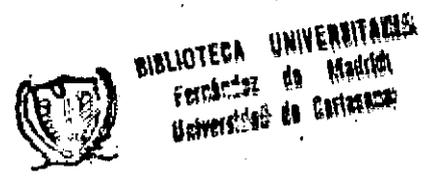


T
342.861
059

1

S C I D
00018932-1

ANALISIS SOCIO - POLITICO SOBRE LAS PRINCIPALES REFORMAS
A LA CONSTITUCION DE 1886 EN SU CENTENARIO DE VIGENCIA



MONICA OSMERY OÑATE QUINTERO
NAGITH ALBERTO ORGULLOSO RADA

49087

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARTAGENA, 1986

ANALISIS SOCIO - POLITICO SOBRE LAS PRINCIPALES REFORMAS
A LA CONSTITUCION DE 1886 EN SU CENTENARIO DE VIGENCIA

MONICA OSMERY OÑATE QUINTERO
NAGITH ALBERTO ORGULLOSO RADA

Trabajo de Grado presentado
como requisito parcial para
optar al título de Abogado.

Asesor : ALVARO ANGULO BOSSA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARTAGENA, 1986

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

DIRECTIVA

RECTOR : DR. LUIS H. ARRAUT ESQUIVEL
SECRETARIO GENERAL : DR. MANUEL SIERRA NAVARRO
DECANO : DR. ALCIDES ANGULO PASSO
SECRETARIO DE LA FACULTAD : DR. PEDRO MACIA HERNANDEZ

JURADO

PRESIDENTE DE TESIS : DR. ALVARO ANGULO BOSSA
PRIMER EXAMINADOR : DR. CARLOS VILLALBA BUSTILLO
SEGUNDO EXAMINADOR :
TERCER EXAMINADOR :

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Jurado

Cartagena, Noviembre de 1986

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. RESEÑA HISTORICA DE LA CONSTITUCION DE 1886	4
1.1 ANTECEDENTES	4
1.2 PROCESO DE GESTACION DE LA CONSTITUCION DE 1886	6
1.3 ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCION DE 1886	8
1.3.1 Sistema Unitario	9
1.3.2 El Ejecutivo Nacional	9
1.3.3 La Rama Legislativa	11
1.3.4 La Rama Judicial	11
1.3.5 Sistema Electoral	12
1.3.6 Relaciones Iglesia - Estado	13
1.3.7 Los Derechos Civiles y Garantías Sociales	13
1.3.8 Disposiciones Transitorias	14
2. REFORMAS A LA CONSTITUCION	18
2.1 CAUSAS QUE LA ORIGINAN	18

2.2 PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LA CONSTITUCION 18

2.3 PRINCIPALES REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1886 19

2.3.1 La de 1910 19

2.3.2 La de 1936 20

2.3.3 La de 1945 20

2.3.4 La de 1957 20

2.3.5 La de 1968 20

2.3.6 La de 1986 21

3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1910 27

3.1 ANTECEDENTES 27

3.2 CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1910 31

3.3 CONSIDERACIONES PERSONALES 36

4. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936 37

4.1 ANTECEDENTES 37

4.1.1 Crisis Internacional 37

4.1.2 Crisis Nacional 38

4.1.3 Crisis Política 40

4.2 IDEOLOGIAS QUE INSPIRARON LA REFORMA 42

4.3 PROCESO DE GESTACION DE LA REFORMA DE 1936. 45

4.4 CONTENIDO DE LA REFORMA 50

4.4.1 Concepción de la Propiedad Privada como
Función Social 52

4.4.2 Intervencionismo de Estado 56

4.4.3 Asistencia Pública 59

4.4.4 El Trabajo como Obligación Social 60

4.4.5 El Derecho de Huelga salvo en los Servi-
cios Públicos 63

4.4.6 Relaciones entre la Iglesia y el Estado. 64

4.4.7 Libertad de Enseñanza 68

4.4.8 La Nacionalidad 70

4.4.9 Igualdad jurídica entre extranjeros y
colombianos, salvo en los derechos polí-
ticos 73

4.5 REFORMAS LEGISLATIVAS 74

5. REFORMA DE 1945 75

5.1 ANTECEDENTES 75

5.2 ORIENTACION DE LA REFORMA 76

5.3 CONTENIDO 78

5.4 CONSIDERACIONES PERSONALES 83

6. REFORMA PLEBISCITARIA DE 1957 84

6.1 ANTECEDENTES 84

6.1.1 El 9 de Abril de 1948 84

6.1.1.1	Causas Mediatas	85
6.1.1.1.1	Sociológicas	85
6.1.1.1.2	Políticas	85
6.1.1.1.3	Fiscales	86
6.1.1.1.4	Económicas	86
6.1.1.1.5	Sociales	86
6.1.1.2	Causas Inmediatas	86
6.1.1.2.1	La Violencia Política	86
6.1.1.2.2	Los Gastos Suntuarios	87
6.1.1.2.3	El Asesinato del Doctor Jorge Elié - cer Gaitán	87
6.1.2	El golpe de Estado del 9 de Noviembre de 1949	88
6.1.3	El Golpe de Estado del 13 de Junio de 1953	90
6.2	GESTACION DE LA REFORMA PLEBISCITARIA DE 1957	94
6.3	CONTENIDO DE LA REFORMA PLEBISCITARIA DE 1957	96
6.4	COMPLEMENTO DE LA REFORMA PLEBISCITARIA ..	100
7.	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968	101
7.1	ANTECEDENTES	101
7.2	OBJETIVOS DE LA REFORMA	103
7.3	PROYECTOS PRESENTADOS	104
7.3.1	Primer Proyecto	105

7.3.2 Segundo Proyecto 108

7.3.3 Tercer Proyecto 108

7.3.4 Proyecto del M.R.L. 110

7.3.5 Proyecto Unificado 112

7.4 CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1968 114

7.4.1 Planeación y Gastos Público 117

7.4.2 El Situado Fiscal 122

7.4.3 Redistribución de Funciones entre el E -
jecutivo y el Congreso 124

7.4.4 Intervencionismo de Estado 128

7.4.5 Atribuciones del Presidente durante el
estado de sitio 131

7.4.6 Estado de Emergencia Económica 132

7.4.7 Control Constitucional 134

7.4.8 Corporaciones Públicas 138

7.4.9 Terminación de la Alternación Presiden -
cial y de la paridad política: Parágrafo
artículo 120 de la Constitución Nacional 140

7.4.10 Condiciones para la formación de depar -
tamentos 142

7.4.11 Areas Metropolitanas 143

7.4.12 Asociaciones de Municipios 144

7.4.13 Juntas Administradoras Locales 145

7.4.14 Derecho de Retención 145

7.5 CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DE 1968 . 146

8. ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1986 : ELEC -
CION POPULAR DE ALCALDES 147

8.1 NECESIDAD DE ESTA REFORMA 147

8.2 ANTECEDENTES INSTITUCIONALES 148

8.3 CONTENIDO DEL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1986 150

8.3.1 Referendum Local o Plebiscito Municipal. 152

8.3.2 Elección Popular de Alcaldes 152

9. REFORMAS NECESARIAS EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCION 154

9.1 VOTO OBLIGATORIO 155

9.2 SUPRESION DEL INCISO SEGUNDO DEL PARAGRAFO DEL ORDINAL 1º DEL ARTICULO 120 DE LA CONSTITUCION NACIONAL 157

9.3 REESTRUCTURACION DE LA COMISION DEL PLAN . 161

9.4 ELECCION POPULAR DEL DESIGNADO 163

CONCLUSIONES 165

BIBLIOGRAFIA 187



INTRODUCCION

Las inquietudes surgidas en el decurso de las cátedras de Derecho Público, se ven hoy cristalizadas al realizar este estudio sobre las Reformas a la Constitución de 1.886. Nos proponemos al realizar esta investigación, rendirles nuestro sentido tributo al ilustre inspirador de la Carta, Rafael Núñez, y al socializador de la misma, Alfonso López Pumarejo, pues consideramos éste el momento propicio, porque precisamente en este año, celebramos el centenario de la expedición de la primera y del natalicio del segundo respectivamente.

La Constitución Política de 1.886, base de la organización política de nuestro país, en el transcurso de su centenaria vigencia ha sido objeto de un gran número de enmiendas. Analizaremos detenidamente sus reformas trascendentales:

- La de 1.910. Encausada a revisar la Constitución de 1.886, y las enmiendas aprobadas durante el gobierno del general Rafael Reyes.

- La de 1.936. Inspirada en las doctrinas socialistas francesas de la época, modificó la parte dogmática de la Constitución, es decir, el Título III sobre Derechos Civiles y Garantías Sociales. Su gran inspirador fué Alfonso López Pumarejo.

- La de 1.945. Encausada a hacer más dinámico el funcionamiento del Poder Público, replanteó la conformación de sus órganos tradicionales. Se llevó a cabo durante el gobierno del doctor Alberto Lleras Camargo.

- La de 1.957. Llevada a cabo mediante la convocación de un Plebiscito, instauró en nuestro país el Frente Nacional, sistema bipartista sustentado en las modalidades de la alternación presidencial y la paridad política.

- La de 1.968. Cuyos objetivos principales fueron modernizar el Estado; consagró aspectos fundamentales como la planificación del desarrollo, la emergencia económica, las leyes-cuadro, el situado fiscal, etc. Fué aprobada durante el gobierno del doctor Carlos Lleras Restrepo.

- El Acto Legislativo Número 1 de 1.986. Que consagra la elección popular de Alcaldes y el Plebiscito Municipal. Fué aprobado durante el gobierno del doctor Belisa

rio Betancur.

Las reformas de que ha sido objeto nuestra Constitución no son fortuitas, sino por el contrario la culminación de un proceso en el cual intervienen, directa o indirectamente, toda una gama de circunstancias; de carácter ideológicas unas, de contenido económico o político otras, provenientes de exasperación social ante un gobierno personalista, clasista e injusto, las demás. Por lo cual nuestra investigación está orientada a analizar fundamentalmente las ideologías que inspiraron esas reformas, los antecedentes que las causaron, así como el momento histórico en que se llevaron a cabo.

Pretendemos además, hacer una serie de recomendaciones sobre reformas a la Constitución, orientadas a hacerla más acorde con la realidad política, económica y social que vive el país en los actuales momentos.

1. RESEÑA HISTORICA DE LA CONSTITUCION DE 1.886

1.1 ANTECEDENTES

La Constitución de Río Negro de 1.863, se caracterizó por haber hecho más amplio el sistema federal implantado en 1.858 y extremado la consagración de los derechos individuales en forma absoluta.

Sus primeros frutos fueron las constantes guerras civiles entre los Estados y de éstos contra la Federación. Por ello no tardó en crearse un movimiento tendiente a su reforma, lo cual ella no facilitaba, pues su derogación o reforma sólo podía efectuarse, previa solicitud de las mayorías de las legislaturas seccionales, mediante su aprobación en ambas cámaras y la ratificación por el voto unánime del Senado de plenipotenciarios, en cuyo seno cada Estado tenía su voto.

En el año de 1.876 se desarrolla una nueva guerra civil entre los colombianos, y a raíz de ella empezó un movimiento dominante del Partido Liberal que reclamaba una

regeneración fundamental de las prácticas políticas; estaba formado por el grupo liberal llamado "Los Independientes", que encontró un jefe indiscutible en la persona del doctor Rafael Núñez, quien tuvo la oposición del grupo radical llamado "Oligárquico", oposición que resultó favorable para el triunfo de su nueva política.

En 1.880 Núñez fué elegido Presidente de la República con el apoyo del partido Conservador. En 1.884 fue nuevamente elegido con el apoyo del mismo partido. Desde la fecha de su posesión comenzó la lucha franca entre sostenedores y enemigos de la Reforma Fundamental, que este mandatario había tomado como bandera de sus campañas políticas desde mucho tiempo atrás con el conocido dilema de "Regeneración o catástrofe".

El proceso de la Regeneración llega a su punto culminante en 1.885, cuando el partido Radical, contrariando la opinión de muchos de sus jefes se lanza a la guerra para derrocar a Núñez, pero ve frustrada sus aspiraciones cuando es derrotado por las fuerzas del gobierno en la sangrienta batalla de la "La Humareda", cerca a la población del Banco, Magdalena.

Al saberse la noticia del triunfo en Bogotá, los conservadores organizaron el 9 de Septiembre de 1.885 una manifes

16

tación para felicitar al presidente. Núñez salió a los balcones del Palacio de San Carlos y dijo a la multitud: "La Constitución de Río Negro ha dejado de existir, sus páginas manchadas han sido quemadas entre las llamas de la Humareda".

El fin de la guerra significó, igualmente, la muerte política del radicalismo y el surgimiento de un nuevo partido, integrado por los liberales independientes y los Conservadores: es el Partido Nacional, cuyos delegatarios van a redactar la Constitución Política de la República de Colombia.

1.2 PROCESO DE GESTACION DE LA CONSTITUCION DE 1.886

Por decreto del 10 de Septiembre de 1.885, el presidente Rafael Núñez, convocó el consejo Nacional de Delegatarios, que se instaló en la capital el 11 de Noviembre del mismo año, ante el cual el Regenerador planteó las bases esenciales de la reforma política e institucional que se proponía llevar a cabo. Este Consejo estaba integrado por 18 miembros pertenecientes a los partidos Conservador e Independiente: José Domingo Ospina Camacho y José María Campo Serrano por el Estado de Antioquia; Miguel Antonio Vives y José María Samper por el Estado de Bolívar; Benigno Barreto y Carlos Calderón Reyes por

el Estado de Boyacá; Juan de Dios Ulloa y Rafael Reyes por el Estado del Cauca; Jesús Casas Rojas y Antonio B. Cuervo por el Estado de Cundinamarca; Luis Miguel Robles y José Laborde por el Estado del Magdalena; Felipe Fermín Paúl y Miguel Antonio Caro por el Estado de Panamá; Antonio Roldán y José Santos por el Estado de Santander; y Roberto Sarmiento y Acisclo Molano por el Estado del Tolima.

Aprobadas por el Consejo las bases de la reforma, pasaron a la aprobación de las Municipalidades, las cuales las aceptaron. Con el lleno de estos requisitos preliminares se dió comienzo a la elaboración de la nueva Carta Fundamental.

Ante los tres proyectos de constitución presentados: el de José María Samper, calcado sobre la carta Argentina, y los de José Domingo Ospina Camacho y Rafael Reyes, que dentro de un criterio de unidad nacional propugnaba por mantener la autonomía de los Estados, el Consejo optó por conciliar los diversos puntos de vista mediante la elaboración de un nuevo proyecto, cuya redacción se encomendó a don Miguel Antonio Caro, delegatario éste, que por su formación humanista, sus conocimientos filológicos, versación en derecho público y el ímpetu con que expuso y defendió sus ideas, desarrolló una

tarea de primer orden, hasta el punto de que sin su concurso no se habría redaptado un Estatuto de tanto significado. Núñez y Caro son, cada uno en su campo, los artífices de la Carta del 86; éste no destruye la obra de aquél, sino más bien la complementa, aún cuando su conservatismo a veces demasiado ortodoxo, imprimió en algunos puntos a la Constitución una orientación no deseada por Núñez.

La Constitución de la República de Colombia fué finalmente expedida por el Consejo de Delegatarios el 4 de Agosto de 1.886, sancionada al día siguiente por el Designado encargado de la Presidencia, general José María Campo Serrano y promulgada el día 7, aniversario de la batalla de Boyacá.

1.3 ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCION DE 1.886

En su estructura, el Estatuto, uno de los más precisos y mejor redactados del continente, buscó desarrollar el principio de la "Centralización política y descentralización administrativa", tan enunciado por Núñez, con el cual se conciliaba el eterno debate entre federalismo y centralismo, que tantos males y desasosiegos políticos trajo al país desde los inicios de la República.

La Constitución está estructurada alrededor de los conceptos siguientes :

1.3.1 Sistema Unitario

Se estableció el sistema unitario como forma de Estado y de consolidación de la soberanía. "La soberanía reside exclusivamente en la Nación"; se unifica, por consiguiente, la legislación y la Nación, única que puede tener ejército, conservará el orden general y seccional. Los Departamentos sustituyen a los Estados Soberanos, aquellos se dividen en Provincias y éstos en Distritos Municipales.

1.3.2 El Ejecutivo Nacional

Lo conforman Presidente y Vicepresidente, elegidos por las Asambleas Electorales para períodos de seis años; un designado, elegido cada bienio por el Congreso, y quien a falta de aquellos habrá de ejercer el poder ejecutivo; y los ministros del despacho en el número que determine la ley.

El Vicepresidente será, por derecho propio, Presidente del Consejo de Estado, entidad consultiva del gobierno.

Prohíbese la reelección del Presidente para período inmediato, pero únicamente cuando hubiese desempeñado el cargo dentro de los 18 meses anteriores a la nueva elección.

La responsabilidad presidencial se tipifica solamente en los tres casos siguientes: violencia o coacción en elecciones; delitos de alta traición; y actos tendientes a impedir la reunión constitucional del Congreso, o a estorbar el ejercicio de sus funciones a las corporaciones o autoridades públicas.

En lo concerniente a sus atribuciones, éstas son ampliadas con el fin de hacer del régimen presidencialista el fundamento de la organización estatal. Por ello puede, además de nombrar y remover libremente a sus colaboradores: a) Declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, en los casos de guerra exterior o conmoción interna, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros; b) Retener, previo dictamen de los Ministros y aún en tiempo de paz, a las personas contra quienes haya indicios graves de que atenten contra la paz pública y c) Recibir del Congreso facultades extraordinarias, temporales y precisas, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Estas atribu

ciones las consagra actualmente la Constitución Nacional en sus artículos 121, 28 inciso 2o. y ordinal 12 del artículo 76 respectivamente.

1.3.3 La Rama Legislativa

El Congreso, cuyas reuniones serán bienales y durarán 120 días, se forma por el Senado (tres senadores por cada departamento) y la Cámara (un representante por cada 50.000 habitantes); elegidos por ciudadanos que supiera leer y escribir o tuvieran una renta anual de \$500 o propiedad inmueble de \$1.500. Los Senadores tendrán un período de seis años y los Representantes de cuatro años. La iniciativa en la formación de las leyes corresponde a los Parlamentarios y a los Ministros del Despacho.

1.3.4 La Rama Judicial

Se conservó el nombre de Corte Suprema de Justicia, consagrado en las anteriores constituciones, para el más alto tribunal en la administración de justicia; la cual se compondría de Magistrados nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

Se le confirió, entre otras facultades, la de decidir

sobre validez o nulidad de las ordenanzas departamentales que hubieran sido suspendidas por el gobierno o denunciadas ante los tribunales por los interesados como lesivas de los derechos civiles.

Se le dió carácter vitalicio a los Magistrados de la Corte y de los Tribunales Superiores, y la autorización al Legislador para establecer la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

1.3.5 Sistema Electoral

El sufragio popular sufrió restricciones en relación con la amplitud de su consagración en las Cartas de 1.853, 1.858 y 1.863.

A los ciudadanos le reconoció el derecho a elegir directamente concejales y diputados. Pero sólo los que supiesen leer y escribir o tuviesen renta anual de \$500, o propiedad inmueble de \$1.500, eran aptos para elegir directamente los Representantes a la Cámara y para votar por los electores encargados, a su vez, de sufragar para Presidente y Vicepresidente.

La elección de los Senadores correspondía a las Asambleas Departamentales. Y a los gobernadores, agentes secciona

les del presidente se les señalaba un período de tres años.

1.3.6 Relaciones Iglesia - Estado

La Carta consagró que la religión Católica, Apostólica y Romana es "esencial elemento del orden social" y los poderes públicos deben protegerla y hacerla respetar; y que, de acuerdo con ella, será organizada y dirigida la educación pública.

Igualmente facultó al gobierno para celebrar convenios con la Santa Sede a fin de arreglar las cuestiones pendientes.

1.3.7 Los Derechos Civiles y Garantías Sociales

Fueron consagrados en el Título III, entre los cuales tenemos los siguientes: las disposiciones sobre Habeas Corpus (artículo 23 a 26 inciso lo. de la Constitución Nacional); las referentes a la prensa (artículo 42 de la Constitución Nacional); los derechos de petición (artículo 45); de reunión (artículo 46); de asociación (artículo 44 de la Constitución Nacional); el monopolio del gobierno para introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra (artículo 48 de la Constitución Nacional); y las prohibiciones acerca de la esclavitud

(artículo 22 de la Constitución Nacional), la confiscación (artículo 34 de la Constitución Nacional) y la formación de juntas políticas populares de carácter permanente (artículo 47 de la Constitución Nacional).

La pena de muerte fué restablecida para sancionar los delitos comunes siguientes: traición a la Patria en guerra extranjera, parricidio, asesinato, incendio, asalto en cuadrilla de malhechores y piratería; y para ciertos delitos militares definidos por las leyes del ejército.

1.3.8 Disposiciones Transitorias

Se consagraron artículos transitorios que dieron al gobierno dos facultades: la primera estaba conferida en el artículo K y la segunda en artículo L.

El Artículo K decía: "mientras no se expida la ley de imprenta, el gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de la prensa". Esto significó, en el fondo, la suspensión de la libertad de la prensa hasta 1.898, cuando fué expedida la ley 51.

El Artículo L decía: "los actos de carácter legislativo expedido por el Presidente de la República antes del día

en que se sancione esta Constitución continuarán en vigor, aunque sean contrarias a ella, mientras no sean expresamente derogadas por el cuerpo legislativo". Esta medida tuvo por objeto dar validez a todos los actos dictatoriales de Núñez del año 1.885 y los que le siguieron en 1.886, que vinieron por virtud de esta disposición a tener un carácter supra-constitucional.

Aunque la constitución de 1.886 se ofreció a la opinión como obra mesurada, como síntesis de la sabiduría política del momento, es preciso advertir que el régimen de las facultades extraordinarias auxiliado por las disposiciones transitorias ya analizadas, llegó a establecer una verdadera super-legalidad constitucional y a desnaturalizar la esencia republicana y democrática de las nuevas instituciones, trocadas en autocracia opresiva y reaccionaria. Puede afirmarse que el estado de derecho que consagró la teoría, fué en la práctica un típico estado-policía, y por ello el movimiento Regenerador, aceptado inicialmente como impulso de reforma, se convirtió más tarde en instrumento de persecución.

Esa super-legalidad constitucional de que hablamos se manifestó claramente a través de las siguientes disposiciones:

- El artículo transitorio K, analizado anteriormente.

- El decreto 151 del 17 de Febrero de 1.888, dictado por el gobierno en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo transitorio K, que dividió las infracciones de prensa en delitos y culpas contra la sociedad y contra los particulares. Definió como publicaciones subversivas "las que dañan o alarman a la sociedad" y calificó de ofensivas "las que vulneran derechos individuales".

- La Ley 61 de 1.888, conocida como "Ley de los Caballos", que permitía al gobierno prevenir y reprimir administrativamente, sin necesidad de juicio, los delitos y culpas que afectaran el orden público o el derecho de propiedad, e imponer las penas de confinamiento, expulsión del territorio, prisión y pérdida de los derechos políticos.

- La Ley 153 de 1.888, cuyo artículo 6o. consagró el principio de que toda ley se presumía constitucional y por lo tanto "se aplicaba aún cuando pareciera contraria a la constitución".

Es de anotar que en los textos legales citados el gobierno de Miguel Antonio Caro, encontró los instrumentos

idóneos para clausurar periódicos, encarcelar periodistas, desterrar jefes políticos y acallar toda forma de oposición a su dictadura, que en 1.895 prendió la hoguera de una nueva guerra civil, cuyo eco belisista resonó nuevamente en 1.899 en la conflagración más sangrienta, prolongada e inútil que la historia ha denominado "Guerra de los Mil Días"*.

*Los Conservadores se dividieron en las elecciones para el período 1.892-1.898, así: los Históricos candidataron al general Marcelino Vélez para la Presidencia y José Joaquín Ortiz para la Vicepresidencia; y los Nacionalistas al binomio Núñez Caro; triunfantes éstos, Núñez decidió permanecer en su Cartagena natal y Caro en consecuencia, asumió la primera magistratura.

2. REFORMAS A LA CONSTITUCION

2.1 CAUSAS QUE LA ORIGINAN

Las circunstancias políticas, económicas y sociales que surgen durante la vigencia de la Constitución de un determinado Estado, hacen necesario introducirles determinadas reformas acordes con las mismas. Pues, ninguna Constitución puede ser absolutamente rígida en el sentido de que no pueda ser modificada, porque esto no pasaría de ser algo teórico que la realidad pondría a prueba tan pronto la necesidad de su reforma se hiciere evidente por el cambio fundamental de las circunstancias anotadas. Además, el constituyente no tiene derecho, porque ello sería una injusta y vana pretensión contraria a toda concepción de la vida, para sujetar a sus leyes las generaciones futuras.

2.2 PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LA CONSTITUCION

El derecho innegable de las generaciones futuras a reformar la Constitución para ponerla a tono con sus ideas

y con las necesidades creadas por el progreso de la humanidad, está consagrado en nuestra Constitución en el artículo 218, cuyo texto es el siguiente:

La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto Legislativo, lo hará el Presidente del Congreso.

2.3 PRINCIPALES REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1.886

Nuestra Constitución, base de la organización actual de la República, en su centenario de vigencia, ha sido objeto de seis enmiendas fundamentales a saber:

2.3.1 La de 1.910

Dirigida simultáneamente a revisar la Constitución original y las apresuradas innovaciones aprobadas durante el gobierno del general Reyes, por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa convocada en sustitución del Congreso.

2.3.2 La de 1.936

Que adoptó principios de carácter socialista tomados del neo-socialismo francés, refiriéndose a la concepción de la propiedad privada como función social, al intervencionismo de Estado en la vida económica y social, a las funciones sociales del mismo, el trabajo como obligación social y el derecho de huelga salvo en los servicios públicos.

2.3.3 La de 1.945

Que tuvo por objeto hacer más dinámico el funcionamiento del poder público, tecnificando las labores del Congreso y la Rama Ejecutiva del Poder Público.

2.3.4 La de 1.957

La cual mediante un plebiscito instauró el Frente Nacional, sistema bipartista sustentado en las modalidades de la alternación presidencial y la paridad política.

2.3.5 La de 1.968

Que tuvo por objeto adaptar la Constitución a las necesidades del Estado contemporáneo. Cuatro ideas básicas

la caracterizan; la planeación, la democratización, la de garantías de las libertades y la de descentralización.

2.3.6 La de 1.986

Que consagró la elección popular de Alcaldes y el Plebiscito municipal.

Además de las reformas mencionadas, que van a ser objeto de nuestro estudio en los capítulos siguientes, han existido otras de menor trascendencia, por lo cual sólo las enunciaremos a saber:

- Acto Legislativo número 1 de 1.914. Por el cual se restablece el Consejo de Estado.
- Acto Legislativo número 1 de 1.918. Por el cual se sustituye el artículo 44 de la Constitución Nacional.
- Acto Legislativo número 1 de 1.921. Sobre libertad para escoger profesión u oficio. El cual sustituyó el Acto Legislativo número 1 de 1.918.
- Acto Legislativo número 1 de 1.924. Por el cual se sustituye el artículo 35 del Acto Legislativo número

3 de 1.910 sobre composición de la Corte Suprema de Justicia.

- Acto Legislativo número 1 de 1.930. Sobre composición de las cámaras legislativas.

- Acto Legislativo número 1 de 1.932. Sustitutivo del Acto Legislativo número 1 de 1.921.

- Acto Legislativo número 1 de 1.938. Sobre sesiones Ordinarias y Extraordinarias de las Cámaras.

- Acto Legislativo número 1 de 1.940. Sobre Jurisdicción del Trabajo.

- Acto Legislativo número 2 de 1.940. Sobre composición de la Cámara de Representantes.

- Acto Legislativo número 1 de 1.943. Sobre elección de Diputados a las Asambleas.

- Acto Legislativo número 1 de 1.944. Sobre creación del departamento del Chocó.

- Acto Legislativo número 1 de 1.946. Reformatorio del artículo 186 de la Constitución Nacional, sobre

elección popular de Diputados a las Asambleas y conformación de las mismas.

- Acto Legislativo número 1 de 1.947. El cual modificó los artículos 51 y 56 del Acto Legislativo número 1 de 1.945, referente a los requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales.

- Acto Legislativo número 1 de 1.952. Sobre convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y regulación de su funcionamiento.

- Acto Legislativo número 1 de 1.953. Reformatorio del Acto Legislativo número 1 de 1.952.

- Acto Legislativo número 1 de 1.954. Sobre la ampliación del número de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.

- Acto Legislativo número 2 de 1.954. Por el cual se dictan unas disposiciones transitorias sobre funciones legislativas de la Asamblea Nacional Constituyente.

- Acto Legislativo número 3 de 1.954. Por el cual se otorga a la mujer el derecho activo y pasivo del sufragio.

- Acto Legislativo número 4 de 1.954. Por el cual se dicta una disposición sobre curules vacantes en la Asamblea Nacional Constituyente.

- Acto Legislativo número 5 de 1.954. Sobre creación legal de Establecimientos Públicos de carácter Nacional, Departamental y Municipal.

- Acto Legislativo número 6 de 1.954. Por el cual se decreta la prohibición del Comunismo Internacional.

- Acto Legislativo número 1 de 1.959. Sobre alternación de los partidos en el poder. El cual dispuso que "en los tres períodos constitucionales comprendidos entre el 7 de Agosto de 1.962 y el 7 de Agosto de 1.974, el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal..."

- Acto Legislativo número 2 de 1.959. Por el cual se erige en departamento la Intendencia del Meta.

- Acto Legislativo número 3 de 1.959. Por el cual se modificó el artículo 7o. de la Constitución Nacional.

- Acto Legislativo número 4 de 1.959. Por el cual

se modifican los artículos 93 y 99 de la Constitución Nacional sobre composición del Senado y Cámara.

- Acto Legislativo número 1 de 1.960. Por el cual se modifica el artículo 121 de la Constitución Nacional sobre la convocación previa al Congreso al decretar el estado de sitio.

- Acto Legislativo número 1 de 1.963. Por el cual se autoriza erigir en departamento la intendencia de la Guajira.

- Acto Legislativo número 1 de 1.975. Por el cual se modifican los artículos 14, 15 y 171 de la Constitución, referentes a la ciudadanía, su ejercicio y pérdida.

- Acto Legislativo número 1 de 1.977. Por el cual se subrogan los artículos 98, 124, 125, 127 y 128 de la Constitución Nacional, sobre atribuciones del Senado, elección de Designado, y faltas absolutas del Presidente.

- Acto Legislativo número 2 de 1.977. Sobre elección de Presidente de la República y miembros del Congreso en fechas distintas determinadas por la ley (artículo 14).

- Acto Legislativo número 1 de 1.981. Por el cual

se erige en departamento la Intendencia del Caquetá. Y se modifica el artículo 83 de la Constitución Nacional sobre quorum en las Asambleas Departamentales, Consejos Intendenciales y Comisariales y Concejos Municipales.

- Acto Legislativo número 1 de 1.983. Por el cual se modifica el régimen de sueldos y prestaciones de los Congresistas.

El Acto Legislativo número 2 de 1.977. Sobre convocación de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución, fué declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, con excepción de su artículo 14, el cual ya citamos. Igual suerte corrió el Acto Legislativo número 1 de 1.979, con el cual se pretendía una reforma integral de la Constitución.



3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1.910

3.1 ANTECEDENTES

La Guerra de Los Mil Días, la segregación de Panamá en 1.903, y el gobierno fuerte del quinquenio del general Rafael Reyes, dejaron exhausto al país, lo cual conllevó a una reacción republicana contra el exceso autoritarista que cristaliza con la reforma de 1.910, por acuerdo entre los dos partidos.

Los liberales no participaron en el debate electoral para el período presidencial 1.904-1.910, los conservadores se presentaron divididos: Fernando Vélez y el general Rafael Reyes, resultando elegido éste, quien se propuso sacar al país de la postración en que yacía por los estragos de la guerra civil. Sin embargo a los pocos meses de su mandato, entró en conflicto con el Congreso por no aprobar varios de sus proyectos de ley y, aprovechando las facultades que le otorgaba el estado de sitio, dió un golpe de Estado clausurando aquél.

Convertido en dictador, conformó con 18 conservadores y nueve liberales adictos a su gobierno, una Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, cuyas sesiones empezaron el 5 de marzo de 1.905, la cual asumiría funciones legislativas de Cuerpo Constituyente, y las facultades que por la Constitución se le reconocían al Congreso en sesiones extraordinarias.

Entre las normas expedidas por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa merecen destacarse:

- El Acto Legislativo número 5 que amplió el período presidencial a 10 años, únicamente para el general Reyes, pues para sus sucesores sería de cuatro.

- El Acto Legislativo número 8, en cuyo artículo cuarto se dispuso: "en toda elección popular que tenga por objeto constituir corporaciones públicas y en el nombramiento de Senadores, se reconoce el derecho de representación a las minorías, y la ley determinará la manera y término de llevarla a efecto".

- El Acto Legislativo número 9 que permitía introducir reformas en la Constitución mediante el mismo procedimiento establecido para la expedición de las leyes.

- El Acto Legislativo número 10 que suprimió el Consejo de Estado restablecido por la Constitución de 1.886*.

Mediante este Acto Legislativo se suprimió además los cargos de Vicepresidente y Designado. En caso de falta absoluta o temporal del Presidente, lo reemplazaría el Ministro que aquél hubiere acordado previamente.

- El Acto Legislativo número 3, que facultó al Legislador para alterar la división territorial y formar el número de departamentos que estimare conveniente para la administración pública. En consecuencia, se suprimieron las provincias (entidades intermedias entre los departamentos y municipios), se crearon 27 departamentos, se erigió a Bogotá en Distrito Capital y se trasladó a Facatativá la Capital de Cundinamarca.

Otras enmiendas aprobadas que merecen señalarse son las siguientes: Consejos Administrativos elegidos por las municipalidades, en vez de Asambleas Departamentales; período determinado para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores, los cuales dejaron de ser vitalicios y tendrían respecti

* El Consejo de Estado fué restablecido por medio del Acto Legislativo número 1 de 1.914 y la ley 167 de 1.941, le asignó las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo.

vamente períodos de cinco y cuatro años; y reunión anual del Congreso.

La dictadura del general Reyes, despertó la resistencia del elemento civil, que sin distingos de matices políticos se congregó espontáneamente para luchar por el restablecimiento de la legalidad. Ante la alternativa de mantenerse en el poder a costa quizá de la guerra civil, o separarse discretamente de él, el general Reyes optó por lo segundo, de manera que en Junio de 1.909 encargó temporalmente del mando al primer Designado general Jorge Holguín y tomó el camino de la Costa Atlántica. El 13 de Junio envió desde Santa Marta su renuncia al Congreso y se embarcó para Europa. El Congreso, instalado el 20 de Julio, en su sesión del 3 de Agosto eligió Presidente al general Ramón González Valencia para que terminara el período del general Reyes que vencía el 7 de Agosto de 1.910.

Con excepción de las normas sobre períodos determinados para los magistrados de la Corte y de los Tribunales, Congreso anual y reconocimiento del derecho de participación de las minorías, las demás reformas de la Asamblea Nacional Constituyente tuvieron vida efímera, pues quedaron insubsistentes ante el Acto Legislativo número 3 de 1.910.

3.2 CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1.910

Ramón González Valencia, acogiendo el clamor de las municipalidades, convocó el 26 de Febrero de 1.910 una Asamblea Nacional y le señaló los temas de reforma constitucional que serían materia de estudio, obrando de conformidad con lo prescrito por el Acto Legislativo número 9 de 1.905.

La Asamblea, cuyos diputados fueron designados por los concejos, aprobó una reforma de amplias perspectivas nacionalistas y pulió las aristas autocráticas del estatuto de 1.886.

El Acto Legislativo número 3 de 1.910 introdujo importantes reformas que analizaremos a continuación:

- La Constitución "sólo" podrá ser reformada por un Acto Legislativo. Con la adición se afirma que la competencia para reformar la Constitución es privativa del Congreso y que no existe otra posibilidad para adelantar de jure una reforma que la prevista en la misma Constitución. El artículo vigente es el 218, el cual mantiene en líneas generales la reforma de 1.910.

- El período presidencial se redujo a cuatro años,

término medio entre el bienio del 63 y sexenio del 86; se prohibió la reelección para el período inmediato. Su elección se haría por el voto directo de los ciudadanos que supieran leer y escribir, o tuvieran renta anual de \$300 o propiedad inmueble de \$1.000. Para reemplazar al Presidente en sus faltas se crearon dos designaturas, la Primera y la Segunda, los cuales serían elegidos anualmente por el Congreso. La responsabilidad presidencial restringida fué sustituida por la ilimitada, es decir, respondería por sus actos u omisiones que violaren la Constitución o las leyes.

Se precisó el alcance de las facultades presidenciales en caso de estado de sitio, el Presidente, en uso de sus facultades constitucionales, no puede por medio de los decretos de carácter extraordinarios que expida, derogar leyes, sino suspender las incompatibles con el estado de sitio, por lo tanto aquellos dejarán de regir tan pronto como se haya declarado restablecido el orden público. Se impuso además la obligación de convocar al Congreso inmediatamente después de levantado el estado de sitio, para darle cuenta motivada de sus providencias y debiendo convocarlo en el mismo decreto en que declarare turbado el orden público por guerra exterior.

- El Congreso se reunirá anualmente por derecho propio, y sus sesiones durarían 90 días, pero podrían prorrogarse hasta por 30 días más si así lo disponían los dos tercios de los votos en ambas cámaras. El período de los senadores fué reducido a cuatro años y a dos el de los representantes. Se modificó la composición del Senado y la forma de elección de sus miembros así: en vez de tres senadores por cada departamento, a éstos les correspondería uno por cada 120.000 habitantes, y el nombramiento lo harían los Consejos Electorales designados por las Asambleas.

- Restablecimiento de las Asambleas Departamentales, las cuales habían sido suprimidas durante la época del quinquenio del general Reyes y reemplazadas por Consejos Departamentales. Se dispuso que éstas debían sesionar anualmente en la capital del respectivo departamento.

- Elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por las Cámaras, de ternas que le presentara el Presidente de la República, para períodos de cinco años.

49087

- Los gobernadores, a la vez agentes del gobierno y jefes de la administración departamental, dejaron de tener período fijo como también la atribución de suspen

der las ordenanzas.

- Se confirió la guarda e integridad de la Constitución a la Corte Suprema de Justicia y se le otorgó a los ciudadanos el derecho de acusar ante ese alto Tribunal las leyes y los decretos que estimaren inexecutable. Se estableció el principio de la inaplicabilidad de las leyes contrarias a la Constitución, en cuya virtud "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales". Poniendo término a la anormal situación creada por la ley 153 de 1.887 Artículo 6o. que disponía que "las leyes se reputaban constitucionales y debían aplicarse aún cuando parecieran contrarias a la Constitución".

- Se atribuyó privativamente al Congreso, a las Asambleas y Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz. Esta disposición está vigente, la encontramos consagrada en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

- Se autorizó el establecimiento de monopolios para fines rentísticos. Los monopolios, son, pues uno de los medios que tiene el Estado para intervenir en la actividad económica privada al sustraer del ejercicio

de una industria lícita a los particulares, con plena indemnización de éstos, con el fin de incrementar los recursos fiscales. Esta disposición está vigente, consagrada en el artículo 31 de la Constitución Nacional.

- Prohibió la pena capital, la cual en ningún caso podrá imponer el legislador. Siguiendo la tendencia moderna hacia su proscripción, y preocupado por la protección de la vida como principio fundamental de la convivencia, el constituyente de 1.910 prohibió al legislador el establecimiento de la pena de muerte. Aunque los Estados usualmente dejan al criterio del legislador, en los códigos penales, lo relacionado con la pena capital, en Colombia ha sido costumbre desde 1.863 que el constituyente regule directamente esta materia. Autorizada por el Código penal de 1.837, fué suprimida para delitos políticos por la ley de 1.849 y, en su totalidad, por la Constitución de Río Negro; restablecida en 1.886 para delitos especialmente graves, quedó abolida en 1.910. Esta disposición está vigente en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

- Prohibió toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso. La emisión de moneda debe hacerse con el debido respaldo legal y garantizarse su poder liberatorio.

La emisión de billetes sin convertibilidad en oro utilizado como medio para arbitrar recursos fiscales, durante la dictadura del general Rafael Reyes e inclusive por gobiernos anteriores, llevó al constituyente de 1.910 a consagrar la prohibición contemplada en el artículo 47 de la Constitución Nacional que reza "Queda prohibida en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso".

- Se mantuvo el sufragio calificado, en el sentido de que todos los ciudadanos elegían directamente concejales municipales y diputados a las Asambleas y sólo los que supieran leer y escribir o tuvieran una renta anual de \$300 o propiedad raíz de valor de \$1.000 elegían Presidente de la República y Representantes.

3.3 CONSIDERACIONES PERSONALES

Consideramos que el Congreso de 1.909 fué reaccionario por cuanto abrogó muchas de las disposiciones del "quinquenio" que consagraban garantías en el campo político para el partido de oposición, sin embargo, es de anotar, que la causa común que se organizó para poner fin a la dictadura del general Reyes facilitó los caminos de la reconciliación que culminaron en la Reforma Constitucional de 1.910, y en el gobierno de la llamada Unión Republicana, presidido, por Carlos E. Restrepo.

4. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1.936

4.1 ANTECEDENTES

4.1.1 Crisis Internacional

La primera guerra mundial, con su consecuente crisis económica, el desarrollo del capitalismo, y del movimiento obrero, el triunfo de la revolución en Rusia, pusieron en tela de juicio los presupuestos básicos de la organización estatal en el mundo occidental y las tesis que le daban apoyo.

La crisis del capitalismo a partir de 1.929, no sólo conmovió los cimientos económicos del sistema, sino que también modificó profundamente las estructuras sociales y políticas. En Europa, la desocupación masiva de trabajadores, que fué una de sus consecuencias, contribuyó a que regímenes como el alemán derivaran hacia el nazismo. Tanto en Europa como en América los regímenes que siguieron conservando el sistema liberal de gobierno, padecieron una modificación en la doctrina

para dar paso al intervencionismo de Estado y el dirigismo económico. En América Latina, el sistema político se conmovió en todos los países, dando lugar, en la mayoría de ellos, a regímenes de derecha representados casi siempre por despóticas dictaduras militares. Así mismo, en casi todas surgieron movimientos fascistas que de acuerdo con las características de cada país tuvieron mayor o menor importancia política. Sólo en unos pocos países como México, y en menor medida en el nuestro, el rumbo de la política viró hacia la izquierda con la constitución de gobiernos con base popular y políticas democráticas.

4.1.2 Crisis Nacional

Sin desconocer las consecuencias que la crisis internacional tuvo en nuestro país, podemos anotar que el decenio de los 20 ha sido uno de los más fecundos por el crecimiento económico y las modificaciones que vivió la sociedad. Al igual que en otros países de América Latina, la coyuntura de la primera guerra mundial fué aprovechada para desarrollar un incipiente proceso de industrialización. Los precios del café, principal producto de exportación colombiana, aumentaron durante el decenio. Además el ingreso de capital extranjero con una intensidad nunca antes conocida en la historia del país, proveniente

de norteamérica no ya de Europa, y lo recibido como indemnización por la separación de Panamá; que ingresó a partir de 1.922, representaron una suma de consideración para la economía del país en ese momento.

Las nuevas realidades económicas y sociales impusieron un cambio estatal. En el año de 1.923 durante el gobierno conservador de Pedro Nel Ospina, y bajo la orientación de La Misión Norteamericana Kemmerer, fué creado el Banco de la República, y se dictaron una serie de leyes que pueden considerarse intervencionistas en la medida en que, sobre el asunto monetario y otros aspectos, otorgaban al Estado facultades que antes no tenía y que tradicionalmente se reservaban a los particulares.

En 1.929, los empréstitos dejaron de afluir al país, dejando como secuela una crisis económica; se paralizaron las obras públicas que con ellos se habían emprendido y en consecuencia el paro de miles de asalariados, la mayor parte de los cuales volvieron al campo llevando ideas adquiridas en las ciudades y en el trabajo acerca de los derechos de los trabajadores y de la forma de asociación de los mismos, presentándose grandes conflictos agrarios en la época.

4.1.3 Crísis Política

En Colombia, como en otros países de América Latina, la crisis vivida en ese momento, fué acompañada por cambios políticos; pero a diferencia de la mayoría de ellos, el cambio fué institucional, no dió lugar a la dictadura y por el contrario la vida política giró moderadamente hacia la izquierda para dar paso a gobiernos modernizantes.

El Partido Conservador, instalado en el gobierno en el período comprendido entre 1.886 y 1.930 llamado la "Hegemonía Conservadora", cayó para dar paso a la "República Liberal" que se prolongó hasta 1.946. Durante el último gobierno conservador, el de Miguel Abadía Méndez, las contradicciones del régimen se agudizaron y quedó en evidencia que se requerían cambios institucionales en todos los frentes.

Hechos que pueden ilustrarnos sobre la situación crítica del momento, es el denunciado desde el Congreso por el líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, relacionado con la masacre de trabajadores que por medio de huelga exigían mejores condiciones de trabajo a la United Fruit Company; la matanza, que, dejó como saldo varios cientos de trabajadores muertos, se efectuó en la Zona Bananera

de Santa Marta, en 1.928. Al año siguiente fué asesinado en Bogotá un estudiante que junto con sus compañeros protestaban contra las corruptas prácticas administrativas del régimen. Con todo lo anterior, el gobierno conservador perdió la simpatía de sectores de clase media y alta que veían claramente la necesidad de un cambio en el rumbo político del país. La represión de los trabajadores en la Zona Bananera acabó por separar a las masas trabajadoras del gobierno conservador, y la del estudiante de Bogotá, lo aisló de los demás sectores, porque aún cuando era un asesinato individual, se trataba de un miembro de las clases sociales que hasta entonces habían estado protegidas y a las cuales se les permitía disentir.

El Clero fué uno de los pilares de la Regeneración y luego de los gobiernos conservadores; funcionaba como maquinaria electoral, y el Arzobispo de Bogotá prácticamente se constituyó en el gran elector que iba designando quién debía ser el candidato conservador y en consecuencia el Presidente de la República. Dividido dicho partido, que enfrentó las candidaturas del general Alfredo Vásquez Cobo y del poeta Guillermo Valencia, las vacilaciones del arzobispo de Bogotá entre los dos candidatos en las elecciones de 1.930, contribuyeron poderosamente a la caída del partido, pues con su actitud el electorado

conservador se desconcertó.

Dividido el partido conservador resultó triunfante el candidato liberal Enrique Olaya Herrera, quien fué electo presidente a nombre de la "Concentración Nacional", movimiento que pretendía abarcar a ciertos conservadores descontentos.

La transmisión pacífica del mando abrió esperanzas a la reconciliación nacional, y ante la aguda crisis económica y la contienda bélica con el Perú por violación de nuestra soberanía, el presidente Olaya Herrera constituyó un gobierno de coalición, de corte vigencia, por cuanto el jefe de la oposición doctor Laureano Gómez desautorizó la colaboración y decretó la abstención electoral por la cual en 1.934 fué elegido Presidente de la República, sin oposición, Alfonso López Pumarejo, iniciándose así la Segunda República Liberal.

4.2 IDEOLOGIAS QUE INSPIRARON LA REFORMA

Al iniciarse el presente siglo y una vez terminada la Guerra de los Mil Días, comenzaron a aparecer voces que llamaban al cambio de ideas y programas para adecuar al partido liberal a las nuevas realidades. Comenzó a proponerse el abandono del liberalismo clásico, del

"Laissez faire, laissez passer", para dar lugar a un liberalismo social de tipo intervencionista.

Las tesis clásicas del liberalismo tenían por fundamento la libertad absoluta del individuo, cuyo único límite lo señalaba la libertad de los demás, y el concepto de la soberanía nacional del Estado, del poder público, cuya función fundamental era preservar la libertad individual y cuidar del mantenimiento del orden interno y externo; tesis éstas que eran incapaces de dar soluciones a las contradicciones que con mayor violencia se iban manifestando en la vida económica y social. Las confrontaciones sociales exigían una adecuación de los principios del derecho público que permitieran dar respuesta a las nuevas situaciones.

La influencia del pensamiento positivista en el derecho público, desató una interesante corriente de pensamiento que confrontaba la estructura conceptual del liberalismo individualista, con las necesidades concretas de la nueva sociedad, en el desarrollo de la vida económica y de los asuntos teóricos y prácticos del manejo del Estado; corriente que se denominó "Solidarista" desarrollada en Francia por León Duguit, la cual concebía a la libertad como un deber, como una función social, no como un derecho. Duguit sustenta esta afirmación

así:

"La doctrina solidarista añade que desde el momento en que el hombre forma parte de la sociedad, y por este hecho, es un ser social, nace para él una serie de obligaciones, especialmente la de desarrollar su actividad física, intelectual, moral, y no hacer nada que entorpezca el desarrollo de la actividad de los demás; que por consiguiente no puede decirse en verdad que el hombre tiene un derecho al ejercicio de su actividad; es preciso decir que tiene el deber de ejercerlo, que tiene el deber de no dificultar la actividad de los demás, el deber de favorecerla y ayudarla en la medida de lo posible".

De esta concepción se desprenden consecuencias prácticas, para el ejercicio de los derechos del individuo y de las funciones estatales: El derecho a trabajar se entiende como una obligación social, y la obligación del trabajo se hace extensiva a todas las clases sociales. "Toda clase social que no rinde servicios útiles está condenada a desaparecer". Respecto al derecho de propiedad dice: "La propiedad capitalista ya no se entiende como el derecho intangible del titular, sino como una situación que le impone obligaciones". "El hombre propietario de un capital no puede dejarlo improductivo. La propiedad es el producto del trabajo, y a mi modo de ver una consecuencia de la libertad del trabajo... el detentor de un capital no puede dejarlo improductivo puesto que él no lo detenta sino para hacerle producir en interés de la sociedad".

Sobre esa base, las funciones del Estado se conciben como poder de intervenir en la regulación de la vida económica y social y la creación de los servicios básicos para el desenvolvimiento de las actividades sociales. Así, pues, "la noción de servicio público acaba por sustituir a la soberanía. El Estado no es un poder soberano que manda; es un grupo de individuos que tienen una fuerza que emplear en crear y dirigir los servicios públicos".

El Estado "puede reglamentar la producción

o sustituir al propietario para organizarla", y en el campo de las relaciones laborales el Estado tiene legitimidad para reglamentarlas e intervenir con el fin de que cada individuo en edad de trabajar pueda hacerlo. Si el individuo tiene el deber social de instruirse, es una obligación del Estado darle la posibilidad de adquirir gratuitamente esa instrucción.¹

Con base en las anteriores anotaciones, podemos concluir que la doctrina solidarista, convierte las funciones del Estado en una serie de obligaciones, de ejercicio activo de funciones en el campo de la vida política, económica y social que garantizan al individuo el ejercicio y cumplimiento de sus obligaciones sociales.

4.3 PROCESO DE GESTACION DE LA REFORMA DE 1.936

El primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1.934-1.938), es uno de los más importantes de la historia de Colombia, durante él se llevaron a cabo fundamentales transformaciones, el país se conmovió en sus bases ideológicas y el aparato estatal, por medio de una reforma constitucional y de reformas legales, se adecuó a las circunstancias de una economía y de una sociedad en transición.

¹DUGUIT, León, citado por TIRADO MEJIA, Alvaro, VELASQUEZ, Magdala. La Reforma Constitucional de 1936. Bogotá, Oveja Negra, 1982, p.69.

En el orden institucional, la política social y los desarrollos legales tuvieron como base la Reforma de la Constitución, sancionada en 1.936. En ella, el partido liberal que era el único representado en las Cámaras, pasó de un liberalismo clásico a uno intervencionista y de tipo social e introdujo cambios a la Constitución de 1.886 que era la vigente.

En el año de 1.934, la participación de los parlamentarios en la formulación de reformas a la Constitución fué escasa, ya que se vivía un período de transición. El Congreso, con mayoría conservadora, terminaba sus sesiones y la minoría liberal, reservaba sus energías para los días por venir. Pero si la actividad del Congreso en materia de proyectos de reformas a la Carta del 86 fué poca, no puede afirmarse lo mismo del gobierno. Este, por medió del Ministro Darío Echandía puso sus cartas sobre la mesa en materia de reformas a la Constitución, con los distintos proyectos que presentó a consideración del Congreso en ese año. El Ministro de Gobierno Darío Echandía al sustentar los proyectos de reforma ante el Congreso expuso lo siguiente:

Hay en la opinión general el anhelo de realizar una reforma que ponga los preceptos constitucionales que se refieren a la constitución y guarda de los derechos del individuo a tono con las concepciones modernas sobre el papel

del Estado en la regulación de la economía y en la protección al trabajo...el gobierno espera que queráis ver en este proyecto una primera contribución suya a la solución jurídica de los problemas sociales que están inquietando al país...²

Instalado el Congreso homogeneamente liberal el 20 de Julio de 1.935, los parlamentarios de las distintas corrientes del partido liberal expresaban los anhelos de reforma al régimen institucional de la República, forjados durante la prolongada hegemonía conservadora. Buscaban dar soluciones a los principales problemas del país y pretendían, mediante propuestas de Actos Legislativos, resolver los asuntos más urgentes. En los diversos proyectos de Actos Legislativos, es posible apreciar una radiografía de la problemática general, económica, política, social y religiosa. Se presentaron propuestas que van desde la reglamentación del poder judicial, las obras públicas, las exportaciones, la intervención del Estado, las funciones del Congreso, el estado civil de las personas, la educación, el divorcio, el régimen de los hijos naturales, etc. A pesar de la falta de coordinación entre los parlamentarios en la primera etapa, la situación varió sustancialmente al ser abocados los proyectos por las respectivas comisio

²ECHANDIA DARIO, citado por TIRADO MEJIA en *ibid*, p.86.

nes de asuntos constitucionales del Senado y Cámara. Estas lograron, principalmente en el Senado y en la Comisión Parlamentaria que se constituyó, unificar todas las propuestas en un proyecto de constitución que contemplaba reformas de conjunto, tanto en la parte dogmática, como en la parte orgánica de la Constitución de 1.886.

La actividad general del gobierno durante este período de 1.935, prácticamente se circunscribió a la negociación con el Congreso del procedimiento a seguir para abocar la reforma constitucional, ya que existían grandes contradicciones entre las propuestas del gobierno y las del Congreso, pues, claramente estaban confrontadas dos posiciones: la del gobierno, de realizar reformas sobre asuntos parciales, y la del Congreso que, mayoritariamente, estaban de acuerdo con la reforma total de la Constitución y la necesidad de expedir una Constitución Liberal.

El gobierno apremiado por las condiciones políticas generales del país, tenía que dar respuestas a través de reformas legislativas, a las más urgentes necesidades, para dar cumplimiento al programa y corresponder a las expectativas creadas por la República Liberal. Para ello urgió al Congreso a trabajar en aspectos tales como la Reforma Tributaria, La Reforma Educativa, la

Reforma Penal, la Reforma Civil, el régimen de tierras etc. En consecuencia, los primeros meses de actividad del Congreso estuvieron centrados en desarrollar estos aspectos. La actividad constitucional se llevó a cabo en las comisiones de ambas cámaras.

Los debates durante la Reforma Constitucional de 1.936, fueron una fiel expresión de lo que era el Partido Liberal Colombiano, de los diferentes intereses que representaban y de las diversas corrientes ideológicas que se expresaban en él. En el Congreso que la discutió, homogéneamente adscrito al Partido Liberal, se expusieron argumentos que representaban toda la gama de lo que doctrinariamente han sido las doctrinas liberales: desde las posiciones elitistas que correspondían a un Liberalismo Clásico de tipo sabor a siglo XIX, con un mínimo de intervención estatal y una defensa absoluta de la propiedad concebida ésta a la manera del Derecho Romano, hasta las manifestaciones avanzadas de un liberalismo moderno que guardaba de la orientación clásica el respeto por los derechos y garantías individuales, pero que ampliaba el panorama al concebirlo socialmente para ser aplicable no sólo al individuo sino también a los grupos y sectores desvalidos a quienes el Estado debía protección. Además, esta corriente que fué la que se impuso con el apoyo gubernamental, tenía de la propiedad

una concepción moderna en la medida en que, reconociendo la, no la concebía como derecho absoluto y hacía derivar de ella ciertas obligaciones del propietario con respecto a la sociedad. Lo anterior y el hecho de que quedara superada la noción del Estado gendarme y se consagrara la función intervencionista no sólo en la dirección de la economía y de las relaciones obrero-patronales sino también en lo referente a la orientación de la educación, dió lugar a que desde la derecha representada en el partido liberal, se hablara de que se trataba de una Reforma de tipo Socialista.

4.4 CONTENIDO DE LA REFORMA

Inspirado en las doctrinas socialistas francesas de la época, el constituyente modificó, no ya la parte orgánica sino la llamada dogmática, es decir, el Título III sobre "Derechos Civiles y Garantías Sociales"; introduciéndole enmiendas importantes desde el punto de vista ideológico, que hasta entonces había respondido al liberalismo individualista.

Los principios adoptados fueron los siguientes: la concepción de la propiedad privada como función social, y abre la posibilidad de expropiar por motivo de utilidad pública, y sin indemnización por razones de equidad;

el intervencionismo del Estado en la vida económica y social; la función social del Estado; el trabajo como obligación social y el derecho de huelga salvo en los servicios públicos. Además se contemplaron reformas referentes a las Intendencias y Comisariás como división territorial; introdujo modificaciones en lo referente a la nacionalidad; consagró la igualdad jurídica entre extranjeros y colombianos, salvo en los derechos políticos; se garantizó la libertad de cultos y derogó todas las disposiciones de la Constitución de 1.886 referentes a las relaciones entre la Iglesia y el Estado para que sólo se regularan por convenios con la Santa Sede; se garantizó la libertad de enseñanza aunque bajo la inspección del Estado, se hizo la instrucción primaria obligatoria en el grado que determine la ley; se estableció el sufragio universal de varones para cuyo ejercicio la Constitución de 1.886 establecía ciertas restricciones patrimoniales y culturales, y se dispuso que las mujeres podían acceder a cargos públicos que tuvieran anexa autoridad o jurisdicción.

A continuación analizaremos cada uno de los principios enunciados:

4.4.1 Concepción de la Propiedad Privada como Función Social

Este principio está consagrado en el artículo 30 de la Constitución Nacional que expresa:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo de las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El inciso primero de esta norma garantiza in genere el derecho de propiedad privada pero no en forma absoluta, pues lo concibe como una facultad de los individuos sobre los bienes que les pertenecen para gozar, usar y usufructuar de ellos dentro de los límites de la ley.

Se consagra en esta norma un concepto nuevo de la propiedad, no ya como un derecho individual que permite, inclusive, actitudes negativas o pasivas, sino como una función dinámica, positiva, unida a los intereses de la comunidad. Por ello el verbo ser, aún cuando menos propio que el verbo tener para expresar los alcances que desean darse a la propiedad, no creemos que signifique en modo alguno una innecesaria socialización o el desconocimiento de la propiedad privada.

El inciso tercero del artículo citado consagra la más importante de las limitaciones del derecho de propiedad: La Expropiación, cuando establece, "por motivo de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa".

La expropiación requiere tres requisitos: a) Una ley en la cual el Congreso defina cuáles son los motivos de utilidad pública; cuando se presenten esos motivos, qué actividades y qué bienes quedan afectados por esos motivos; declaración que es de orden impersonal, abstracto, general; b) Una actuación de la rama ejecutiva o administrativa ante la rama judicial para obtener de ésta una providencia que aplique la norma del legislador en concreto, singularmente, en los casos particula

res, que realice la autorización para expropiar determinados bienes privados, para destinarlos a obras de interés social o utilidad pública, por quedar incluidos en la situación genérica prevista por la ley; y c) El pago hecho por el Estado al particular expropiado, de la suma fijada como indemnización.

Este procedimiento adoptado para la expropiación es una tutela del derecho de propiedad, pues, intervienen en su ordenación y trámite las tres ramas del poder para evitar cualquiera desviación arbitraria.

La Constitución Nacional consagra tres casos de expropiación:

- El consagrado en el inciso tercero del artículo 30 de Constitución Nacional, analizado en los párrafos anteriores.

- El de expropiación sin indemnización. Por el peligro que entraña requiere que el mismo legislador determine taxativamente en qué caso no hay lugar a indemnización, y justifique tan grave decisión por razones de equidad, decisión que el Congreso sólo puede adoptar por una mayoría especial equivalente a los votos de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Lo excepcional en este segundo caso es la supresión de la indemnización, porque se requiere la decisión previa del legislador y los demás trámites de la expropiación ordinaria. En realidad no es que deje de haber indemnización; es que ésta se paga o toma una forma diferente al pago directo. La valorización es el precio que compensa estas expropiaciones, y la justicia exige que tal retribución no sea doble, ni que a costa del esfuerzo de todos se enriquezca alguien que no ha desarrollado esfuerzo alguno y que deriva únicamente ese enriquecimiento de las ventajas que le da la comunidad en que vive. La dificultad de la aplicación de esta norma está en precisar el criterio de equidad que funda la eliminación de la indemnización. La equidad es una noción del campo moral, más que del jurídico; revela una influencia extraña al orden puramente jurídico, es indefinible positivamente.

- El Regulado en el artículo 33 de la Constitución Nacional. Es un caso excepcional, se refiere a la expropiación en tiempo de guerra. Son sus características las siguientes: a) El motivo determinante de esta expropiación es la urgencia de restablecer el orden subvertido; b) Se suprime el requisito de la definición legislativa previa de los motivos de expropiación, definidos como están por el propio constituyente, ya que esto

entrabaría la aplicación de medidas de defensa o de neutralización de los perturbadores; c) Puede ser ordenada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial; d) La indemnización puede no ser previa; y c) Si la expropiación se refiere a propiedades inmuebles, no hay sino una ocupación transitoria para los fines de la guerra, pudiendo destinar sus productos al mismo objeto, destinación que puede tener el carácter de pena pecuniaria impuesta a los propietarios, quedando el gobierno responsable de las indemnizaciones respectivas. Si se trata de bienes muebles, por lo común, se configura expropiación en sentido estricto, por la facilidad con que se destruyen, desgastan o son fungibles y se destinan al consumo.

4.4.2 Intervencionismo de Estado

El Estado gendarme, creación del liberalismo económico y político, subsistió entre nosotros, con diversos grados y matices hasta 1.886. Sin embargo, la regulación orgánica del intervencionismo, no apareció en la Constitución sino en 1.936, cuando se autorizó al Estado para intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias y empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y el consumo de las riquezas, o dar al trabajador la justa protección a

que tiene derecho. Las leyes dictadas en ejercicio de tal facultad requerirán para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

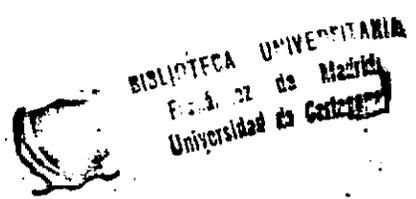
Consideramos oportuno mencionar la ponencia del Senador Timoleón Moncada, quien acogió la Tesis del profesor Tascón, que aducía: "Las necesidades sociales de la época actual hacen indispensable cambiar la noción de Estado agente, por la del Estado intervencionista, para equilibrar en cuanto sea posible, las desigualdades económicas de los hombres y hacer efectiva la igualdad de los ciudadanos ante la ley"³. Efectivamente, este fué el tipo de concepción que se consagró en la Reforma de 1.936 pese a la oposición del Ministro de Educación Darío Echandía, quien argumentaba que "era una declaración platónica, el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, puesto que no existía norma que efectivamente lo garantizaran"⁴.

La institucionalización de la intervención, en sus comienzos fué ocasional, excepcional, restringida, impuesta solamente en las graves calamidades comunes, alteró

³ MONCADA, Timoleón, citado por TIRADO MEJIA, VELASQUEZ, en Ibid, p.111.

⁴ ECHANDIA, citado por TIRADO MEJIA, VELASQUEZ, en Ibid, p.112.

no sólo la estructura orgánica del Estado, con la creación de nuevas funciones y organismos interventores, sino que afectó la teoría y concepción general del Estado. De entender esta intervención un abuso, una extralimitación peligrosa y atentatoria contra la libertad individual, se saltó al extremo contrario; el Estado que no interviene cuando la necesidad y la justicia lo exigen, es un Estado ineficaz; la omisión de la función intervencionista acarrea la responsabilidad estatal; la abstención, la negligencia estatal es signo de impotencia y debilidad del gobierno, de inmovilismo y vacío de poder. De modo que hoy lo que solicitan todas las clases sociales y económicas es una intervención estatal que las favorezca sea protegiendo la producción, tutelando a los distribuidores o amparando al consumidor, pero nadie pregona que esa intervención es totalitaria o no se necesita, al menos mientras no se afecte directamente el círculo de su influencia económica. Hoy nadie discute la necesidad, la conveniencia y justificación de la intervención estatal en la economía. Nada más, se es intervencionista en mayor o menor amplitud, y lo que está en disputa son los límites y la dirección de esa intervención.



4.4.3 Asistencia Pública

El artículo 19 de la Constitución Nacional consagra la asistencia pública como función del Estado, la cual se prestará a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derechos para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar. La forma de suministrarse la asistencia y los casos en que el Estado debe darla directamente, son aspectos cuya determinación corresponde al legislador.

Este principio consagrado en el artículo 16 del Acto Legislativo número 1 de 1.936, es contrario a la concepción individualista, pues ésta es adversa a admitir esta asistencia, fuera del orden privado de la caridad, a pesar de sus invocaciones a la fraternidad, como correctivo de los efectos de aquél. Considera esta escuela que el Estado debe limitarse a la protección de los derechos innatos del hombre; la asistencia pública concedida por el Estado rompería el criterio de igualdad y constituiría un privilegio, por lo cual no admite la ayuda directa y positiva de aquél.

Consideramos que la igualdad debe asegurarse no sólo en la teoría sino también en los hechos. El bien público está afectado cuando algunos miembros de la comunidad

carecen de lo indispensable para su subsistencia. El orden está en peligro, cuando no se atiende a los marginados. Si el artículo 9 del Acto Legislativo número 1 de 1.936, consagrado actualmente en el artículo 16 de la Constitución Nacional, fija como obligación del Estado la protección de la vida, no basta prohibir la pena capital ni prevenir la comisión de delitos contra ella, sino que debe suministrar los medios necesarios para mantenerla.

La asistencia que presta el Estado tiene un carácter supletorio o subsidiario de la privada. Las llamadas instituciones de utilidad común, de origen privado, pero con autorización legal y control estatal, prestan esa asistencia sin ánimo de lucro.

4.4.4 El Trabajo como Obligación Social

Este principio está consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional, que establece "El Trabajo es una obligación social....", consideramos necesario para su análisis armonizarlo con el artículo 39 de la Constitución Nacional que establece "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio...".

Si aceptamos el criterio del artículo 17, tendríamos

que concluir que la libertad de Trabajo no está reconocida constitucionalmente, entendiéndola como posibilidad de escoger, independientemente de intereses distintos al de la persona misma, la profesión o el oficio que capacita intelectual o técnicamente a una persona para procurar la satisfacción de una apetencia cultural o de subvenir los medios económicos para su subsistencia, siempre que esa actividad sea honesta y socialmente útil. El aspirante a seleccionar un oficio, tendrá que consultar otros intereses ajenos al exclusivamente personal, tendrá que atender, por ejemplo, al interés social y aceptar el trabajo que éste le imponga, el trabajo que el Estado considera socialmente necesario, y al ejercer la profesión lo hará en función social, es decir, cumpliendo una obligación que le es impuesta por el representante de la comunidad. Desaparecen, consecuentemente, las varias manifestaciones de la libertad de trabajo: la de seleccionar autónomamente la profesión, la de cesar voluntariamente o suspender su ejercicio, y la de variarla libremente; porque el trabajo se ejecuta únicamente para realizar una función social.

Si se acoge el criterio consagrado en artículo 39, la persona tiene libertad plena para seleccionar, independientemente, el oficio a que quiere dedicarse. Se le

reconoce una facultad y un derecho individual, cuyo ejercicio se desarrolla únicamente al servicio y utilidad de su titular, en provecho exclusivamente propio; y, también puede suspender voluntariamente ese ejercicio o cambiar de profesión, según su personal conveniencia.

Analizando los dos criterios, y armonizándolos creemos encontrar el espíritu que inspiró las normas, pues al concebir el trabajo en función social, no en el sentido de que el hombre debe trabajar en la tarea socialmente necesaria que le asigna el Estado, sino como la obligación para toda persona, sin excepción alguna, en principio, de trabajar, de desempeñar una labor, exigida por la solidaridad social, por la interdependencia entre los miembros de la comunidad, sin que nadie, por no necesitar lo económicamente o no placerle, pueda entregarse al ocio, dejar de hacer, tesis individualista resultante de la autonomía de la voluntad.

Observando la realidad de nuestro país consideramos, que la funcionalización del trabajo no ha tenido efecto, se ha respetado la tradicional libertad de escoger profesión u oficio y la de trabajar o no. Algunas medidas legales tienden a buscar una orientación social de la educación, creando incentivos para aquellas profesiones más necesarias en el proceso de tecnificación o industria

lización del país, pero sin carácter imperativo, y otras, en el campo tributario, a gravar menos la renta que proviene del esfuerzo personal del contribuyente, y a gravar más las de capital, con el objeto de promover la actividad de rentistas ociosos.

4.4.5 El Derecho de Huelga salvo en los Servicios Públicos

La Huelga, reconocida desde 1.919 por la ley 78, fué elevada a disposición constitucional, con el fin de dar mayor estabilidad a este derecho de reivindicación económica de la clase obrera. La estructura capitalista de la economía colombiana llevó al constituyente de 1.936 a institucionalizarla, correspondiendo al legislador reglamentar su ejercicio.

En los servicios públicos, por la primacía de los derechos de la comunidad sobre los de los trabajadores de las empresas encargadas de la prestación de los mismos, la huelga carece de garantías, y de llevarse a efecto se produciría un paro, con las consecuencias jurídicas que de tal declaratoria se generan; así mismo sería paro la cesación colectiva del trabajo en las empresas privadas, sin el lleno de las etapas preliminares (arreglo directo, mediación, pre-huelga) que la ley establece,

para evitar que aquella se produzca de manera súbita y sorpresiva.

4.4.6 Relaciones entre la Iglesia y el Estado

La Reforma Constitucional de 1.936 modificó sustancialmente las disposiciones de la Carta de 1.886 que hacían referencia a las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

La Constitución de 1.886 regulaba así este problema: consagró en el artículo 38 que la Religión Católica era la de la Nación, aceptando un hecho indiscutible, y diciéndolo con más propiedad que cuando se expresaba en los términos es "la del Estado"; "los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social, se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia". El artículo 39 protegía la opinión libre en materia religiosa y la práctica de cualquier culto. El artículo 40 permitía, es decir, toleraba los cultos no contrarios a la ley ni a la moral cristiana. El artículo 41 imponía la obligación de organizar la educación pública y de dirigirla en concordancia con la Religión Católica. El artículo 53 daba la libre administración de los asuntos interiores a la Iglesia, reconocía la jurisdicción eclesiástica y el ejercicio independiente

de la autoridad espiritual, sin necesidad de autorización del poder civil, e igualmente el de gozar por derecho propio de la personería jurídica sin el requisito de un reconocimiento especial, como el exigido, a las demás asociaciones. El artículo 55 eximía ciertos bienes inmuebles de propiedad eclesiástica de todo impuesto, y garantizaba la continuidad de su destinación permanente y exclusiva a los fines de la educación y el culto. Y el artículo 56 se acogía al sistema concordatario para regular las relaciones entre las dos potestades.

El artículo 34 del Acto Legislativo número 1 de 1.936 derogó expresamente los artículos 38, 39, 40, 53, 55 y 56 de la Constitución de 1.886 que consagraban prerrogativas especiales para la Iglesia Católica, es decir, se suprimieron los artículos confesionales de la Constitución de 1.886, a excepción del preámbulo, con lo cual, como dijo Alfonso López Pumarejo, "se le quebró una vértebra" a la Constitución de aquel año. Además, con la reforma o supresión de algunos artículos se abrió la puerta para que se pudiera iniciar la modificación del concordato, que tiene carácter de un tratado internacional, a través de una negociación con la Santa Sede. Sin embargo, este objetivo no se pudo realizar durante la República Liberal, así como tampoco se llevó a establecer el divorcio, ni se decidió a fondo sobre el matrimo

nio civil. Estas modificaciones tuvieron que esperar hasta la época de los gobiernos compartidos, producto del Frente Nacional, cuando tímidamente se dieron los pasos para una reforma concordataria en el año de 1.972, para liberalizar en algo las leyes sobre el matrimonio civil y divorcio.

Consideramos necesario señalar los diferentes criterios expuestos en el Congreso de 1.935, que después de encontrados debates fueron sintetizados en las diferentes normas del Acto Legislativo número 1 de 1.936 que hacían relación a la cuestión religiosa, el Senador José Vicente Combariza⁵ fué el encargado de hacer la ponencia sobre la cuestión religiosa; su pensamiento podemos sintetizar lo así; criticó el carácter teocrático y feudal del Estado, e hizo énfasis en la responsabilidad histórica del liberalismo en la transformación de las estructuras sociales y políticas que implicaban también cambios en la economía del país, reconoció la mayoría católica en el país, la necesidad de eliminar toda posibilidad de desatar una lucha religiosa. El senador Luis Cano propuso la fórmula que quedó consignada en el Acto Legislativo número 1 de 1.936 sobre la libertad de conciencia,

⁵COMBARIZA, José Vicente, citado por TIRADO MEJIA, en Ibid, p.150

y la libertad de culto, que incluía la fórmula sobre la que tanto se polemizó, de permitir el ejercicio de aquellos cultos que no fueran contrarios a la moral cristiana ni a las leyes, sustentando su tesis en los siguientes términos: "A mi me seduce una situación de armonía entre el Estado y la Iglesia, teniendo en cuenta que la religión Católica es de la mayoría de los Colombianos, pero sobre bases muy claras... Soy partidario de que no solamente se declare que el Estado respetará la Religión, porque es un simple cuestión de urbanidad"⁶.

Lo relacionado con la declaración de que la religión Católica era la de la mayoría de los Colombianos fue suprimida con base en la argumentación de Joaquín Caicedo Castilla: "Porque esa declaración produce un dilema claro: o no produce ningún efecto jurídico y entonces es inocua y no debe consignarse en la Constitución, o lo produce, y entonces es peligrosa".

En la Cámara la discusión se planteó entre quienes reivindicaban la necesidad de eliminar el término "moral cristiana" y sustituirlo por "orden legal", o por "moral pública", y quienes lo defendían. En la Comisión de

⁶CANO, Luis, citado por TIRADO MEJIA, en Ibid, p.191

la Cámara, en reñida votación, fué negada a la inclusión del término "moral cristiana" y sustituido por "orden moral". Finalmente, el asunto fué sometido a discusión de la plenaria de la corporación, en donde fué incluido el término "moral cristiana" tal como originalmente había sido consignado en el proyecto del Senado.

Lo anteriormente expuesto, llevó a un pronunciamiento enérgico por parte de la Iglesia Católica, y el 18 de Marzo de 1.936 todos los Obispos del país firmaron un manifiesto en el que condenaban el contenido de la Reforma en lo relacionado a la cuestión religiosa.

4.4.7 Libertad de Enseñanza

En la Constitución de 1.886, en armonía con las estipulaciones del concordato de 1.888, existía una restricción, eliminada en la Reforma de 1.936: la de que la enseñanza pública y privada se impartía en acuerdo con las normas de la doctrina cristiana, respetando la catolicidad unánime de nuestro pueblo. La Reforma prescindió de ese compromiso, aunque la norma concordataria subsiste por encima de la constitucional y tiene, por tanto, plena validez.

La libertad de enseñanza está consagrado entre nosotros

en el artículo 41 de la Constitución Nacional, que reza lo siguiente:

Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado, y obligatoria en el grado que señale la ley.

La libertad de enseñanza comprende lo siguiente: a) Derecho de los particulares para establecer institutos de enseñanzas. Si este derecho no existiera, sería ilusoria la libertad de aprender, porque el que quisiera obtener conocimientos tendría que dirigirse a una sola categoría de maestro; b) Libertad de cátedra, o sea la facultad que tienen los maestros y profesores de exponer sus ideas sin restricción alguna; c) Derecho de los padres a escoger o dar a sus hijos la enseñanza que corresponda a sus propias convicciones y a sus concepciones del mundo.

La libertad de enseñanza tiene sus límites en la necesidad de que el Estado inspeccione y vigile el funcionamiento de los establecimientos privados de educación por consideraciones de orden moral y científicas. Es un

derecho del Estado tomar medidas para que la enseñanza sea dada en condiciones satisfactorias desde el punto de vista moral, intelectual y material, pero sus derechos no deben ir más allá; no lo permiten ni excluir a priori ésta o aquella categoría de ciudadanos ni reservarse el monopolio de la enseñanza. El Estado puede, por consiguiente, señalar un mínimo de requisitos técnicos para abrir establecimientos de educación, fijar el plan de estudios y los programas mínimos de las asignaturas, determinar algunos métodos de enseñanzas, etc., pero sin contrariar los principios que realizan o hacen efectiva la libertad de enseñanza.

El último inciso del artículo 41 de la Constitución Nacional estatuye que "La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señale la ley". Declaración meramente teórica, hasta hoy, porque ni el número de profesores ni el de escuelas, ni los recursos presupuestales para educación, son suficientes para erradicar el analfabetismo.

4.4.8 La Nacionalidad

La Constitución de 1.886 establecía lo siguiente:

Son nacionales colombianos:

1° Por nacimiento:

Los naturales de Colombia con una de dos condiciones: que el padre o la madre también lo hayan sido, o que siendo hijo de extranjeros se hallen domiciliados en la República.

Los hijos legítimos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República, se considerarán colombianos de nacimiento para los efectos de las leyes que exijan esta calidad.

2° Por origen y vecindad:

1.) Los que siendo hijos de padre o madre naturales de Colombia, y habiendo nacido en el extranjero se domiciliaren en la República;

2.) Los hispanoamericanos que ante la municipalidad del lugar en donde se establecieran pidieren ser inscritos como colombianos.

3° Por adopción:

Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de ciudadanía.

Al régimen de la Constitución de 1.886 se le pueden hacer las siguientes críticas:

1a) La nacionalidad por nacimiento y por origen es lo mismo y por lo tanto no hay lugar a hacer distinciones;

2a) Es absurdo y contra la igualdad de las personas exigir la calidad de hijo legítimo para obtener la nacionalidad.

3a) Es antitécnico colocar a los hispanoamericanos dentro de la nacionalidad por origen y

4a) La Constitución no comprendía a los brasi.

leños y no daba ningún control sobre los hispanoamericanos.⁷

La Reforma de 1.936, en materia de nacionalidad, consagró lo siguiente:

Son nacionales colombianos:

1.) Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o que siendo hijos de extranjeros se hallen domiciliados en la República.

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

2.) Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan cartas de naturalización;

b) Los hispanoamericanos y brasileños por nacimiento que, con autorización del gobierno, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad del lugar donde se establecieron".

Las reformas introducidas por el Acto Legislativo número 1 de 1.936, pueden resumirse así: a) No se exige la calidad de hijo legítimo; b) La Constitución de 1.886 establecía que eran nacionales por nacimiento los nacidos

49087

⁷ MONROY CABRA, Marco Gerardo. Tratado de Derecho Internacional Privado. 3ed. Bogotá, Temis, 1.983, p.114.

en Colombia. No contemplaba el caso del nacido en Colombia de padre no natural de Colombia, pero nacional; c) Se extiende la Nacionalidad a los brasileños; d) Exige a los hispanoamericanos y brasileños que sean por nacimiento; e) En la Constitución de 1.886 bastaba la simple declaración del hispanoamericano ante la municipalidad respectiva.

4.4.9 Igualdad jurídica entre extranjeros y colombianos, salvo en los derechos políticos

El artículo 11 de la Constitución Nacional, establece: los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se concedan a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Gozarán así mismo los extranjeros en el territorio de la República de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o las leyes.

Los derechos políticos se reservarán a los nacionales.

El constituyente de 1.936 acogió la corriente universal de excluir a los extranjeros del goce de los derechos políticos. El texto citado adopta el sistema de la Igualdad Jurídica que se fundamenta en la igualdad de las personas ante la ley.

4.5 REFORMAS LEGISLATIVAS.

El gobierno, para dar cumplimiento a sus programas y corresponder a las expectativas creadas por la República Liberal, no se conformó con llevar a cabo la Reforma Constitucional que consagró los principios estudiados, sino que también hizo reformas legislativas, para lograr la transformación integral de las instituciones de nuestro país. En consecuencia, se adelantó una Reforma Tributaria mediante la cual se gravaron las rentas, y a través de impuestos directos, se surtió de recursos al Estado para que pudiera ejercitar las labores intervencionistas que por la reforma se le adjudicaban. Se dictó la ley 45 de 1.936 con miras a borrar distinciones entre hijos legítimos y naturales. Se fortaleció la educación pública y organizó la educación superior por medio de la ley 65 de 1.935 que reguló el funcionamiento de la Universidad Nacional. Se dictó la ley 200 de 1.936, Ley de Tierras, con el propósito de democratizar la tenencia de la tierra, dar una función social a la propiedad agraria y solucionar los agudos conflictos que se vivían en el campo. Se expidió un código penal de orientación positivista. Y el gobierno propició el movimiento laboral y la sindicalización.

5. REFORMA DE 1.945

5.1 ANTECEDENTES

En el segundo gobierno del Presidente Alfonso López Pumarejo (1.942-1.946), unos militares sublevados el 10 de Julio de 1.944, intimaron a prisión al Presidente en la ciudad de Pasto en donde se encontraba con el objeto de presenciar unas maniobras del ejército. Uno de los insurrectos le presentó un documento donde el Presidente renunciaba voluntariamente a su cargo y designaba en el mando al Coronel Diógenes Gil; ante tal exigencia el Presidente se negó a firmar. Al conocerse la noticia en Bogotá, el primer Designado Doctor Darío Echandía, asumió la Presidencia, se hizo reconocer por las tropas y con el concurso eficaz del Ministro de Gobierno, Alberto Lleras Camargo, tomó todas las medidas necesarias para mantener el orden público en tal emergencia. El Presidente López regresó el día 12 a Bogotá y reasumió el mando.

El frustrado movimiento sedicioso, revelador de una

honda crisis política y de la inconformidad de algunos sectores de las Fuerzas Armadas con el gobierno, tuvo serias implicaciones en la vida institucional de la República, pues de una parte el ejecutivo hizo uso por primera vez de las facultades que otorga el estado de sitio para legislar, y de otra se quiso conjurar una crisis estrictamente política con una reforma constitucional.

El golpe de Pasto, la sublevación de los presos condenados por delitos contra la seguridad pública en la Penitenciaría Central de Bogotá el 1° de Junio de 1.945, la renuncia del Presidente Alfonso López Pumarejo aceptada por el Senado en su sesión el 2 de Agosto de 1.945, crearon una tensa situación política que culminó con la elección como Designado, del Ministro Alberto Lleras Camargo, y la promoción por éste de una Reforma Constitucional.

5.2 ORIENTACION DE LA REFORMA

La Reforma de 1.945, llevada a cabo por los dos partidos tradicionales, tuvo por objeto tecnificar las labores del Congreso y fortalecer la Rama Ejecutiva del Poder Público.

En su alocución del 3 de Junio de 1.944, el Ministro de Gobierno, Alberto Lleras Camargo, explicó el sentido y los alcances de la Reforma Constitucional que el gobierno no presentaría al Congreso el 20 de Julio siguiente:

Quienes ambicionen una revolución institucional van a sentirse defraudados, el gobierno no va a proponer sino una reforma. Pero no una reforma que reorganice otra vez la Nación Colombiana, sino que afiance, consolide, haga perdurable la organización que ya tiene. Hace tiempo que los colombianos se muestran insatisfechos de la eficacia de su sistema de gobierno... Hace años se vienen proponiendo remedios. Pero probablemente porque las soluciones son sencillas, directas, claras, hasta cierto punto fáciles de llevar a la práctica, y no dan campo a muchas discusiones que estimulen las pasiones políticas, nos agolpamos, enardecidos y recelosos, tratando de forzar una puerta que con un leve empujón se abriría sin resistencia.⁸

El Presidente López, por su parte expresó que:

Las enmiendas procuraban un ejecutivo más eficaz, adaptado a los sistemas administrativos de los Estados modernos; un legislativo más ágil y actuante, depurado de los vicios que han originado su desprestigio; y una rama judicial independiente y dignificada, en forma que los jueces sean las más altas autoridades morales y científicas en la aplicación de las leyes.⁹

⁸LLERAS CAMARGO, Alberto citado por HENAO HIDRON, Javier. Panorama del Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá, Temis, 1985, p.43

⁹LOPEZ PUMAREJO, Alfonso, citado por HENAO HIDRON, en Ibid, p.44

5.3 CONTENIDO

El Acto Legislativo número 1 de 1.945, expedido por el Congreso de la República con la colaboración de los partidos liberal y conservador, comprende lo siguiente:

- Establecimiento de la elección popular de los Senadores y de las circunscripciones departamentales para la elección de diputados.

- Se crearon las comisiones permanentes del Congreso, donde debe dársele el primer debate a los proyectos de ley.

- Reglamentación de la aprobación de los proyectos de ley, dándosele dos debates en cada Cámara, en vez de tres, correspondiendo el primer debate a la respectiva Comisión Constitucional Permanente, lo cual tecnificaba el trabajo parlamentario.

- Se dispuso que el Congreso para decretar las obras públicas debe hacerlo mediante planes y programas previamente aprobados por ley preexistente.

- Reglamentación de un nuevo tipo de leyes, distinto de las ordinarias, como expedición de códigos, planes

y programas para el fomento de la economía nacional, modificación de la división general del territorio y demás divisiones territoriales, fijación de bases y condiciones para la creación de los municipios y las orgánicas del presupuesto nacional, las cuales requieren la mayoría absoluta de votos para su aprobación y ser presentados sus proyectos por los Ministros del Despacho o adoptados por la comisión correspondiente.

- Los suplentes de los Senadores y Representantes no serán personales sino numéricos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en las respectivas listas electorales, y no habrá segundo suplente.

- Se estableció la regla según la cual dentro del mismo período constitucional nadie puede ser elegido Senador y Representante, ni para el mismo cargo por más de una circunscripción electoral.

- Se facultó al Presidente de la República para hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto de ley, tanto en las comisiones como en las cámaras, en forma tal que deba decidirse sobre él dentro del término de 30 días; en caso de insistencia del Presidente dicho proyecto queda con prelación sobre cualquier asunto, hasta que la Cámara respectiva resuelva sobre él.

90

- Se determinó un solo medio para la reforma de la Constitución, a través de un Acto Legislativo aprobado por el Congreso en dos legislaturas ordinarias.

- Se dictaron normas sobre la iniciativa en materia de gastos y las facultades del Congreso para aumentarlos o disminuirlos. La iniciativa parlamentaria en materia de presupuesto se vió restringida. El ejecutivo dejó de ser un simple ponente, sometido luego a la decisión soberana del Congreso. Surgieron dos normas básicas: la prohibición al Congreso y al gobierno de proponer el aumento o la inclusión de un nuevo gasto, si con ello se altera el equilibrio presupuestal; y la prohibición al Congreso de eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas para el gobierno y referentes al servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado o la atención completa de los servicios ordinarios de la administración.

- El legislador quedó autorizado de manera general para establecer diversas categorías de municipios, de acuerdo con su población, sus recursos fiscales e importancia económica, y recibió el encargo de organizar a la capital de la República como Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario.

- Se autorizó la creación de Departamentos Administrativos que requiera el servicio público, con el fin de separar y tecnificar funciones adscritas a los ministerios.

- Se suprimió la Segunda Designatura. Este sistema fué consagrado por el Acto Legislativo número 3 de 1.910, el cual establece que "el Congreso elegiría anualmente dos Designados". Lo anterior fué reemplazado por la elección de un solo Designado cada dos años, elegido por la misma corporación; esto contribuyó a la supresión de la atribución conferida al primer designado desde 1.914, de presidir el Consejo de Estado.

- El control de los decretos del gobierno, de carácter administrativo, por acusaciones provenientes de inconstitucionalidad o ilegalidad, se asignó al Consejo de Estado. Ratificándose la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pues ésta seguiría conociendo de las demandas de inexequibilidad de todas las leyes y de los decretos asimilables a las leyes por su contenido material, es decir, los dictados en ejercicio de las facultades de que tratan el artículo 76, ordinales 11 y 12, y el 121 y 122 de la Constitución Nacional.

- Se declaró que la justicia es un servicio público.

a cargo de la Nación.

- Para garantizar la independencia de la rama jurisdiccional, prescribió que las sanciones disciplinarias a los magistrados y jueces sólo puede imponerlas el respectivo superior y consagró con sana lógica la incompatibilidad de esos cargos con el desempeño de cualquier otro atribuido, excepto los de carácter docente, y con toda participación en el ejercicio de la abogacía, profesión que, de otra parte, recibió protección especial.

- Autorizó al Legislador para establecer la carrera judicial y la jurisdicción del trabajo.

- Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serían nombrados por el Congreso.

- Consagró que el Procurador General de la Nación sería nombrado por la Cámara de Representantes de ternas enviadas por el Presidente.

- Se le dió entidad constitucional a la Contraloría General de la República y se dispuso que el Contralor fuera elegido por la Cámara de Representantes para período de dos años.

- Se dió la ciudadanía a la mujer mayor de 21 años, pero reservó a los varones la función del sufragio y la capacidad para ser elegidos popularmente.

- Los miembros de los cuerpos armados de carácter permanente no pueden ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en debate político.

5.4 CONSIDERACIONES PERSONALES

Consideramos que el constituyente de 1.945, no buscó con la reforma de ese año, reorganizar las instituciones existentes, sino afianzarlas, adaptarlas a las necesidades del Estado moderno.

Esta reforma fué ante todo de carácter técnico, mantuvo los principios de orientación socialistas inspiradores de reforma de 1.936.

6. REFORMA PLEBISCITARIA DE 1.957

6.1 ANTECEDENTES

6.1.1 El 9 de Abril de 1948

El asesinato del jefe liberal, y gran líder popular, Doctor Jorge Eliécer Gaitán, desató de inmediato una ola de violencia. A partir de entonces los odios políticos renacieron con no conocidas manifestaciones de salvajismo e inundaron en sangre las zonas rurales del país.

Esta luctuosa fecha de la patria partió en dos la historia Nacional, y a juicio de Uribe Vargas "con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, la República sufrió tremendo sacudimiento, y puede decirse que aquélla fué una nueva frustración histórica, dentro del proceso gradual que el liberalismo había impulsado para introducirle acento

socialista a nuestra democracia¹⁰.

Las causas que dieron origen a este fenómeno de carácter social, pueden dividirse en :

6.1.1.1 Causas Mediatas

6.1.1.1.1 Sociológicas

Nuestro país no se había estructurado como Nación, ni se había logrado el equilibrio social indispensable para asegurar la paz a ciudadana y crear cultura. El analfabetismo, la miseria, el marginamiento y una crisis general de valores universales crearon un explosivo clima de inconfianza que estalló el 9 de Abril.

6.1.1.1.2 Políticas

Las fallas y deficiencias de nuestras instituciones políticas y jurídicas, cuya acción no satisface las necesidades colectivas, y el ambiente de intolerancia en que se desenvolvían las luchas entre los partidos políticos.

¹⁰URIBE VARGAS, Citado por RIVADENEIRA, Antonio José. Historia Constitucional de Colombia 1510-1978. Bogotá, Horizonte, 1978, p.149.

6.1.1.1.3 Fiscales

El injusto sistema tributario, orientado a gravar más los consumos y rentas de trabajo que las rentas de capital y las propiedades.

6.1.1.1.4 Económicas

El subdesarrollo que ha permitido la formación de un núcleo de pocos pero absorbentes capitales, frente a las grandes masas de campesinos y artesanos de bajos ingresos, con un nivel de vida precario y calamitoso.

6.1.1.1.5 Sociales

La concentración de las riquezas en grupos privilegiados ha determinado, por contraste, un estado de miseria y marginamiento en las clases populares, cuya aflictiva situación social se hace más grave con la especulación, la ignorancia y el desempleo.

6.1.1.2 Causas Inmediatas

6.1.1.2.1 La Violencia Política

Tolerada o ejercida por las autoridades.

6.1.1.2.2 Los Gastos Suntuarios

Efectuados con motivo de los preparativos de la IX Conferencia Internacional Panamericana.

6.1.1.2.3 El Asesinato del Doctor Jorge Eliécer Gaitán

Los hechos se desencadenaron a partir de la una de la tarde, cuando empezó a circular la noticia de la muerte de Gaitán, presentaron tres fases diferentes:

La primera marca la explosión de la ira popular que se descargó iracunda contra el autor de los disparos fatales, Juan Roa Sierra, cuyos despojos fueron abandonados por la muchedumbre frente al Palacio Presidencial.

La segunda fase, en la cual se adivina ya un propósito evidentemente revolucionario, cubre la marcha del pueblo sobre el Palacio para deponer al Presidente y alcanzar el poder. El intento se frustró por la resistencia del batallón Guardia Presidencial.

La tercera y última fase corresponde a los actos de vandalismo y depredación que dejaron semidestruida la capital de la República.

98

Importantes sectores de opinión se inclinaban por un cambio de gobierno. Así lo entendió el jefe conservador Laureano Gómez cuando propuso la constitución de una junta militar, y así lo entendieron los jefes liberales que se presentaron a palacio aquella noche trágica. Los acontecimientos tomaron otro rumbo cuando el Presidente Ospina Pérez se negó a dimitir porque, según su testimonio, "se sentaría el precedente funesto de que la legalidad debe ser quebrantada en Colombia, por sistemas de insurrección y porque se iniciarían en el país una cadena de cambios de gobierno por medio de la fuerza"¹¹.

6.1.2 El golpe de Estado del 9 de Noviembre de 1949

El 9 de Noviembre de 1949 llegó a su punto culminante el conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso, cuando el Presidente de la Cámara de Representantes dirigió al Presidente de la República, Mariano Ospina Pérez, un oficio inquiriéndole cuál sería su conducta si la Cámara resolvía acusarlo ante el Senado en ejercicio de la atribución 5ª del artículo 102 de la Constitución Nacional. El Presidente ante la posibilidad de ser acusado por la Cámara (de mayoría liberal) ante el Senado, por medio del Decreto

¹¹OSPINA PEREZ, Mariano, Citado por RIVANEIRA, Antonio José, Ibid, p.152.

99

3513 de la misma fecha, declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la Nación, contra el parecer del Consejo de Estado, entidad ésta que conceptuó que el propio gobierno era quien organizaba, fomentaba y ponía a actuar la violencia a todo lo largo y ancho del territorio Nacional. Simultáneamente estableció el gobierno la censura de la prensa y de la radio, suprimió la libertad de reunión, impidió a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado el ejercicio normal de la atribución constitucional de anular los actos del propio gobierno por los motivos señalados en la carta fundamental y en las leyes, y por decreto 3520 del propio 9 de Noviembre suspendió las sesiones ordinarias del Congreso, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, y por medio de la fuerza el gobierno no impidió esa misma tarde el acceso de los representantes del pueblo al Capitolio Nacional.

A partir de esta fecha se dió permanencia al régimen excepcional del estado de sitio y mediante el expediente de las facultades conferidas al ejecutivo por el artículo 121 de la Constitución Nacional, el gobierno usurpó las funciones del Legislador y excediendo sus facultades constitucionales derogó la legislación vigente, expidió códigos y en una palabra, intervino discrecionalmente en todas las esferas de la actividad pública, hasta el

punto de que el partido de oposición, víctima de atroz persecución, quedó marginado de toda actividad política. Los liberales se abstuvieron de concurrir a los comicios electorales el 27 de Noviembre de 1949, en los cuales se eligió a Laureano Gómez Castro.

6.1.3 El Golpe de Estado del 13 de Junio de 1953

La mayor aspiración del Doctor Laureano Gómez al llegar al poder el 7 de Agosto de 1950 se cifró en la expedición de una carta constitucional de típica orientación totalitaria.

Por medio del Acto Legislativo número 1 de 1952 se convocó una Asamblea Nacional Constituyente encargada de expedir la nueva Constitución del Estado y el 9 de Junio de 1953 salió a luz pública el proyecto redactado al efecto por el gobierno. Las disposiciones de este proyecto eran las siguientes : privaba de la nacionalidad colombiana a los hijos de padres extranjeros nacidos en el país; extinguía la libertad de cultos; quitaba a la Corte Suprema la jurisdicción constitucional y se la atribuía al Consejo de Estado; establecía la irresponsabilidad presidencial y creaba la vicepresidencia; introducía la innovación del orden público económico; instituía el Senado Corporativo; al derogar el artículo 29

de la Constitución Nacional, creaba la posibilidad de establecer por ley la pena de muerte; en materia de libertad de imprenta estatuyó que la prensa tenía el carácter de servicio público y como tal debía regularse; establecía que el colombiano que en el interior o exterior del Estado de palabra o por escrito, atente contra el prestigio de las autoridades y de las instituciones del país, será juzgado y penado como traidor.

El intento de reunir una Asamblea Nacional Constituyente, de carácter corporativo, para presentarle el proyecto de reforma de Estatuto Fundamental resultó frustrado por el golpe de Estado del 13 de Junio de 1953, encabezada por el Comandante de las Fuerzas Armadas, Teniente General Gustavo Rojas Pinilla.

Como testimonio de la gravísima situación que vivía el país en ese momento, transcribimos apartes de la alocución del General al momento de tomar el mando:

No más sangre, no más depredaciones, a nombre de ningún partido político, no más rencillas entre hijos de la misma Colombia inmortal. Paz, Derecho, Libertad, Justicia para todos, sin diferenciaciones y de manera preferente para las clases menos favorecidas de la fortuna, para los obreros y los menesterosos. La patria no puede vivir tranquila mientras tenga hijos con hambre o en desnudez.

Las fuerzas Armadas estarán en el poder por el

tiempo necesario para organizar las condiciones en que puedan realizarse unas elecciones puras, de las que salga por los sistemas genuinamente democráticos, los Legisladores y los Jueces que el pueblo colombiano quiera darse en plena libertad¹².

El jefe del Estado reunió, la ya convocada Asamblea Nacional Constituyente "Anac", y ésta, por el Acto legislativo número 1 de 1953 declara vacante la Presidencia de la República y legitimó el título del Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, para ejercer el cargo por el resto del período presidencial en curso.

El número de integrantes de la Anac fué ampliado por el Acto Legislativo número 1 de 1954, así : en 22 diputados liberales más; 12 conservadores; dos por la Iglesia Católica y dos por las Fuerzas Armadas, quedando autorizado el Presidente para designar dichos diputados, con excepción de los representantes de la Iglesia, cuyo nombramiento correspondía al Cardenal-arzobispo de Bogotá.

El 27 de Julio de 1954, la Asamblea Nacional reeligió al General Gustavo Rojas Pinilla. La Anac se convirtió

¹²ROJAS PINILLA, Gustavo; Citado por RIVADENEIRA, Antonio, Ibid, p. 159.

en instrumento del gobierno. Y éste, no obstante los buenos augurios iniciales y el haber logrado disminuir notoriamente el vandalismo, fué deslizando hacia la dictadura. Los universitarios fueron los primeros en manifestar su inconformidad por hechos atentatorios de la dignidad universitaria. Después los partidos políticos que no veían bien ni el pretendido binomio "pueblo fuerzas armadas", en el cual se amparaba la dictadura para excluirlos de la administración pública, ni la de terminación inmodificable de una segunda elección presidencial anunciada por los militares. Finalmente, los industriales realizaron un paro nacional que precipitó los acontecimientos.

El 10 de Mayo de 1957, el dictador, abrumado por sus errores e improvidencias, cede al impulso arrollador de la opinión que se oponía a su reelección y un acto discrecional, designa a sus sucesores, se separa del mando y viaja al exterior.

El frente civil, organizado como movimiento de resistencia civil, respalda a la Junta Militar de Gobierno constituida por el dictador y organiza el retorno a la normalidad constitucional, quebrantada desde el año 1949.

6.2 GESTACION DE LA REFORMA PLEBISCITARIA DE 1957

La tregua de la convivencia y el entendimiento entre los partidos, que luego institucionalizó el plebiscito, se originó en la carta que el expresidente Alfonso López Pumarejo envió el 2 de Marzo de 1956 al Directorio Liberal de Antioquia, en la cual expresó que el liberalismo podría allanarse a votar por un candidato conservador a la Presidencia de la República que garantizara todos los ciudadanos el pleno goce de las tradicionales libertades y garantías, entonces desconodidas por la dictadura e insinuó la convocatoria de una Asamblea Constituyente para que extendiera al Consejo de Ministros la representación proporcional de los partidos en el Congreso y acabar así con el exclusivismo burocrático, causa de la discordia ciudadana.

En un principio el expresidente Mariano Ospina Pérez no estuvo de acuerdo con la participación del conservatismo en un movimiento contra Rojas Pinilla, lo cual indujo al Expresidente Lleras Camargo a viajar a España, en donde estaba exiliado Laureano Gómez. En la localidad catalana de BENIDOM, del 19 al 20 de Julio, los jefes políticos dialogaron y formularon una declaración en que sentaron las bases para una política conjunta de los dos partidos tradicionales, destinado a terminar con la dictadura y

devolver a la Nación al pleno ejercicio de las instituciones representativas. Este acuerdo es conocido como PACTO DE BENIDORM.

El grupo dirigido por Mariano Ospina Pérez expresó su inconformidad con el acuerdo de Benidorm; pero ante la inminencia de la reelección de Rojas Pinilla, decidió suscribir con el liberalismo en Bogotá el pacto del 20 de Marzo de 1957, en el cual se aceptaba la propuesta de lanzar un candidato conservador para la presidencia de la República, pero no hubo acuerdo sobre el nombre del mismo. Este acuerdo es conocido como PACTO DE BOGOTA.

Derrocado Rojas Pinilla hubo desacuerdo en cuanto a la mecánica a seguir para desarrollar los acuerdos de Benidorm y de Bogotá, lo cual conllevó a que el ex-presidente Lleras Camargo viajara a Sitges España para entrevistarse nuevamente con el ex-presidente Laureano Gómez; suscribiendo un nuevo acuerdo en donde se condenaba la tiranía, la ilegalidad, el crimen, la violencia, la corrupción y la venalidad; y a la vez formuló una propuesta concreta a los partidos y a la Junta Militar de Gobierno sobre convocatoria de un plebiscito para reformar la Constitución Nacional, con el objeto de conceder los derechos civiles a la mujer, establecer la paridad en las corporaciones públicas de elección popular y en el gabi

nete, fijar en las dos terceras partes la mayoría necesaria para aprobar los actos de las corporaciones públicas y señalar una fecha de elecciones para que el nuevo presidente pudiera iniciar funciones el 7 de Agosto de 1958. Este acuerdo es conocido como PACTO DE SITGES.

El Congreso, por mandato constitucional, es el organismo encargado de llevar a cabo una Reforma Constitucional, pero encontrándose éste clausurado desde 1949, se optó por recurrir al constituyente primario para que éste, directamente, manifestara su voluntad acerca de las enmiendas propuestas. De común acuerdo con los dirigentes políticos, la Junta Militar de Gobierno convocó un plebiscito al cual podrían concurrir, para votar afirmativa o negativamente sus disposiciones, los colombianos mayores de 21 años, no privados de su derecho de ciudadanía, los que, con respecto a las mujeres, eran conferidos por el mismo acto plebiscitario.

6.3 CONTENIDO DE LA REFORMA PLEBISCITARIA DE 1957

El Plebiscito es la concreción en fórmulas constitucionales de los acuerdos bipartidistas de Sitges y Benidorm, votado afirmativamente por los 4'397.090 de colombianos, el 1º de Diciembre de 1957.

Pasaremos en seguida a analizar su contenido:

107

- Reitera, en su preámbulo, la invocación a Dios, fuente suprema de toda autoridad y el reconocimiento de que la religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación.

- Expresa que la Constitución Política de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el Acto Legislativo número 1 de 1947, y las modificaciones contenidas en el presente plebiscito. Quedaron así excluidos los Actos Legislativos expedidos por la Anac.

- Se le concedió la plenitud de los derechos políticos a la mujer. Esta disposición había sido aprobada por la Anac mediante el Acto Legislativo número 3 de 1954, pero como el plebiscito dejó sin valor los Actos de ésta, fué necesario incorporarla.

- Estableció que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente las responsabilidades del gobierno, y que éste se ejerza a nombre de los dos.

- Consagró la paridad política en las Cámaras Legislativas, las Asambleas Departamentales y en los Concejos Municipales.

- Estableció la paridad política en los Ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la carrera administrativa. Sólo en el nombramiento de los Ministros se apartó el plebiscito de la paridad, al consignar un procedimiento de origen parlamentario : la designación de aquéllos por el Presidente, atendiendo a la proporción en que los partidos políticos estuviesen representados en el Congreso.

- Estableció la paridad política en la rama judicial.

- Se estableció la votación calificada de las dos terceras partes en el Congreso, las Asambleas, los Concejos y demás corporaciones públicas.

- Inversión de no menos del 10% del presupuesto nacional de gastos para la educación pública. Porcentaje insuficiente pero demostrativo del interés del nuevo sistema en disminuir las partidas destinadas al orden público, que fueron altísimas desde 1948 hasta entonces.

- Se facultó al legislador para organizar la Carrera Administrativa, en forma tal que los ascensos se efectúen atendiendo dos méritos y antigüedad de los aspirantes. Esta facultad al Legislador sólo vino a tener vigencia a partir de 1968 con la expedición de los Decretos extraordinarios 2400 y 3074.

- Carácter vitalicio para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los consejeros de Estado, mientras observen buena conducta y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso, y estableció el sistema de la cooptación para llenar las vacantes.

Se reitera además, el mandato imperativo del constituyente del 45 : "la ley organizará la carrera judicial".

- Consagró asignaciones diarias durante el término de las sesiones, para congresistas y diputados.

- Legalización de la Junta Militar de Gobierno hasta el 7 de Agosto de 1958, fecha en la cual tomará posesión el Presidente elegido popularmente.

- Señaló que a partir del 20 de Julio de 1958, sesionaría ordinariamente el Congreso.

6.4 Complemento de la Reforma Plebiscitaria

La alternación de los partidos en el poder fué establecida como complemento de la Reforma Plebiscitaria por medio del Acto Legislativo número 1 de 1959, el cual dispuso que "en los tres períodos constitucionales comprendidos entre el 7 de Agosto de 1962 y el 7 de Agosto de 1974, el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal, que la elección que se hiciere contraviniendo esta disposición será nula y que el Designado debe ser de la misma filiación política del Presidente".

7. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968

7.1 ANTECEDENTES

La clausura del Congreso desde el año 1949 hasta 1958*, cuando sesionó ordinariamente por mandato del plebiscito de 1957, trajo como consecuencia que durante los primeros gobiernos del Frente Nacional, este órgano del poder público no ejerciera su función fundamental, cual es la de legislar. Esta función, en todas las áreas, era ejercida por el ejecutivo, amparado en el artículo 121 de la Constitución Nacional, dándose así una concentración de poderes fortaleciéndose de esta manera esa rama del poder público.

Para ilustrar lo expuesto anteriormente consideramos oportuno transcribir apartes del prólogo del libro "La Refor

*En 1949, el Congreso fué clausurado por el Presidente Mariano Ospina Pérez; y durante la dictadura del General Rojas Pinilla sesionó la Asamblea Nacional Constituyente (Anac) que se atribuyó a sí mismo las funciones legislativas de las Cámaras; no altera esta apreciación el corto período de sesiones que tuvo el Congreso de 1951.

ma Constitucional" de 1968 de Jaime Vidal Perdomo, escrito por el expresidente Carlos Lleras Restrepo, gestor de esa reforma, por lo cual tiene una visión completa de los fenómenos que conllevaron a ésta.

La modificación introducida por el Congreso, ya bajo el primer gobierno del Frente Nacional, al artículo 121 de la Constitución Nacional no llenó los objetivos que con ella se perseguía. Nada se estableció en su texto para eliminar la viciosa interpretación que se había venido dando a dicho artículo y, de otro lado, al establecer que el Congreso estaría forzosamente reunido mientras estuviera en vigencia el estado de sitio, creó en las Cámaras el interés de que dicho estado de excepción se conservara por tiempo indefinido, como lo demuestra la experiencia de los años siguientes.

Pronto se volvió a caer en la tentación de regular, invocando el artículo 121, materias propias de la competencia del Congreso y extrañas en un todo a los fenómenos de perturbación del orden público. Es verdad que el ejecutivo quiso, cada vez en que se acudió a este procedimiento, que se reemplazaran prontamente por leyes ordinarias los estatutos dictados y presentó al Congreso los proyectos correspondientes. Las Cámaras, como es obvio, no tienen la facultad de derogar providencias dictadas con invocación de los poderes que nacen de la declaratoria del estado de sitio; entonces lo que correspondía era que una vez reglamentada por la ley la materia contemplada en los decretos, éstos se derogaran por el ejecutivo o bien cesaran de regir automáticamente al levantarse el estado de sitio.

Pero no era visible en el Congreso el deseo de que se volviera a la normalidad jurídica, puesto que esta vuelta implicaba el que las sesiones legislativas no se tuvieran que prorrogar forzosamente al término del período ordinario. Ningún interés existió en dictar las leyes propuestas por el ejecutivo durante

la administración Valencia, y ésta y la que la sucedió se vieron colocadas ante el dilema de mantener indefinidamente el estado de sitio, aunque no existiera conmoción del orden público que justificara esa conducta o levantar tal estado dejando que automáticamente cesaran de regir las normas dictadas con invocación del artículo 121.

Se estaba desembocando de nuevo, fatalmente, en la más anómala concentración de poder y se aceptaba como cosa natural, por el mismo Congreso, que el ejecutivo regulara por medio de decretos materias extrañas al restablecimiento del orden público y claramente asignadas por la constitución a la competencia de las Cámaras.

El Acto Legislativo número 1 de 1968, vino a enmendar esa tendencia destructora del equilibrio entre las distintas ramas del poder público mediante la determinación de que no es forzoso que el Congreso esté reunido mientras subsiste al estado de sitio, aunque éste en "Ningún caso" impide su funcionamiento normal. Añade el texto que "por consiguiente, éste (el Congreso) se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias cuando el gobierno lo convoque"¹³.

7.2 OBJETIVOS DE LA REFORMA

Los objetivos de esta reforma eran los siguientes:

- Modernizar el Estado.
- Efectuar una redistribución de funciones entre la Rama Ejecutiva y Legislativa del Poder Público.

¹³ LLERAS RESTREPO, Carlos, Citado por VIDAL PERDOMO, Jaime. La Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970, p.4-5.

- Tecnificar el funcionamiento del Congreso y reducir el número de sus integrantes.
- Actualizar el régimen administrativo de la Nación, Departamentos y Municipios.
- Anticipar la finalización de algunas reglas del sistema de los gobiernos compartidos o paritarios.
- Precisar las facultades concedidas por el artículo 121 de la Constitución Nacional al Presidente de la República.
- Crear el estado de emergencia económica o social para conjurar las crisis que no sean de orden político.
- Facultar al Presidente para delegar en los gobernadores funciones de los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, buscando así una mayor descentralización administrativa.
- Perfeccionar el sistema del control constitucional creando la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

7.3 PROYECTOS PRESENTADOS

El ejecutivo por intermedio del Ministro de Gobierno Misa

el Pastrana Borrero, presentó al estudio y decisión del Congreso tres proyectos sucesivos de reforma constitucional. Además el Movimiento Revolucionario Liberal (M.R.L.) presentó otro proyecto de Acto Legislativo. Ninguno de estos proyectos obtuvo su total aprobación por el Congreso, sino un proyecto donde se complementaron los anteriores. A continuación estudiaremos cada uno de ellos:

7.3.1 Primer Proyecto

Contiene las normas para la distribución de competencias entre el Congreso y el ejecutivo, dando a este último la iniciativa en materia fiscal, y aumentando su ámbito de intervención, mientras se procura otorgar al parlamento instrumentos más eficaces para el control sobre la acción del gobierno nacional.

Este proyecto fué producto de las recomendaciones de un comité operativo integrado por : Francisco de Paula Pérez; Hernán Zea Hernández, Alvaro Leal, Enrique Pardo Parra, Carlos Augusto Noriega, Hernán Toro Agudelo, Jacobo Pérez Escobar. Luis Carlos SÁCHICA, Jaime Vidal Perdomo y Bernardo Zuleta Torres. Sus principales aspectos son los siguientes:

- Dirección del gasto público por el ejecutivo, para hacer efectivo el principio esencial de que no puede decretarse ningún gasto que no tenga respaldo en un recurso para satisfacerlo, y convertir el presupuesto en el eje central de la política de cada gobierno.

- Derogación del Acto Legislativo número 1 de 1960 sobre reuniones especiales del Congreso mientras dure el estado de sitio, y, en su reemplazo, obligación de reunirse, por derecho propio, durante el período de sesiones ordinarias; vencido el cual continuará laborando una comisión interparlamentaria especial de 10 senadores y 10 representantes, para efecto de decidir que cualquiera de los decretos que dicta el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del artículo 121, pase a la Corte Suprema de Justicia a fin de resolver definitivamente acerca de su constitucionalidad.

- Iniciativa privativa del gobierno sobre leyes-cuadro, en procura de un equilibrio, que la teoría y la práctica aconsejan, entre las facultades del legislador y el gobierno.

- Intervención del Estado, por mandato de la ley, inclusive cuando el gobierno esté revestido de facultades extraordinarias, suprimiéndose la restricción consagrada

en el artículo 32 inciso 2º.

- Norma tendiente a hacer desaparecer la antitécnica costumbre parlamentaria conocida comúnmente con el nombre de "micos".

- Período de cuatro años para el Contralor General de la República, cuya elección hará la Cámara de Representantes de terna presentada por el Consejo de Estado y nombramiento del Procurador General de la Nación por el Presidente de la República, por ser el gobierno, conforme al artículo 142 de la Constitución Nacional, el supremo director del Ministerio Público.

- Plazo más amplio para que el presidente ejerza su derecho de objetar cualquier proyecto de ley aprobado por el Congreso.

- Atribución al gobierno para poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de ley, el texto original de los proyectos en que hubiese insistido y quedaren pendiente de decisión en el Congreso al finalizar el respectivo período de sesiones ordinarias y extraordinarias, siempre que versen sobre materia impositiva, planeación o leyes-cuadros y bajo la condición de no haber sido presentados o recomendados por él, 90 días antes de la clausura

del correspondiente período.

7.3.2 Segundo Proyecto



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Fernández de Madrid
Universidad de Cartagena

Hace referencia a los siguientes temas:

- Elevación de las bases de población para elegir Senadores.
- Período de cuatro años, en vez de dos, para los Representantes a la Cámara.
- Reemplazo del sistema de los dos tercios de los votos en las corporaciones públicas para aprobar las respectivas leyes o actos administrativos, por el de la mayoría de votos, salvo los casos en que la misma constitución exija una mayoría especial.
- Institucionalización del cociente electoral para cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública.

7.3.3 Tercer Proyecto

Contiene una serie de disposiciones sobre el régimen de departamental y municipal así:

- Aumento de las bases de población y renta.

- Determinación por la ley, a iniciativa del gobierno, de los servicios públicos a cargo de la Nación, los departamentos y los municipios, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costo de ellos.

- Los departamentos y municipios podrán, por iniciativa del respectivo gobernador o alcalde y para la mayor prestación de los servicios a su cargo, crear establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales o comerciales, sujetas a las normas que determine la ley.

- Extensión de la planeación al ámbito departamental, y tutela administrativa de los departamentos sobre los municipios, para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de los servicios, en los términos que las leyes señalen.

- Período de cuatro años, en lugar de dos, para los diputados a las Asambleas Departamentales.

- Creación de instituciones nuevas así: la asociación obligatoria de municipios, constitución de áreas metropolitanas y creación de juntas administradoras locales.

- Iniciativa del gasto público para los gobernadores y alcaldes.

7.3.4 Proyecto del M.R.L.

El Senador Alfonso López Michelsen, como jefe del Movimiento Revolucionario Liberal (M.R.L.), redactó, a su vez, un proyecto de Acto Legislativo mediante el cual se aclara, complementan y reforman varias disposiciones de la Constitución Nacional.

Coincidía en muchos aspectos con los proyectos presentados por el gobierno: Fortalecimiento del ejecutivo; hacer de la planificación el principal tema de sus relaciones con el órgano legislativo; sacar al Estado de su papel de espectador de la vida económica para dotarlo de los instrumentos que le sirvan para impulsar el desarrollo económico y social, dentro del concepto de que el presupuesto en el Estado moderno sirve para determinar todos los niveles de la economía y particularmente el pleno empleo.

Según Alfonso López Michelsen, este proyecto era más radical, pues, contenía algunos temas no tratados por el gobierno : situación de las sociedades extranjeras; el control de los fondos de los partidos políticos; oportunidad

a partidos, distintos a los tradicionales, de presentar sus candidatos; la forma de elección y funciones diferentes para la Cámara y para el Senado; la reglamentación de la excepción de inconstitucionalidad ante los Tribunales; el establecimiento de vicepresidente por elección popular; la ampliación de la potestad reglamentaria y la abolición de las facultades extraordinarias del actual artículo 76 de la Constitución Nacional.

Como innovación, se introduce en nuestro derecho el estado de emergencia económica al lado del estado de sitio de carácter marcial, para que el gobierno, revestido de facultades amplísimas, pueda mediante el lleno de determinados requisitos dictar toda clase de medidas económicas, sin tener que recurrir al Congreso para configurar una mayoría que le conceda facultades. Planteó además, que la desvalorización de la moneda nacional es función privativa del Congreso, aún dentro del régimen del estado de sitio y el de emergencia económica; aprobación o improbación por el Senado, de los Tratados y convenios que celebre el Presidente de la República con personas de derecho público internacional; la Cámara de Representantes aprobará o improbará el presupuesto nacional de rentas y gastos; igualmente la Cámara decidirá sobre los planes nacionales para obtener el desarrollo económico de los sectores públicos y privados de la economía, pre

vio estudio de una comisión permanente integrada por un Senador y un Representante de cada uno de los departamentos e intendencias; por último la manera de precisar la inaplicabilidad o excepción de inconstitucional.

7.3.5 Proyecto Unificado

Inicialmente, las Reformas gubernamentales no encontraron ambiente en los grupos parlamentarios de oposición (lauro-alzatistas, movimiento revolucionario liberal y alianza nacional popular nacional). El Frente Nacional (liberales oficialistas y conservadores unionistas) no logró los dos tercios de los votos en ambas cámaras; de modo que aquellos fracasaron en la legislatura ordinaria de 1966. Pero, luego, la integración del liberalismo oficialista y el M.R.L. debilitó la oposición y abrió a las enmiendas, promisorias perspectivas (Agosto de 1967).

No obstante, un nuevo e inesperado tropiezo del segundo proyecto en la plenaria del Senado indujo al Presidente de la República a dimitir de su cargo, por considerar que las reformas constitucionales implicaban un compromiso de la coalición política, con la Nación, y que su no aprobación entrañaría violación de compromisos solemnes y un veto a su gobierno.

Al no aceptar el Senado la renuncia presidencial e insistir los directorios políticos ante los parlamentarios de sus respectivos partidos en la necesidad de ser consecuentes con los compromisos adquiridos, se convino entonces, para la segunda vuelta, unificar los tres proyectos, con inclusión de algunas sugerencias del antiguo M.R.L. (estado de emergencia económica, intervencionismo de Estado, etc.) y, para tal efecto, se integró una comisión bipartidista, cuyo trabajo fué presentado ante la comisión primera del Senado.

Previamente el Senado en pleno declaró, por vía de interpretación, que "los proyectos de Actos Legislativos reformativos de la Constitución Nacional pueden ser modificados también en la segunda vuelta, siempre que dichas modificaciones se refieran a materias o asuntos tratados en la primera". Y mencionó, a manera de ejemplo, la integración política de la rama ejecutiva, pues existen diversos sistemas que asegurarían, unos más que otros, el espíritu nacional que se le quiere dar; y la reducción del número de miembros del Congreso, sobre el cual es posible la adopción de uno entre varios métodos.

Tras su aprobación en las dos legislaturas constitucionales, el Acto Legislativo número 1 de 1968 que consta de 77 artículos, fué sancionado el 12 de Diciembre.

7.4 CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1968

Los principales aspectos de la Reforma de 1968 son los siguientes:

Planeación a nivel nacional, departamental y municipal, desplazamiento hacia el gobierno de la mayor parte de la iniciativa del gasto público; fortalecimiento de las funciones del Congreso, al establecer el control y vigilancia sobre la actividad del gobierno, al crearse una Comisión Especial Permanente encargada de vigilar la ejecución de los planes y programas y la evolución del gasto público, y al establecerse la obligación del Presidente de la República de presentar al comienzo de cada legislatura un informe detallado sobre la ejecución de dichos planes y programas; se establece el aumento de los recursos de las entidades administrativas territoriales con el establecimiento del situado fiscal constitucional; nueva distribución de competencias entre la rama legislativa y la ejecutiva en materias económicas y administrativas; se consagra el intervencionismo de estado en forma obligatoria; se precisan las facultades constitucionales que adquiere el gobierno con la declaración del estado de sitio; se crea el estado de emergencia económica, el cual sólo podrá ser declarado cuando se presenten o amenazan presentar hechos graves que perturben el orden eco

nómico y social o que constituyen grave calamidad pública; se mejora el funcionamiento del control constitucional de la Corte Suprema de Justicia; se dispone el control jurisdiccional automático de los decretos que en uso de las facultades que otorga el artículo 121 y 122 expida el ejecutivo; se crea una sala constitucional en la Corte Suprema de Justicia integrada por especialistas en derecho público; se congela y se reduce con el tiempo el número de miembros integrantes de las Cámaras legislativas; se amplió el período de los representantes a cuatro años; se unificó las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Representantes; se le dió representación en la Cámara a las Intendencias y Comisariás; se prohibió la inclusión de "micos" en todo proyecto de ley; se estableció la mayoría absoluta como regla en las votaciones de las corporaciones públicas; se establecen normas tendientes a la tecnificación del Congreso, como la que permite crear sus organismos técnicos asesores y los servicios administrativos indispensables para la mayor eficacia de sus labores; se establecen términos para la terminación de la alternación presidencial y la paridad política; se establecen condiciones más rígidas para la creación de nuevos departamentos ; se autoriza la creación de áreas metropolitanas y de asociaciones obligatorias y voluntarias de Municipios para la mayor prestación de los servicios públicos y locales; se autori

za a los concejos para crear juntas administradoras locales, pudiendo delegar en ellos funciones que le sean propias; se logra una mayor protección a la libertad personal con la modificación introducida al artículo 28 de la Constitución Nacional, en virtud de la cual se pone término a las retenciones que decreta el gobierno; se consagró en forma expresa que también son parte de Colombia el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental, de conformidad con los tratados o convenios internacionales aprobados por el Congreso, o con la ley colombiana, en ausencia de aquéllos; reservó la expresión entidades territoriales de la República para designar a los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquéllos y éstos; se reservó al legislador la facultad para dictar el reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras; se creó un tribunal Disciplinario encargado del conocimiento de las faltas disciplinarias de los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, y de derimir los conflictos de competencia que se presentan entre la jurisdicción común y la administrativa; se autorizó al legislador para determinar el organismo encargado de llevar las cuentas públicas generales de la Nación, por considerarla labor más propia de la administración, y estimar que la Contraloría General de la República debe cumplir funciones estrictamente de vigilan

cia fiscal; se estableció que corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas, organizar la contraloría departamental y elegir contralor por un período de dos años; se modificaron las normas que versan sobre impuestos indirectos y variaciones en la tarifa de aduanas haciéndolas más modernas y flexibles; se consagró que el Designado debía remplazar necesariamente al presidente cuando éste, previo permiso del Senado, viaje en misión oficial a otro país; finalmente se estableció que la intervención del Senado en el otorgamiento de grados militares por el gobierno, comprende desde oficiales generales y oficiales de insignia de las fuerzas armadas, hasta el más alto grado.

A continuación analizaremos cada uno de los apartes enunciados:

7.4.1 Planeación y Gasto Público

La planeación fué consagrada en la Constitución de 1945, para el fomento de la economía nacional y de las obras públicas, cuyos planes y programas correspondía establecer al Congreso; pero no había tenido mayor incidencia en la aceleración del desarrollo, por falta de estudios bien estructurados que permitieran su ejecución.

La iniciativa en las inversiones fiscales, por regla general, continuaba a disposición de los congresistas, quienes, acudiendo a concesiones recíprocas y para halagar a sus electores, aprobaban auxilios que desarticulaban al presupuesto nacional.

El objetivo de la reforma en este aspecto, es que planeación y gasto público se conviertan en los pilares de una sana política estatal en el vasto campo económico y social, y en el no menos importante de obras públicas.

Consagró la reforma que "sólo a iniciativa del gobierno podrán dictarse las leyes que fijen los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos o inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de ellos". El presidente de la República, previa su elaboración por organismos especializados, deberá cumplir oportunamente con la presentación de tales proyectos. Los planes deberán contemplar el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país.

Para la tramitación en primer debate, para la vigilancia de su ejecución y la evolución del gasto público, el cons

tituyente creó una comisión especial permanente llamada Comisión del Plan, formada por un senador y un representante de cada departamento y dos representantes más de las intendencias y comisarías, la cual podrá también sesionar durante el receso del Congreso, por iniciativa propia o convocatoria del gobierno.

La ley 17 de 1970 denomina la comisión especial permanente "Comisión del Plan de Desarrollo Económico y Social" y reglamenta su organismo asesor compuesto por un ingeniero civil, un arquitecto urbanista, un ingeniero agrónomo, un abogado experto en materia administrativa, dos economistas planificadores, un geógrafo, dos expertos en estadística, un sociólogo y dos expertos en ciencias actuariales; dicho organismo es el encargado de prestar asistencia técnica para el análisis y evaluación del Plan General y la elaboración de los estudios de factibilidad a que se refiere el artículo 80 de la Constitución Nacional. La comisión debe vigilar la ejecución del Plan General y señalar las medidas necesarias para impulsar su adecuado cumplimiento, vigilar la evolución del gasto público y elegir de su seno tres senadores y tres representantes para que concurren con carácter informativo, con voz pero sin voto, a los organismos nacionales encargados de preparar los planes de desarrollo económico y social.

En el primer debate de dichos proyectos de ley, cualquier parlamentario podrá presentar a la Comisión la propuesta sobre inclusión de una determinada inversión o la creación de un servicio. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio en relación con las posibles alternativas y su utilidad social y económica, pasarán al gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en los reajustes, si los hubiere, siempre que la comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Si la propuesta sobre la inversión o el servicio no contare aún los estudios de factibilidad, la comisión podrá incluirla en el plan general, con el lleno de las formalidades anotadas, pero el gobierno dispondrá de 10 días para expresar los motivos por los cuales juzga inaceptable la iniciativa. Sin embargo, si con la misma votación cualificada la comisión insistiere, el gobierno procederá a hacer los reajustes pertinentes. Si el gobierno presenta al Congreso un proyecto de ley de esta índole, la comisión tendrá un término de cinco meses para decidir, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones; aprobado el proyecto por la Cámara, o transcurrido el término señalado sin que hubiese decidido, pasará ipso facto al conocimiento

del Senado con un plazo igual al de la Cámara. Transcurrido este término, sin que hubiere decidido, surge para el gobierno una importante facultad, que busca remplazar o sancionar la morosidad parlamentaria, pues podrá poner en vigencia el proyecto programático mediante decreto con fuerza de ley.

La reforma que nos ocupa amplía el concepto de planeación a los niveles departamental y municipal. En el primero, los planes y programas son fijados por las asambleas, por iniciativa del gobernador, en el segundo se requiere previa reglamentación legislativa.

"La Comisión del Plan" es organizada en las asambleas departamentales por la ley 29 de 1969, la cual está integrada por un número no mayor de la tercera parte de los miembros de la corporación, y es la encargada de dar primer debate al proyecto de ordenanza sobre planeación económica y social y vigilar su ejecución; para la cual dispone de un término de 15 días, a partir de la fecha de su presentación, para decidir sobre él; vencido este término el proyecto pasará a la asamblea plena por 20 días, transcurrido los cuales, si no se ha adoptado una decisión, el gobernador queda facultado para ponerlo en vigencia. Los diputados que integran la Comisión del Plan, pueden concurrir con derecho a voz a los organismos

de planeación correspondientes.

A nivel municipal, la ley 30 de 1969, faculta a los concejos para crear una Comisión del Plan, encargada de dar primer debate a los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas que presente el alcalde, y de vigilar su ejecución. La comisión estará integrada por no más de la mitad de los miembros de la corporación y se podrá reunir, conforme al reglamento del concejo, con anterioridad a los distintos períodos de sesiones ordinarias; transcurrido el período de sesiones ordinarias, sin que la comisión le dé primer debate, el alcalde podrá poner en vigencia el proyecto de acuerdo presentado por él.

7.4.2 El Situado Fiscal

El situado fiscal es el porcentaje que la ley, dictada por iniciativa del gobierno, señala de los ingresos ordinarios de la Nación para ser distribuido entre los Departamentos, Intendencias, Comisariás y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que el legislador establezca.

La distribución del porcentaje que establece la ley se

divide así : el 30% por partes iguales entre las entidades beneficiadas, es el llamado situado fiscal territorial, y el 70% proporcionalmente a su población, es el llamado situado fiscal de población. Los beneficiados deberán invertir la totalidad del situado fiscal en los gastos de funcionamiento de la enseñanza primaria y en aquellos gastos de salud pública que no correspondan a campañas sanitarias nacionales y que no sean dirigidas y administradas por la Nación. Anualmente el 74% se dedicará al pago de los gastos de funcionamiento de la educación primaria y el 26% a la salud.

Todo lo relacionado con el situado fiscal es reglamentado por la ley 46 de 1971, la cual establece que a partir de 1973 en la ley de presupuesto se apropiaría como mínimo el 13% de los ingresos ordinarios de la Nación, para distribuirlos entre los Departamentos, las Intendencias y Comisariás y el Distrito Especial de Bogotá. El índice que estableció esta ley es el siguiente, el 14% en 1974 y el 15% en 1975, en cada una de las vigencias posteriores a este último año, el gobierno podrá incrementarlo, si los ingresos corrientes de la Nación aumentan en más de un 15% anual, en relación con el promedio de los tres años anteriores, hasta el máximo de 2% en cada vigencia, y sin que el situado fiscal sobrepase el 25% de dichos ingresos.

7.4.3 Redistribución de Funciones entre el Ejecutivo y el Congreso

Para ilustrar la necesidad de la reforma en este aspecto, consideramos oportuno transcribir algunos apartes de de las alocuciones del expresidente Carlos Lleras Restrepo, cuando consideraba este punto como el fundamental de la reforma.

Hay que reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras. En primer término debe revisarse la actual repartición de funciones entre el legislativo y ejecutivo. El primero ha seguido gozando de competencia sobre zonas en las cuales no puede ejercerla con la agilidad y rapidez indispensables y también de iniciativa en campos donde resulta eminentemente perturbadora.

Se trata de adaptar los organismos públicos a una concepción del Estado moderno, para un país en vía de desarrollo que necesita aplicar sus recursos con óptima utilidad social y económica ... se dará mayor afectividad a las disposiciones que han querido reservar exclusivamente al ejecutivo la iniciativa en ciertos campos y se aplicará esa exclusividad a otros; se dotará al ejecutivo de poder decisorio, conforme a las leyes normativas, sobre materias cuyo sometimiento al Congreso resulta ya anacrónico incompatible con la complejidad de la administración y con las características actuales de la economía nacional. En cambio, se crearán medios adecuados para que las Cámaras estudien los planes de desarrollo económico-social, controlen su ejecución y estén en capacidad de vigilar la acción ejecutiva por el doble aspecto de su eficacia y economicidad.

Así como se hace indispensable organizar una vigilancia eficaz y técnica del Congreso sobre

la marcha de la administración y el cumplimiento que ésta dé a los programas de desarrollo económico y social, resulta de urgencia reservar para el gobierno la iniciativa en ciertas materias. La ausencia de disposiciones constitucionales hace imposible una verdadera planeación y ha dado lugar a la creación desordenada de obligaciones a cargo del tesoro público que, de seguir las cosas por el mismo camino, comprometería gravemente el porvenir nacional como ha comprometido¹⁴ la estabilidad y el orden en otras naciones.

El Acto Legislativo número 1 de 1968, confirió al ejecutivo nacional instrumentos poderosos de intervención y decisión, pero a la vez aumentó los controles sobre él, tanto por parte del Congreso como de la Corte Suprema de Justicia. Se crearon instituciones nuevas que fortalecieron al ejecutivo como el estado de emergencia económica, las leyes-cuadro, y la intervención necesaria, como atribución constitucional propia, en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, se le concedió la iniciativa exclusiva para la expedición o reformas de leyes de contenido presupuestal, económico, financiero y de estructura de la administración Nacional; los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales se convirtieron en agentes del presidente, de su libre nombramiento y remoción, así como los representantes de la Nación en las juntas directivas de las entidades

¹⁴Ibid, Citado por HENAO HIDRON, Javier. Panorama del Derecho Constitucional Colombiano, 6ed. Bogotá, Temis, p.54-55.

descentralizadas.

En lo relativo al Congreso, con la reforma éste perdió fuerza como rama legislativa, pero fué aumentada su capacidad de fiscalización política sobre el gobierno; son prueba de ello, las funciones atribuidas a la Comisión Especial Permanente; el juzgamiento por el Senado, previa acusación de la Cámara, de altos funcionarios del Estado, por hechos y omisiones ocurridos en el desempeño de sus cargos y aún cuando hubieren cesado en el ejercicio de éstos; la citación a los Ministros, viceministros, jefes de departamentos administrativos y gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden nacional, para que informen sobre los actos de la administración, los primeros ante las cámaras legislativas o sus comisiones y los demás ante éstas; las sesiones especiales durante el estado de sitio motivado por guerra exterior; y la facultad que tiene el Congreso, en todo tiempo y por iniciativa propia, de derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno durante el estado de emergencia económica y social.

Las leyes-cuadro, implican un fortalecimiento del gobierno, pues dentro de la política trazada por el Congreso, aquél dispone de capacidad decisoria para desarrollarlas mediante decretos, de conformidad con las necesidades

del momento; es esta característica la que las diferencia de las leyes ordinarias, ya que en éstas, se limita a cumplirlas y hacerlas cumplir y, para este efecto a ejercer el derecho de reglamentarlas.

Entre los casos que consagra la Constitución en los cuales el Congreso señalará directrices y el gobierno las desarrollará, tenemos los siguientes : el Congreso determinará la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos; fijará las escalas correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; dictará las normas generales a las cuales deberá sujetarse el gobierno para 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. Dentro de estas normas generales dictadas por el Congreso, el gobierno podrá crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los ministerios, departamentos administrativos y los subalternos del ministerio público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos; e impulsar las políticas aprobadas por el Congreso en materias económicas y fiscales.

Otra de las facultades otorgadas al ejecutivo por el Acto Legislativo número 1 de 1968, es la manifestación de urgencia en el despacho de cualquier proyecto de ley. Esta facultad fué conferida por el constituyente de 1945. Lo nuevo que consagró la reforma es lo siguiente: cuando el proyecto se encuentre al estudio de una comisión, podrá el presidente solicitar la reunión conjunta de ésta con la correspondiente de la otra cámara, para efectos de tramitar el primer debate.

7.4.4 Intervencionismo de Estado

La Constitución de 1886 contenía disposiciones intervencionistas, pero la intervención del Estado en la economía sólo fué regulada en forma orgánica a partir de la Reforma Constitucional de 1936.

El texto constitucional era el siguiente:

"El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 76, ordinal 12, de la Constitución".

En el proyecto presentado por el gobierno en 1966, se suprimía el inciso 2º del artículo 32, con el fin de permitir la intervención cuando el gobierno estuviera investido por el Congreso de facultades extraordinarias, precisas y pro tempore.

El Constituyente no se limitó a acoger la propuesta del gobierno en el sentido de suprimir el inciso 2º del artículo 32, sino que adoptó un nuevo texto, el cual es el siguiente:

"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, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

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 tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en

particular".

El Acto Legislativo número 1 de 1968, modificó el contenido y los alcances jurídicos de la intervención del Estado. Siempre por mandato de la ley, el Estado deberá intervenir en el proceso económico y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía, buscando siempre el desarrollo integral.

Antes de la reforma de 1968, era facultativo para el gobierno la intervención, pues el texto anterior consagraba "El Estado puede intervenir"; el texto actual consagra un mandato imperativo "intervendrá ..." El legislador queda obligado a autorizar la intervención y el gobierno a hacerla efectiva dentro del marco de la planeación.

El sector privado sigue siendo parte esencial del sistema económico nacional, pero el director de la economía, el planificador del desarrollo, es el Estado. Los planes y programas serán obligatorios para el sector público e indicativos para el sector privado; pero la coordinación de las actividades privadas de producción, distribución y consumo la asumirá el Estado, para armonizarlas con los planes nacionales y seccionales.

7.4.5 Atribuciones del Presidente durante el estado de sitio

Con la reforma de 1968, se derogó el Acto Legislativo número 1 de 1960 que reformó el artículo 121 de la Constitución Nacional, el cual vuelve a ser reestablecido casi en su esencia, pero se precisan las facultades que adquiere el gobierno al declarar el estado de sitio, pues aquél no puede suspender sino las normas que sean incompatibles con éste.

El estado de sitio únicamente podrá declararse en caso de guerra exterior o conmoción interior. Se consagra que el presidente 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; haciéndose obligatoria la convocación del Congreso en el decreto que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República por motivos de guerra exterior.

La existencia del estado de sitio no impide el funcionamiento del Congreso.

Se dispone además del control jurisdiccional automático de la

Corte Suprema de Justicia sobre los decretos que en uso de tales facultades expida el presidente.

7.4.6 Estado de Emergencia Económica

Desde 1949, el gobierno venía abusando de las facultades otorgadas por el artículo 121 de la Constitución Nacional, para los casos de guerra exterior o conmoción interna. Esto trajo como consecuencia la necesidad de deslindar los conceptos de orden público económico del tradicional orden público político; pues, los decretos dictados con base en el artículo 121 de la Constitución Nacional, habían servido no sólo para procurar el restablecimiento de la paz pública, sino a menudo, para sustituir mediante ellos al legislador en materias laborales, económicas, administrativas, etc.

El origen de esta institución se encuentra en el proyecto elaborado por la comisión de estudios constitucionales, compuesta por el gobierno de Laureano Gómez, para ser presentado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1953.

El Senador Alfonso López Michelsen, en el proyecto presentado al Congreso en 1966, incluía la facultad presidencial de declarar el estado de emergencia económica.

El artículo 43 del Acto Legislativo número 1 de 1968, correspondiente al 122 de la Constitución Nacional, con sagra el estado de emergencia económica, el cual presenta las siguientes características:

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

- El presidente, previa consulta al Consejo de Estado y mediante decreto con la firma de todos los Ministros, puede declarar el estado de emergencia por períodos que, sumados, no excedan de 90 días al año.

- Los decretos de emergencia económica tendrán fuerza de ley y deberán destinarse exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

- El gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

- Si no se hallare reunido, el Congreso deberá ser convocado para los 10 días siguientes al vencimiento del término señalado por el gobierno para ejercer las facultades

del artículo 122. La no convocatoria faculta al Congreso para reunirse por derecho propio.

- El Congreso examinará durante 30 días, prorrogables por acuerdo de ambas cámaras, el informe motivado que le presente el gobierno sobre las causas determinantes del estado de emergencia y las medidas adoptadas.

- No sólo durante las sesiones posteriores al estado de emergencia , sino en cualquier legislatura ordinaria, el Congreso podrá, por iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los aludidos decretos.

- El presidente y los ministros, responderán políticamente ante el Congreso por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 122.

- Los decretos están sometidos a un control automático de constitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia.

7.4.7 Control Constitucional

La Constitución de 1886 facultó al presidente de la República para objetar por inconstitucionalidad los proyectos.

de ley aprobados por el Congreso; en su texto establecía que "si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema para que ella dentro de los seis días, decida sobre su exequibilidad . El fallo afirmativo de la Corte obliga al presidente a sancionar la ley". El control constitucional era bastante restringido.

Posteriormente la ley 153 de 1887 dispuso al respecto: "Una disposición expresa de la ley posterior a la constitución se reputa constitucional, y se aplicará aún cuando parezca contraria a la Constitución ..."

La Reforma Constitucional de 1910 consagró un sistema integral de protección a la ley fundamental en los siguientes términos : "En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales".

"A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confiere ésta y las leyes, tendrá la siguiente : Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa au

diencia del Procurador General de la Nación". Se consagró por primera vez en el mundo, la acción popular de inexecutableidad de leyes inconstitucionales, teniendo la sentencia de la Corte, declaratoria de inexecutableidad, efecto erga-omnes.

La reforma de 1945 mantuvo el control constitucional de la Corte sobre las leyes y los decretos del gobierno asimilables a leyes por su contenido material y confió al Consejo de Estado el conocimiento de las demandas en relación con los demás decretos.

La Reforma Constitucional de 1968, en lo relativo al control constitucional, introdujo las siguientes modificaciones:

- Se creó la Sala Constitucional en la Corte Suprema de Justicia, integrada por magistrados especialistas en derecho público. Esta sala deberá elaborar los proyectos de sentencia en relación con los asuntos sobre inexecutableidad

- La Corte en pleno deberá decidir sobre la executableidad de los proyectos de ley que haya objetado el gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Se

ampli6 la jurisdicci6n de la Corte, pues 6sta sostenia su incompetencia para decidir acerca de vicios de forma.

- Se consagr6 el control autom6tico de constitucionalidad respecto de los decretos dictados en desarrollo del estado de sitio y el estado de emergencia econ6mica. Los decretos expedidos en virtud de las facultades conferidas por 6stos, deben ser remitidos por el gobierno a la Corte el d6a siguiente a su expedici6n; pero si el gobierno no cumple con el deber de enviarlos, la Corte aprehender6 inmediatamente de oficio su conocimiento.

- Se se6alan t6rminos perentorios para adoptar las decisiones, con lo cual el control constitucional adquiere dinamismo y eficacia. En las acciones de inexecuibilidad el procurador y la sala constitucional dispondr6n, cada uno, de un t6rmino de 30 d6as para rendir concepto y ponencia, y la sala plena de 60 d6as para decidir.

La revisi6n de los decretos basados en los art6culos 121 y 122 debe efectuarse por la sala constitucional en 10 d6as, y en 20 por la Corte en pleno.

Cuando se trate de objeciones presidenciales, la sala constitucional dispone de un t6rmino de seis d6as para rendir ponencia, y la Corte dispone de otros seis d6as

para dictar sentencia.

El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley por el Tribunal Disciplinario. Si se trata del incumplimiento de términos en la revisión de los decretos expedidos en virtud de los artículos 121 y 122, la sanción es la destitución de los magistrados responsables, impuesta también por el Tribunal Disciplinario.

7.4.8 Corporaciones Públicas

Uno de los aspectos de la reforma en lo relativo a los cuerpos colegiados, fué la disminución de sus miembros. Las aspiraciones del gobierno se vieron frustradas, pues sólo se logró la congelación hasta 1974 y de allí en adelante un ínfimo aumento en las bases de población que han de tenerse en cuenta para elegir senadores y representantes. Se garantiza el derecho a dos senadores y dos representantes por cada departamento, y éstos elegirán un senador más por cada 200.000 o fracción mayor de 100.000 habitantes, que tengan en exceso sobre los primeros 200.000, un representante más por cada 100.000 o fracción mayor de 50.000 habitantes que tengan en exceso sobre los primeros 100.000.

Se unificó el período de los Congresistas a cuatro años, pues antes de la reforma de 1968 el período de los Representantes era de dos años.

La elección de los miembros de las corporaciones públicas y del presidente de la República coincidirá cada cuatro años y deberá hacerse en un mismo día.

El número de integrantes de las asambleas no podrá exceder de 30 ni ser inferior a 15, según determine la ley, teniendo en cuenta la población respectiva. El de los concejos no podrá ser inferior a seis ni exceder de 20, teniendo en cuenta igualmente las bases de población.

Se le dió a las Intendencias y Comisariías representación en la Cámara, en la siguiente forma : Caquetá y Amazonas, dos; Putumayo, dos; San Andrés y Providencia, uno; Arauca, Vichada, Vaupés y Guainía, uno; pero cuando el número de habitantes de cualquiera de estas circunscripciones alcance las bases de población establecidas para la elección de representantes, se les aplicará el sistema general de adjudicación señalado para los departamentos.

La reforma prohibió los "micos", al establecer que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones

que no se relacionen con ella". Se terminó así con la costumbre que tenían los congresistas de introducir textos que contenían materias diferentes y específicas a los tratados por la respectiva ley. Con esta prohibición se tecnifica la ley y se impide que reciban ayuda de la Nación obras no incluidas en los programas de planeación.

También señala la reforma reglas sobre quórum y mayorías en las corporaciones públicas. Se dispuso que la mayoría exigida para adoptar decisiones sería la mitad más uno de los votos de los asistentes, salvo las excepciones que la misma constitución estableciere para casos especiales. Se tornó a esta mayoría porque la de los dos tercios que regía desde el plebiscito de 1957, había paralizado en parte la actividad de las corporaciones y contribuido a su desprestigio.

Se amplió el período del procurador a cuatro años, pues antes de la reforma éste era de dos.

7.4.9 Terminación de la Alternación Presidencial y de la paridad política : Parágrafo artículo 120 de la Constitución Nacional

El Acto Legislativo número 1 de 1968, estableció que la paridad política y la alternación presidencial estableci

das por el plebiscito de 1957 y el Acto Legislativo número 1 de 1959 respectivamente, no concluiría en 1974, sino que tendría el siguiente desenlace gradual : en 1970 en las asambleas departamentales y en los concejos; en 1974 en el Senado y Cámara.

En 1974 se pondría fin igualmente a la alternación presidencial, pero el presidente elegido por mayoría de votos, debería cumplir la obligación de respetar por cuatro años más la paridad en los ministerios, gobernaciones, alcaldías y demás cargos de la administración que no pertenecieran a la carrera administrativa.

Transcurridos los años citados, se aplicará en toda su amplitud el sistema del cuociente electoral para asegurar la representación de los partidos políticos.

Se quiso con la reforma conservar el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, al consagrar en el ordinal 1º del párrafo del artículo 120 de la Constitución Nacional, lo siguiente: que "des de 1978 al hacerse el nombramiento de ministros, gobernadores, alcaldes y demás funcionarios no pertenecientes a la carrera administrativa, deberá darse, participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto del presidente de la República.

Cuando el partido que ocupó el segundo lugar en las elecciones decide no participar en el gobierno, el presidente queda en libertad de organizarlo según su criterio. En ambos casos, el presidente puede llamar a miembros de otros partidos o de las fuerzas armadas, para desempeñar cargos en la administración".

7.4.10 Condiciones para la formación de departamentos

Antes de la reforma de 1968, los requisitos exigidos para la formación de un nuevo departamento eran las siguientes: 250.000 habitantes y \$500.000,00 de renta anual. Estos requisitos eran obsoletos y conllevaban a que estas entidades dependieran cada vez más de los auxilios de la Nación.

El constituyente de 1968, estableció condiciones más rígidas para la creación de nuevos departamentos, pues aumentó las bases de población y renta a 500.000 habitantes y \$50'000.000,00 anuales, sin computar en esta cifra las transferencias que reciba de la Nación. Se exige además un incremento, también anual, del 4 y 15% de población y renta respectivamente.

Cuando se llega a erigir en departamento una intendencia o comisaría, bastará la mitad de la población y renta

exigidos.

Además de los requisitos de población y renta, se establecieron otros como el previo concepto favorable del gobierno sobre la conveniencia de crear el nuevo departamento, y la declaración del Consejo de Estado de que el proyecto de ley satisface las pretensiones establecidas en la constitución; y se consagra que para reformar el artículo 5º de la Constitución, que versa sobre la materia, se necesita los dos tercios de los votos de los miembros de ambas cámaras.

7.4.11 Areas Metropolitanas

Se considera área metropolitana la zona de influencia de una gran ciudad que por el influjo que la metrópoli ejerce sobre los municipios circunvecinos, hace aconsejable dotarla de una organización político-administrativa propia, para la integración de ciertos bienes y servicios.

La creación de áreas metropolitanas corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador, y previa opinión de los concejos de los municipios interesados.

Como características de las áreas metropolitanas tenemos

las siguientes:

- Pueden organizarse entre dos o más municipios del mismo departamento.
- Su finalidad es la mejor administración o prestación de servicios públicos.
- Dispondrá de autoridades y régimen especiales y personalidad jurídica propia.
- La organización debe garantizar una adecuada participación de las autoridades municipales.

7.4.12 Asociaciones de Municipios

Para mejorar las condiciones de existencia de los municipios, la reforma establece que éstos podrán asociarse, lo cual permite dentro de una planeación regional adecuada del servicio público, para obtener la concentración de los esfuerzos dispersos y la elevación de los índices de productividad.

Para superar el individualismo y la falta de espíritu comunitario, fuentes del subdesarrollo, se dispuso que la asociación será obligatoria para los municipios cuando

así lo ordene la asamblea, a iniciativa del gobernador y conforme a la ley.

7.4.13 Juntas Administradoras Locales

El constituyente de 1968, autoriza a los concejos para crear juntas administradoras locales, a las cuales puede delegar funciones que le son propias.

El objetivo de la creación de juntas administradoras locales es buscar la mayor participación ciudadana en la administración de los asuntos locales para fortalecer así la democracia.

7.4.14 Derecho de Retención

Con la reforma la libertad personal logra una mayor protección con la modificación que se introduce al artículo 28 de la Constitución Nacional. En efecto, se limitó a 10 días la facultad conferida al gobierno, con fines precautelativos, de retener a las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública, previo concepto del Consejo de Estado y dictamen del Consejo de Ministros.

Transcurrido el término de 10 días, el gobierno deberá

ordenar la libertad de la persona retenida, o la pondrá a disposición de los jueces competentes, con las pruebas allegadas para que decidan conforme a la ley.

7.5 CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DE 1968

En el prólogo de la obra del Doctor Jaime Vidal Perdomo, "La Reforma Constitucional de 1968"; el expresidente Carlos Lleras Restrepo hace las siguientes consideraciones:

Puedo resumir mi concepto general sobre la reforma diciendo que crea un marco jurídico apropiado e instrumentos suficientemente flexibles y eficaces para manejar, sin quebrantamientos de los principios de la democracia representativa, las tensiones que se presentan en el accidentado proceso del desarrollo económico y social".

Dentro de estas obvias interpretaciones de la reforma constitucional, se concilian un buen equilibrio de los poderes públicos y el manejo eficaz y oportuno de las situaciones variables que se presentan en el curso del desarrollo económico y social. Ambas ramas del poder, legislativo y ejecutivo, van a poder cumplir mejor sus funciones, atender mejor a los problemas característicos del mundo contemporáneo. Se ha modernizado el Estado, preservando bien el sistema de la democracia representativa, y el país, repetimos, puede sentirse orgulloso de haber sido capaz de realizar esa reforma sin apartarse de los procedimientos establecidos en la Carta,¹⁵ manteniendo celosamente su tradición jurídica.

¹⁵ Ibid, Citado por VIDAL PERDOMO, Jaime, Op Cit, p.9-10.

8. ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1986 :

ELECCION POPULAR DE ALCALDES

8.1 NECESIDAD DE ESTA REFORMA

En nuestro país, para que se dé una verdadera descentralización administrativa, es necesario conceder a todos los ciudadanos la facultad de elegir libremente sus propios funcionarios.

A nivel municipal la escogencia directa de los miembros del concejo, e indirecta de Tesoreros y Personeros no era suficiente como forma de participación ciudadana en la integración del ejecutivo municipal.

El "Poder local" está en cabeza del Alcalde, de él depende el progreso, la buena marcha del Municipio, la regularidad en la prestación de los servicios públicos; y al ser un funcionario de libre nombramiento y remoción del gobernador, su permanencia es incierta y no puede trazar políticas a largo plazo, pues se limita a satisfacer las necesidades inmediatas que afectan a la comunidad, sin tener

en cuenta el desarrollo integral del Municipio.

Actualmente, cuando el Alcalde es el jefe de la administración local hay necesidad de darle a la comunidad las facultades para que intervengan activa y decisivamente en su escogencia.

Por las razones, fué necesario consagrar constitucionalmente la elección popular de Alcaldes.

8.2 ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

La idea de que los Alcaldes sean elegidos directamente por el pueblo, no es nueva; ésta ha persistido a lo largo de los años. Y ha sido promovida desde los inicios del presente siglo por el Partido Liberal.

A continuación enunciaremos las diferentes propuestas presentadas:

- En el llamado "Plan de Marzo" el General Uribe consideró necesario ensanchar las instituciones municipales con el objeto de conceder al manejo de los asuntos públicos a las actividades que tienen en ellos interés especial y conocimiento directo.

En conferencia pronunciada en 1910, sobre los orígenes del poder municipal, destaca la importancia de que los alcaldes emanaran del sufragio popular.

- En el programa liberal para 1912 y 1913 se incluyó la expedición de la ley de autonomía municipal, en que se consagra la elección del Alcalde y demás funcionarios del Distrito, por el Concejo.

- En 1917, dentro de las normas básicas del liberalismo se incluye la elección de los Alcaldes.

- La convención de 1922, celebrada en Ibagué, como una de las bases de acción y aspiraciones políticas, consagra la elección de los Alcaldes por el pueblo mismo.

- En la plataforma ideológica del Colón, de 1947, a instancias de Jorge Eliécer Gaitán, se dice que el liberalismo es partidario de que los Alcaldes de las capitales de las ciudades que tengan determinadas poblaciones y determinado presupuesto sean elegidos popularmente.

- Durante la vigencia del Frente Nacional, representantes del partido liberal, presentan a consideración del Congreso proyectos que buscan instaurar en Colombia la elección popular de Alcaldes.

- La Comisión Política Central del Liberalismo, en 1979, sugiere la adopción de un estatuto de la oposición que incluya la participación directa de los ciudadanos en la escogencia de los gobiernos locales, de manera que la pérdida de la presidencia de la República no represente traumatismo alguno, de tipo político o administrativo, a nivel municipal.

- En 1980, los senadores Alvaro Gómez Hurtado, Emiliano Isaza Henao y Darío Marín Vanegas presentaron el proyecto del Acto Legislativo Número 7 que disponía la elección popular de los Alcaldes de todos los Municipios del país. Este proyecto fué aprobado por el Senado durante la Legislatura ordinaria de 1980. La Cámara de Representantes inicia su estudio en Octubre de 1981; sin embargo, no logra evacuar la iniciativa hasta 1982 cuando se aprueba en esa corporación. Al llegar en 1983 al Senado de la República, para cumplir su segunda vuelta constitucional, éste se abstuvo de considerarlo y en consecuencia fué archivado. Durante la campaña presidencial de 1982, la elección popular de Alcaldes entra a formar parte de los programas de

gobierno, tanto del partido liberal, como del conservador.

Durante el gobierno del Doctor Belisario Betancourt, se lleva a cabo el Acuerdo de la Uribe entre el gobierno y la guerrilla de la FARC, éste se refiere expresamente a la llamada "Apertura Democrática" o Reforma Política, de la cual hace parte la tesis de que los Alcaldes se elegirán directamente por el pueblo.

El gobierno por intermedio del Ministro de Gobierno Jaime Castro, presenta la iniciativa a las Cámaras en las sesiones ordinarias de 1984.

Fueron ponentes de este proyecto, en la Cámara, Orlando Vásquez Velásquez y César Pérez García; y en el Senado Alberto Santofimio Botero. Esta iniciativa fué aprobada, gracias al consenso de los partidos, durante las legislaturas de 1984 y¹⁶ de 1985, con votaciones ampliamente favorables.

8.3 CONTENIDO DEL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1986

Consideramos que los aspectos fundamentales que consagra el Acto Legislativo Número 1 de 1986, son la elección popular de Alcaldes y el Referendum local o plebiscito Municipal. Señala además : a) El período de dos años para dichos funcionarios. b) Que la primera elección de Alcaldes tendría lugar el segundo domingo del mes de Marzo de 1988. c) Su no reelección en el período siguiente

¹⁶CASTRO, Jaime. Elección Popular de Alcaldes, led. Bogotá, Oveja Negra, p. 17-18.

161

te. d) Establece incompatibilidades para los Congresistas, Diputados, Consejeros intendenciales o comisariales, o Concejal, para ser elegidos simultáneamente como Alcaldes. e) Facultad al legislador para establecer las causales y sanciones por las cuales el Presidente de la República, los Gobernadores, Intendentes o Comisarios, pueden suspender o destituir al Alcalde del Distrito Especial y a los demás Alcaldes según sus respectivas competencias. f) Modifica la atribución Octava del artículo 194 de la Constitución Nacional, al establecer que es atribución del Gobernador "revisar los Actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes y por motivo de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlo al Tribunal competente para que decida sobre su validez". g) Modifica la atribución sexta del artículo 197 de la Constitución Nacional, al establecer que es facultad de los Concejos "elegir Personeros y Contralores municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine". h) Establece que sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República.

A continuación analizaremos los dos aspectos fundamentales que consagró el Acto Legislativo Número 1 de 1986:

8.3.1 Referendum Local o Plebiscito Municipal

El Referendum local o Plebiscito municipal, consiste en convocar a consultas populares para que los habitantes del municipio decidan sobre asuntos que le interesan.

El objetivo de la reforma en este aspecto, es aproximar, mediante cauces institucionales, a la administración con los administrados para hacerlos más partícipes de los problemas en los cuales tienen un interés común. Se busca despertar el espíritu cívico de los asociados, aprovechar sus iniciativas y buena voluntad, para crear una atmósfera de confianza y respaldo en la administración local.

8.3.2 Elección Popular de Alcaldes.

La elección popular de Alcaldes otorga a los ciudadanos el derecho a decidir efectivamente sobre asuntos que le interesan de manera directa o inmediata. La reforma se orienta a corregir los vicios y las fallas de la organización municipal. Es un avance democrático, ya que permite una mayor participación ciudadana, lo cual conlleva a que la administración sea más eficaz y estable.

Es importante señalar que la elección popular de Alcaldes

conllevará a una identidad política entre las mayorías del Concejo y el Alcalde, pues ambos son elegidos por los mismos electores. Esto traerá como consecuencia una participación conjunta y armónica en la gestión municipal.

El gobierno del Doctor Virgilio Barco, por intermedio del Ministro de Gobierno Fernando Cepeda Ulloa, presentó el 15 de Septiembre de 1986 a consideración del Senado de la República, el proyecto de Reglamentación Legal de la elección popular de Alcaldes; dicha reglamentación es necesaria para que la reforma constitucional pueda tener aplicabilidad.

Tres proyectos más han sido presentados a las Cámaras, uno de ellos originario de la Unión Patriótica, otro del partido Conservador y otro del Nuevo Liberalismo.

9. REFORMAS NECESARIAS EN EL CENTENARIO
DE LA CONSTITUCION

En el centenario de la Constitución de 1.886, consideramos necesario que se le introduzcan algunas reformas orientadas a hacerla más acorde con la realidad política, económica y social que vive el país. Al hacer el estudio de las diferentes reformas constitucionales hemos observado que ellas obedecieron a las necesidades que ha vivido el país en un momento histórico determinado; pues en la medida en que la sociedad evoluciona, van surgiendo nuevas necesidades a las cuales debe adaptarse la Constitución y todo el sistema legislativo, para lograr una identidad entre la verdad real y la verdad formal.

No existe un consenso general en nuestro país sobre los diferentes aspectos, que nosotros consideramos deben ser reformados en la Constitución Nacional, y que en los actuales momentos han despertado un gran interés en los diferentes estamentos que conforman nuestra sociedad. Obedeciendo este interés, analizaremos algunos aspectos que consideramos deben ser reformados en nuestra

Constitución.



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Fernández de Ovando
Universidad de Cartagena

9.1 VOTO OBLIGATORIO

"El sufragio es un mecanismo democrático que permite al pueblo ejercitar periódicamente una influencia indirecta sobre el gobierno, participando en una función pública: elegir, que se agota en el momento de ser cumplido"¹⁷.

El artículo 179 de la Constitución Nacional, establece que "el sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo".

El sufragio ha sido considerado por algunos como un derecho, como una facultad subjetiva, que puede ejercerse o no, libremente. Nuestra Constitución precisa su carácter, al darle naturaleza de "función constitucional", de contenido objetivo que implica una obligación, pues el titular de una función no puede abstenerse de ejercerla, ya que desde el momento en que la asume se hace responsable de ella.

¹⁷ SACHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. 4ed. Bogotá, Temis, 1974.

En nuestro país se ha interpretado la consagración constitucional del sufragio, como un derecho, en el sentido de que cada ciudadano pueda ejercerlo o nó.

Consideramos que nuestra Constitución debe consagrar en forma expresa la obligatoriedad del sufragio, pues así se lograría una mayor participación ciudadana en la elección de sus gobernantes. Como consecuencia de lo anterior, evitaría la situación que se presenta actualmente de que una minoría, sólo pensando en sus intereses, elija a quienes van a gobernar a toda la población.

A partir de la vigencia del Frente Nacional, que consagró los gobiernos compartidos, se fué perdiendo identidad ideológica de los partidos. Esto trajo como consecuencia abstencionismo, ya que la gran mayoría del electorado nacional, lo conformaban aquellos que directa o indirectamente tenían un interés en el gobierno, a nivel nacional, Departamental o Local.

En la actualidad, la mayor parte de los candidatos a las diferentes corporaciones públicas, tratan de cautivar al elector, prometiéndoles su vinculación a la administración pública. Situación que se haría menos patente con la consagración obligatoria del sufragio, pues la forma de un candidato de convencer a su elector sería

presentando verdaderos programas de gobierno, excentos de demagogia, como ocurre en países con democracias más avanzadas que la nuestra. Como consecuencia de lo anterior cada elector, dejaría de ser un ente pasivo, ajeno a las decisiones que le incumben como ciudadano, para interesarse por conocer los programas que le presenten los diferentes candidatos, y así ejercer libremente la función constitucional.

Nosotros somos partidarios de que la Constitución consagre expresamente la obligatoriedad del sufragio; pero consideramos que puede hacerse obligatorio mediante una ley que reglamente el artículo 179 de la Constitución Nacional, ya que la fórmula actual lo permitiría al establecerlo como "función constitucional".

9.2 SUPRESION DEL INCISO SEGUNDO DEL PARAGRAFO DEL ORDINAL 1° DEL ARTICULO 120 DE LA CONSTITUCION NACIONAL

El párrafo del artículo 120 ordinal 1° consagra lo siguiente:

Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la carrera administrativa, se mantendrá hasta

el 7 de Agosto de 1.978.

Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional de la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

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

Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública.

La reforma de lo establecido en este párrafo requerirá los dos tercios de los votos de los asistentes de una y otra cámara.

El inciso primero del párrafo del ordinal 1° del artículo 120 de la Constitución Nacional, establece que en 1.978, se pondría fin a la paridad política en los "Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la carrera administrativa". Pero el constituyente a pesar de dar por concluida la paridad a partir de esa fecha, quiso conservar el espíritu nacional, fruto del plebiscito de 1.957, en la rama ejecutiva y en la administración pública; y así lo dejó consignado en el inciso segundo del citado párrafo.

Se buscó con esta consagración una forma de impedir

el retorno a los gobiernos de partido, que antes de la instauración del Frente Nacional llevó al país a la violencia y la miseria como consecuencia de las luchas de los partidos por la conquista y permanencia en el poder.

Consideramos que se debe suprimir el inciso segundo del párrafo del artículo 120, porque restringe el concepto de democracia, pues para que se dé verdaderamente ésta, el partido vencedor es el que debe asumir la responsabilidad del gobierno y no compartirla con el que le sigue en votos, como está consagrado actualmente en la Constitución. La fórmula consagrada trae como consecuencia que los partidos al compartir el poder no se preocupen por presentar verdaderos programas de gobierno, no hay una efectiva fiscalización, no se establece una responsabilidad política, pues ambos son protagonistas del buen o mal manejo del gobierno.

Consideramos igualmente, que las circunstancias que motivaron la consagración del Frente Nacional como las luchas, los odios políticos, frutos de una inmadurez política, han sido superadas. Actualmente lo que caracteriza la lucha de los partidos políticos, no son las barreras ideológicas que los separan, sino su deseo de obtener una cuota burocrática que les permita mantener

170

a la gran mayoría de su electorado, como ya se estudió ampliamente en el tema anterior.

Lo que actualmente está necesitando el país es que se dé una mayor cobertura a la Carrera Administrativa; pues esto evitaría, que la mayor parte de los servidores del Estado, perdieran sus empleos, por el solo hecho de un cambio de gobierno; pues logrando una estabilidad, se acabaría la dependencia política; y así este gran número del electorado colombiano podría votar libremente por el candidato, que de acuerdo a sus planteamientos, satisfaga sus expectativas.

El inciso tercero del párrafo del ordinal 1° del artículo 120 de la Constitución Nacional, permite un gobierno de partido, pero condicionado a la no aceptación del partido mayoritario distinto al del Presidente de la República de participar en el gobierno, lo cual crea una limitación al jefe del Estado, ya que de aceptar el otro partido participar en el gobierno, necesariamente tiene que darla una participación adecuada y equitativa.

Actualmente, con base en el inciso 3° del párrafo citado, en el gobierno del Doctor Virgilio Barco, se está dando un gobierno de partido, sin las consecuencias funestas que se vieron antes de la consagración del

Frente Nacional, lo cual confirma nuestra apreciación, de que estamos frente a una sociedad con madurez política.

9.3 REESTRUCTURACION DE LA COMISION DEL PLAN

La Reforma de 1.968, creó una Comisión Especial Permanente, cuya función primordial es darle primer debate a los proyectos de ley sobre desarrollo económico y social y los de obras públicas, vigilar la ejecución de los mismos y la evolución del gasto público.

Consagra el artículo 8° de la Constitución Nacional, que dicha "Comisión estará formada por un Senador y un Representante de cada Departamento y dos Representantes más de Intendencias y Comisariás, todos los elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las Cámaras".

El Constituyente de 1.968, buscó con la creación de esta comisión, que el Congreso tuviera un organismo especializado y permanente que controlara la actividad de la administración pública en la ejecución de los planes y programas aprobados por el Congreso así como el movimiento de los fondos públicos. Se busca igualmente aumentar el poder de control de la Rama Legislativa

sobre la Ejecutiva.

Consideramos necesaria la reforma del Artículo 80 de la Constitución Nacional, porque sus disposiciones carecen de vigencia práctica por la dificultad de conformar y poner en funcionamiento la Comisión Especial Permanente; por consiguiente, los objetivos que se propuso el constituyente de 1.968 al crearla, no se han cumplido.

Nuestras recomendaciones para hacer más viable la aplicación del artículo 80 de la Constitución Nacional son las siguientes:

- Establecer un término de un mes para la integración de la comisión por parte de las Cámaras, contados a partir de la iniciación del período legislativo; si transcurrido dicho término las Cámaras no eligieran los miembros de dicha comisión, esta facultad la asumirán las nuevas directivas de las respectivas corporaciones.

- Reducir los términos de que dispone la Comisión Especial Permanente, la Cámara y el Senado, a tres meses la primera y un mes los segundos respectivamente, para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas que le presente el gobierno. Esto con el fin de agilizar

los programas que se ha propuesto el gobierno.

9.4 ELECCION POPULAR DEL DESIGNADO

El artículo 124 de la Constitución Nacional establece que: "El Congreso elegirá cada dos años un Designado, quien reemplazará al Presidente en caso de falta absoluta o temporal de éste... La persona que, de conformidad con este artículo, reemplace al Presidente, pertenecerá al mismo partido político de éste..."

Al Congreso se le ha asignado la facultad de elegir al Designado, pues los miembros de esta corporación son los vóceros de la voluntad nacional, y por lo tanto la elección que ellos hacen al respecto, la hacen como manifestación de la voluntad del pueblo que ellos representan, es decir, éste es el que en forma indirecta elige al Designado.

En la actualidad, el Congreso ha demostrado su incapacidad para elegir al Designado, pues éste hace la elección atendiendo la voluntad del Presidente de la República, desconociendo la facultad autónoma que le señala la Constitución. La elección se hace en forma personalista y, en consecuencia, podría darse el caso de que faltando el Presidente en forma temporal o absoluta, tendríamos

un Presidente que no satisfaga los anhelos de la gran mayoría de la población, contrariándose así los principios democráticos que nos rigen.

Por las anteriores consideraciones, somos partidarios de la elección popular del Designado, la cual debe hacerse en forma directa y conjunta con la del Presidente, cada cuatro años, debiendo ser aquél de la misma filiación política de éste.

En una democracia, donde el pueblo elige directamente al que lo gobierna, debe elegir igualmente a la persona que debe reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas.

Al hacer las anteriores recomendaciones sobre reformas a la Constitución, sólo buscamos que nuestras inquietudes puedan conocerse y ser difundidas, con la esperanza de que el constituyente las tome en cuenta como una necesidad sentida del pueblo colombiano.

CONCLUSIONES

Al culminar este análisis socio-político sobre las principales reformas a nuestra Constitución Política, sintetizaremos nuestras apreciaciones sobre lo que significó para nuestro país la expedición de la Constitución de 1.886 y la de los diferentes Actos Legislativos que la han reformado.

La Constitución de 1.886 fué el producto de los fenómenos sociales y políticos del momento, y por lo tanto enmarcada en la realidad histórica que le dió origen. Los fenómenos sociales poseen una importancia no sólo por su realidad material, sino también por las ideas que nos hacemos de ellos, por las creencias y los sistemas de valores que se desarrollan en su entorno, siendo uno de los elementos fundamentales de las instituciones. Esto quiere decir, que las instituciones son especies de modelo de las relaciones humanas, sobre las que se calcan situaciones concretas, que adquieren a causa de ellas caracteres de estabilidad, duración y cohesión.

Las sociedades humanas son cambiantes, viven en proceso de constante evolución, lo que implica que las instituciones jurídicas que las rigen deben ser reformadas a la par del dinamismo modernizante a que están sometidas. Para confirmar esta constante sociológica, podemos decir que la Constitución Política de 1.886, surgida como fórmula salvadora de la unidad nacional, al preconizar "La Centralización Política y la Descentralización Administrativa", fué el producto de la vida política y social que en ese momento vivió el país; pues la Constitución de Río Negro de 1.863, era una obra impracticable y además irreformable que trajo como consecuencia el caos y la guerra civil, ya que las normas establecidas por ésta no obedecían a factores determinantes producto de la convivencia socio-política que es la base fundamental en que se sustenta un sistema político.

La historia, como medio de reconstrucción del acontecer político-social del pueblo colombiano, nos demuestra que los antagonismos políticos, las luchas de clases, la desorganización administrativa estatal, las injusticias sociales y la lucha por sacar al país del subdesarrollo mediante la modernización de sus estructuras técnicas y económicas, son los factores que a lo largo de la vida republicana han contribuido a que nuestro sistema jurídico, de carácter constitucional, sea reformado

en numerosas ocasiones. Las reformas políticas como medio de contención político-social buscan consolidar las instituciones jurídicas del Estado; mediante estas enmiendas el constituyente trata de estabilizar una situación existente producto de los fenómenos coyunturales de tipo político, económico y social, que de no ser atenuadas o eliminadas conllevarían a una inestabilidad institucional, dando origen al derribamiento del orden jurídico existente, por otro más acorde con las necesidades propias del momento histórico que las reclama.

El Acto Legislativo número 3 de 1.910, contentivo de la Reforma Constitucional de ese año, fué expedido para solucionar los graves problemas que aquejaban al país, productos del gobierno dictatorial del general Rafael Reyes, quien fué electo Presidente aprovechando la crisis económica y política que vivía el país como consecuencia de la Guerra de los Mil Días. La reacción contra el gobierno dictatorial del momento, se tradujo en una transformación de la autoridad que en ese entonces era personalista. Mediante reglas generales y abstractas, se buscó la despersonalización del poder; de tal forma que se establecieron normas tanto para aquellos que lo ejercen, como para aquellos que lo obedecen, desapareciendo las relaciones de autoridad personal. Es así

como se establece por vez primera el control constitucional; se instituye la acción y la excepción de inconstitucionalidad como medio de control de los excesos que pudieran cometer los gobernantes de turno; se instituye también la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo como una manifestación más de la separación de las Ramas del Poder Público, buscando con esto, borrar todo vestigio del régimen dictatorial y encausando al Estado a una vida institucional enmarcada en los principios legalistas que hoy nos rigen; consagró además la competencia privativa del Congreso para reformar la Constitución; la responsabilidad ilimitada del Presidente de la República; precisó las facultades presidenciales en caso de estado de sitio; la proscripción de la pena capital buscando la protección a la vida como principio fundamental de la convivencia social. Como consecuencia de lo espuesto podemos concluir, que fué el Acto Legislativo número 3 de 1.910, el que logró instaurar la paz en el país; pues ésta no se logró con la expedición de la Constitución de 1.886, la cual no entró a regir sino hasta 1.888, cuando el primer Congreso Constitucional dictó la ley sobre la materia, gobernándose al país con los artículos transitorios expedidos en 1.886, instaurándose en esta forma una dictadura constitucional.

Es importante destacar los alcances de la Reforma de

1.910, pues ésta permitió la tolerancia política, como medio para que los partidos políticos alcanzaran el poder, logrando así la reconciliación nacional. Sin desconocer lo anotado, es preciso recalcar de manera desfavorable el carácter reaccionario del Congreso de 1.909, ya que éste eliminó muchas de las disposiciones vigentes durante el gobierno del general Rafael Reyes, que consagraban garantías en el campo político para el partido de oposición.

La Reforma Constitucional de 1.936 es una de las más importantes de la historia de Colombia; inspirada en las doctrinas socialistas francesas, sostuvo que la evolución del capitalismo hacia el socialismo podía hacerse progresivamente, por vías de reformas sucesivas y acumulativas. La influencia de las corrientes ideológicas que se desarrollaban en Europa, las circunstancias externas de carácter económico y político productos de la Primera Guerra Mundial y la crisis del capitalismo que conmovió los cimientos económicos del sistema, modificando las estructuras sociales y políticas que se daban en el momento, se reflejaron en nuestro país con un crecimiento económico, aprovechando la coyuntura de dicha conflagración mundial. Todas estas nuevas realidades económicas y sociales conllevaron la caída de la hegemonía Conservadora, dando paso a la República Libe

ral, que reclamaba la responsabilidad histórica del liberalismo, para transformar y adecuar las estructuras sociales, económicas y políticas, a las necesidades concretas de la nueva sociedad. Las circunstancias anotadas, conllevan a que la Reforma de 1.936, transformara al país en sus bases ideológicas, adecuándolo a las necesidades de una sociedad en transición. Se dotó al Estado de herramientas tales como el Intervencionismo de Estado, para buscar un equilibrio en las desigualdades económicas y hacer efectiva la igualdad de los hombres; pues la desigualdad existente en Colombia ha conllevado a que las políticas trazadas por el gobierno en materia de planeación de los recursos económicos y humanos, no sean efectivas, ya que existen grandes concentraciones de capital que dificultan las políticas del gobierno en cuanto éstas no les favorezcan; esta situación conllevó a la institucionalización imperativa del Intervencionismo de Estado, evitando así la debilidad, el inmovilismo e impotencia del gobierno, buscando mantener un Estado eficaz.

El Liberalismo Social de tipo intervencionista, sustituto del Liberalismo Clásico fundamentado en la libertad absoluta, sirvió de base para que el constituyente de 1.936, consagrara la función social de la propiedad; concepto éste que considera el derecho de dominio, no

ya como un derecho individual que permite inclusive actitudes negativas o pasivas, sino como una función dinámica, positiva, unida a los intereses de la comunidad. La consagración de esta norma es de gran importancia, pues mediante ella el Estado busca que la propiedad cumpla la finalidad para la cual está destinada, cuales, satisfacer las necesidades de la comunidad, lográndose así el mantenimiento de la paz y la concordia, frutos de la distribución y el aprovechamiento adecuado y equitativo de ella. Es importante señalar que esta norma no ha tenido aplicación efectiva, a pesar de la regulación de la expropiación, por falta de una política clara en materia de reformas agraria y urbana que regule y señale la distribución y aprovechamiento de la propiedad en beneficio de toda la población que busca alcanzar un desarrollo integral. Realizando verdaderas reformas agraria y urbana, se haría efectiva esta disposición constitucional, pues se lograría una sociedad más justa e igualitaria, la cual es su fin primordial.

El Liberalismo como defensor de la libertad en todas sus manifestaciones, la consagra en forma amplia en esta reforma, al establecer el derecho de huelga con el fin de dar mayor estabilidad a este derecho de reivindicación económica de la clase obrera; estableció la libertad de culto y de conciencia, buscando acabar con

el carácter teocrático y feudal del Estado; consagró además la libertad de enseñanza; principios éstos de gran importancia para la vida nacional, pues permitió una mayor armonía entre los colombianos, floreciendo el espíritu creador y liberalizante como un paso más por la modernización y el desarrollo integral del país.

La Reforma de 1.945, fué de tipo centralista, conservadora y autocrática. Cuando el país esperaba un impulso renovador, una serie de hechos políticos, en lugar de propiciar ese desarrollo, generaron una crisis política que desembocó en la expedición de dicha reforma con el fin de conjurarla. En materia de atribuciones presidenciales robusteció las facultades del ejecutivo, propiciando el germen de la dictadura despótica que imperó en el país entre el 9 de Noviembre de 1.949 y el 10 de Mayo de 1.957 y la prolongación de la llamada Legalidad Marcial por casi dos lustros; desnaturalizando así, la esencia de la enmienda de 1.936, que buscaba la conservación y afianzamiento de la democracia política como soporte de todo un andamiaje institucional, y la organización complementaria de las democracias social y económica, como estructuras indispensables para el adecuado funcionamiento de la primera.

El contrasentido histórico-político de la Reforma de

1.945, es justificado al analizar los objetivos que con ella se perseguían: procuraba un ejecutivo más eficaz, adaptado a los sistemas administrativos de los Estados modernos, apartándose del adoctrinamiento del Liberalismo durante más de 50 años sustentado en la tesis de los excesivos poderes presidenciales; perseguía la agilización del poder legislativo, al crear las Comisiones Constitucionales Permanentes, reglamentando la aprobación de los proyectos de ley y facultando al Presidente de la República para hacer presente la urgencia en el despacho de éstos; se autorizó la creación de Departamentos Administrativos para tecnificar funciones adscritas, hasta entonces, a los ministerios; y para garantizar una Rama Judicial independiente y dignificada, facultó a los superiores respectivos para imponer sanciones disciplinarias a los magistrados y jueces; y con sana lógica, estableció la incompatibilidad de esos cargos, excepto los de carácter docente, con el desempeño de cualquier otro atribuido, y con toda participación en el ejercicio de la abogacía, todo esto en procura de lograr una mayor estabilidad institucional.

Consideramos que el constituyente de 1.945, no buscó reorganizar las instituciones existentes, sino adaptarlas a las necesidades del Estado moderno. Esta reforma fué ante todo de carácter técnico, pues mantuvo los

184

principios socialistas consagrados por la Reforma de 1.936.

Como antecedente de la Reforma Plebiscitaria de 1957 podemos anotar que aunque el asesinato del doctor Jorge Eliécer Gaitán, ocurrido el 9 de Abril de 1948, no fué punto de partida para la anormalidad constitucional y legal en Colombia, si fué productor de incertidumbre e ilicitudes; pues en aquella fecha la situación económica, social y política entraron en crisis; como consecuencia vino la represión, la ruptura de colaboración, el golpe de Estado y la dictadura.

El 9 de Noviembre de 1949, se rompe el orden institucional del Estado, aniquilándose así instituciones democráticas y republicanas; pues el Ejecutivo presidido por el doctor Mariano Ospina Pérez, se abrogó las funciones de legislador y dió permanencia al régimen excepcional del estado de sitio, redujo a la impotencia las únicas entidades competentes para regular sus actos, al clausurar el Congreso e impedir a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado el ejercicio normal de la atribución constitucional de anular aquéllos.

Al llegar al gobierno el doctor Laureano Gómez, quiso dar salida a la crisis institucional con una reforma cons

titucional de tipo totalitaria, que sólo consiguió abrir le paso a la dictadura encabezada por el general Gustavo Rojas Pinilla, instaurada el 13 de Junio de 1953.

Ante el desquiciamiento jurídico del Estado colombiano y el flagelo de la violencia que nos azotaba, los jefes de los partidos Liberal y Conservador, firmaron los Pactos de Benidorm, Bogotá y Sitges, pactos políticos que constituyen el antecedente ideológico del sistema del Frente Nacional, desarrollado posteriormente por la Reforma Plebiscitaria; pues siendo el Congreso el organismo encargado de llevar a cabo una reforma constitucional, y encontrándose clausurado éste, se optó por recurrir al constituyente primario para que éste, directamente, manifestara su voluntad acerca de las enmiendas propuestas.

Esta Reforma Constitucional, llevada a cabo por trámites extraños a la Constitución, introdujo profundos cambios en el régimen constitucional, al instaurarse el Gobierno Nacional o de responsabilidad compartida, bajo dos fórmulas : la paridad en las corporaciones públicas y en el gabinete, y la alternación de los dos partidos en la Presidencia de la República, complementaria de la primeras. Estos dos pilares, sobre los cuales descansa la reforma plebiscitaria, marcaron el camino de la reconciliación

186
nacional y del restablecimiento de las instituciones.

A pesar de que la Corte Suprema de Justicia ha sostenido la tesis de que la naturaleza y la finalidad de la reforma plebiscitaria rebasaron el sistema tradicional de reforma a la Constitución, se ha considerado como un hecho sano por su naturaleza, y sobre el cual se pronunció el fallo inequívoco de la opinión pública, al justificarla como medio de solución de la crisis institucional y como necesidad de un período de tregua y pacificación, favorables en la reconciliación ciudadana. Por lo anteriormente expuesto podemos concluir que al juzgar el plebiscito es indispensable considerar que sus enunciados y proyecciones tuvieron más alcance político que jurídico pues to que se trataba de sacar a la Nación de la encrusijada en que se encontraba.

El objetivo de la Reforma Plebiscitaria fué alcanzado mediante la paridad política; institución antidemocrática, que buscando acabar con el predominio hegemónico de un partido, estableció el monopolio del poder de los dos colectividades tradicionales desconociendo los derechos del partido mayoritario. Esta restricción del libre juego democrático conllevó que los dos partidos tradicionales recobraran importancia al ser ellos los dueños del poder, debilitándose su acción proselitista; además se

fortalecieron los directorios políticos, para hacer posible el amplio y permanente acuerdo entre los partidos.

La fórmula excluyente de la alternación presidencial y la paridad política, fué un factor determinante para el fomento de la guerrilla y para que las fronteras ideológicas de los partidos se perdieran en la lucha del exclusivismo burocrático, que hoy es causa de la discordia entre los dos partidos tradicionales dentro del nuevo esquema gobierno-oposición.

En cuanto al orden económico, se estableció un régimen puramente capitalista, consolidando los privilegios del sector financiero y contribuyendo al fortalecimiento de los grupos de interés que, dueños de factores de poder, han desplazado la acción del Estado hacia áreas económicamente fuertes con menoscabo de la situación social de la comunidad.

Como síntesis de la contribución de la Reforma Plebiscitaria de 1957, podemos decir, que ella logró la civilización de las luchas entre los partidos al irse olvidando los odios políticos, así como la reconquista para el país de la paz anhelada que no había sabido conservar, y el espíritu de libertad en el cual había sido incapaz de

convivir.

A pesar de las múltiples fallas que se le señalan, consideramos que la Reforma Plebiscitaria tiene más méritos que defectos; pues cumplió su misión favorablemente en el momento histórico que la reclamaba. Sus críticas son productos de las secuelas dejadas por el sistema de gobierno transitorio impuesto por ella, que es necesario subsanar mediante la tan anhelada apertura democrática, que dé igual oportunidad de participación a las nuevas corrientes ideológicas surgidas como consecuencia de la situación política, económica y social que predominan en el momento.

La Reforma Constitucional de 1968 fué de carácter instrumental, encaminada a modernizar las estructuras básicas de nuestro derecho público, conservando los conceptos que sobre la sociedad y el Estado entraron en nuestras instituciones particularmente con la Reforma Constitucional de 1936; pues la Reforma de 1968 hace énfasis en los mecanismos de operación de los poderes públicos, para adecuarlos a una mejor realización de sus tareas. La planeación, la nueva distribución de competencias entre la Rama Legislativa y la Ejecutiva en materia económicas y administrativas, el desplazamiento hacia el gobierno de la mayor parte de la iniciativa del gasto público y

la misma mejora en el funcionamiento del control constitucional de la Corte Suprema de Justicia, son pruebas claras de este acerto.

La Reforma de 1968, orientada a satisfacer las necesidades del Estado moderno, hace más rígida e imperativa la intervención del Estado en la economía, introduciendo el concepto de bien común como interés superior de la comunidad y asignando al Legislador la iniciativa en tan importante materia, con lo cual se procura que la intervención, como racionalización de la actividad económica y la planificación de la economía, cubra todo el proceso económico y llegue hasta la utilización de los bienes y servicios ya sean públicos o privados, buscando con ésto, reducir las desigualdades sociales y producir un desenvolvimiento de las fuerzas económicas del país, para aumentar las riquezas de la comunidad en procura del bienestar social. Afianza el concepto de planeación como medio técnico para lograr la intervención del Estado en el campo económico-social a fin de obtener una sana política estatal en el desarrollo integral de la comunidad.

Para garantizar la efectividad de la intervención, crea el estado de emergencia económica, el cual se decretará cuando surjan hechos perturbadores del orden económico o social, o que constituyan grave calamidad pública, in

190

vistiendo al Presidente de facultades para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis. Desligando de esta forma dos situaciones jurídicas, afines en sus resultados pero divergentes en sus orígenes, como son la perturbación del orden público por causas políticas y la alteración del orden público económico o social por razones de calamidades públicas o fenómenos de tipo económico o social.

El Acto Legislativo número 1 de 1968 acabó con la anómala concentración de poderes, imperante antes de su expedición, en donde se aceptaba como normal por el mismo Congreso que el Ejecutivo regulara por medio de decretos materias extrañas al restablecimiento del orden público, claramente asignadas por la Constitución a la competencia de aquél; mediante la modificación del artículo 121, se buscó el equilibrio de las ramas del poder público al determinar que no es forzoso que el Congreso esté reunido mientras subsista el estado de sitio, aunque en ningún caso impide su funcionamiento normal; y añade que "por consiguiente, éste se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias y extraordinarias, cuando el gobierno lo convoque". Adquiere ahora sí, pleno sentido el inciso que dice "el gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos, sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompa

191

tibles con el estado de sitio".

En cuanto a la Rama Ejecutiva, esta Reforma contribuyó al robustecimiento del sistema presidencial, debido a la complejidad de la administración moderna, que reclama ser firmemente dirigida de acuerdo a la planificación económica, que exige una dirección política más segura, más rápida y más coherente.

El robustecimiento del Ejecutivo, como consecuencia de la redistribución de funciones de acuerdo a las necesidades del presente y a la realidad de nuestra vida política, conllevó a que el Congreso perdiera fuerza como rama legislativa; pero hay que reconocer que equilibró en forma razonada esta rama del poder público al darle al Congreso una mayor capacidad de fiscalización política sobre el gobierno. Esta se observa en la precisión de las facultades otorgadas al gobierno durante el estado de sitio, que garantiza al Congreso que el Ejecutivo cumple su misión; además, se creó la Comisión Especial Permanente que puede reunirse por iniciativa propia o por mandato de las cámaras, con la misión específica de dar el primer debate a los proyectos de ley sobre programas de desarrollo económico y social o planes de obras públicas, y la de vigilar su ejecución y la evolución del gasto público; lo que permitiría un alto grado de control sobre el eje

cutivo.

Debido a que el Congreso no cumple a cabalidad sus funciones constitucionales, como secuela del Frente Nacional donde se desprendió de ellas y se las otorgó al ejecutivo, el control fiscalizador otorgado por la enmienda constitucional de 1968 se ha visto reducido a su más mínima expresión, llegándose a extremos, tal es el caso de la integración de la Comisión Especial Permanente. También hay que criticar que a varios años de la aprobación de la enmienda constitucional, muchas de sus más importantes disposiciones están reclamando todavía su debida reglamentación legislativa; mencionaremos entre otras : la expedición de un moderno reglamento para el Congreso y otro común para las Cámaras; dictar las leyes-cuadros sobre estructura de la administración nacional, crédito público, deuda nacional, cambio internacional; la determinación del organismo encargado de llevar las cuentas generales de la Nación; y, en general las relacionadas con el régimen municipal.

En síntesis podemos afirmar, que esta Reforma Constitucional logró un buen equilibrio de los poderes públicos, contribuyendo al manejo eficaz y oportuno de las situaciones variables que se presentan en el curso del desarrollo económico y social; que modernizó el Estado preser

vando el sistema de la democracia representativa; y que ella se realizó sin apartarse de los procedimientos establecidos en la Constitución, manteniendo celosamente su tradición jurídica.

La elección popular de Alcaldes y el Plebiscito Municipal, instaurados por el Acto Legislativo número 1 de 1986, constituyen un paso importante para la descentralización política del país, oxigenando además, el sistema democrático existente, al concederle a los ciudadanos el derecho a decidir efectivamente sobre asuntos que les interesen de manera directa e inmediata.

La elección popular de Alcaldes y el Plebiscito Municipal complementados con otras reformas, contribuirán a una mayor participación ciudadana en el proceso decisorio del mejoramiento de los servicios públicos para la satisfacción de las necesidades elementales de la comunidad.

Este Acto Legislativo, producto de la iniciativa de paz del gobierno del doctor Belisario Betancour, es considerado como factor democratizante en el camino de la ruptura democrática, al crear un nuevo espacio de participación ciudadana, que es reclamada por las diversas corrientes políticas y los grupos alzados en armas, que buscan una participación amplia e igualitaria dentro del sistema

194

jurídico sustentado por el régimen democrático al cual piensan incorporarse.

En síntesis, esta Reforma amplía el espacio democrático, consolida los derechos políticos de los ciudadanos, facilita su participación en la vida pública, sienta las bases para una mayor eficiencia y estabilidad de la administración local, moderniza al Estado y da mayor proyección, solidez y legitimidad al sistema.

Entre las reformas que más han contribuido al afianzamiento del Estado, por ser una solución para el presente en que se concibieron y un mecanismo eficaz en la proyección futura de aquél, se destacan la enmienda constitucional de 1936, que implicó un avance, un cambio radical de ideas, una afirmación de la sociedad y del Estado, conllevando a nueva concepción del mundo y de la vida en sus múltiples aspectos; más todo ello en función de los intereses supremos de la colectividad y no de un grupo, con una firme tendencia hacia el progreso y hacia la realización de fundamentales aspiraciones del bien común y no de fines personalistas; y la Reforma de 1968, que buscó el progreso técnico, el reforzamiento del poder político, para hacer más fácil su acción sobre la totalidad del territorio del Estado, en su constante lucha para estructurarlo de acuerdo a la modernización que la socie

dad, debido a su complejidad, reclama.

Como lo dijimos anteriormente, nuestro proceso de evolución social conlleva a constantes reformas, productos de las necesidades del momento; por esta circunstancia las reformas que hemos propuesto, como el voto obligatorio, la supresión del inciso segundo del párrafo del ordinal primero del artículo 120 de la Constitución Nacional, la reestructuración de la Comisión del Plan y la elección por voto directo del Designado, obedecen a nuestros anhelos de que la democracia se dé en forma plena, permitiendo la participación activa de la ciudadanía en la lucha igualitaria por la conquista del poder.

La visión general que nos hemos formado al realizar este estudio sobre los aspectos socio-políticos de las reformas a nuestra Constitución, nos demuestra que en Colombia el proceso de cambio institucional ha marcado sobre la base de reformas graduales, fomentadas por circunstancias políticas, económicas y sociales que se presentan en un momento determinado. Mientras no se solucionen los problemas de fondo que azotan a nuestro país, tales como : la pobreza, la injusticia social, la inmovilidad social, la concentración de las riquezas, la profesionalización de las Fuerzas Armadas en su carácter de guardiana de la soberanía Nacional y no como sostenedora del Poder

político, nuestras instituciones serán débiles y por ende sometidas a innumerables reformas, hasta que alcancemos el estadio de evolución que nos permita la estabilidad y el desarrollo integral .



BIBLIOGRAFIA

CARDENAS PEREZ, Pablo. Constitución Política de Colombia, led. Bogotá, Legis, 1985, p. 1 y s.s.

CASTRO, Jaime. Elección Popular de Alcaldes, led. Bogotá, Oveja Negra, 1986, p. 1 y s.s.

----- . Constitución Política de Colombia. Bogotá, Oveja Negra, 1982, p. 1 y s.s.

-----, Hacia la Democracia Local. Un Nuevo Régimen Departamental y Municipal. Bogotá, Banco de la República, 1981, p. 1 y s.s

GIRALDO ANGEL, Jaime. Metodología y Técnica de la Investigación Jurídica, 2ed. Bogotá, Temis, 1980, p. 1 y ss

HENAO HIDRON, Javier. Panorama del Derecho Constitucional Colombiano, 6ed. Bogotá, Temis, 1983, p. 1 y s.s.

----- . Diez Temas sobre la Constitución Colombiana, 2ed. Bogotá, Temis, 1977, p. 1 y s.s

MONROY CABRA, Marco. Tratado de Derecho Internacional privado, 3ed. Bogotá, Temis, 1983, p. 1 y s.s

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombia no, 6ed. Bogotá, Horizontes, 1985, p. 1 y s.s.

----- . Constitución Política de Colombia, 3ed. Bogotá, Horizontes, 1976, p. 1 y s.s.

RIVADENEIRA, Antonio José. Historia Constitucional de Colombia 1510-1978. Bogotá, Horizontes, 1978, p. 1 y s.s.

SACHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano, 4ed. Bogotá, Temis, 1974, p. 1 y s.s.

TIRADO MEJIA, Alvaro y VELASQUEZ, Magdala. La Reforma Constitucional de 1936. Bogotá, Oveja Negra, 1982, p. 1 y s.s.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970, p. 1 y s.s.