

Estado en especiales circunstancias que puedan poner o pongan en peligro el sagrado derecho de defensa.

Por último dichas organizaciones permitirán muy pronto, sin afectar necesariamente la condición fiscal del Estado, alcanzar para la agremiación de abogados un régimen de protección social que les permita vivir independientemente de toda consideración burocrática y que les garantice una vejez digna y decorosa con la sola ayuda de sus propios organismos gremiales.

CONCLUSIONES

Primera - El III Congreso Académico Nacional de Jurisprudencia declara que el Régimen para los estudios de Derecho establecido por medio de los Decretos Extraordinarios números 970 de 1970 y 1391 del mismo año corresponde a las actuales necesidades del desarrollo colombiano y constituye un razonable mínimo académico que permitirá a las futuras generaciones de abogados aplicar sus conocimientos, su experiencia y sus virtudes profesionales al servicio de la sociedad colombiana y al patrocinio del deber de justicia propio de su misión.

Segunda - El estatuto orgánico de la abogacía regulado por el Decreto Extraordinario N° 196 de 1971 constituye un evidente acierto en cuanto reglamenta de modo sistemático los deberes de los abogados, señala incompatibilidades, establece la vigilancia oficial de su ejercicio, determina las diversas faltas contrarias a la disciplina del cuerpo y fija las sanciones correspondientes por medio de un adecuado procedimiento.

Tercera - A pesar del progreso que el nuevo régimen comporta, el III Congreso Académico Nacional de Jurisprudencia expresa su aspiración de que en una nueva reforma se tenga en cuenta el deseo de un inmenso grupo del cuerpo de abogados para que se le dote de plena autonomía, que debe ejercerse a través de Colegios que realicen la vigilancia de sus afiliados, impongan su propia justicia disciplinaria, establezcan sus medios de protección social y por el respeto a su independencia se impida cualquiera intervención oficial o particular que afecte la realización del derecho de defensa, cualesquiera que sean las condiciones políticas del país.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968

Javier Henao Hidrón

Como candidato presidencial de la coalición política de los partidos liberal y conservador, conocida con el nombre de Frente Nacional e institucionalizada por el Plebiscito de 1957, el doctor Carlos Lleras Restrepo expuso a la Nación los aspectos fundamentales de una nueva enmienda a la Constitución vigente (la de 1886), inspirada en la necesidad de modernizar el Estado, efectuar una distribución de funciones entre las ramas Ejecutiva y Legislativa del poder público, tecnificar el funcionamiento del Congreso y reducir el número de sus integrantes, así como actualizar el régimen administrativo de los Departamentos y los Municipios.

Una vez elegido Presidente de la República para el período 1966-70, presentó al estudio y decisión del Congreso (agosto 23 de 1966), por intermedio del Ministro de Gobierno, Misael Pastrana Borrero y con base en las recomendaciones de un Comité Operativo conformado por los doctores Francisco de Paula Pérez, Germán Zea Hernández, Alvaro Leal Morales, Enrique Pardo Parra, Carlos Augusto Noriega, Hernán Toro Agudelo, Jacobo Pérez Escobar, Luis Carlos SÁCHICA, Jaime Vidal Perdomo y Bernardo Zuleta Torres, el primero de los tres proyectos de reforma constitucional, cuyos aspectos principales son:

a). 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".

b). Derogación del Acto Legislativo N^o 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 continuaría laborando una Comisión Interparlamentaria Especial de diez senadores y diez representantes, para efectos de decidir que cualquiera de los decretos que dicte el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia a fin de resolver definitivamente acerca de su constitucionalidad.

c). Iniciativa privativa del Gobierno sobre "leyes cuadros", en procura de "un equilibrio que la teoría y la práctica aconsejan entre las facultades del Legislador y del Gobierno... en materias administrativas, fiscales y económicas, dentro de las cuales pueda el Ejecutivo tomar las medidas necesarias para organizar en detalle la estructura de la Administración Nacional (Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos), de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales o comerciales del Estado, y regular lo referente al crédito público, la deuda nacional, el cambio internacional, el comercio exterior, los aranceles y el régimen de aduanas" (Exposición de motivos); en asuntos presupuestales; y en los proyectos de ley sobre planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse. El primer debate a estos últimos sería dado por una "Comisión Permanente compuesta de diez miembros de cada Cámara", la cual, además, vigilaría su ejecución y la evolución de los gastos públicos.

d). Intervención del Estado, por mandato de la ley, inclusive cuando el Gobierno esté revestido de facultades extraordinarias, suprimiéndose la restricción consignada en el art. 32, inc. 2^o.

e). Norma tendiente a hacer desaparecer la anti-técnica costumbre parlamentaria conocida comúnmente con el nombre de "micos", según el siguiente texto: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, y serán inadmisibles las modificaciones que no se relacionan con ella. Los presidentes de la respectiva Cámara o Comisión rechazarán las iniciativas que no se acuerden con este precepto. Dos o más proyectos no pueden discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente".

f). 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 art. 142 de la Constitución, el supremo director del Ministerio Público.

g). Plazos más amplios para que el Presidente ejerza su derecho de objetar cualquier proyecto de ley aprobado por el Congreso, así: de seis días, cuando no conste de más de 20 artículos; de diez días, cuando contenga de 21 a 50; y hasta de veinte, cuando los artículos sean más de 50; y

h). Atribución al Gobierno para poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de ley, el texto original de los proyectos en que hubiere insistido y quedaren pendientes de decisión en el Congreso al finalizar el respectivo período de sesiones ordinarias o extraordinarias, siempre que versen sobre materia impositiva, planeación o "leyes cuadros" y bajo la condición de haber sido presentados o recomendados por él noventa días antes de la clausura del correspondiente período.

El segundo proyecto, presentado ante el Senado el 20 de septiembre de 1966, hace relación a los siguientes temas:

a). Elevación de las bases de población para elegir Senadores de ciento noventa mil a quinientos mil habitantes, sobre un mínimo de dos por cada Departamento, y para elegir Representantes de noventa mil a trescientos mil habitantes, así como participación de las Intendencias y Comisarías en la Cámara a razón de un Representante por cada cien mil habitantes y uno más por toda fracción no menor de cincuenta mil.

b). Período de cuatro años, en vez de dos, para los representantes a la Cámara, con el fin de unificarlo con el de los senadores.

c). Reemplazo del sistema de los dos tercios de los votos en las corporaciones públicas para aprobar las respectivas leyes o actos administrativos (Plebiscito, art. 3^o), por el de la mayoría de votos, salvo los casos en que la misma Constitución exija una mayoría especial; y

d). Institucionalización del cuociente electoral para cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública.

El proyecto precitado fue adicionado con una serie de normas que recibieron el calificativo de "desmonte" del Frente Nacional, y operarían así: primero en las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales; después en Senado y Cámara; y, finalmente, en los cargos de la rama jurisdiccional y en los de la ejecutiva distintos de la carrera admi-

nistrativa. Era la sustitución de la conclusión automática e integral de la paridad política en 1974, como lo ordenaba el Plebiscito, por la gradual terminación de la misma, a fin de impedir un posible retorno a la hegemonía de partido.

El tercero, sobre régimen departamental y municipal, presentóse ante la Cámara el 3 de octubre de 1967. Contiene:

a). Aumento de las bases de población y renta (a 500.000 habitantes y 50 millones de pesos anuales) para que la ley decreta la formación de un Departamento, previa solicitud por las tres cuartas partes de los Concejos de la comarca (y no de los concejales, como se exigía).

b). 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 los mismos.

c). Los Departamentos y Municipios podrán, a iniciativa del respectivo Gobernador o Alcalde, y para la mejor prestación de los servicios a su cargo, crear establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales o comerciales, sujetos a las normas que determine la ley.

d). 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 públicos, en los términos que las leyes señalen.

e). Período de cuatro años, en lugar de dos, para los diputados a las Asambleas Departamentales, las cuales estarán integradas por no menos de seis ni más de veinte miembros, según lo disponga la ley, atendida la población respectiva.

f). Instituciones nuevas, así: la "asociación obligatoria" de los Municipios, cuando lo ordene el legislador para la más eficiente prestación de los servicios públicos; la constitución de "áreas metropolitanas" en la forma que disponga el legislador; y "Juntas administradoras locales" para determinados sectores del territorio municipal, cuya creación corresponde al Concejo dentro de los límites que señale la ley; y

g). Iniciativa del gasto público para los Gobernadores y Alcaldes.

Las reformas no encontraron ambiente en los grupos parlamentarios de oposición (Lauro-alzatistas, movimiento revolucionario liberal y alianza nacional popular), los que, prevalidos de que la mayoría fren-

tenacionalista (liberales oficialistas y conservadores unionistas) requería los dos tercios de los votos para obtener su aprobación, inicialmente las hicieron fracasar. Pero luego la integración del liberalismo oficialista y el movimiento revolucionario popular (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 su no aprobación entrañaría violación de compromisos solemnes y un veto a su propio gobierno.

Al no aceptar el Senado la renuncia presidencial e insistir los directores 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 y, para tal efecto, se integró una comisión bipartidista, cuyo trabajo fue presentado ante la Comisión Primera del Senado.

Tras su aprobación en las dos legislaturas constitucionales, el Acto Legislativo N° 1 de 1968, que consta de 74 artículos, fue sancionado el 12 de diciembre.

Dividiremos así el estudio de su contenido:

I - PLANEACION Y GASTO PUBLICO.

La planeación, que desde 1945 apareció en la Carta para el fomento de la economía nacional y de las obras públicas y cuyos planes y programas correspondía establecer al Congreso —el cual debía también decretar las últimas—, ciertamente no había tenido mayor incidencia en la aceleración del desarrollo, por carencia de estudios bien estructurados que permitiesen su ejecución dentro de altos índices de efectividad.

Por lo demás, y con escasas restricciones, la iniciativa en las inversiones fiscales continuaba a disposición de los parlamentarios, quienes, acudiendo a concesiones recíprocas y para halagar a sus electores, solían aprobar *auxilios* que desarticulaban el Presupuesto de la Nación.

Por eso la reforma pretende que planeación y gasto público, cuya interrelación es notoria, se conviertan en los pilares de una sana política estatal en el vasto campo económico y social, y en el no menos importante de las obras públicas.

En lo sucesivo, sólo a iniciativa del Gobierno podrán dictarse las leyes que fijan 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 los mismos (art. 76, ord. 4º). Y para su tramitación en primer debate (y la vigilancia de su ejecución y la evolución del gasto público), se crea una Comisión Especial Permanente formada por un senador y un representante de cada Departamento y dos representantes más de las Intendencias y Comisariías, la cual podrá también sesionar durante el receso del Congreso, por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno (art. 80).

El Presidente de la República deberá entonces, previa su elaboración por organismos especializados, cumplir oportunamente con la presentación de tales proyectos, obligación acerca de la cual hace especial énfasis el constituyente (art. 118, ord. 3º). Los mismos deberán contemplar el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país.

Sin embargo, los *auxilios* regionales decretados por el Congreso no quedan completamente abolidos, pues subsiste el ordinal 20 del art. 76, cuyo texto es el siguiente: "Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes"; como estos son distintos a los planes y programas del art. 76, ord. 4º y en ellos tiene iniciativa el legislador, la planeación nacional puede verse afectada en proporción a la habilidad de los parlamentarios.

Con la excepción anotada, y la proveniente de las facultades al Congreso para elaborar su presupuesto de funcionamiento (art. 208, párrafo) y determinar el régimen de prestaciones y seguridad social de sus miembros (art. 113), la iniciativa en las inversiones quedó adscrita al Ejecutivo, tal como se deduce de los artículos 79 y 211. De acuerdo al primero, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta, autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (excepto las exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios). Al tenor del segundo: "El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos, propuestas

por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas u otros recursos, sino con la aprobación escrita del ministro del ramo".

La concordancia entre planeación y presupuesto la hace la Constitución cuando prescribe que la ley de apropiaciones refleje los planes y programas (art. 208, inc. 1º).

Es de suyo importante la ampliación de la planeación al desarrollo económico y social y de las obras públicas de los Departamentos y Municipios, pero mientras los planes y programas deben ser fijados, para los primeros, por las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, para los segundos se requiere aún la reglamentación legislativa (Arts. 187, ord. 2º y 189).

Para la necesaria coordinación de la planeación en sus tres niveles —nacional, departamental y municipal—, el legislador expedirá las normas pertinentes, de cuya técnica elaboración dependerá en buena proporción el éxito de la misma.

Igualmente deberá la ley, a iniciativa del Gobierno, determinar dos asuntos de capital importancia: la distribución de los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales (Departamentos, Intendencias, Comisariías, Municipios), "teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos", y el porcentaje que de los ingresos ordinarios de la Nación deba ser distribuido entre los Departamentos, Intendencias y Comisariías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de los respectivos Municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan, siendo entendido que el 30% de esa asignación se distribuirá por partes iguales y el resto proporcionalmente a la población de los beneficiados (art. 182, incs. 2º y 3º). Se pretende con lo primero terminar con el caos en la distribución de los servicios públicos, y con lo segundo, dar a la descentralización administrativa su indispensable fortalecimiento fiscal. De ahí el nombre de "situa-do fiscal" con que suele denominársele.

II - REDISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EJECUTIVO Y PARLAMENTO.

Aspecto básico de la reforma, confirió al Ejecutivo instrumentos poderosos de intervención y decisión, si bien, correlativamente, se aumentaron los controles sobre el mismo, provenientes tanto del Parlamento como de la Corte Suprema de Justicia.

El Congreso, por su parte, perdió fuerza como rama legislativa pero aumentó su capacidad de fiscalización política sobre el Gobierno. Las funciones atribuidas a la Comisión Especial Permanente (o "Comisión del plan"); el juzgamiento por el Senado, previa acusación de la Cámara, de altos funcionarios del Estado, por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus cargos y aun cuando hubieren cesado en el desempeño de los mismos; 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 el Congreso tiene en todo tiempo y a iniciativa propia, de derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno durante el estado de emergencia económica y social, son prueba de nuestro aserto.

El Ejecutivo fortaleció sus poderes con instituciones jurídicas nuevas, tales como el estado de emergencia económica (art. 122), las leyes cuadros (art. 76, ordinales 9º y 22) 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 (art. 120, ordinal 14), además, lógicamente, de la iniciativa exclusiva para la expedición o reforma de leyes de contenido presupuestal, económico, financiero y de estructura de la administración nacional. De otro lado, los directores o gerentes de los Establecimientos Públicos nacionales se convirtieron en agentes del Presidente, de su libre nombramiento y remoción (art. 120, ord. 1º), así como los representantes de la Nación en las juntas directivas de las entidades descentralizadas (art. 120, ord. 5º).

1. *El estado de emergencia* - Tanto esta institución como el nuevo alcance dado al artículo 32, sobre intervención del Estado, por mandato de la ley, en el proceso económico y en el pleno empleo de los recursos humanos y naturales, son debidos al valioso aporte intelectual del senador Alfonso López Michelsen, quien, siendo jefe del M.R.L., redactó y propuso al congreso un proyecto de reforma constitucional que fue estudiado conjuntamente con las iniciativas del Gobierno. Pero tiene antecedentes en el proyecto de reforma constitucional de 1953, del Presidente Laureano Gómez.

El uso y abuso que desde 1949 venía haciendo el Gobierno de las facultades constitucionales sobre estado de sitio, para los casos de conmoción interna o guerra exterior, hizo necesario deslindar el "orden público económico" del ya tradicional "orden público político". En efecto, los decretos del artículo 121 habían servido no sólo para procurar el restablecimiento de la paz pública sino, en muchas ocasiones, para sustituir mediante ellos al legislador en materias laborales, económicas, administrativas, etc.

Cuando sobrevengan, pues, hechos distintos de los previstos en el 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, previa consulta al Consejo de Estado y mediante decreto con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no excedan de noventa días al año y, en virtud del mismo, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la continuación de sus efectos.

La nueva disposición, aun cuando otorga al Gobierno una atribución necesaria, evitando que acuda al Congreso para obtener "facultades extraordinarias" o, ante el retardo en la concesión de éstas, que incluya los decretos económicos en los del estado de sitio político, con evidente extralimitación de funciones, es, no obstante, poco técnica en su redacción y de alcances no suficientemente precisos. No creemos justificable, por ejemplo, que ante hechos que amenazan perturbar en forma grave el orden económico o social, los decretos que se dicten tengan efectos iguales a los de la ley. De otra parte, el Congreso debería estar facultado para ampliar el perentorio término anual de noventa días cuando, previa solicitud del Gobierno, a su juicio subsistan las causas que han motivado la crisis.

2. *Leyes cuadros* - La nueva modalidad de las leyes apellidadas por la legislación francesa "cuadros", implica asimismo un fortalecimiento del ejecutivo, pues, a diferencia de las leyes ordinarias, ya no se limita a cumplirlas y hacerlas cumplir y, para este efecto, a ejercer el derecho de reglamentarlas (art. 120, ords. 2º y 3º), sino que, dentro de la política trazada por el Congreso, dispone de capacidad decisoria para desarrollarlas mediante decreto, de conformidad con las necesidades del momento.

En consecuencia, ahora el Congreso determinará la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos

mentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijará las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales (art. 76, ord. 9º), y dictará las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para efectos de 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 (art. 76, ord. 22). En armonía con dichos textos, 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 la política o marco señalado por el Parlamento en las materias económicas y fiscales que se dejan enunciadas (art. 120, ords. 21 y 22).

III - AUMENTO DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CORTE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS DEL GOBIERNO.

La creación de la Sala Constitucional, para que magistrados especializados en derecho público elaboren los proyectos de sentencia de las demandas sobre inexecuibilidad; el señalamiento de términos perentorios para decidir sobre las mismas; y el conocimiento obligatorio, incluso oficioso, de los decretos dictados por el Gobierno en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 121 y 122 de la Constitución, para resolver acerca de su armonía con las normas de ésta, han fortalecido y pretenden tecnificar los poderes de la Corte Suprema de Justicia en relación con el control de los actos más trascendentales de la rama ejecutiva.

La obligación gubernamental de remitir a la Corte, al día siguiente de su expedición, los decretos dictados durante el estado de sitio político o el estado de emergencia económica (arts. 121 y 122), cuya omisión da lugar al conocimiento oficioso de los mismos, trasfiere a aquel alto Tribunal una atribución que antes no podía ejercer sino por demanda presentada por un ciudadano, o en virtud de acusación del Parlamento, cuando éste consideraba que el decreto era inconstitucional.

En tal forma se ha hecho más estricto el control jurisdiccional sobre el Ejecutivo, a medida que sus atribuciones tipifican el Estado intervencionista.

Dudamos, sin embargo, de la conveniencia del control automático de los prementados decretos por la Corte. Esta tutela le otorga un poder que puede llegar a ser excesivo y recarga innecesariamente su trabajo; resta al Gobierno agilidad, iniciativa y capacidad de acción, pudiendo ser fuente de conflictos; y demuestra la profunda desconfianza respecto al buen comportamiento del Gobierno (Presidente y Ministros) ante emergencias políticas o económicas.

IV - DE LOS CUERPOS COLEGIADOS.

Las Corporaciones Públicas —Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales—, causa de abstencionismo electoral en razón de su desprestigio proveniente del ausentismo de sus miembros, la índole estrictamente política de todas ellas (no obstante ser las dos últimas de carácter administrativo), la poca o ninguna técnica en su funcionamiento y la crisis de la representatividad, no fueron objeto de modificaciones sustanciales que permitieran su adecuación a las urgencias del progreso, por lo cual seguramente continuarán siendo una prolongación más de nuestro endémico subdesarrollo.

La reforma de los cuerpos colegiados giró en torno de estas dos tesis: transferencia al Ejecutivo de la iniciativa en ciertos proyectos legislativos, ordenanzaes y de acuerdo (los de contenido presupuestal, económico y financiero), y la disminución numérica de sus componentes.

En lo nacional, como se dejó expresado, el Congreso perdió iniciativa legislativa pero mejoró sus posibilidades de control sobre el Gobierno.

El debate relacionado con la disminución del número de parlamentarios, resultó quizás el más intenso y controvertido. Al final las aspiraciones del Gobierno se vieron frustradas en asunto tan relevante, pues tan 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. En efecto, garantizado el derecho a dos senadores y dos representantes por cada departamento, éstos elegirán un senador más por cada doscientos mil o fracción mayor de cien mil habitantes "que tengan en exceso sobre los primeros doscientos mil", y un representante más por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil habitantes "que tengan en exceso sobre los primeros cien mil" (arts. 93 y 99).

Las Intendencias y Comisarías quedaron con representación en la Cámara, por circunscripciones electorales, así: Caquetá y Amazoans, 2;

Putumayo, 2; San Andrés y Providencia, 1; Arauca, Vichada, Vaupés y Guainía, 1. Pero cuando el número de habitantes de cualquiera de tales circunscripciones alcanzare las bases de población establecidas para la elección de Representantes, le será aplicable el sistema general de adjudicación señalado para los Departamentos.

El período de los congresistas unificóse en cuatro años (arts. 95 y 101), pero el de los diputados y concejales, que está regulado por la ley, sigue siendo de dos. La elección de miembros de las corporaciones públicas y de Presidente de la República coincidirá cada cuatro años y deberá hacerse en un mismo día "en la fecha que determine la ley" (Art. 114, inc. 2º).

El número de integrantes de las Asambleas Departamentales no podrá exceder de treinta ni ser inferior a quince, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El de los Concejos Municipales, definido en la misma forma, fluctúa entre seis y veinte (arts. 185 y 196).

Al Gobernador quedó adscrita la iniciativa privativa para dictar o reformar las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales, y cesiones de bienes y rentas; las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él; y las relacionadas con planeación, estructura de la administración departamental, creación de entidades descentralizadas y Presupuesto de rentas y gastos.

Sólo los Concejos Municipales conservaron la iniciativa del gasto, y, en general, para expedir, derogar o reformar los actos de su competencia, con excepción del Presupuesto y la creación, conforme a la ley, de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales. Pero se autorizó a la ley para que, a iniciativa del Gobierno, otorgue exclusivamente al Alcalde la iniciativa de los proyectos de acuerdo sobre determinadas materias (art. 189, inc. 2º). En el Distrito Especial de Bogotá, la iniciativa para los proyectos de acuerdo sobre planeación, presupuesto y gasto público, sí corresponde al Alcalde (ibídem, parágrafo).

En lo atinente a Contralor y Procurador, la reforma mantuvo el derecho de la Cámara a la elección del primero y al nombramiento del segundo de terna elaborada por el Presidente; unificó en cuatro años el período de ambos y exigió calidades especiales para ser Contralor.

Es loable la nueva disposición "anti-micos" (art. 77), destinada a terminar con aquellos textos que hábilmente solían introducir los parlamentarios en los proyectos legislativos contentivos de materia diferente

y específica, con lo cual se tecnifica la ley y se impide que reciban ayuda de la Nación obras no incluídas en los programas de planeación. Norma similar, en virtud de ley, rige hoy respecto de las ordenanzas y acuerdos.

Se señalaron reglas sobre quórum y mayorías decisorias, válidas para las Corporaciones Públicas, y se retornó —salvo las excepciones constitucionales— a la mitad más uno de los votos de los asistentes, como mayoría exigida para adoptar decisiones, pues la de los tercios, que regía desde el Plebiscito de 1957, había paralizado en buena parte sus actividades y contribuído a su desprestigio (art. 83 y concs.).

El sistema del "sueldo anual" para los congresistas, adoptado en 1938-45 con resultados negativos, fue revivido con fines de profesionalización de la política y cuando justamente se hacía más necesario aumentar los gastos estatales de inversión y disminuir los de funcionamiento. El nuevo artículo 113 y su inmediato e inelegante desarrollo en la ley 83 de 1968, que destina las dos terceras partes del salario a gastos de representación, exentos de impuestos, debieran figurar, para resaltar el contraste, al lado de la supresión de una norma de estricto contenido ético: "Ningún aumento de dietas ni de viáticos decretado por el Congreso se hará efectivo sino después que hayan cesado en sus funciones los miembros de la legislatura en que hubiere sido votado". (Antiguo artículo 112, hermosa herencia de los constituyentes del 86).

Creemos, finalmente, que mientras se conserve la estructura actual, Asambleas y Concejos no podrán realmente ser "corporaciones administrativas", como lo pretende la Constitución sino los pequeños parlamentos de siempre, con todos los defectos de éstos y sin sus escasas virtudes. Por ello debe pensarse seriamente en combatir el ausentismo mediante sanciones que produzcan la vacante de la curul o la inhabilidad para ser reelegido; exigir condiciones de idoneidad para el desempeño del cargo, que implica la responsabilidad de programar el funcionamiento de la administración seccional o local; y en la conveniencia de la elección indirecta de los diputados, para intentar hacer de las Asambleas juntas de carácter técnico, etc.

V - TERMINACION DE LA ALTERNACION PRESIDENCIAL Y DE LA PARIDAD POLITICA.

La responsabilidad compartida de liberales y conservadores en el ejercicio de las funciones del Estado, a través de la paridad política y la

alternación en la Presidencia de la República, sistemas vigentes desde el Plebiscito de 1957 y el Acto Legislativo N° 1 de 1959, en su orden, no concluirá en 1974 sino que tendrá el siguiente desenlace gradual:

En 1970, en Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

En 1974, en Senado y Cámara.

Esta última fecha marcará asimismo el fin de la alternación (el Acto Legislativo N° 1 de 1959, art. 1º, no fue modificado), pero el Presidente, elegido por mayoría de votos, conservará la obligación de respetar, por cuatro años más, la paridad en los Ministerios, Gobernaciones y Alcaldías y demás cargos de la administración no pertenecientes a la carrera administrativa (art. 120, ord. 1º, parágrafo).

A partir de los años citados, "se aplicará en toda su amplitud el sistema de cuociente electoral para asegurar la representación de los partidos políticos" (art. 172).

El constituyente quiso ir aún más lejos en sus deseos de conservar "el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública", como forma de impedir el retorno a los excluyentes gobiernos de partido, y consignó que desde 1978 deberá darse "participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República". (art. 120, ord. 1º, parágrafo).

Respecto de esta última norma, denominada de los "gobiernos nacionales" y que no nos parece la más correcta para el cabal funcionamiento de la democracia ni para modificar la idiosincracia de nuestros partidos al procurar una unión mecánica entre vencedores y vencidos, explicaba el ponente para primer debate en la Comisión Primera del Senado, doctor Raúl Vásquez Vélez: "Un honesto análisis llegaría a la conclusión de que son vocablos que se complementan. Lo adecuado es lo "arreglado, apropiado, acomodado a un objeto" y equitativo "lo que contiene equidad". De modo que no sería adecuada la participación de un partido si no se llamara al Gobierno a individuos que real y auténticamente lo representarían, ni equitativa si ella se limitara al menos importante de los Ministerios, por ejemplo".

Consignó asimismo la reforma que con excepción de las mesas directivas, en las cuales las minorías tendrán participación, la elección de funcionarios por las corporaciones públicas necesitará, hasta el 19 de julio de 1974, los dos tercios de los votos de los asistentes (art. 83, parágrafo transitorio).

VI - DEL REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

1. *Departamentos* - Los requisitos para constituir un Departamento eran, en cuanto a población y sobre todo a rentas propias, francamente obsoletos (doscientos cincuenta mil habitantes y quinientos mil pesos de renta anual) y coadyuvaban a que las entidades seccionales dependiesen cada vez más de los auxilios nacionales.

Aun cuando todavía la formación de los Departamentos no obedece a criterios sociológicos, económicos y geográficos, ni a una política unificada y equilibrada de desarrollo nacional, el constituyente aumentó las bases de población y renta a quinientos mil habitantes y cincuenta millones de pesos anuales, y exigió un incremento también anual del cuatro y quince por ciento, respectivamente. Pero para erigir en Departamento una Intendencia o Comisaría, bastará la mitad de la población y renta señaladas.

Los otros requisitos, como el previo concepto favorable del Gobierno sobre la conveniencia de crear el Departamento y la declaración del Consejo de Estado de que el proyecto de ley satisface las pretensiones constitucionales, y junto a ellos la exigencia de los dos tercios de los votos de los miembros de ambas Cámaras para cualquier reforma al art. 5º —que es el que versa sobre la materia—, constituyen una protección necesaria al nuevo texto aprobado.

2. *Municipios* - Los Municipios podrán modificar sus precarias condiciones de funcionamiento acudiendo a la asociación, la cual permite, dentro de una planeación regional adecuada del servicio público, obtener la concentración de los esfuerzos dispersos y la elevación de los índices de productividad. Empero, el constituyente, consciente de que el individualismo y la falta de espíritu comunitario son fuentes amargas de nuestro subdesarrollo, dispuso que la asociación será obligatoria para los Municipios cuando así lo ordene la Asamblea, a iniciativa del Gobernador y conforme a la ley (art. 198, inc. 3º).

Asimismo el legislador podrá autorizar la constitución de "áreas metropolitanas" entre dos o más Municipios de un mismo Departamento que presenten las características propias de tan moderno sistema de integración de bienes y servicios (art. 198, inc. 2º).

Por último, los Concejos han quedado facultados, previa reglamentación legal, para crear Juntas Administradoras locales (art. 196, inc. final). Las mismas están llamadas a ser factor de descentralización y, mejor aún, de incorporación del poder social al poder decisorio del Estado.

VII - OTROS ASPECTOS DE LA REFORMA.

1. Aun cuando en la expresión del art. 4º: "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación" (mejor, al Estado), los constitucionalistas solían incluir el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma submarina, la reforma dijo expresamente:

"También son parte de Colombia: el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental, de conformidad con tratados o convenios internacionales aprobados por el Congreso, o con la ley colombiana en ausencia de los mismos" (art. 3º, inc. 4º).

2. 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 éstas (art. 5º, inc. 1º).

3. Limitó a diez días la facultad conferida al Gobierno, con fines precautelativos, de retener, previo el concepto del Consejo de Estado y el dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública. Transcurrido dicho término, el Gobierno procederá a ordenar su libertad o las pondrá a disposición de los Jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley (art. 28).

4. Autorizó a la ley 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 vigilancia fiscal. Entretanto, aquella labor continuará adscrita a la Contraloría.

5. Como consecuencia de la institucionalización de la planeación, surgió un nuevo tipo de decretos leyes, los del art. 80. En efecto, si la Comisión Especial Permanente no decide en cinco meses sobre los planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, el proyecto pasará automáticamente a la Cámara hasta por tres meses de sesiones, vencidos los cuales, sin que hubiere decisión, pasará "ipso facto" al conocimiento del Senado con un plazo igual. Si allí tampoco se decidiera sobre el mismo, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley, sometido, por lo tanto, al control constitucional de la Corte (art. 214, ord. 2º).

6. Se facultó a la ley para crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras (art. 76, ord. 23).

7. Los grados militares conferidos por el Gobierno, desde Teniente Coronel hasta el más alto grado del Ejército o la Armada, requerían la aprobación del Senado. Ahora la intervención del Senado se limita a los ascensos que confiera el Gobierno "desde oficiales generales y oficiales de insignia de las fuerzas armadas, hasta el más alto grado" (art. 98 ord. 2º).

8. Se precisaron las atribuciones del Presidente de la República durante el estado de sitio, en el sentido de que 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 al Congreso en el decreto que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República por motivo de guerra exterior.

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

9. El Designado recibió el encargo de reemplazar necesariamente al Presidente cuando éste, previo permiso del Senado, viaje en misión oficial a otro país (art. 128, inc. 2º). Trátase de una norma contradictoria, no compatible con los modernos adelantos en las comunicaciones ni con la necesaria unidad en el manejo del Estado; y

10. Créese un Tribunal Disciplinario encargado del conocimiento de las faltas disciplinarias de los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, y de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa. Otras funciones podrán serle asignadas por la ley, la que, asimismo, determinará su composición (art. 217).

BIBLIOGRAFIA

"Historia de la reforma constitucional de 1968". Presidencia de la República (Secretaría Jurídica). Bogotá, D.E., 1969.

"Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos". Jaime Vidal Perdomo. Publicaciones Externado de Colombia. Bogotá, D.E., 1970.

"La reforma constitucional de 1968". Luis Carlos Sáchica. Editorial Temis. Bogotá, D.E., 1969.

"Examen de los proyectos sobre reforma constitucional". Hernán Toro Agudelo. Martel, Editor, 1968.

"Panorama del Derecho Constitucional Colombiano". Javier Henao Hidrón. Editorial Temis. Bogotá, D.E., 1971.

"La nueva Constitución Nacional: Reto y Esperanza". María Elena de Crovo.