentario: S, técnico la redacción de este numeral.

4a. 2 Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución , y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos."

Comentario: Por el contenido del numeral anterioro, se puede afirmar que la función básica del congreso, pese a los recortes que sufrió aún se conserva, prueba de ello es que la fijación de los planes y programas para el desarrollo económico y social, estan a su cargo. Debe además fijar los recursos e inversiones y las medidas necesarias para su ejecución. Este artículo guarda relación con el número 39, numeral 3o. que inmediatamente comentare:

Artículo 39o. " Corresponde al Presidente de la República ^{CONFER} ~~CONFER~~ relación al Congreso:

3o. Presentar oportunamente al Congreso los planes y programas a que se refiere el ordinal 4o. del artículo 76, entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país y la reforma que se considere necesario introducir a los mismos. "

Comentario: Como bien podemos ver la iniciativa es obligatoria - para el gobierno, es una obligación que debe cumplir sin olvidar los objetivos, que precisamente han sido fijados previamente por el ejecutivo.

No obstante, el gobierno tiene reservado la iniciativa de los proyectos de ley que tengan que ver con normas orgánicas del presupuesto nacional.

La concentración de los recursos e inversiones orientó a la reforma, y debe existir una necesaria colaboración entre ejecutivo y legislativo para adelantar los planes y programas, pero sin que el ejecutivo en un momento dado se halle asaniado en la realización de los mismos.

La regulación del cambio internacional, el comercio exterior, el reconocimiento de la deuda exterior, y de la deuda nacional, la iniciativa para la promulgación de leyes en que se ordenen inversiones pública y privadas, todas esas con cuestiones que son reservadas al gobierno.

Ello lo establece el artículo 45 de la reforma que a la letra en el numeral 22, establece como otra correspondencia del presi-

numeral 22o. " Corresponde al presidente de la R^{ta} pública como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

22o. " Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior y modificar los aranceles , tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del A^{to}. 76.

"Este último artículo a que hace referencia el numeral transcrito dice, justamente siguiendo el espíritu de la reforma, que el congreso deberá dictar las normas orgánicas a que ha de someterse el gobierno para los efectos siguientes: " organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles de aduana, tarifas y demás disposiciones concerniente al régimen de aduanas.

Como se observa, el gobierno tiene que someterse a los canales que le fije el legislativo, pero dentro de ellos , goza de autonomía y capacidad , tanto de ejecución como de iniciativa, vale decir de cierta autonomía.

Otro numeral que fué modificado del artículo que venimos comentando es el siguiente:

6a. " Dictar los reglamentos del congreso y uno común para -

las cámaras ".

Comentario: Siguiendo el criterio de unidad , que se évoa en el artículo 12, que es el siguiente a este que estamos comentando, la reforma previó, un reglamento común para cada cámara, como unidad en los temas tratados, por eso el mencionado art. 12 de la reforma dice " Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la mis Comisión. "

Numeral 9o. " Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales."

Comentario: El legislador detemina la estructura de la Administración pero elejecutivo tiene facultades, para proceder de coformidad con las exigencias al aplicar tal estructura. Debe acomodarse a los fines materiales y reales de la administración.

En cuanto a las prestacione sociales, se estableció un tope y es el de no ser superiores a los de los Ministros.

Numeral 180.- " Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los art. 62, 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar. "

Comentario: Los puntos que se refieren los artículos 62 y 132, son los atinentes a la organización del personal, cargo, etc, para la prestación de los servicios públicos. Podemos aquí, traer a colación el siguiente acápite de que habla el Dr. Sánchez al referirse a las funciones del Congreso.

En el fondo de las cosas no habido tal recorte de facultades si una redistribución adecuada de las competencias para un mejor funcionamiento del estado.

El dice así: Desentando la pérdida de la iniciativa para promover ciertos proyectos legislativos, la función, la órbita de decisión del congreso se conserva básicamente en la reforma.

Las innovaciones son escasas y se refieren a:

Cita entonces los minerales a que me he referido y estos otros, que por no haberles tratado, quiero simplemente mencionar para tratar los otros artículos.

Bien, dice así el Dr. citado.

Las innovaciones son básicas y se refieren a:

1o.

5o.) Admitir la posibilidad de celebración de tratados públicos no solo con otros estados, sino también con organismos internacionales, y la de poder crear organismos supranacionales para la integración económica con otros Estados.

6o. --- ---..

A las anteriores modificaciones se agregan las comunes a ambas cámaras, ejercidas separadamente por cada una, previstas en el artículo 103^a, que corresponde al 30 de la reforma y damos por comentado.

1o.) la elección de presidente y Vicepresidente para períodos anuales, a partir del 20 de Julio.

2o.) La elección de secretario general, para períodos bienales, contados a partir del 20 de Julio, y la exigencia de que tal funcionario debe llenar las mismas calidades necesarias para poder ser elegido senador o representante, en cada caso.

3o.) La provisión de empleos que la ley haya creado para el despacho.

4o.) La posibilidad de pedir al gobierno la cooperación de

de los organismos técnicos oficiales según orden a obtener la asesoría necesaria para sus trabajos.

Las funciones especiales del senado solo fueron variadas en lo relativo a la aprobación o impretación de ascensos militares que confiera el Gobierno, facultad que covijsa a los oficiales generales y oficiales de insignia, hasta el más alto grado."

" Las funciones especificadas la Cámara de Representantes, artículo 102, fueron ampliadas en cuanto a la acusación de funcionarios ante el Senado para el juzgamiento de que tratan los artículos 96 y 97, al admitir tal acusación ante aun cuando hubieran cesado en el ejercicio de sus cargos el presidente de la república, el procurador general de la nación, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia los ministros del despacho y los consejeros de Estado.-

" Encenárnos en la nueva disposición, a más de la adición de los consejeros de estado como funcionarios juzgables por el Senado (antes lo eran por la Corte Suprema, que se despeja la duda sobre la posibilidad de acusación después de perder la investidura , duda plantenda por el caso de Rojas Pinilla, siempre que las acusaciones se refieran a hechos ocurridos en desempeño del respectivo e cargo" .

Como podemos observar , tiene razón el Dr. Sachica en sostener , que el corte de las facultades al Congreso, es mas aparente que cierto y en eso nos identificamos. Con esta cita damos por conentados ya que son de tal simplicidad los artículos a que nos hemos referido por intermedio de la apreciación del Dr. citado y prosiguiendo nuestro trabajo, nos referiremos muy especialmente a

ARTICULO 13 " Corresponde al 79 de la C.N.

" Las leyes podrán tener origen en cualquiera de las dos cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho.

Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3o. 4o. 9o. y 22 del art. 76 y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación, o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno. "

" Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollen las materias que se refieren el numeral 20 del artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso. "

Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno, las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el art. 80. "

Artículo 14 " Corresponde al art. 80 de la C.N.

" Habrá una comisión especial permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4o. del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta Comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno, y rendirá los informes que determine la ley o las cámaras le soliciten "

" Esta comisión estará formada por un senador y un representante de cada Departamento y dos representantes más de las intendencias y Comisarias, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que están representados los partidos en las cámaras. "

" En el primer debate de los proyectos de ley sobre las materias del ordinal 4o. del artículo 76, cualquier miembro de las cámaras podrá presentar ante la comisión especial permanente, la propuesta de que determinada inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su -

" Artículo 14 " Continuación:

Y su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la Comisión , previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al Gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes, si los hubiere. "

"Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la Comisión podrá incluir la realización de los mismo dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior."

"Con todo si el Gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la Comisión insistiere, el Gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes . "

" La Comisión especial permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en que le sean presentados por el Gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia , la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes "

Artículo 14 " Continuación:

" tes hasta por tres meses de sesiones , para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara , o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido , pasará "ipso facto " al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley".

" La Comisión designará tres Senadores y tres Representantes para que concurren , con carácter informativo , ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas."

Artículo 15 "Corresponde al SI de la C. N.

Ningún proyecto de Ley lo será sin los requisitos siguientes:

1o. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva;

2o. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de Cada Cámara, salvo lo dispuesto en el artículo 80; "

3o. Haber sido aprobado en cada Cámara, en segundo debate; "

4o. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

El primero y segundo debate de cualquier proyecto

- Artículo 15 " Continuación:
- " de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, salvo las excepciones que previamente - haya señalado el reglamento. "
 - " Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán - discutirse ni votarse conjuntamente o simultanea- mente. "
 - " Un proyecto de ley que hubiere sido negado en pri- mer debate podrá ser considerado por la respecti- va Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de la Comisión o del Gobierno. Si la decisión de la Comisión fuere improbadada por mayoría absoluta de votos de la Cámara correspondiente, el proyec- to pasará a otra Comisión Permanente para que - decida sobre él en primer debate. "

- Artículo 16 " Corresponde al 82 del la C. N.
- " El Congreso pleno, las Cámaras y las Comisiones de éstas podrán abrir sus sesiones y deliberar con la tercera parte de sus miembros.
 - " Pero las decisiones solo podrán tomarse con la - asistencia de la mitad m's uno de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Consti- tución determine un quorum diferente. "

- Artículo 176 " Corresponde al 83 de la C.N.
- " En el Congreso en pleno, en las Cámaras y en las Comisiones Permanentes de éstas, las decisiones

Artículo 17 " Continuación:

" se tomarán por la mitad más uno de los votos de los asistentes, a no ser que la Constitución exija expresamente una mayoría especial."

" Las leyes que modifiquen el régimen de elecciones deberán ser aprobadas por los tercios de los votos de los asistentes."

" Las normas sobre quorum y mayorías decisorias, regirán también para las Asambleas Departamentales, Censajos Intendenciales, Comisarios y Consejos Municipales."

PARAGRAFO TRANSITORIO: La derogación o reforma de las normas constitucionales relativas a la alternación de los partidos liberal y conservador en la Presidencia de la República y a la Paridad en el Senado y Cámara de Representantes, requerirán hasta el 7 de Agosto de 1974 el voto favorable de los dos tercios de los votos de los asistentes en una y otra Cámara. Igual votación se exigirá hasta el 7 de Agosto de 1978 para la derogación o reforma de la paridad de los mismos partidos en la Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado. "

" Con excepción de las mesas directivas, la elección de funcionarios que hagan las corporacio-

Artículo 17 " Continuación:

" de elección popular, hasta el 19 de Junio de 1974 , necesitará de los dos tercios de los votos de los asistentes. "

" Las minorías tendrán participación en la mesas directivas de la corporaciones de elección popular "

Artículo 18 " Correponde al 85 de la C.N.

" Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras pasará al Gobierno, y si éste no lo objetare, dispondrá que se promulge como ley; si lo objetare, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen."

Artículo 19 " Corresponde al 86 de la C.N.

" El Presidente de la República dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. "

" Si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las Cámaras se pusieron en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u ob

Artículo 19 " Continuación:

" jetado dentro de aquellos plazos . "

Artículo 20 " Corresponde al 88 de la C.N.

" El Presidente del la República sancionará sin poder presentar nuevas objeciones , el proyecto que, re-considerado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. "

" Sin embargo, cuando las objeciones se refieran a cualquiera de los proyecto mencionados en los ordinales 2o. , 3o. , 4o.,y5o., del artículo 76, su rechazo en la Comisión o Cámara respectiva deberá ser aprobado por los dos tercios de los votos de los miembros que componen una y otra."

Artículo 21 " Corresponde al 91 de la Constitución Nacional.

" El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de cualquier proyecto de ley, y en tal caso la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aún dentro de este plazo la manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto; y si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva Cámara o

Artículo 21 " Continuación:

" Comisión decida sobre él."

" Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra en estudio de una Comisión Permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra para dar primer debate al proyecto."

Artículo 22 " Corresponde al 92 de la C. N.

" El título de las leyes deberá corresponder precisamente al contenido del proyecto y a su texto precederá esta fórmula:

El Congreso de Colombia Decreta:

Artículo 31 " Corresponde al 104 de la C. N.

" Las sesiones de las Cámaras serán públicas con las limitaciones a que haya lugar, conforme a los reglamentos. Habrá sesiones públicas a lo menos cuatro veces por semana. Las sesiones de las Comisiones también serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme al reglamento de las cámaras. "

He trastornado el orden número que traía de los artículos de la reforma constitucional del 68 con el presente artículo y otros que citaré inmediatamente, porque quiero agruparlos para hacerles un solo comentario, dada la interdependencia que tienen y que se refieren a las instituciones básicas que tuvo en cuenta la reforma: El -



Legislativo y el Ejecutivo, por ello, citaremos enseguida los puntos que reformó la constitución con relación a las funciones que tiene el presidente como suprema autoridad en relación con el congreso.

Artículo 39 " Corresponde al 117 de la C. N.

" Corresponde al Presidente de la República con relación al Congreso:

1a.....

2a. Convocar....

3a. Presentar oportunamente al Congreso los planes y Programas a que se refiere el ordinal 4o. del artículo 76 , entre cuyos objetivos deberá comprenderse el desarrollo económico de las diferentes regiones del país y la reformas que considere necesario introducir. "

Este ordinal , ya anteriormente lo habíamos comentado, pero no está de más añadir: Que se trata de adelantar una gestión gubernamental continuada, aprovechando al máximo la experiencia adquirida por el ejecutivo en la realización de las obras, insinuando o proponiendo las reformas que considere necesarias. " Se comprende entonces que el ejecutivo es el pionero de la obra de organización y de gobierno.- "

Pero, no es absoluta la situación del gobierno al respecto que venimos comentando, veamos el numeral que sigue que fué reformado, - ya que el anterior fué introducido.

Artículo 39 " Continuación.

" 4o. Presentar al Congreso, al principio de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la administración y un informe detallado sobre el curso que haya tenido la ejecución de los planes y programas mencionados en el ordinal anterior, y enviar a la Cámara de Representantes el Presupuesto de Rentas y Gastos. "

Comentario: Como dijimos al comentar el inciso anterior, el Gobierno no es el pionero de la obra de desarrollo, pero como en cabeza del legislativo, está la facultad de preconcebir y determinar los lineamientos generales de dicha labor, y desde otro ángulo, en un sistema de Gobierno como el nuestro, que si bien es presidencialista es también democrático, natural apenas es, que estando los representantes del pueblo en el congreso, sea a estos a quienes debe, ese Gobierno que representa a la rama del poder público llamada ejecutiva, no solo rendir cuentas, sino también presentar el presupuesto, tanto de los ingresos como de los posibles gastos, es de cir, de rentas y gastos del país. "

5o.

6o.

7o.

8o. Ejercer las facultades a que se refieren los artículos 76 ordinales 11 y 12, 80, 121, y 122, y dictar los decretos con fuerza de ley que ellos contemplan. "

Habíamos alterado el orden del articulado de la reforma comentada, con el objeto de relacionar, los mencionados numerales dada la interdependencia o relación existente entre ellos. En mera puse de comentar los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 16, 20, 19, 21 y 22, todos referentes a la función legislativa y por ende a su órgano.

Antes de continuar, para efectos de método, debemos advertir, que alteraremos el orden del articulado nuevamente, a fin de agrupar en un solo bloque las normas referentes a: la administración departamental, las funciones del presidente de la república, el control jurisdiccional y las funciones fiscales y contencioso administrativa, y dejar así agotado el análisis exégetico, muy humildemente usada y en forma bastante exagerada aquí la expresión "agotado", no refiero a cantidad, para luego entrar en las conclusiones, que son muy simples.

Bien, comentando los artículos citados podemos decir:

En estos artículos es en donde más se refleja el tema central de la reforma, cual es la de dotar al ejecutivo de todos los instrumentos legales para que la iniciativa y las decisiones, quedan a su cargo.

Vemos como opera entonces la colaboración que deben tener los dos poderes en la obra de gobierno?

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, se conserva este principio (art. 79 C.N.) ya sea a propuesta de sus miembros o de los Ministros del Despacho, que sirven de medio comunicador entre el Gobierno y el Legislativo.- Pero las relativas a las normas sobre presupuesto, obras públicas, la de

terminación de las que deben continuarse, así como sus recursos; las relativas a la estructura de la administración, creación de Departamentos Administrativos, establecimientos públicos, remuneración, régimen prestacional de los empleados públicos y oficiales (numeral 9o. art. 76), solo podrán ser decretadas a iniciativa del Gobierno.-

Hay una categoría de normas sobre las cuales, puede el Legislativo tener iniciativas, pese a que en principio son prácticamente potestativas del Ejecutivo, ellas son: las que fomentan empresas útiles y benéficas, y crean exenciones personales sobre el impuesto de la renta y complementarios, las cuales pueden ser adelantadas por iniciativa del Legislativo, como vía de excepción. (art. 76 No. 20 y Art. 79 de la C. N.)

Una vez propuestas por el Gobierno las materias que han sido objeto o expresión de su iniciativa, viene el Legislativo a cooperar, introduciendo a los respectivos proyectos modificaciones. Pero en cuanto a las materias que traten del desarrollo económico y social del país, obras públicas, sea que se trate de continuarlas o iniciarlas, los recursos disponibles, para una efectiva realización, habra una comisión especial permanente, que estará integrada por un Senador y un Representante de cada Departamento y dos Representantes de las Intendencias y comisarías proporcionalmente a la representación en las cámaras (art. 80 no. inciso 2) con lo cual vuelven los repré-

representantes del poder legislativo a incidir en el proceso de formación de la Ley, ya que esta comisión estará, no solo pendiente de la vigilancia y control de tales programas, sino que sesionará especialmente, por convocatoria del Gobierno o iniciativa propia.

También, pueden proponer en primer debate la creación de algún servicio o una inversión para que sean incluidos en los planes que se adelantan (art. 80 inciso 3o.)

Con el voto de las dos terceras partes, método por medio del cual el Gobierno que gestó la reforma trata de dar más sentimiento de unidad en la abstracción de las responsabilidades, se acogerá, tal iniciativa, previo dictamen favorable sobre su factibilidad.

Existe un organismo asesor, innovación que trata de que las leyes reflejen más los factores reales.-

Este organismo debe hacerle un estudio al proyecto necesariamente. El Gobierno puede objetar cualquier iniciativa, pero si la comisión insiste, debe acogerse, previo el lleno de los requisitos que he mencionado.

Esta comisión tiene un plazo para fallar, de cinco meses, fallar en el sentido de culminar con los trabajos que se le encomiendan, si no lo hace, pierde la competencia que coje por tal hecho, la Cámara de Representantes por tres, y si con ésta ocurre lo mismo, aprehende el Senado, y de pasar lo mismo, debe promulgarse el Decreto correspondiente con fuerza de Ley. (ar. 80, incisos 3 y 4)

Se busca con esta norma, hacer del trabajo legislativo, algo e-

fectivo no ilusorio.

Siempre el Legislativo por medio de sus miembros ingerencia en el desarrollo de tales leyes, porque, habrá tres Senadores y tres Representantes, que con carácter informativo, concurrirán a los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas a que nos venimos refiriendonos. (Art. 80 inciso final.)

Para evitar los problemas que se venían presentando en la dinámica Legislativa, especialmente ciertas prácticas propias de nuestra mentalidad y, desde todo punto de vista viciosas, en el art. 81, establece a diferencia del artículo antiguo, los requisitos para que un proyecto llegue a ser ley. Lo hace taxativamente.

Tratándose de rechazo, por cuanto que haya sido negado en primer debate puede ser considerado nuevamente, dejando una puerta abierta para que los representantes del pueblo puedan insistir en sus deberes y aspiraciones.

Para el acto de deliberar, a fin de no embarazar el trabajo legislativo, se puede liberar con una tercera parte, pero se aprueba con la mitad más uno, salvo el quorum especial de las dos terceras partes que establece la misma reforma constitucional, en distintos artículos. (art. 81 C.N.) y (Art. 82)

Este mismo sistema de quorum se adopta para la modificación de,

del régimen de elecciones y para la órbita administrativa departamental. (art. 83 de la C. N)

Para corregir mañas, se establece la unidad en el proyecto que se discuta y íntima relación con el título o denominación que se le dé evitando, así, la astuta costumbre de involucrar en proyectos de ley artículos que nada tenían que ver con su materia. (Art. 22 del Acto Legislativo No 1 de 1968)

Cumplidos los anteriores requisitos, se le dá al presidente de la República facultades para objetar tales proyectos, según sea el número de sus artículos y además el deber de sancionarlos si los pretermite. (art. 86 C. N.)

Nº podrá ser objetado nuevamente el proyecto que, sustido el mismo trámite sea devuelto por las comisiones aludidas (art. 88 de la C. N.) pero para los proyectos de las materias que tratan los numerales, 2o, 3o, 4o. y 5o. del Art. 76, se necesitara el quorum especial de las dos terceras partes. (inciso 2o. art. 80 C.N.)

El Presidente de la República, puede exigir la urgencia de un proyecto, lo que le da primacía en el estudio, y de volver a insistir, primacía en el orden del día. Como vemos aquí, es donde más se deja ver claramente las prerrogativas que concedió la reforma al ejecutivo y por lo cual se caracterizó. (art. 91 de la C.N.)

Para mejorar el incentivo antecorrodada la urgencia del proyec-

te, a solicitud del Gobierno una cámara delibera conjuntamente con la otra. (Art. 91 C. N. inciso último)

En cuanto a que la reforma robusteció al régimen presidencial, se ocupó formalmente del Presidente de la Republica en los siguientes tópicos:

De su elección que se hará un mismo día por el voto directo de todos los colombianos, que mientras dure la paridad, debía reemplazarlo, uno de su misma filiación política y éste cumplirá todas las funciones presidenciales, asunto que fué debatido, por cuanto antiguamente las facultades eran recortadas o por encargo (art. 37 y 44 de la C. N.)

Se ocupó además de su posesión, ante quién debía hacerse y cuando no, qué debía hacerse, de la imposibilidad de retirarse del país sin permiso del Senado y cualesson la faltas del Presidente. (a.t. 44 y 45) Determinó que no sería reelegible en ninguncaso.

Los Ministros que junto con el Presidente de la República conforman el Gobierno, art. 57 de la C. N. serán organos de comunicación del Gobierno con el Congreso y en tal virtud pueden presentar proyecto de ley, asistir a las secciones, deliberar, y lo que es más, las Comisiones pueden requerir su presencia, así, como la de los Jefes de Departamentos Administrativos, Institutos Descentralizados, Gerentes, etec, y se dejó bien clara que tal citación debía hacerse por escrito y con un lapso 48 horas de anticipación, informándole el objeto de la ci-

tación, aca bando así con esas series de irreuglaridades que se presentaban cuando se trataba de este caso. (art. 134 de la C. N.)

Los Ministros por ser miembros integrantes del Gobierno, también tienen que presentar dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios que le han sido adscritos. Podrán aconsejar las modificaciones que le aconsejen la experiencia. (art. 134 de la C.N.)

Como se ve, también trata la reforma de responsabilizar a todos los gestores de la obra de desarrollo económico y social, al mismo tiempo que se quiere aprovechar al máximo su experiencia, por eso se ha dicho que trata por todos los medios de -
técnicar al Estado.

Solo nos falta hacer referencia para dar por terminado lo que compete al ejecutivo y al Legislativo, las condiciones que se establecieron, para ser miembro de alg una de las cámaras, algo sobre sus funciones e incompatibilidades,,, etc.

Veamoslas pues, para luego tratar, en forma especial, les dos grandes instrumentos que consigno en la reforma el Gobierno que la adelantó , y que constituyen una verdadera innovación, cual son la emergencia económica y el estado de sitio.

En cuanto al Senado estableció un mínimo de dos y uno por cada doscientos mil o fracción de mil habitantes, por cada Departamento. Se restringió el cupo para las elecciones del 70

También se estableció el modo de llenar sus faltas(art. 93 de la C.N.)

En cuanto a las calidades para ser Senador, unas fueron conservadas otra anexadas, tales como la de Contralor General de la República. Se clarificó lo relativo a la magistratura, tanto de la Corte Suprema de Justicia como de los tribunales ... etc. y se técnico la redacción del artículo, cuando se habla de ciudadano no-suspense, pues bien puede ocurrir, que un ciudadano lo sea en ejercicio y ^{no} sea suspense, lo que no es lo mismo que lo contrario o sea suspense y en ejercicio, pues no es compatible. (ART. 94 de la C. N.)

Considerando las atribuciones del Senado, estas fueron refundidas en una sola disposición lo que hace mas moderna y técnica, nuestra codificación constitucional. De ellas trata el Art. 98 de la C.N.-

A lo largo de todo el articulado de ésta tan debatida reforma, no puede menos que reconocerse que el afán primordial, fué el de técnico y modernizar todo lo atinente al Estado. La reforma ha sido calificad de parcial y evidentemente que lo es por cuanto no consideró todos los temas de importancia, en una estructura de planos distintos, como es una sociedad de gobierno, pero, en las materias que trató, trató también de ser íntegro y profundo.

Veamos ahora lo atinente a la otra corporación para de esta manera dejar tratado, todo lo relativo a las cuestiones for

males del Presidente de la República, de sus Ministros, o sea el Gobierno y las cuestiones referentes a las dos Cámaras o sea el Legislativo, para luego analizar los ya invocados art. 122 y 121 de la C.N. y pasara después al Control Jurisdiccional, el control fiscal y la organización administrativa local.

En cuanto a las bases de población para determinar los miembros que compendrán la Cámara de Representantes, se siguió - el mismo criterio que para los senadores, o sea aumentarlas, mantener el mismo número en las elecciones de 1.970 y la proporcionalidad en cuanto a la población (art. 99 de la C.N.)

En cuanto a las calidades se mantuvieron la exigidas antiguamente, pero se dejó de hablar de pena corporal, pues - tal expresión es impropia en nuestra concepción jurídico-penal, pero a su vez, se dijo que: "no haber sido condenada por sentencia judicial a pena de presidio o prisión " para lo indispensable, exceptuando los delitos políticos. (Art. 100 de la C. N.)

Se aumento el numero de años que dura su mandato y se aparto de la constitución, en cuanto a las atribuciones de la Cámara la de iniciar la formación de la leyes, sobre contribuciones, puesto que esto fué asignado alas comisiones permanentes. (art. 101 y 102 de la Constitución Nacional)

A partir del artículo 103, la reforma se ocupó de las disposiciones comunes a cada Cámara.

Comentémosla muy brevemente; se mantuvo la elección de su presidente, pero se inovó en cuanto al secretario de dicha corporación para un período de dos años y con las calidades para ser Senador o representantes- También se inovó en exigir del gobierno asesoría técnica para el desempeño de sus labores y la citación de los Ministros por escrito. Para que se dispusiera de tiempo se aumentaron a cuatro las sesiones semanales. (art. 103 y 104 de la C.N.)

Fué aumentado a un año, el término que inhibe para ser elegidos miembros del Congreso a los sujetos que ocupen los cargos que enncian en el art. 108, tales como Presidente de la República, Ministros, y etc. fué inovado el de Viceministro. En cuanto a los funcionarios que hubierne ejercido la autoridad civil, militar, o política, fué aumentado a seis meses, o sea fueron duplicados con el propósito de evitar ciertas ingerencias que se tenían en cuanto anegocios una vez recibida la credencial de miembro del Congreso o Diputado.

Al Presidente de la República se le limita para hacer nombramientos a Senadores y Representantes como estaba establecido, pero se extiende esto al Viceministro, cargo que fué fraguado en la reforma. Se dejó de hablar de nulidad y se estableció simplemente que produce vacante transitoria.

Evitando promiscuidad en el tono moral y la honestidad que debe acompañar a un representante del pueblo, la Constitución establece incompatibilidades para los Senadores y Representantes - en cuanto a su investidura y la gestión de negocios por sí o por interpuesta persona. La prohibición se mantuvo pero fueron aclarados muy oportunamente los términos del artículo que estamos considerando. (art. 111 de la C.N.)

Así, se habla de no poder gestionar negocios propios o ajenos - que tengan relación con el Gobierno de la Nación, los Departamentos, las Intendencias....etc. ni ser apoderados o gestores de entidades oficiales o ante ellas. Se evitó así la impropiedad y vaguedad que había. Se contempló la posibilidad de las excepciones que determine la Ley. (art. 111 de la C. Nacional)

Se estatuyó que tales incompatibilidades tienen vigencia por el período constitucional y que en caso de renuncia se mantendrán por un año. (art. 112 C. N)

La norma anterior de la constitución contemplaba la posibilidad de aumento de dietas después de vencido el período correspondiente. Con la reforma se concretó tal situación en este sentido: tendrán sueldo anual y representación por todo el período. Su régimen prestacional será establecido por la Ley - a iniciativa de estos, pero no podrán ser superiores o de distinta calidad a las de un Ministro. (art. 114 de la Constitución Nacional)

Trataremos ahora de los artículos 121 y 122 de la Constitución, - tan renombrados e importantes, de cierto contenido histórico el primero, pues bajo su imperio, se han fraguado muchas iniciativas jurídicas y se han adelantado obras legislativas benéficas para - país.

Artículo 121 " Corresponde al artículo 42 del Acto Legislativo No. 1 del año de 1.968.-

" En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden Público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno no tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. "

" Los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio siempre que lleven la firma de todos los Ministros. "

" El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se li

Artículo 121 * Continuación:

" mitan a la suspensión de las que sean incompati-
bles con el estado de sitio. "

" La existencia del estado de sitio en ningún ca-
so impide el funcionamiento normal del Congreso.
Por consiguiente, éste se reunirá por derecho
propio durante las sesiones ordinarias y en ex-
traordinaria cuando el Gobierno lo convoque. "

" Si al declararse el estado de turbación del or-
den público estuviere reunido el Congreso, el
Presidente le pasará inmediatamente una expo-
sición motivada de las razones que determina--
ron la declaración. Si no estuviere reunido,
le exposición le será presentada el primer día
de la sesiones ordinarias o extraordinarias
inmediatamente posteriores a la declaración. "

" En el caso de Guerra Exterior el Gobierno con-
vocará al Congreso en el decreto que declare
turbado el orden público y en estado de sitio
la República, para que se reúna dentro de los
diez días siguientes, y si no lo convocare, -
podrá el Congreso reunirse por derecho propio. "

" El Gobierno declarará restablecido el orden
público una vez haya cesado la guerra exterior

Artículo 121 " Continuación:

" e la connción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado."

" Seran responsables el Presidente y los Ministros - cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o connción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios , por cualquier abuso que hubieren cometido enel ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo."

" PARAGRAFO: El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia al día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para - que ella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos , la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conncimiento."

"Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal disciplinario. "

Comentario: En un régimen de Gobierno, presidencialista, de fuer

Artículo 121 "Continuación:

te concepción civilista, un estado de derecho, la noción de orden público no podía faltar. Esta noción fué concebida en principio en nuestra legislación, bajo las categorías del orden público político y el orden público social, pero hoy mantenemos la concepción del orden público económico." La noción de orden Público es un tanto filosófica y su concepto no es precisable muy fácilmente acaso concretos, pero se la puede entender muy fácilmente, como opuesta a la privada y por ende la que tiene que ver con el bien común o colectivo.

Al derecho como ciencia, se le atribuye la característica de propiciar un estado ordenado de armonía y convivencia social. También, es de su competencia el poder coactivo para mantener ese orden armonizador. A protegerlo está encaminado el artículo que vamos a comentar, a mi entender, como quien previendo el crecimiento de un monstruo que lo hace vertiginosamente, se apresta a destruirlo. Todo brote de desorden de trascendencia y que comprometa ese orden que hace posible un estado social disciplinado y de progreso, debe entenderse como ataque al orden público.-

Los son los vehículos que consagra nuestra carta magna, como calificados de idóneos y con relevancia jurídica para faccionar ese orden. La guerra exterior, que supone el ataque de otra nacionalidad y la conmoción interior, que supone el detrimento de nuestras instituciones y armonía, por elementos de nuestra propia colectividad y raigambre histórica."

Es al Presidente de la República, como persona a quien en calidad

de primer mandatario y gobernante, se le encomienda por mandato constitucional, velar porque en toda la República se administre, pronta y cumplida justicia, hacer respetar las leyes y nuestras instituciones, disponer de la fuerza pública y defender nuestra soberanía, por ello es él el que debe declarar turbado el orden público en sus distintas acepciones y debe hacerlo con la firma de todos sus Ministros, porque junto con ellos conforma el Gobierno, también por mandato constitucional.

Pero un instrumento de esta clase, debe ser bien utilizado y por tanto su reglamentación debe comprender una responsabilidad muy seria, dados los valores que se ponen en juicio, así como las consecuencias que producen, pues si por una parte se restaura se vuelve al reino de la armonía, y si por otra parte, se abusa, se fomenta y cultiva el reino de la anarquía y la injusticia y el atropello. -

Más como tres son los poderes públicos, no pueden excluirse los demás, quienes, como se ve en el artículo que comentamos, también intervienen; el Legislativo a quién el presidente debe rendir una exposición motivada de las razones que determinaron la declaración; y el Jurisdiccional, quién debe fallar por intermedio de la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad de los decretos que el gobierno dicte en consideración al estado de cosas que se vive, y que debe dirigirse a corregirlo y derogar, por una situación especial, las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, que puede ser total o par

cial. El art. 214 , que fué objeto de reforma, sistematiza, enunciándolas las de inexecutable de los proyectos de ley, tanto de los objetadas por el gobierno, como de los puestos en vigencia, y tratándose de estos que venimos comentando y que se dan en estado de sitio, establece que los podrá cualquier ciudadano. Establece que deberá intervenir en tales acciones el Procurador General de la Nación, quien junto con la sala constitucional, dispondrá de un término de treinta días, que se reducen por mandato del artículo que estamos comentando a una tercera parte, para rendir concepto y ponencia. En cuanto a la constitucionalidad de los decretos, que no sean de los expedidos en razón de la facultad que venimos tratando, estos serán de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.- (art. 214 y 216 de la C. N.) De los casos de faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte y del Consejo de Estado, conocerá el Tribunal Disciplinario. (Art. 217 de la C. N.) Damos por comentados estos dos artículos, haciendo notar, que hay control de controles para mantener el orden de derecho que nos rige, no hay poder omnímodo ni independiente absolutamente, en nuestro ordenamiento, por eso tanto el Presidente, como los Ministros y los Funcionarios responderán, los primeros por una declaración sin fundamento, y los segundos por cualquier abuso también con los primeros. Pero , ¿ Qué estaba ocurriendo antes de la reforma con relación al legislativo? Sencillamente estaba supeditando al ejecutivo al hecho de su convocatoria, la que se hizo o hizo un congreso permanente, porque debía necesariamente permanecer reunido, -

maniatando al gobierno. En ese sentido el ACto legislativo de 1.960, fué un error. Tal duda queda hoy despejada y el ejecutivo puede cumplir con sus deberes dentro de un régimen de procedimiento mas practico.-

Por esta delcaratoria el Gobierno puede ejercer las facultades que autoriza la Constitución para tiempos de Guerra y las del Derecho de Gentes. Estas no son otras que las que voy a enuñerar: puede ocupar de hecho o con indemnización previa, desde luego en forma temporal, restringuir la prensa, (art. 42) , anuar la auctoridad política, civil, judicial y militar, en funcionarios, (at. 62) , disponer de la fuerza publica (ord 6o. Art. 120,) dirigir las operacionesde la guerra (ord.8o. art.120) necessitando repeler una agresión extranjera , declarar la guerra, aún sinautorización del Senado (ord. 9o. Art. 120.-

De todo lo anterior se deduce que la institución del Estado de sitio, se compece con un régimen de Derecho, como es el que orienta nuestra colectividad, es por tanto un medio jurídico admitido para la defensa de nuestra soberanía interior y exterior.

Artículo 122. " Corresponde al 43 del Acto Legislativo No. lo. de 1.968)

" Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente -

Artículo 122 " Continuación:

" el orden económico y social de país o que constituyan también grava calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días. "

" Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que ten relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia. "

" El Gobierno en el decreto en que declare el estado de emergencia señalará el término dentro del cual va a hacer uso de la facultades extraordinarias a que se refiere éste artículo , y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo entre las Cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el

Artículo 122 * Continuación:

" estado de emergencia y las medidas adoptadas. El Congreso, podrá en todo tiempo y a iniciativa propia derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este artículo "

" En las condiciones y para los efectos previstos en este artículo, el Congreso se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado."

" Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso lo.; lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo. "

" Durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá disminuir los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores. "

" PARAGRAFO: El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia al día siguiente a su expedición, los decretos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitución

Artículo 122 " Continuación:

" nalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehendera inmediatamente de oficio su conocimientos. "

" Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario. "

Comentario: Al comentar el artículo anterior, me referí al concepto de orden público y hable de la noción que hoy se tiende del mismo aplicado a los hechos o relaciones de naturaleza económica, que da precisamente el concepto de orden económico público. "

Bien; Los hechos de naturaleza económica, han existido desde que la humanidad es humanidad, pero entendido en la forma que los enuncia éste artículo, son ya de origen moderno.

Qué hacía entonces el Gobierno para legislar sobre estas materias antes de la innovación que constituye el artículo que vamos a comentar? Aprovechaba la figura anterior a ello ha venido acorregir este instrumento legal que en su redacción y contenido de forma es el mismo, variando solo por el siguiente concepto: hechos que perturben en forma grave e inminente, o que constituyan grave calamidad pública.

Se refirió la reforma a aquella clase de hechos que revistan tal seriedad y sean de contenido económico, que en forma gra-

Artículo 122 "Contingencia :

" e inminente, es decir, de inmediato, perturbén o amenacen perturbar en forma grave el orden económico y social. También puede ser que produzcan grave calamidad pública. Como - podemos observar la línea de tutela que se ha tomado es distinta de la anterior, si bien se tiene en cuenta el orden, pero - como es posible, que ante situaciones de este tipo, el legislar sea atenta torio de excesos y abusos como en el caso anterior, se establecen los mismo controles, con mayor abundancia para el organo legislativo, que puede aún por iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias sobre que se legisle.

La técnica empleada para su declaración es la misma: motivada, con la firma de todos los ministros, con la misma responsabilidad, con los mismos controles, solo varía en que es un medida, precaria, recortada, y por tanto el Gobierno debe determinar el tiempo por el cual va a hacer uso de la facultades extraordinarias que se le conceden.

La reducción de terminos para el conocimiento de la Corte así, como la aprehensión de oficio del conocimiento es idéntica, por ello el Dr. Sáchica dice que se trata de una formula copiada.

Veamos la opinión del mencionado Dr.

" Son multiples y variases los reparos hechos a esta disposición. Veamos algunos.

" En primer término, parece que un país no desarrollado, puede llegar a tener un estado de emergencia crónico o, al menos, recurrente. Sin duda alguna su declaración se hará cada año y la proliferación de las medidas económicas de emergencia - conformará una copiosa legislación en este campo. "

" A lo anterior se agrega que las causales de declaración del estado de emergencia son muy imprecisas, muy amplias. Los hechos que perturban el orden económico y social son de una variedad infinita. Pueden ser internos o internacionales y van desde unahuelga hasta una devaluación monetaria. Vaguedad que se a rava si se tiene en cuenta que la simple perturbación es causal suficiente para llegar al estado de emergencia. "

" La causal relativa a graves calamidades públicas es, en cambio, objetiva concreta. "

" Además, el dar a los decretos dictados para la emergencia fuerza de ley permanente, sólo se justifica en el caso de que se trata de evitar los efectos de la situación anormal. "

" No así en el que se procura, preventivamente, conjurar la crisis, ya que conjurada debieran dejar de regir. "

" Tratándose del caso de emergencia por calamidad pública, creemos que ese hecho no justifica una convocatoria de la rama legislativa. "

" En otro plano, precisar el concepto de orden público o so-

cial no es fácil. Tal vez puede determinarse por referencia a los objetivos y principios enunciados en el artículo 32. En él se postulan como principios rectores del orden económico - la iniciativa privada y la libertad de empresa, orientados hacia el bien común, mediante una racionalización y planificación de la producción, utilización y consumo de los bienes y servicios para un desarrollo integral. "

" Siendo, pues , la meta del orden económico el desarrollo, el orden económico no puede ser sino el conjunto de condiciones necesarias para la promoción y logro de ese desarrollo."

" Y proponiéndose igualmente el Estado, según la disposición citada , el pleno empleo de los recursos humanos y naturales para obtener la justicia social, el mejoramiento armónico de la comunidad, y , dentro, de este, en especial, el de las - clases proletarias, el orden social será el resultante de la creación de las circunstancias y la dotación de medios necesarios para conseguir esos propósitos."

Así las cosas el orden económico se dará cuando exista una relativa estabilidad en las relaciones de ese tipo , alianzas efectivas y satisfactorias que permitan las posibilidades, la expansión y prospectación del crecimiento de estas actividades, la producción actual de bienes y servicios abundante e suficiente para la atención de las necesidades colectivas.

Para el orden social será indispensable que existan oportuni-

dades de empleo, armonía laboral entre empleadores y asalariados, acuerdo entre las clases, salarios justos y servicios asistenciales y culturales adecuados al bienestar material de los asociados.

Los hechos que alteren estas circunstancias, darán ocasión a la anomalía en el orden social o en el económico.

La facultad del Congreso para adicionar, modificar y derogar los decretos de emergencia, a más del control de su constitucionalidad, en forma general y oficiosa, sirven de correctivos eficaces contra posibles abusos de estas facultades.

En esta forma hemos terminado todo lo relativo al ejecutivo.

Ahora nos queda por ver la Administración Departamental. Considerando que el autor de la reforma, a todo trance quiso dar un gran impulso a la administración regional consignó, prácticamente, las mismas normas que estableció para el poder ejecutivo y el legislativo, y que ya hemos comentado.

Por lo anterior vamos a referirnos, al tema que hemos anunciado en forma general. Esbozaremos el espíritu que anima a tales disposiciones, y procuraremos fijarnos, muy especialmente, en aquellos puntos que se ubiquen lejos de la similitud que antes he anotado.



- 78 -

81
DEPARTAMENTO DE
BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FUNCIÓN LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA Y DE CONTROL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL.-

La reforma del año 1.968, logró adquirir una sanción favorable, fiel al la idea o principio; al pensamiento; a la directriz de quien la -
gentó. Este pensamiento, idea o principio, hoy vertido en textos ---
constitucionales era : "dotar de independencia y capacidad legislati
va a la administración regional para fomentar su desarrollo", epite
to de la transformación nacional. Tanto se quiso lo antes dicho que
se consignaran normas que dejen la puerta abierta para la creación -
de corporaciones regionales de desarrollo económico.-

DEPARTAMENTOS

Los Departamentos han venido desempeñando un papel prácticamente ne
gativo como organización, que debe propiciar el desarrollo. Han sido
una suma de cargos burocráticos, que solo representa egresos para el
erario público.-

Siempre supeditados al poder central y en espera de subvenciones, no
han permitido que el lema "unidad política con descentralización ad
ministrativa", sea una realidad; a hacer posible esto, vino la refor
ma que comentamos.-

Se caracteriza por los siguientes puntos :

1o. Independencia Administrativa, tanto para los Departamentos como-

para los Municipios, dentro de un espíritu de coordinación para -
 afrontar el problema del desarrollo y tutela de los Departamentos
 (art. 182 C.N.).-para con los Municipios.-

2o. Flexibilidad para la organización de los servicios públicos, y
 Las asociaciones encargadas de llevar a cabo estos mecanismos, -
 pueden ser voluntarios o impuestas por la Ley.

3o. Se trata de establecer un puente entre la organización depar-
 tamental y la nacional con relación a las cuestiones de programa
 ción. (art. 186 de la C. N.)

4o.) Se establece que los tribunales Superiores determinaran los
 periodos y calidades de los miembros del Tr. Superior.

5o. Se crea las circunscripciones de los Departamentos para los
 representantes, evitando confusiones. (art. 117 C. N.)

6o. Pensando en un futuro se prevee la creación de areas metro-
 politanas.

Yan en el campo de la cuestión legislativa y ejecutiva, tal pa-
 rece que estuvieramos tratando con una república mas pequeña.
 El Presidente buen puede ser equiparado con el Gobernador y las
 Asambleas Departamentales con el Congreso, al leer las atribu-
 ciones que tienen esta corporaciones con relación a los progr-
 mas de desarrollo social y económico, nos damos cuenta que son
 animadas por el mismo espíritu, pero aplicadas a un campo de
 acción mas pequeños, con recursos menores, con instrumentos -
 de menor jerarquía, pero su finalidad y medios de aplica--

cios que son de distinta naturaleza.-

MUNICIPIOS;

En cuanto al número de sus miembros, estos fueron limitados entre seis y veinte, atendiéndose su población y las calidades requeridas, seran determinadas por la ley. (art. 196 C.H.)

El Dr. Sánchez los resume en su estudio sobre la constitución así:
 10.) Los acuerdos que decreten inversiones y participaciones, los que decreten cesiones de bienes, o rentas municipales, los creadores de servicios a cargo del municipio, o que los traspasen a su cargo, solamente puedan ser dictados e reformados por iniciativa del alcalde.

Como podemos observar por esta función y las que a continuación enumeramos, las reglas del orden municipal se mantienen pero adicionadas con las que a continuación sigue ennumerando el Dr. Sánchez.

20.) A semejanza de la norma anterior, los concejos determinarían la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las categorías de empleos, por iniciativa del alcalde.

30.) Dentro de la misma línea crean, por iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, siguiendo las reglas que el efecto determine la ley.

40.) Autorizar al alcalde para la celebración de contratos, nego-

ciación de empréstitos y venta de bienes municipales.

So.) Otorgar al alcalde autorizaciones precisas y temporales para ejercer facultades de las que corresponde a los concejos.

La traslación de la iniciativa de las corporaciones públicas a favor del ejecutivo desde un punto de vista general ya fue consentida, en cuanto implica una restricción a las funciones de aquellas y esta la presidente, a los gobernadores y a los alcaldes de un instrumento para impulsar su gestión.

La extensión del procedimiento de "facultades extraordinarias" es conveniente por el funcionamiento no continuo de los concejos, pero la frecuencia de su utilización puede degenerar en una especie de abdicación de funciones, que restará representatividad a esas corporaciones."

Se vea de nuevo en la reforma un afán por elevar la calidad de los concejos. La administración municipal en Colombia ha decaído mucho debido a la carencia de un cuerpo dirigente idóneo. La tradición del todopoderoso cabildo español se ha perdido. El origen político de la elección de concejales aleja a veces a personas capaces y de gran espíritu cívico, pero ajenas a los menesteres políticos. Por esto, pudiera haberse pensado en combinar con los concejos los esfuerzos de la acción comunal que tan buenos resultados está dando. "

Sintetiz
ando, la reforma se aplique con igualdad de criterio a las

distintas entidades territoriales, teniendo en cuenta su jerarquía, horizontal.-

C O N C L U S I O N E S:

No siendo el presente trabajo un estudio crítico de la reforma constitucional del año de 1.968, sino por el contrario trata de hallar las razones ulteriores, sus causas, su finalidad, enmarcadas dentro de la ciencia jurídica; las conclusiones que anotaré, en sumatoria, están orientadas en este sentido, pues que, las fallas de que adolezca, si bien serán someramente enunciadas, no son de nuestro especial interés, dada la índole del trabajo que he desarrollado.

La reforma cumplió para la vida de las instituciones de derecho público Colombiano, las normaciones que a continuación anoto y que bien pueden tomarse como conclusiones del presente estudio, para afirmar, que ha cumplido su cometido:

la.) A pesar de ser una reforma tildada de parcial, los puntos que trato los llevó hasta sus extremos, tenemos:

La intervención estatal y la planificación.- Con la reforma del art 32, se dió una nueva concepción al estado en cuanto a las cuestiones del desarrollo, tales como, los ingresos, la libertad de empresa, la iniciativa privada, la planificación, programación y ejecución de los programas previamente concebidos, los recursos necesarios para llevarlos a cabo, dentro de una concepción realista, que tiene en cuenta los ingresos disponibles, así con la factibilidad de las ejecuciones. Vimos como con éste afán, el Legislativo al

fijar los planes generales y su política, debe solicitar la cooperación de los organismos técnicos que adelantan, obras y programas, con ésta asesoría, se pretende precisamente hacer de las leyes instrumentos más eficaces, por cuanto que reflejen una realidad, muy especialmente las de contenido económico y operativo.

Un tanto igual ocurre con las recomendaciones y exigencias que pueden hacer, los ministros del Despacho y los Gerentes, Directores, Jefes de Departamentos Administrativos, entidades descentralizadas, etc.

Se trato entonces de que nuestro estado practicara la democracia, pero la democracia planificada.-

2a.) Sirvió la reforma de puente necesario a mutación de dos etapas o situaciones políticas, históricas en nuestro país: el período del Frente Nacional y el juego libre de las mayorías y minorías que se presentará.-

Con el desmonte del sistema, haciendolo gradual y progresivamente, aún dejando como en efecto dejó la posibilidad de continuarlo, (no debemos desconocer las intervenciones que últimamente en política, ha tenido el autor de tal reforma, el Dr. Lleras), no se olvidó de su meta e ideó una forma, que se puede calificar sin temor alguno de muy prudentia, sabia y adecuada.

3a.) Técnicó la producción legislativa, tanto en sus procedimientos como en su parte material, al determinar las exigencias de la ley para que llegara a ser tal, los controles que se deben agotar para la guarda de la misma, los quórums requeridos, y el lenguaje técnico, lógico, natural o de sustancia. Se de anotar que la Constitución por ser la carta fundamental debe ser muy precisa.

4a.) Con la inovación del orden publico económico, que es el que trata de protegerse con el estado de emergencia económica, se dió terminación a prácticas desadecuadas a las cuales tenía que recurrir el legislativo para la corrección de ciertas situaciones que se venían presentando, y se resolvía mediante la legislación por estado de sitio, muchas veces sin que este fuera, en esencia, configurativo de tal situación.

5a.) Fortaleció el poder ejecutivo, habilitandolo para poder llevar a cabo, mas efectiva y eficaamente la labor de desarrollo, modernizandolo en este sentido, y acomodándose así al signo de los tiempos. Dilucidó, y con esto preparó sin quererlo mas rapidamente, la caída del frente nacional, las aristas del régimen presidencial y lo acondicionó de instrumentos para una mejor impulsión de los menesteres gubernamentales.

6a.) Supo armonizar el papel del Legislativo, sin desmejorar sus propósitos de fortalecer al ejecutivo, con éste último.

Purgó de vicios la técnica legislativa y dió vida al Congreso que últimamente era una institución en decadencia.

7a.) Al exigir la determinación de los recursos disponibles para la ejecución de una obra pública o el desarrollo de program social, exigió de conformidad con las últimas técnicas, la actividad administrativa y de ejecución por parte del gobierno en el país. Las normas sobre presupuestos han sido muy saludables.

8a.) Hizo, por decirlo así, de los departamentos, nunicipios e intendencias, una especie de colombia chiquita o en miniatura, porque la imagen de las relaciones entre el Congreso y el Gobierno, etc, etc, fué reflejada al Consejo o Asamblea con el Gobernador o el Alcalde,

etc. etc.

9a.) La reforma es previsoría o visionaria, sienta en principio las bases par futuras organizaciones de los servicios ppúblicos según - las necesidades lo exigan y hace posible la concentración de varios entes territoriales o colectividades, según las necesidades.-

A l establece r las categorías de distrito y poder romper la unidad del régimen municipal, no está asiendo otra cosa.

10a.) Definió por lo menos virtualmente lo relativo a los límites de Colombia y que tratados obligan a la misma, para evitar sucesos de aprovechamiento por parte de gobernantes inescrupulosos.

11a.) La reforma ha sido emine temente técnica y muy especialmente en la cuestiones de contenido económico y fiscal. Ha modernizado al Estado Colombiano y consáñero , que en la práctica, salvo - ciertos errores y teahany que aveces son mas bien de imputación hu mana, ha dado los resultados, sino apetecidos, por lo menos apetecibles.

F I N

B I B L I O G R A F I A.

1. La Reforma Constitucional de 1.968. Dr. Luis Carlos Sáchica, Editorial Temis. Bogotá. 1.969. 1a. Edición.
2. Historiade la Reforma Constitucional. Editada por la Secretaría de la Presidencia de la República.
3. Conferencias de clase sobre Derecho Constitucional, por el Dr. Jaime Vidal Perdomo. Editadas por la Universidad Externado de Colombia.
4. Introducción a la Ciencia del Derecho. Dr. Néstor Pineda profesor del Externado de Colombia. Librería Jurídica. 1.960. 3a. Edición.
5. Constitución Política de Colombia. Editorial Temis. Año de 1.970.
6. Código Contencioso Administrativo y Código de Régimen Político y Municipal. Editorial Bedout. Año de 1.965. Segunda Edición. Dr. Oscar Peña Alzate.
7. Principios de la Administración Científica y la Administración Industrial y General. Por. Henry Fayol y Frederick Winslow Taylor. Editorial B.C. E. 1.969.
8. Conferencias de clase sobre Derecho Constitucional, por el Dr. Garrardo Molina, editadas por la Universidad Libre de Bogotá.
9. Derecho Administrativo General por el Dr. Jaime Vidal Perdomo, editorial Temis, año 1.970.
10. Conferencias de clase sobre Derecho Constitucional, por el Dr. Alvaro Angulo.
11. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, por el Dr. Maurice Duverger. Editorial . Mundo Nuevo. año 1.972.

INDICE GENERAL

Contenido.	Pág.
Presentación.-	A.
Artículo 83 del Reglamento de la Universidad.	B.
Introducción	1.
Nota explicatoria	1.
A. PRIMERA PARTE.	2.
ALGO SOBRE EL SISTEMA DE GOBIERNO IMPERANTE	2.
a) Naturaleza	2.
b) Características	4.
c) Otras características.	7.
d) Bonanzas	7.
B. SEGUNDA PARTE.	9.
COMENTARIO GENERAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO DE 1.968.	9.
a) Antecedentes próximos	9.
b) Antecedentes remotos	10.
c) Papel que ha venido a desempeñar	10.
d) Antecedentes próximos anotados por el Dr. Lleras.	12.
e) Finalidades.	16.
C. TERCERA PARTE.	
COMENTARIO EXEGETICO AL ARTICULADO DE LA REFORMA CONSTITUCIO- NAL DE 1.968. Páginas 22 a	77.
a) Función Administrativa y de control Departamental y Municipal.	78.
b) Departamental	79.
c) Municipal	80.
CONCLUSIONES.	82.
D. BIBLIOGRAFIA	86.
E. INDICE GENERAL.	87.