

SEÑAL MEMORIA

20 de julio de 1967

Presidente de la República

Carlos Lleras Restrepo

*Mensaje del señor presidente de la república
a las cámaras legislativas en sus sesiones de 1967.*

El Frente Nacional, institucionalizado por el plebiscito de 1957, es, como se ha dicho tantas veces, un supremo esfuerzo de los dos grandes partidos históricos colombianos para restablecer la paz, comprometer a sus miembros en una grande empresa conjunta de progreso económico y social y facilitar el ordenado retorno a la normalidad democrática. Después de diez años de inaugurado el sistema puede decirse que muchos de los frutos que quisimos obtener con esa innovación, de características realmente excepcionales y extraordinarias en la historia constitucional, se han alcanzado, aunque con deficiencias y deformaciones innegables. El más ligero examen de la vida nacional permite comprobar la verdad de este aserto.

El feroz clima de pugnacidad partidaria que envenenó las relaciones de los colombianos; que adquirió a los años que precedieron a la dictadura manifestaciones bélicas; que produjo insólitas formas de extrañamiento de la vida política y el manejo de la cosa común, y que vino a desembocar, fatalmente, en un régimen personalista, arbitrario, extraño a todas las tradiciones republicanas del país, ha ido desapareciendo casi por entero. No podría decirse que en todos los sectores de la población colombiana y en todas las regiones se haya alcanzado ya ese ambicionable grado de civilización política que no solamente permite la convivencia pacífica de gentes adictas a doctrinas opuestas, sino también la controversia tolerante, el diálogo verdadero, la sumisión sin resistencia a las reglas del juego en cuanto a la forma de debatir las cuestiones públicas y decidir sobre ellas. Pero quienes tuvimos el dolor de atravesar por las etapas más agudas del enfrentamiento partidario podemos apreciar bien el progreso alcanzado; tenemos el deber de exaltarlo y, sobre todo, el de defenderlo como una conquista que sería criminal sacrificar.

Aquellos salvajes movimientos enderezados a arrojar de determinadas regiones a los miembros de uno u

otro partido; la violencia utilizada como normal instrumento de acción para privar al adversario no solo del ejercicio de sus derechos políticos sino hasta del pacífico adelanto de sus negocios particulares; la proposición sistemática de las funciones públicas para grandes grupos ciudadanos; la parcialización de las autoridades que llegaron a ser instrumentos de una fracción o de un partido y no órganos encargados de tutelar los derechos de todos; esas y otras manifestaciones de primitivismo político, prácticamente no se registran más. Si algunos rastros de ellas subsisten o si en el enfrentamiento de partido y fracciones tratan de resurgir en cualquier forma, nuestro deber es combatirlas energicamente, sin concesión alguna.

Deber de los gobiernos a quienes los dos partidos y la Constitución encomendaron esa responsabilidad; deber de los dirigentes políticos que aceptaron los principios y objetivos del Frente Nacional; deber de toda la sociedad colombiana que necesita buscar su perfeccionamiento progresivo y eliminar cualquier rasgo supérstite de la vieja barbarie. La manera como los directores políticos y la ciudadanía muestren su capacidad de ir tomando posiciones frente a los problemas nacionales y de encauzar y orientar los intereses y opiniones sin recurrir a la resurrección de los ciegos fanatismos de otros días dará la medida de nuestro progreso político y de la contribución que, en definitiva, haya prestado y esté presentando a él el sistema transitorio aprobado en 1957. El periodo que ahora vivimos será decisivo por estos aspectos.

Las divisiones surgidas en el seno de las dos colectividades históricas estimulan infortunadamente los intentos para resucitar ciertas lamentables características de nuestra historia. Con un criterio que equivocado, algunos creen que obtendrán mayor apoyo popular si logran aparecer ante su partido como personeros de sus instintos más elementales, como más intransigentes en

el reclamo de ciertos intereses subalternos, como más ciega y constantemente opuestos a las iniciativas provenientes de otros campos, aunque estén identificadas con los programas iniciales del movimiento bipartidario o respondan a claras conveniencias públicas.

Pero la experiencia ha demostrado, una y otra vez, que yerran quienes así interpretan el estado del sentimiento político colombiano. Las antiguas rivalidades no se apoderan ya del espíritu público con la misma virulencia de antaño; problemas de una naturaleza bien distinta concentran la atención de las gentes y es su situación con respecto a ellos la determinante frecuente de su conducta; están surgiendo a la vida ciudadana nuevas generaciones, crecidas bajo la atmósfera de convivencia nacional, al paso que desaparecen las que se comprometieron hondamente en las pasadas luchas, y van perdiendo su influjo quienes no han tenido la generosidad de olvidar las heridas que recibieron o no se resignan a renunciar a anacrónicas intransigencias.

Es, por lo tanto, posible predecir que, cuando llegue el final de la etapa de transición hacia la normalidad democrática, los antiguos partidos no se hallarán enfrentados en la misma actitud de otros tiempos; que, con gran probabilidad, muchas gentes se alinearán de manera distinta de aquella a que se solían impulsarlas la tradición familiar o regional, y que móviles más actuales y más íntimamente ligados con las conveniencias directas de las masas jugarán un papel capital en la orientación de estas.

Tal cosa es, además, lo que los fundadores del Frente Nacional siempre creímos que habría de ocurrir, sin que, por otra parte, una evolución de esa clase signifique la desaparición de los partidos históricos ni tenga por que quitar a nuestra vida política su característica de ser predominantemente bipartidaria. Un nuevo estilo de acción; la renuncia a la violencia y a la utilización indebida del poder público; cambios profundos en los móviles de la actitud política; alineaciones libres del fanatismo tradicional; una más directa apelación a la inteligencia de los ciudadanos por la explicación objetiva de los temas que con ellos se relacionan; un nuevo lenguaje para la comunicación con las masas, y, sobre todo, una más directa relación entre la actividad de los partidos y la búsqueda de soluciones para los problemas nacionales: todo eso es lo que cabe esperar y lo que personalmente deseo.

II

El retorno a la normalidad democrática tiene que implicar la posibilidad de que cualquier grupo de ciudadanos ejerza el derecho del sufragio bajo denominaciones distintas de la de los dos partidos tradicionales, conservador y liberal. Si en lo futuro nuestra vida política ha de seguir estando caracterizada por la congre-

gación inmensamente mayoritaria de la opinión pública alrededor de dichos partidos, tal cosa debe ser resultado de la manera como estos sepan corresponder en sus programas y en su acción a las necesidades sociales y no de una regulación jurídica, perfectamente lógica y explicable cuando se adoptó, pero que sería abusivo e inconveniente prorrogar.

Aún más, pienso yo que los partidos tradicionales deberían ponerse de acuerdo una vez aprobadas en su primera vuelta las reformas constitucionales en curso, para introducir inmediatamente otra que anticipe la representación autónoma de cualquier partido político en las corporaciones públicas. Hoy día ningún ciudadano está privado del derecho de sufragio y la verdad es que quienes no son ni liberales ni conservadores han venido participando en las elecciones como votantes y en no pocos casos como candidatos que para efectos puramente formales se inscriben bajo una u otra denominación política.

Pero no hay objeto en mantener situaciones artificiales y, por el contrario, cada día es más notorio que ellas contribuyen a desorganizar los partidos históricos y a dificultar la orientación política de las masas. A menos de que ofrecen pretextos para tildar de antidemocráticas nuestras instituciones.

III

El perfeccionamiento de los sistemas de la democracia representativa, a que ha venido contribuyendo tan positivamente el espíritu del Frente Nacional y que debe continuarse sin pausa, hace cada vez más injustificable la apelación a procedimientos revolucionarios. Los cambios políticos, económicos y sociales se pueden obtener por los caminos de la evolución democrática, y así se han venido buscando en Colombia con un creciente influjo de las masas populares en la dirección del país.

Frente a esta realidad, se plantea la tesis de grupos minoritarios que hablan de la necesidad de recurrir al golpe de Estado, al paro general o la lucha de guerrillas para consumar la revolución considerada por ellos como indispensable. No conciben esos grupos los objetivos revolucionarios de una manera igual, aunque coincidan confusamente en ciertas actuaciones contrarias al orden público.

De otro lado, la notoria desproporción entre sus fuerzas y el resultado que persiguen hacen que las mayorías ciudadanas miren a veces con indiferencia sus actividades, hasta cuando pasan de las simples palabras a la acción delictiva. Paralelamente a esa situación política general, algunos grupos, en conexión con la política subversiva en ciertos casos y en otros movidos por el deseo de defender sus particulares intereses, tratan

de recurrir a procedimientos que la ley prohíbe: paros de solidaridad o en los servicios públicos; huelgas universitarias, etc. Conviene que la opinión del gobierno con respecto a todos esos fenómenos sea de nuevo expresada en el presente mensaje, con absoluta claridad.

No es admisible la prédica de la revolución, entendida como el empleo de procedimientos de hecho o de la lucha armada, porque ella constituye una incitación o una apología de actos calificados como delito en las leyes. La defensa de cambios políticos, económicos y sociales, no importa cuán audaces y radicales sean, es perfectamente legítima pero siempre que no se busquen, para realizar tales cambios, medios que quebranten el orden constitucional. Se darán, por lo tanto, las garantías a la libre expresión de las ideas; pero el gobierno no cumpliría con su deber si no reprimiera los actos subversivos y no tratará de impedir que se les estimule y aliente.

El argumento de que tales actos o el hecho de fomentarlos resultan a la postre impotentes frente al poder del Estado y al apoyo que la inmensa mayoría de la opinión pública presta al orden constitucional no es admisible si con él se pretende que el gobierno deba por ello tolerar el quebrantamiento de las leyes. No resulta lógico que, por una parte, las Fuerzas Armadas se encuentren luchando contra grupos alzados en armas y tengan que mantener a gran costo una organización preventiva contra la actividad de esos grupos, y por la otra se admitan la apología de esa actividad delictiva, la ayuda que en distintas formas se le presta, y la organización de un aparato urbano destinado a completar con asonadas y paros ilegales, no menos que con una infiltración metódica, la abierta subversión guerrillera.

IV

¿Es acaso exagerada la posición del gobierno? ¿Implica un concepto hipertrofiado a la autoridad o, por el contrario, su adopción resulta imperativa a la luz de las circunstancias presentes, de los antecedentes registrados en los últimos lustros y de la acción de fuerzas internacionales empeñadas en subvertir el orden no solo en Colombia sino en otros países de América?

No deseo exagerar lo que significan hoy las guerrillas de la inspiración comunista y castrista. La acción de las Fuerzas Armadas y de los servicios investigativos ha desorganizado sus contactos, debe haber reducido apreciablemente sus efectivos. Pero no puedo prudentemente creer que han desaparecido los peligros de súbitas acciones ni que ha cesado la labor de infiltración en ciertos medios rurales particularmente receptivos. En otra parte del presente mensaje haré un análisis más detallado de este problema. Por el momento, baste recordar lo que ha significado como pérdida de vidas, como causa de malestar económico y

como origen de grandes cargas fiscales la lucha contra los grupos alzados en armas.

También sería torpe ignorar que desde el exterior y desde los centros urbanos se busca mantener y multiplicar esos grupos; de ello existen suficientes pruebas. ¿Qué gobierno responsable podría, pues, dejar que avance sin obstáculos la tarea subversiva o limitarse a enfrentar las Fuerzas Armadas a las guerrillas cuando se producen asaltos y depredaciones? Yo personalmente no encuentro lógica en la actitud de quienes a un mismo tiempo aplauden la labor de la Fuerza Pública que se sacrifican en una contienda ingrata, y, de otro lado, protestan cuando se trata de impedir que la propaganda, maniobras extranjeras y predicas subversivas prolonguen esa lucha y busquen extenderla. Mantener inflexiblemente el respeto a la ley, en todas las esferas, es una base insustituible de la defensa contra la revuelta.

El fortalecimiento del respeto al orden legal se torna más necesario por el hecho de que muchas circunstancias favorecen la acción de quienes quieren perturbar la paz pública: la tradición de la violencia que imperó por tanto tiempo en vastas extensiones del territorio nacional; la existencia de sectores rurales muy aislados, que viven en precarias condiciones y son, por consiguiente, campo fértil para la infiltración revolucionaria; la existencia de innegables desequilibrios sociales que no es posible corregir sino mediante una labor prolongada e intensa pero que mantiene vivos, entre tanto, sentimientos de inconformidad fácilmente convertibles en una posición agresiva, y el clima general de menosprecio a la ley que se había venido generalizando en el país.

Evidentemente no bastará hacer cumplir las leyes, sino que resulta necesario remover las causas que pueden favorecer la atmósfera de subversión, por el desarrollo económico y la introducción de grandes cambios sociales. Pero el desarrollo y los cambios sociales no podrán realizarse en medio del desorden anárquico; exigen un clima de confianza para la inversión nacional y extranjera y la seguridad de que las reformas se cumplirán dentro del orden jurídico. Una nación constantemente perturbada por la prolongada acción subversiva sujeta a la amenaza de paros ilegales no podrá adoptar fácilmente ni con la prelación y el orden necesarios medidas capaces de generar un cambio real y duradero.

La presión demagógica se ejercerá en provecho de los grupos mejor organizados para adelantarla, el simple esfuerzo de mantener el orden absorberá recursos que podrían ser invertidos más fecundamente en la educación y la salud públicas; se hará difícil o imposible evitar la inflación monetaria, mantener una posición competitiva externa que fomente las exportaciones y

guardar el equilibrio fiscal. Porque sobre todo eso ya tiene experiencia el país y porque además está ante nosotros el ejemplo de lo que ha ocurrido o está ocurriendo a otras naciones, pienso que el sometimiento a la ley debe ser el principio que informe esencialmente toda la conducta de la nación. Así lo enuncié cuando acepté la candidatura presidencial; sobre tal base me eligieron las mayorías populares, y eso es lo que he seguido predicando y practicando aun viéndome obligado a quebrantar hábitos y prácticas que el país se había resignado a admitir con inexplicable tolerancia.

Esta posición es válida tanto con respecto a los actos que constituyen subversión armada y auxilio a esta como con respecto a los casos en que, sin pretender el derrocamiento de las instituciones, se busca imponer, por procedimientos ilegales, el criterio a los intereses de cualquier gremio o grupo social. En mi concepto, no puede abandonársela ni hacerla objeto de excepciones, porque se crearían graves riesgos para el futuro de la república. Aun frente a peticiones que, aisladamente consideradas, pueden ser justas, el respeto a la ley debe primar. No se puede admitir, y así lo he dicho muchas veces, que cada ciudadano tenga el derecho de cumplir o no la ley, según crea o no que está conforme a lo que él personalmente estime justo, aceptar tal cosa equivale a protocolizar la anarquía.

En mi discurso del 27 de noviembre de 1965 dije sobre estos temas lo siguiente:

“Hay que arraigar de nuevo en la conciencia nacional el principio del respeto a la autoridad y a las leyes. Una oportuna revisión de las normas que se van tornando caducas y la diligencia y justicia con que se entiendan las aspiraciones ciudadanas deben dar la base para esa urgentísima restauración. Pero, en todo caso, la ley mientras no sea derogada tiene que acatarse; nadie puede decidir por sí y ante sí, a la luz de sus intereses u opiniones, si debe o no cumplirla.

“El gobierno tiene que ejercer una eficaz acción preventiva cuando cualquier núcleo social está siendo incitado a quebrantar las normas vigentes. No es prudente que espere, hasta verse obligado a escoger una represión difícil y la triunfante impunidad de los infractores”.

V

Dije antes que resulta necesario remover, tan pronto y completamente como sea posible, las causas que pueden favorecer la atmósfera de subversión; y que, por lo tanto, es urgente fomentar un desarrollo económico más acelerado e introducir cambios sociales que la equidad clamorosamente demanda. En otros capítulos del presente mensaje trataré sobre lo que el gobierno ya está haciendo en ese sentido y lo que propone ha-

cer. Ahora debo añadir que la revisión de normas caducas a que acabo de referirme incluye, en primer término, algunas contenidas en la Constitución Nacional. Por eso el gobierno presentó a la consideración del Congreso los dos proyectos de reforma que están en curso y presentará un tercero destinado a modificar los regímenes departamental y municipal.

Debo detenerme sobre esos proyectos para dejar, una vez más, consignada con claridad mi opinión sobre la esencia de las disposiciones inicialmente propuestas y sobre las adiciones y variaciones posteriormente introducidas en el seno del Congreso.

Como es lógico, la primordial preocupación del gobierno es la de que los distintos órganos del poder público puedan cumplir adecuadamente con las funciones que les corresponden. En el caso del Congreso, resulta obvio para cualquier observador desprevenido que hoy no puede cumplirlas de esa manera. Las causas de que ello sea así son múltiples.

En primer lugar, se ha venido aumentando el número de miembros de ambas Cámaras. Las dificultades para un debate ordenado y, sobre todo, para el trabajo en las comisiones, bajo la organización actual, crecen en proporción directa con el número de parlamentarios. La perspectiva de un aumento todavía mayor en este número, que ocurriría al aprobarse el censo civil de 1964, no puede menos de causar justificada alarma.

En segundo término, está el obstáculo creado por las disposiciones del plebiscito que exigen una mayoría de dos terceras partes para las decisiones y elecciones en las corporaciones públicas. En la medida en que los dos partidos históricos se han dividido y las facciones, bajo directivas independientes, prosiguen su propia política, la dificultad de reunir para la aprobación de cualquier proyecto una mayoría de esa clase se ha vuelto inmensa. Así lo demuestra la experiencia puesta de relieve en el caso de las elecciones que deben realizar las Cámaras, pues bien es sabido que en muchas oportunidades tales actos no han podido realizarse o sólo se cumplieron tras extenuantes gestiones. En la práctica queda consagrada así la supremacía de los grupos minoritarios, contrariamente a todo principio democrático.

El régimen para la formación de las leyes instaurado por el acto legislativo número 1 de 1945 puede señalarse, en tercer lugar, como fuente de demoras y dificultades, agravadas, unas y otras, por defectuosos reglamentos o por la resistencia a acatar las reglas prescritas en estos.

Pero lo que más ha influido en los últimos tiempos como obstáculo para el ejercicio del poder decisorio por parte del Congreso han sido las inesperadas consecuencias de la reforma introducida al Artículo 121°

de la Constitución por el acto legislativo número 1 de 1960. En efecto, como este dispuso que las Cámaras estarán reunidas por todo el tiempo en que el país se halle bajo el estado de sitio, se creó una pasiva conformidad del Congreso con el mantenimiento del país bajo dicho estado y hasta con la práctica de que el ejecutivo utilice los poderes especiales de la legalidad marcial para dictar medidas directamente relacionadas con el restablecimiento del orden público sino también para regular prácticamente todas las materias que el Artículo 76° de la Constitución señala como de competencia del legislador.

Con la aceptación general de ese estado de cosas, las Cámaras no sienten la urgencia de decidir sobre muchos problemas y aun se ha dado el caso de que ellas mismas estimulen al ejecutivo para que adopten las soluciones correspondientes por medio de decretos-ley. Ahora bien, como de conformidad con la Constitución los decretos de estado de sitio dejan de regir automáticamente cuando este se levanta, las situaciones jurídicas creadas por ellos cuando no tienen, cómo no lo han tenido muchas veces, el carácter de simple medida de emergencia para circunstancias transitorias, sino que crean un nuevo orden legal durable por su misma naturaleza, deben ser objeto de decisión legislativa antes de que el estado de sitio se levante, a menos de que el ejecutivo opte porque ese nuevo orden legal desaparezca, lo cual muchas veces no es posible.

Lo natural es que sobre todas aquellas materias que no tengan carácter eminentemente transitorio por su vinculación directa con el orden público el legislativo establezca un régimen legal estable. Esto, sin embargo, plantea complicados problemas jurídicos y de hecho. De una parte, el Congreso carece de facultad para reformar o derogar por propia iniciativa los decretos de estado de sitio; por la otra, no siente la urgencia de ocuparse de materias ya reguladas por esos decretos, y hasta rehúye hacerlo cuando, como en el caso de imposiciones tributarias, resulta más cómodo no compartir con el ejecutivo la responsabilidad de medidas inevitablemente impopulares.

La solución podría encontrarse en el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente, bajo el ordinal 12 del Artículo 76° de la Constitución, y así se procedió en otras épocas. Pero ahora, esa fórmula no ha tenido fortuna. Paradójicamente el Congreso resulta propiciando el forzoso mantenimiento del estado de sitio y facilitando la transferencia al ejecutivo de la facultad de regular lo que normalmente debe ser objeto de leyes. Nadie podrá negar que todo esto es anómalo, inconveniente, gravemente perjudicial para el prestigio de la institución parlamentaria y para la formación de hábitos democráticos en la opinión pública.

Por último, cabe señalar como otra de las causas que han vuelto pesado y difícil el ejercicio del poder decisorio por el Congreso, la anacrónica distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo. Este punto requiere una explicación más detallada.

VI

Es un hecho bien conocido que las funciones del Estado en el mundo moderno son cada día más numerosas y complejas. También es cierto que los problemas contemporáneos exigen en ocasiones un tratamiento difícilmente compatible con la lentitud que es inevitable en la expedición de las leyes y en su oportuna reforma. De otro lado, la magnitud de las necesidades que se plantean en el proceso de desarrollo económico y social exige la más económica administración de los recursos disponibles e impone, por lo tanto, proceder conforme a planes cuidadosamente preparados y no crear a cargo del Estado obligaciones para cuya atención no se hayan previsto ingresos públicos suficientes. Todo eso lleva a conclusiones claras sobre lo que debe ser el régimen constitucional en materia de la distribución de competencias entre el ejecutivo y el Congreso.

Primeramente, encuéntrase que sobre ciertas materias los poderes del ejecutivo deben ser amplios para que pueda actuar con oportunidad, y suficientemente elástico para ir acomodando las soluciones al curso variable de los fenómenos, sobre todo en el campo económico. En segundo lugar, aparece que la preparación de ciertas normas escapa por la misma complejidad de estas a los medios de indagación individuales y a los de los mecanismos del Órgano Legislativo. Este hecho se reconoció desde hace mucho tiempo con respecto al Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaaciones.

La competencia en materia de iniciativa global para el presupuesto se reservó, por consiguiente, al ejecutivo; y luego se ha ido recortando progresivamente la iniciativa parlamentaria para formar el proyecto del gobierno. Si eso ha tenido que hacerse para los presupuestos anuales, ¿qué decir de los planes de desarrollo económico y el social cuya elaboración exige la disposición y manejo de numerosas informaciones, el estudio de muchos proyectos por el doble aspecto técnico y financiero, la difícil asignación de prioridades, la apreciación de factores múltiples infinitamente más difícil que el simple cálculo del probable producto de los ingresos fiscales?

Pero también correspondía preguntarse, como lo hizo el Gobierno, si el Congreso, dentro de su organización actual, está en capacidad de cumplir con eficacia no ya la función de legislar sino la no menos importante de ejercer control y vigilancia sobre los actos del ejecutivo; sobre el desarrollo de los planes; el costo

real y el tiempo de realización de cada una de las obras incluidas en estos; sobre la justificación que tenga cada renglón de los gastos de funcionamiento, etc. Para mí ha sido siempre evidente que el Congreso no está cumpliendo bien ni puede cumplir bien estas tareas sin cambios que refuercen su organización interna y que le faciliten una vigilancia constante, metódica, auxiliada por mecanismos técnicos.

Las indagaciones esporádicas y desordenadas que se hacen hoy por iniciativa individual de los parlamentarios difícilmente podrían calificarse de verdadero control sobre la administración pública; su eficacia es limitadísima y es sobremanera discutible de la opinión ciudadana recibida por ese medio información suficiente sobre los problemas nacionales y en acierto o desacierto con que los esté encarando el gobierno.

Muchos otros aspectos defectuosos de la situación actual podrían señalar; la falta de mecanismos que garanticen coordinación y armonía entre las nuevas leyes y el resto de las normas vigentes, lo mismo que el empleo de una técnica jurídica adecuada en la redacción de los textos; el número insuficiente de las comisiones permanentes cada una de las cuales tiene que abarcar un campo excesivamente vasto, etc. La organización actual de las comisiones lleva con frecuencia a que se formen verdaderos cuellos de botella, quedando muchos proyectos estancados mientras se resuelve sobre alguno especialmente controvertido o de cierta extensión.

VII

En resumen, tanto los textos constitucionales vigentes como los reglamentos del Congreso y las prácticas parlamentarias se han vuelto en muchos puntos anacrónicos; impiden adoptar oportunamente, y de acuerdo con una clara, democrática y técnica reparación de competencias, decisiones sobre los problemas públicos; no favorecen el funcionamiento de una administración eficiente ni el control de la misma; tampoco facilitan el estudio por las Cámaras de esos problemas y el conocimiento de ellos por la ciudadanía; y, sobre todo, han hecho posible una situación cada día más alejada de lo que debe ser el sistema de la democracia representativa.

Indispensable resulta corregir tan alarmante estado de cosas, y eso se propuso el gobierno al presentar las dos primeras reformas constitucionales, cuyas finalidades y características esenciales pueden resumirse así: perfeccionar los mecanismos democráticos facilitando el ejercicio del poder decisorio por parte de los órganos del Estado; instaurar una repartición de competencias más acorde con las funciones múltiples y complejas del Estado moderno y hacer posible el retorno a la normalidad institucional, por la eliminación de

los factores que tienden a favorecer el mantenimiento del estado de sitio aun en ausencia de una turbación del orden público que por su gravedad lo haga absolutamente indispensable.

VIII

Un comité, integrado por distintos juristas de los dos partidos preparó, por encargo mío y con anterioridad a la iniciación del corriente período presidencial, un proyecto de reformas a la Carta. El gobierno lo revisó, luego le introdujo modificaciones importantes y lo dividió en dos proyectos distintos con el ánimo de que se pudieran discutir y votar separadamente ciertas materias que supuso serían objeto de las mayores controversias. Los proyectos gubernamentales han tenido reformas y adiciones de importancia en el curso de su trámite parlamentario. Considero conveniente hacer aquí un análisis, limitado a lo esencial, de las propuestas primitivas y de las modificaciones introducidas por las Cámaras, ya que el gobierno considera la reforma como parte principalísima de sus programas de Transformación Nacional.

El primer proyecto de reforma tocaba, en el texto de sus 34 artículos, las siguientes materias: facultad de intervención del Estado; nombramiento y funciones del contralor general; modificación al régimen de las comisiones parlamentarias; reformas objetivas a los Artículos 74° y 75° de la carta vigente; reforma a las atribuciones que el Congreso ejerce por medio de leyes, principalmente en lo relacionado con la aprobación de los planes de desarrollo económico y social, la estructura administrativa, la regulación de otros aspectos del servicio público y la expedición de normas generales para reglamentar la acción del gobierno en los campos del crédito público, el cambio internacional, el comercio exterior y el arancel de aduanas; cambios de importancia con respecto a la competencia de iniciativa para ciertos proyectos de ley y a la iniciativa para introducir en ellos modificaciones; variación en los trámites legislativos; facultad para el gobierno de poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de ley, el texto original de aquellos proyectos que se enumeran en los incisos 2° y 3° del propuesto Artículo 14°; modificación del Artículo 94° de la Constitución vigente; cambios objetivos en el Artículo 102° y variación del periodo para los dignatarios y los secretarios de las Cámaras; facultades de los presidentes de estas; reformas a los Artículos 118°, 119° y 120° de la Constitución sobre facultades del presidente de la república; introducción de reglas nuevas sobre hacienda pública, modificatorias de los Artículos 204°, 205°, 206°, 208°, 209°, 210° y 211° de la Constitución: facultades de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, para armonizarlas con otros artículos del proyecto y, finalmente, reforma al acto legislativo número 1° de 1960, que modificó a su vez el Artículo 121° de la Constitución y que regula el régimen del estado de sitio.

El texto aprobado en primera vuelta por el Senado de la república es bastante más extenso, como que se compone de 61 artículos. Me detendré a examinar tan sólo las materias nuevas que revisten particular importancia y, sobre todo, las diferencias entre las propuestas del gobierno y la decisión senatorial.

Se creyó conveniente modificar el Artículo 28° de la Constitución. Al debatirse la materia quedó muy claro, sin la menor duda posible, y así lo interpreta el gobierno, que el inciso final, cuyo texto constituye en sí toda la modificación a la norma vigente, solo es aplicable para las retenciones que se hagan en tiempo de paz. Porque es claro que cuando está turbado el orden público ha de primar la aplicación del inciso 1° del Artículo 121° conforme al cual el gobierno queda investido de las facultades propias de la llamada “legalidad marcial”, es decir, de “las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones”.

Sobre la base de esta interpretación incuestionable (descartarla no solo resultaría ajurídico, sino que dejaría al Estado impotente frente a la subversión), el gobierno aceptó que el Artículo 28°, consagratorio de una excepción a las normas comunes sobre habeas corpus fuera modificado, con el objeto de que las retenciones hechas para defender la paz pública no puedan prolongarse indefinidamente. La reforma, empero, no fue enteramente afortunada por la cortedad del término que señala el inciso final.

No fue tampoco afortunada ni era en mi concepto necesaria la reforma introducida al Artículo 32° de la Constitución. El gobierno había propuesto simplemente eliminar el inciso 2°, en lo cual todo el mundo parecía hallarse de acuerdo. Una serie de transacciones entre distintas corrientes produjo un nuevo texto. Pero el gobierno respeta lo acordado, declarando, eso sí, que, en su concepto, la nueva redacción no modifica los alcances jurídicos del actual Artículo 32° sino en el sentido de que elimina, como lo propuso el gobierno, la limitación contenida en el inciso 2°.

Aprobada la reforma, al igual que antes de ella, en Colombia coexistirán empresas privadas y sectores nacionalizados de la economía, así como empresas de economía mixta. El Estado podrá, como hoy, ejercer la dirección general de la economía nacional e intervenir por mandato de la ley en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados. Podrá, igualmente, proteger al trabajador, entre otras maneras buscando el pleno empleo. La planificación de la economía podrá hacerse, como hoy, apelando para que los planes se cumplan en el sector privado a estímulos directos o indirectos bien conocidos: Orientación del crédito, distribución de los recursos escasos, etc.

La intervención estatal que hoy está autorizada para “racionalizar” podrá hacerse “para racionalizar y planificar”, lo que en nada se diferencia de la vigente, ya que el término “racionalizar” se ha aceptado como expresión de un ordenamiento conforme a la razón, ordenamiento que presupone objetivos y planes para alcanzarlos. En mi opinión, el Congreso solo ha conseguido, con el texto adoptado, poner de presente la aceptación que da a ciertas ideas generales filosóficas o económicas: el bien común, la planeación económica, el pleno empleo de los recursos humanos y naturales, la orientación de la política de “ingresos y salarios” para que el desarrollo económico busqué ante todo la justicia social y el “mejoramiento armónico de las condiciones de vida de los trabajadores”.

Quizá hay un exceso de enunciaciones teóricas, pensarán quienes prefieren atenerse a la antigua regla de que “la ley manda, prohíbe o permite”. Pero el enunciado de objetivos, como orientación posterior para el exégeta, tiene ya precedentes en la legislación ordinaria. Los inconvenientes que puede traer la redacción del nuevo texto, carente como esta de antecedentes jurisprudenciales sobre algunos de aquellos conceptos filosóficos y económicos, no justificaban, en opinión del gobierno, una más dilatada controversia. Personalmente, hubiese preferido que se aceptara, simple y llanamente, la propuesta original.

Se modificó el origen de las listas dentro de las cuales la Cámara debe elegir al contralor general, alterando la propuesta del gobierno; pero se amplió, como este lo propuso, el periodo de este funcionario a cuatro años. Igualmente se modificó, en forma con la cual tengo discrepancias de puro carácter técnico, la propuesta reforma al Artículo 60°. Con todo, quedó al arbitrio de la ley, como lo quería el gobierno, determinar en qué oficinas habrá de llevarse la contabilidad de la nación, abriendo el camino para separar la función contable de la función de auditoría.

Punto esencial en el proyecto de gobierno era el relacionado con el funcionamiento de las comisiones permanentes. Se quería reglamentar mejor su funcionamiento; pero, sobre todo, crear una comisión especial para el estudio del plan y la vigilancia de su ejecución. Además, se proponían otras medidas tendientes a agilizar la tramitación legislativa: estudio conjunto del presupuesto por las respectivas comisiones de las dos Cámaras; posibilidad de crear comisiones especiales en cuyo seno se dé primer debate a los proyectos cuya urgencia haya puesto de presente el presidente de la república.

Todo esto se conservó en el texto parlamentario. Solo se aumentó el número de miembros de la comisión del plan, haciendo énfasis sobre la representación regional y la de los partidos. Se autorizó además expresa-

mente la creación de un organismo dependiente del Congreso para asesorar técnicamente a la comisión del plan y la de otros organismos de asesoría técnica, lo cual parece conveniente siempre que no vaya a traducirse en una inútil proliferación burocrática; se hicieron modificaciones adjetivas a lo propuesto con respecto a la posible reunión de las comisiones permanentes durante el receso de las Cámaras; pero, sobre todo, se introdujeron dos puntos nuevos: la ampliación de las sesiones ordinarias del Congreso, agregando al término hoy existente el de un periodo preparatorio de un mes y de 19 días y disponiendo que las sesiones durante todo el periodo se verificarán “por lo menos cinco días por semana”. Estas innovaciones, complementadas con el texto del Artículo 8° del proyecto que aprobó el Senado, se relacionan con el Artículo 29°, también de inspiración parlamentaria se revivió el sueldo anual para los senadores y representantes.

Considero por todo extremo conveniente que se señale un número de sesiones semanales no inferior a cinco. La práctica que hoy existe facilita la permanencia de un número inusitado de parlamentarios fuera de la capital de la República y es, en mi entender, una de las causas que más han contribuido a debilitar el prestigio de la institución. El restablecimiento del sueldo anual no resulta objetable si el Congreso y las comisiones van a funcionar tan activamente como lo contempla el proyecto y porque, sin duda, ello se tomó en cuenta para modificar el acto legislativo número 1° de 1960 y eliminar la norma que ordena mantener reunido el Congreso durante todo el tiempo en que se halle vigente el estado de sitio.

Esta y otras de las disposiciones del proyecto tienden a cambiar el estado de cosas que comente antes, combatiendo la antidemocrática inclinación a mirar con complacencia el mantenimiento indefinido de una situación jurídica excepcional y el ejercicio por el

gobierno de funciones que normalmente competen al legislador. Este aspecto de la reforma bastaría por sí solo para justificarla, porque, como lo he dicho muchas veces, la prolongación de lo que hoy existe llevaría fatalmente a que el Congreso se desprestigiará y languideciera, hasta que a nadie llegará a parecerle inusitada su eliminación. Es todo el futuro institucional del país lo que se encuentra en juego y sobre el particular no cabe engañarse. Así lo ha comprendido uno de los grupos de oposición que, por ello, ha cooperado activamente en la reforma.

El campo de la competencia legislativa que delimita el Artículo 76° de la Constitución ha quedado en el texto parlamentario esencialmente igual a lo que propuso el gobierno. Los planes y programas de desarrollo económico y social, 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, serán objeto de aprobación legal pero la iniciativa de ellos o de sus reformas se reserva al gobierno.

La planeación, apenas esbozada con grandes vacíos en el acto legislativo número 1° de 1945, va a cobrar ahora un definido estatus en nuestro sistema constitucional y el texto señala precisamente las tres partes esenciales de un plan: la enunciación de los diversos gastos e inversiones contemplados para el logro del desarrollo económico y social; la determinación de los recursos (se entiende que no son sólo los fiscales sino los de diosas extranjeras, los del ahorro privado, los recursos humanos, etc.), y, por último, la instauración de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del plan, es decir, de los estímulos positivos o negativos que se consideren indispensables en campos tales como el tributario, el del crédito, el de la asignación de cambio exterior, etc.

La reforma constitucional viene a dar una base jurídica sólida a los planes que la Ley 19 de 1958 contempló; vincula el Congreso a dichos planes, no solo por cuanto debe aprobarlos o improbarlos sino porque a una comisión permanente de su seno se le encomienda vigilar la manera como se les ejecute: y, al exigir la determinación de los recursos, quita al plan, al programa de realizaciones futuras, el carácter irreal, casi fantástico, que hoy tiene el cuerpo desmesurado de leyes, incumplidas e incumplibles en muchos casos, que, más allá de todo lo posible, ordenan crear empresas o servicios y multiplican, sin visión de conjunto, exenciones, privilegios y subvenciones.

Esta parte de la reforma al Artículo 76° se relaciona íntimamente, como habrá de verse en seguida, con las normas sobre iniciativa en materia de gastos públicos. Por lo demás, es expresión de lo que en la práctica está tratando de hacer el gobierno al reorganizar el Departamento Administrativo de Planeación y darle nuevas orientaciones.

El ordinal 10 del Artículo 76°, conforme a lo propuesto por el gobierno, clarifica lo concerniente a la competencia legislativa sobre los estatutos básicos de las corporaciones autónomas y regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del Estado. Así se refleja en el texto de la Carta fundamental la realidad de una economía donde las empresas de propiedad pública coexisten con la empresa privada; donde los esfuerzos del Estado y los particulares se combinan a veces para objetivos concretos y donde se ha cumplido un proceso de descentralización a fin de que ciertas actividades se realicen a través de establecimientos públicos, de los cuales no habla la Constitución vigente, o de las corporaciones autónomas regionales que no tienen que

formarse respetando necesariamente la división política del territorio.

Por fin se modifica el actual ordinal 9° del artículo 76 que daba al Congreso competencia exclusiva para “crear todos los empleos que demande el servicio público y fijar sus respectivas dotaciones”. Esta función, como es lo razonable y lógico, pasa al presidente de la república (numeral 21 de la reforma al Artículo 120°). Al Congreso solo corresponderá fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. El gobierno podrá crearlos, fusionarlos y suprimirlos, sin generar, y esto es muy importante, obligaciones a cargo del tesoro que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales, la norma actual ha tenido en la práctica muchas consecuencias perjudiciales.

El mecanismo para prestar bien el servicio público es hoy inelástico, difícil de acomodar a las necesidades de un país en desarrollo y a la realización del servicio mismo. La experiencia ha demostrado que es imposible para el Congreso no solo estudiar y aprobar toda la nómina nacional, sino aun juzgar con oportunidad y acierto las reformas que a ella deban introducirse. Para obviar la inelasticidad actual se ha apelado muchas veces al otorgamiento de facultades extraordinarias, ya limitadas a uno o varios ministerios o departamentos administrativos, ya generales para el conjunto de la administración, el resultado no ha sido, por lo común, favorable.

Hacer aprobar una ley de facultades extraordinarias no resulta empresa fácil y, cuando se logra, tiéndase natural y humanamente a crear más empleos de los absolutamente necesarios en ese momento, para prever desarrollos futuros. Ahí ha estado uno de los orígenes de la hipotrofia burocrática. Bajo la reforma, en cambio, el Congreso modificará las asignaciones de las distintas categorías de empleos cuando lo considere justificado, y el gobierno indicará cada año, en el proyecto de presupuesto, cuantos cargos y de qué categorías cree necesitar para la adecuada prestación del servicio en la vigencia siguiente, suministrando las informaciones pertinentes. El Congreso conserva en sus manos la facultad de permitir o no los ensanches, aprobando o reduciendo las apropiaciones propuestas. El nuevo sistema resulta más lógico, más ágil y contribuirá a la buena marcha de la administración.

Trascendental importancia tiene el ordinal 22 del mismo Artículo 76° idéntico al propuesto por el gobierno.

Dicho ordinal reconoce que corresponden al ejecutivo las siguientes funciones de carácter fiscal y económico: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los

aranceles y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Pero, naturalmente, es el Congreso quien debe dictar, por medio de la ley, las normas generales a las cuales debe sujetarse el gobierno al ejercer aquellas funciones.

El ordinal prevé, pues, una clase de leyes orgánicas, contentivas de “normas generales”, para que, dentro de estas el gobierno pueda ir manejando fenómenos que por su propia naturaleza exigen soluciones prontas, muchas veces estrictas en su preparación, o bien negociaciones para las cuales no siempre resultará razonable prefijar términos inflexibles. Las reformas introducidas por el proyecto al Artículo 120° (ordinales 21 y 22) guardan armonía con la norma que se viene comentando.

En realidad, con respecto a estos puntos, como en muchas otras materias, la reforma viene a consagrar, con carácter permanente, un sistema que el ejecutivo ha tenido que practicar, una y otra vez, ya acogiéndose al régimen de facultades extraordinarias previsto por el ordinal 12 del Artículo 76°, ya apelando a las del estado de sitio. Frecuentemente se han votado facultades extraordinarias para, por ejemplo, modificar el arancel de aduanas; y cosa semejante ha ocurrido con las reglamentaciones atinentes a los cambios internacionales. Hoy existe ya, contenido en el Decreto-Ley 444 de 1967, un estatuto de cambios y comercio exterior y sus normas están inspiradas en el espíritu de la reforma constitucional, puesto que, bajo dicho estatuto, las autoridades monetarias y la Superintendencia de Comercio Exterior manejan, conforme a normas generales, la política cambiaria y comercial, respectivamente. Será necesario revisar el código de aduanas para regular la futura acción del ejecutivo con respecto al arancel y también expedir una Ley Orgánica del Crédito Público.

Hay un punto relacionado con el numeral 22 y con el 15 del mismo Artículo 76° de la Carta sobre el cual conviene decir algunas palabras, porque fue objeto de discusiones un poco confusas en el curso de los debates del Senado. “Corresponde a la Ley (numeral 15) fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda”.

Esta es una enunciación que viene desde el texto primero de la Constitución de 1886 y responde al concepto de que la unidad monetaria se define en términos de contenido metálico, o sea diciendo, como lo han dicho nuestras leyes, que el peso tiene tantos gramos de oro de tantos milésimos de fino. Las dos últimas veces en que el Congreso ejerció esta facultad fueron los años de 1938 y 1948.

En ambas ocasiones se partió de un determinado tipo de cambio con el dólar (1,75 y 1,95, respectivamente) y del valor del oro en dólares (US\$ 35 la onza troy). Pero cuando en la práctica no rige el patrón oro en

cualquiera de sus formas (Gold Coin Standard, Gold Bullion Standard, Gold Exchange Standard), la cotización de la divisa nacional en términos de divisas extranjeras se prepara de la paridad metálica, y la definición legal pierde todo alcance. Por ejemplo, cuando en 1938 se señaló un contenido metálico al peso, reformando la ley hasta entonces vigente, sobre la base de una tasa de cambio de 1,75, se había vivido por siete años una situación caracterizada por la suspensión de la convertibilidad, el control de cambios y el registro de cotizaciones para la moneda nacional completamente alejadas de la paridad.

Igual cosa ha sucedido después de que estalló la Segunda Guerra Mundial, bajo disposiciones que previeron la formación o el señalamiento de la tasa o tasas de cambio sin relación alguna con la definición legal del contenido metálico, la compra de oro por el Banco de la República sin tomar tampoco en cuenta esa definición y el cálculo de las reservas a tasas grandemente alejadas de las que a ella habrían correspondido. Por lo demás, el Fondo Monetario Internacional ha dado su aprobación a esos procedimientos.

Hoy no puede siquiera pensarse en retornar a un régimen que establezca por ley la cotización de la divisa nacional conforme a una nueva definición legal del contenido metálico del peso colombiano. No estamos en capacidad de mantener estable, bajo un régimen de convertibilidad, la cotización que así se señalara y aunque la estabilidad puede buscarse por el manejo de la política monetaria, los préstamos extranjeros y los controles directos resultaría absurdo condicionar cualquier reajuste, que a pesar de todos esos instrumentos puede hacerse indispensable y ser útil, a la previa expedición de esa ley. Un régimen de esa rigidez para un país en desarrollo, desprovisto de reservas y expuesto a bruscas fluctuaciones en la cuantía de sus ingresos externos, es inaplicable, como lo demuestra la experiencia nacional de los últimos 37 años, sin contar la de periodos anteriores. Así, pues, separación entre la facultad de separar el contenido metálico de la unidad monetaria nacional, caída en desuso, y la del manejo de los cambios internacionales que contempla el proyecto ordinal 22 del Artículo 76° es eminentemente realista y acorde, en mi opinión, con lo que para el país es posible y conveniente.

El Congreso introdujo al texto propuesto por el gobierno como ordinal 18 del Artículo 76° una innovación que vale la pena destacar. El numeral segundo de dicho inciso prevé, en efecto, que “por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse, para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto impulsar o consolidar la integración económica de las naciones de América Latina”. No creo que fuera necesaria una autorización constitucio-

nal expresa para que Colombia suscriba tratados por medio de los cuales se creen entidades supranacionales; pienso que más bien el Senado quiso poner de presente su voluntad de facilitar la integración económica de América Latina por medio, inclusive, de la creación de autoridades internacionales en las cuales resigne el país una parte de su autonomía. Es muy posible que la futura evolución corresponda a esta plausible actitud.

IX

Parte esencialísima de la reforma es, como antes se advirtió, la de la iniciativa en lo tocante a determinadas materias. Ya el acto legislativo número 1° de 1945 había dispuesto que ciertas leyes se exceptuaban de la regla general según la cual los proyectos pueden ser propuestos por cualquier miembro de las Cámaras o por los ministros del despacho, y desde antes la iniciativa global en materia de presupuesto estaba reservada al ejecutivo. Pero las leyes que se exceptuaron (códigos, normativa del presupuesto, planes y programas para el fomento de la economía nacional y las obras públicas, división del territorio) no se dejaron a la iniciativa exclusiva del gobierno. Podían recibir tramitación si la respectiva comisión permanente adoptaba el proyecto. Y la adopción se fue convirtiendo, por desgracia, en un acto puramente rutinario. Así, el propósito del Constituyente de 1945, que, era el de buscar una cuidadosa preparación de las leyes concernientes a aquellas materias y cierta estabilidad para las mismas, vino a frustrarse por entero.

De otro lado, si bien el mismo acto legislativo número 1 de 1945 introdujo restricciones a la iniciativa parlamentaria para reformar el proyecto de presupuesto, no consagró ninguna para proscribirla o limitarla con respecto a las leyes que decretan gasto o crean obligaciones a cargo del Estado. La ausencia de una norma constitucional de esa clase ha tenido consecuencias desastrosas para el equilibrio fiscal, el buen orden administrativo, la ordenación racional de las inversiones públicas y el prestigio del Estado.

Un examen, siquiera sea superficial, de la compilación de las leyes, muestra cómo se han arrojado sobre el fisco nacional cargas ingentes, sin crear previamente recursos adecuados para satisfacerlas. Y como, también, la actividad legislativa se ha ido concentrando crecientemente en la presentación de proyectos que decretaban gastos o inversiones nuevas, sin sujeción a planes por cuantías tales que superan cualquier límite razonable. Igual cosa ha venido ocurriendo con las exenciones de impuesto y otras medidas que afectan la situación fiscal del Estado.

Es evidente que no basta restringir la iniciativa en materia presupuestal; hay que ir al origen de la obliga-

ción, porque, creada esta, surge un pasivo para el Estado, inclúyase o no en el presupuesto la partida necesaria para atenderlo; o bien, si se trata de decretar un nuevo servicio o una nueva inversión se generan presiones que hacen casi imposible la formación de planes para aprovechar de la manera más reproductiva los recursos disponibles, siempre escasos frente a la magnitud de las necesidades públicas.

El gobierno solicitó en su proyecto de reforma que solo pudieran ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno las siguientes leyes:

- a) La orgánica del presupuesto nacional;
- b) Las contentivas de los planes y programas de desarrollo económico y social y las referentes a las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse.
- c) Las que determinen la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y las que fijen las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de prestaciones sociales y otros reconocimientos a cargo del Estado.
- d) Las que fomenten las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes.
- e) Las orgánicas del crédito público, el cambio internacional, el comercio exterior, el manejo del arancel y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
- f) Las que decreten inversiones públicas y privadas; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la nación, o los traspasen a esta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas de economía mixta y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

El Senado acogió la propuesta gubernamental excepto en lo referente a los proyectos de qué trata el numeral d).

Sobra ponderar la importancia de esta reforma que, al ser aprobada de manera definitiva, dará una base solidísima para el buen manejo administrativo y fiscal, será una valla contra la inflación monetaria y permitirá desarrollar la planeación técnica y eficazmente. Por supuesto, la responsabilidad que incumbe al ejecutivo será también más grande.

Algunas diferencias existen entre las fórmulas que propuso el gobierno en el Artículo 11° de su proyecto y las que aprobó el Senado como Artículo 15°, pero estimo que las modificaciones parlamentarias no restan fuerza a la gran reforma del Artículo 13° y, en suma, abren prudentemente una puerta para que el Parlamento tenga un razonable influjo en la preparación de los planes de desarrollo económico y social. En materia de iniciativa sobre leyes de gastos, el Senado establecido un régimen especial para los referentes a la remuneración de los miembros del Congreso y al funcionamiento de las Cámaras. Con tal objeto reformó los Artículos 112° y 118° de la Constitución vigente, introdujo el Artículo 29° sobre sueldo anual y gastos de representación y en otras disposiciones otorgó al Congreso la facultad de crear servicios técnicos auxiliares.

Ya he comentado algunos de estos puntos; pero falta advertir que las modificaciones del Senado eliminan la regla según la cual “ningún aumento de dietas ni de viáticos decretado por el Congreso se hará efectivo sino después de que hayan cesado en sus funciones los miembros de la legislatura en que hubiere sido votado”. Esa disposición fue siempre fuente de conflictos y muchas veces se burló su espíritu, apelando a distintos recursos. Cabe esperar que el Congreso ejercite su derecho a fijar “la remuneración, asignaciones y estatutos de seguridad social de sus miembros”, que quedó contemplado en la reforma al Artículo 113° con la dignidad, medida y discreción que de tan alto cuerpo debe esperar el país.

Conviene indicar también aquí que en el Senado se introdujo un artículo nuevo, del tenor siguiente:

“Las comisiones de la mesa de las dos Cámaras elaborarán conjuntamente cada año el presupuesto para el funcionamiento del Congreso. El Gobierno lo incorporará sin modificaciones al proyecto general de presupuesto”.

“Las leyes relativas a los servicios administrativos y técnicos del Congreso y a la remuneración, asignaciones y estatutos de seguridad social de sus miembros, serán de iniciativa de estos”.

Ha sido patente, pues, el celo por conservar la independencia económica del Congreso, y yo no puedo menos de respetarlo, llamando, eso sí, la atención sobre el alcance excesivo del artículo que acaba de copiarse, cuya aplicación requiere, por lo tanto, suma prudencia.

Sufrió algunas modificaciones la reforma propuesta por el gobierno al Artículo 210°. Pero, en lo esencial, las reglas que quedan incorporadas en las reformas concernientes a este Artículo y a los 208° y 211° corresponden bien a las necesidades de un sano manejo de las

finanzas públicas. También es importante a este respecto la aprobación dada al siguiente texto que propuso el gobierno:

“No podrá aprobarse ningún proyecto de ley que implique aumento de las erogaciones a cargo del tesoro nacional sin que en su texto mismo se creen los ingresos destinados a atenderlas.

No estará, sin embargo, el gobierno obligado a proponer el establecimiento de nuevos ingresos cuando el aumento de gasto pueda ser atendido con recursos cuya percepción haya sido previamente autorizada”.

En resumen, la reforma, tal como fue aprobada por el Senado, implica en las materias relacionadas con la planeación y con el manejo fiscal progresos fundamentales y puede considerarse como parte principalísima de la política económica del gobierno, la cual busca el desarrollo económico y social del país por medio de una óptima utilización de los recursos disponibles conforme a planes de conjunto y sin recurrir a la inflación monetaria.

X

No puedo detenerme a comentar otros puntos de la reforma, algunos de ellos ciertamente benéficos y que contribuirán al mejor funcionamiento de las instituciones, tales como la reglamentación que se da a las citaciones de los ministros para que rindan informes verbales a las cámaras o la ampliación del término de inhabilidad de ciertos funcionarios para ser elegidos a las corporaciones públicas. Sin embargo, conviene señalar la importancia de la modificación propuesta y aprobada para el ordinal 2° del Artículo 119°; la contenida en el inciso 2° del numeral 5° del Artículo 120° que persigue dar mayor unidad a la gestión administrativa; la del ordinal 14 del mismo Artículo y la del inciso 2° del Artículo 128°.

Tres materias de mucha trascendencia demandan un análisis especial, precisamente porque con respecto a ellas el Senado introdujo a las propuestas del gobierno modificaciones bastante grandes, o porque constituyen aportes nuevos, de iniciativa parlamentaria.

La primera toca con el ejercicio del poder decisorio por parte de las cámaras; la segunda con el régimen de estado de sitio y la introducción de una nueva figura jurídica, la del estado de emergencia; la tercera con el problema de la constitucionalidad de las leyes y la creación de la Corte Constitucional.

El gobierno había propuesto reformar el Artículo 91° de la Constitución, en el sentido de que se le concediera la facultad de poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de ley, el texto original de los proyectos de

ley sobre cuya urgencia en la expedición hubiese insistido y quedaren pendientes de decisión al finalizar el respectivo periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias siempre que hubiera sido presentados o recomendados por el noventa días antes de la clausura del correspondiente periodo, y solo cuando se tratara del plan de desarrollo económico, de la estructura administrativa, de las autorizaciones contempladas en el ordinal 11 del Artículo 76°, del establecimiento de impuestos extraordinarios y de los estatutos orgánicos del crédito público, el cambio y el comercio exteriores y el arancel.

Igualmente se proponía que el gobierno pudiera poner en vigencia los proyectos de código, salvo el de elecciones, que el Congreso no hubiere aprobado dentro de los dos años siguientes a su presentación.

El Senado modificó la propuesta gubernamental, aceptándola solo con respecto a los códigos. En cuanto concierne a los programas de desarrollo, reguló la materia así:

“La comisión especial permanente tendrá cinco meses para decidir sobre el plan general de desarrollo económico y social, a partir de la fecha en que le sea presentado por el gobierno. Si al vencimiento de este término no hubiese decidido la comisión, las Cámaras abocarán su estudio y decidirán sobre el en un solo debate. Si pasados cinco meses a partir de la fecha en que las cámaras hayan abocado dicho estudio no hubiere decidido sobre el proyecto, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley permanente”.

A cambio de otorgar al gobierno la facultad solicitada con respecto a otros proyectos urgentes, el texto propuesto para modificar el Artículo 91° prevé una especial tramitación que conduce forzosamente a que las cámaras tengan que decidir sobre ellos dentro de ciertos términos, o a que se consideren negados por ausencia de pronunciamiento. Esto mejora, sin duda, la norma vigente, y, de otro lado, la creación del estado de emergencia cuya simple declaratoria inviste al presidente de facultades especiales, da una solución jurídica y perfectamente democrática a las cuestiones para cuya solución se formuló la propuesta original.

La aprobación de estas reformas facilitará actualizar los códigos, complementa las otras medidas sobre planeación y acomoda el poder decisorio del Estado a las características cambiantes y urgentes de los problemas contemporáneos. Personalmente estimo que el texto aprobado por el Senado logra un justo equilibrio entre las facultades del Congreso y las del ejecutivo y, como se mostrará más adelante, quita toda justificación al empleo de las facultades del estado de sitio para regular materias no íntimamente relacionadas con la turbación del orden público. Es un progreso democrá-

tico, una normalización de la vida institucional de necesidad imperativa.

La introducción de la figura jurídica del estado de emergencia en nuestro Derecho Constitucional fue sugerida desde hace varios años por distinguidos compatriotas, entre los cuales cabe señalar particularmente a los doctores Alberto Lleras Camargo y Enrique Pardo Parra. Cuando se discutió la reforma del Artículo 121° de la Constitución, se formularon propuestas concretas que no tuvieron acogida.

Quizá primó entonces el mismo criterio con que el actual Gobierno se abstuvo de presentar esa enmienda, o sea el de considerar que el otorgamiento de facultades extraordinarias pro tēpore, conforme al ordinal 12° del Artículo 76°, “es el mejor y más apto instrumento para atender situaciones de crisis”. Pero este criterio, exteriorizado por mí en el mensaje con que se presentó la reforma constitucional a la consideración del Senado, no resultó compartido por este, y fue alrededor de lo propuesto por uno de los grupos de oposición, el Movimiento Revolucionario Liberal, como se llegó a un acuerdo ampliamente mayoritario para reformar el Artículo 121° e introducir en el reformatorio del 122° la figura jurídica indicada. El gobierno estudió cuidadosamente los puntos de vista parlamentarios, participó activamente en el examen de ellos y terminó acogiendo, con convicción, las fórmulas que aprobó el Senado.

El Artículo 121° sufre modificaciones de importancia. Como lo había propuesto el gobierno, no será necesario, en lo futuro, si la reforma se aprueba, que el Congreso esté reunido por todo el tiempo en que se halle vigente el estado de sitio. Pero queda claramente establecido que las Cámaras se reunirán por derecho propio para las sesiones ordinarias, independientemente de que ese estado rija o no y que también pueden ser convocadas a sesiones extraordinarias por el gobierno. Esa fue la tesis que, como miembro de la Dirección Nacional Liberal, sostuve en 1948 y en la que el gobierno propuso en su proyecto. El estado de sitio no debe conducir, como condujo en el pasado, a la práctica desaparición de uno de los órganos del poder público.

El alcance de los decretos del estado de sitio recibe también algunas convenientes precisiones: el gobierno solo estará facultado para tomar medidas “transitorias” que afecten las garantías individuales en los casos previstos en la Constitución y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. Se advierte expresamente que no podrán derogar, modificar ni suspender las normas constitucionales, salvo lo atrás expresado.

La modificación introducida en el Artículo 121° por el acto legislativo No. 1 de 1960 prevé un sistema, cuya ineficacia e inconveniencia ya aparecen hoy muy cla-

ras, para controlar la constitucionalidad de las medidas que en ejercicio de las facultades del estado de sitio expida el gobierno. De acuerdo con ese acto, el Congreso, por mayoría de votos, puede decidir enviar a la Corte cualquiera de estas medidas para que dicha corporación falle sobre su asequibilidad en un término perentorio. Mucho más razonable y sencillo parece lo que ahora se propone consagrar: el propio gobierno debe enviar sus providencias a la Corte y, si no cumpliera con ese deber, la corporación aprehenderá de oficio el conocimiento de ellas. El fallo deberá dictarse en el término de 15 días. “Si dentro de este plazo no decidiera la Corte, los decretos quedarán sin validez ni efecto alguno”.

En la práctica, conforme a lo transcrito, el acuerdo de la Corte sobre la constitucionalidad de las providencias del gobierno resulta siempre necesario, aunque ningún ciudadano las acuse. La guarda de la Constitución contra cualquier exceso de poder queda así ampliamente garantizada.

La reforma que ha introducido el Senado al Artículo 122°, para crear la figura jurídica del estado de emergencia, marca por primera vez una distinción clara entre la guerra exterior o la conmoción interior, por una parte, que pueden provocar la declaratoria del estado de sitio, y por la otra “hechos distintos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país”.

En este último caso, el presidente, previa decisión del Consejo de Ministros y con la firma de todos ellos, podrá declarar el estado de emergencia y en virtud de él dictar decretos con fuerza de leyes permanentes, “destinados exclusivamente a conjurarla crisis o a impedir la extensión de sus efectos”. “Tales decretos, añade el artículo, no podrán derogar, modificar ni suspender la Constitución y solamente podrán referirse a materias que tengan una relación directa, exclusiva y específica con las causas que determinaron el estado de emergencia destinados a poner fin a la normalidad económica o social”.

La redacción de esta última parte no es muy afortunada y las palabras “relación directa, exclusiva y específica” crean, quizá, condiciones demasiado estrechas a la acción del ejecutivo, estrechez que, en mi concepto, debe entenderse suavizada por el concepto de finalidad (poner fin a la anormalidad económica o social; conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos) incorporado en el artículo.

Los decretos dictados en el estado de emergencia están sujetos al mismo control jurisdiccional que los del estado de sitio.

A pesar de los conspicuos defectos de la disposición que vengo comentando, defectos que una más rigurosa

técnica jurídica habría podido subsanar, estimo que ella constituye un paso de gran alcance para armonizar las facultades del ejecutivo con la naturaleza de los fenómenos económicos y sociales de la vida contemporánea. De otro lado, como creo que juntos, Congreso y Gobierno, debemos perseguir que sea el primero quien normalmente estudie todas las materias regulables por la ley, aparece justificado que el estado de emergencia solo se puede declarar cuando ocurran hechos que “en forma grave e inminente” amenacen con perturbar o perturben el orden económico o social del país.

Por vía de ejemplo podríamos explicar el alcance de la disposición en trámite diciendo que, si se presenta un descenso anormal en los ingresos de cambio exterior por el cierre de mercados externos y ello amenaza con producir una crisis económica general, habría lugar a la declaratoria del estado de emergencia. No se podrían, en cambio, alegar para instaurarlo el problema crónico del subempleo en los campos o los fenómenos creados por la concentración urbana. Las soluciones de alcance legislativo para esa clase de hechos deben ser sometidas a la consideración del Congreso.

XI

La creación de la Corte Constitucional constituye otra innovación de origen parlamentario al primer proyecto de reforma. La modificación introducida al Artículo 214° comienza reafirmando un principio tradicional en el Derecho colombiano; el de que “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley o una norma con fuerza de ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales”.

“Para asegurar esta garantía, continúa diciendo la enmienda, créase la Corte Constitucional a la cual se le confía la guarda de la integridad de la Constitución”.

La forma como está redactado el nuevo artículo debe entenderse como que elimina la vieja controversia sobre si una ley debe ser aplicada mientras no haya sido declarada inexecutable o si, por el contrario, cualquier juez, en cada caso concreto, puede considerarla inconstitucional y aplicar de preferencia las disposiciones de la Carta. En efecto, si para asegurar el predominio de la Constitución se crea la corte nueva, es como consecuencia del ejercicio por ésta de las funciones que se confiere en el artículo propuesto para reformar el 215°, como la primacía de la Constitución queda garantizada. Así lo confirma la ponencia presentada para segundo debate en la cual se advierte que el sistema de control difuso o múltiple de la constitucionalidad de las leyes queda reemplazado por el de control concentrado o uniforme. Se incurrió, eso sí, en otra falta de técnica jurídica al no enumerar entre aquellas funciones la de fallar sobre “la excepción de inconstitucionalidad” a que luego hace referencia la enmienda propuesta para el artículo 218°.

La misma enmienda propuesta para el Artículo 215° aclara que las decisiones de la nueva corte no solo versaran sobre las materias de fondo sino sobre los vicios de procedimiento, lo cual despeja otra vieja controversia y contiene otras previsiones de evidente interés.

XII

A la hora de escribir estas páginas, el primer proyecto de reforma constitucional, tal como aquí se ha explicado, recibió ya la aprobación del Senado de la República en primero y segundo debates. Así paso al estudio de la Cámara de Representantes. Por desgracia, la Comisión Primera de esta corporación modificó sin motivo plausible el Artículo 1° del proyecto e introdujo sorpresivamente, contrariando el parecer de las directivas de todos los grupos políticos, un artículo nuevo que prolonga por dos años más el periodo actual de los miembros de la Cámara.

El gobierno no comparte, en manera alguna, esa extraña disposición. El mandato de los legisladores emana directamente del pueblo, y les ha sido conferido para un periodo fijo, que ellos no pueden alterar a voluntad. La conservación del derecho popular a elegir periódicamente sus mandatarios es la esencia del sistema democrático, que quedaría totalmente falseada si llegara a imponerse lo propuesto en el artículo a que me vengo refiriendo. Abrigo la esperanza de que ese artículo sea negado. En caso contrario, quedaría planteada una seria duda sobre la legitimidad con que la actual Cámara podría seguir legislando a partir del 20 de julio de 1968 y resulta difícil concebir que el Congreso entregue un arma de esa clase a sus adversarios y siembre de incertidumbre el futuro institucional del país. Otra cosa, muy distinta, es disponer que los representantes que sean elegidos en lo futuro tengan un periodo de cuatro años, con lo que unifican este y el del Senado tal como lo propuso el gobierno en el segundo proyecto de reforma constitucional que será objeto a continuación de algunos comentarios.

XIII

Este segundo proyecto persigue obtener varias reformas de mucha importancia. En su primera parte, reglamenta lo relativo al quórum necesario para aprobar los proyectos de ley y, sobre todo, vuelve a la regla democrática de la mayoría absoluta que el plebiscito de 1957 había cambiado por la de las dos terceras partes. Se persigue con ello devolver al Congreso un poder decisorio que ha venido perdiendo progresivamente. Sin embargo, admitiose seguir exigiendo mayoría de las dos terceras partes para reformar o derogar las normas constitucionales sobre alternación de los partidos en la Presidencia de la República, paridad en las corporaciones públicas, en el gabinete ejecutivo y en los demás cargos para los cuales la consagró el plebiscito

hasta el 7 de agosto de 1974, lo mismo que para las leyes sobre régimen electoral. A salvo quedan también aquellos otros casos en que la Constitución o la ley prevén expresamente una mayoría calificada.

La segunda parte del proyecto prescribe la reducción en el número de senadores y representantes. Sobre insistir sobre las razones que inspiraron esta proposición, las cuales fueron ampliamente explicadas por mí al país antes de la elección presidencial.

La tercera parte del proyecto presentado por el gobierno (Artículo 6°) modifica el régimen electoral, disponiendo que el sistema de cociente regirá siempre que se vote por dos o más individuos, y no solo por más de dos como ocurre ahora. El proyecto dejaba a la ley la reglamentación del sistema.

Por último, en el Artículo 7° se propuso que el Artículo 4° de la reforma plebiscitaria sólo rija hasta el 6 de agosto de 1974, es decir, hasta la terminación del régimen transitorio bajo el cual funciona la coalición institucionalizada de los partidos históricos. Esto es esencial y debe decretarse ahora. En efecto, si no se procede así, los gobiernos se encontrarán, a partir de 1974, enfrentados a la necesidad de dar representación a la oposición en el gabinete ejecutivo, lo cual destruye no solo la esencia del régimen presidencial sino todo criterio de unidad en el manejo de la política oficial y en la administración pública.

Es más, el presidente tendría que pedir a los partidos o fuerza de oposición que aceptara cargos en el gabinete, las gobernaciones, etc., y no podría formar constitucionalmente su gobierno si cualquiera de esos partidos o grupos contará con un volumen suficiente de miembros en las cámaras que se negara a ingresar a él. No pueden dejarse abiertas esas posibilidades para el debilitamiento de los gobiernos, la entronización del caos o de la destrucción de las instituciones.

Por eso he creído indispensable presentar la reforma al país, advirtiéndole que, probablemente, a cada año que pase será más difícil obtener su aprobación, por razones obvias. La materia no es secundaria ni puede tratarse con irresponsable ligereza. No interesa, es verdad, al funcionamiento del gobierno que presido, pero afecta el porvenir de la república y yo no cumpliría con mi deber si no me ocupara de remover los peligros que para esta pueden resultar de un régimen constitucional como el que aquí crítico.

La Comisión Primera del Senado de la república modificó el proyecto del gobierno en la forma que explicare inmediatamente.

Abierto ahora el segundo debate es todavía incierto, en los momentos que escribo, la suerte de esa iniciativa.

Las enmiendas de la comisión del Senado en lo que concierne a quorum en las corporaciones públicas y a la mayoría decisoria aclaran con acierto los artículos propuestos por el gobierno y coinciden con el objetivo de estos. Igualmente se identificó la comisión del Senado con el proyecto gubernamental sobre la duración del ejercicio de las funciones de los representantes y la fecha de 1970 en que la enmienda debe comenzar a regir, lo cual muestra una posición bien distinta de la que la Comisión Primera de la Cámara tomó sobre el último particular y contra la cual acabo de expresar mi decidida oposición.

En lo relativo al número de senadores y representantes, la comisión senatorial acogió una fórmula distinta de la propuesta por el gobierno. Después de un amplio inventario de puntos de vista, los representantes del gobierno han dado su ausentismo a la fórmula de la comisión. La considero razonable, clara y equitativa. La continuación del presente estado de cosas y, más aún, el aumento del número de miembros del Congreso que se registraría al aprobarse el censo civil de 1964 sería, sin lugar a duda, funesta para el futuro institucional del país.

El Artículo 9° del proyecto aprobado por la comisión consagra expresamente el sistema del cociente electoral para cuando se trate de elegir dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, acogiendo una fórmula ingeniosa según la cual “el cociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer más uno”. Es esta una fórmula que favorece la representación de las minorías, tal como lo propuso el gobierno al atender en su proyecto inicial los reclamos y aspiraciones de algunos grupos políticos de la oposición.

El sistema escogido, como cualquier otro sistema electoral, tiene defectos; pero son superiores sus ventajas. Yo invito a que se le considere sin tomar mucho en cuenta las cifras que en las elecciones de los dos últimos tiempos han registrado la proporción de fuerzas correspondientes a los distintos partidos o facciones. ¿Quién garantiza que la distribución de las fuerzas políticas será en 1970 igual o siquiera semejante a la del pasado inmediato? Lo importante es establecer si el sistema resulta justo, no si favorece o desmejora a grupos que hoy son y mañana estarán transformados o habrán desaparecido.

Con todo, no puede perderse de vista que esta enmienda forma parte de un todo, está ligada a las otras medidas que he venido examinando para generar, en conjunto, un nuevo orden institucional más razonable, más democrático y más adaptado a la naturaleza de la situación contemporánea. Las directivas políticas de los sectores que integran la coalición gubernamental la han aceptado con ese criterio, y no sería lógico exigir-

les que la aprobaran, independientemente de otras medidas tan esenciales como la disminución del número de parlamentarios o la modificación del Artículo 4° del plebiscito.

Esta última enmienda se acepta, tal como la propuso el gobierno. Ya expliqué las muy importantes razones que la justifican y le dan características de urgencia.

XIV

En los momentos en que finalizó este análisis de las reformas constitucionales no se sabe aún si alcanzarán a ser aprobadas en primera vuelta durante la legislatura que termina el 20 de julio. Sería deseable que lo fueran y que, reafirmadas prontamente en la legislatura siguiente, no pudieran ponerse en práctica, facilitando así el retorno a la normalidad, racionalizando la acción del Congreso y capacitando al gobierno para presentar a la consideración de las Cámaras ciertas leyes orgánicas encuadradas ya dentro de la nueva concepción constitucional. [...].

Se ha venido trabajando en un tercer proyecto de reforma que se refiere al régimen de los departamentos, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá. Son muchos los problemas que existen en este campo y cada día es más imperioso buscar para ellos una solución adecuada.

En primer término se plantean cuestiones relacionadas con la división simplemente política del territorio y con las reglas para modificarla.

El Artículo 5° de la Constitución vigente establece que: “El territorio nacional se divide en departamentos, intendencias y comisarías; aquellos y estas, en municipios o distritos municipales”. El mismo artículo declara que la ley podrá decretar la formación de nuevos departamentos, desmembrando o no las entidades existentes y fija las condiciones que para hacerlo deban llenarse. Esas condiciones, sobre todo en lo relativo a la renta anual de que deben gozar los departamentos nuevos [...] son hoy un ingreso demasiado pequeño para que una entidad departamental pueda considerarse viable. No sobra recordar además que algunos departamentos se han creado por virtud de reformas a la Constitución que autorizaron hacerlo, aunque los respectivos territorios no llenaran los requisitos del Artículo 5°.

El Artículo 7° de la Constitución vigente prevé que “hiera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público” y añade que “las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública y el fomento de la economía podrán no coincidir con la división general”.

El comité operativo que el gobierno formó para preparar esta tercera reforma ha propuesto elevar substancialmente los requerimientos sobre número de habitantes y renta anual; pero sobre todo, ha puesto énfasis en el concepto de que, al estudiar la creación de un nuevo departamento, no basta considerar sólo la conveniencia regional, sino ante todo, la conveniencia nacional. Por tal causa sugiere la exigencia de nuevos requisitos a través de cuya tramitación ese punto de vista sea cuidadosamente estudiado.

Ha sido grande, en los últimos tiempos, la tendencia a crear nuevos departamentos. Los del Chocó y el Meta se constituyeron con el territorio de las antiguas intendencias del mismo nombre, el de La Guajira agregó al viejo territorio intencional parte del departamento del Magdalena. El del Quindío simplemente separó una porción del departamento de Caldas y el de Córdoba, fierras de Bolívar. En lo que va corrido de la actual administración, el Congreso ha aprobado la creación de tres nuevos departamentos: el de Risaralda, que segrega otra porción del de Caldas; el de Sucre, con territorio de Bolívar, y el de Cesar, con una porción del Magdalena.

No puedo ocultar que personalmente he abrigado serias dudas sobre la conveniencia de algunas de esas leyes, porque sé las dificultades fiscales que habrán de afrontar las entidades nuevas y también, los departamentos que sufren la segregación. Pero no me he sentido autorizado para objetarlas contrariando el querer local y la voluntad abrumadoramente mayoritaria expresada en las votaciones del Congreso. El ejecutivo ha prestado, en la medida de sus posibilidades y recursos, apoyo fiscal y técnico para la organización de los nuevos departamentos y ha intervenido para que las dificultades surgidas en la liquidación de la situación anterior reciban soluciones adecuadas y justas.

Sean cuales fueren las causas que han provocado la tendencia segregacionista, no idénticas en todos los casos, resulta evidente que la creación de nuevas entidades departamentales debe ser objeto de juicioso estudio en lugar de que responda tan solo a movimientos emocionales y a campañas de propaganda susceptibles a veces de alterar la tranquilidad pública. En todo caso hay que ajustar a la realidad actual del país los requisitos que sobre población y renta anual prescribe el Artículo 5° de la Constitución vigente y redactar la reforma de manera que tales requisitos varíen a compás del crecimiento de la población y de una sana organización fiscal.

El segundo problema que ha planteado a la consideración del gobierno el comité operativo es el relacionado con el grado de autonomía que deban tener los departamentos y municipios para la administración y organización de los servicios seccionales. Toda la ma-

teria de descentralización administrativa y fiscal y de tutela administrativa gira alrededor de ese punto. También guarda íntima relación con la posibilidad de confiar a los organismos departamentales y municipales la administración de los servicios a cargo de la nación, en sus respectivos territorios, posibilidad ya contemplada con carácter selectivo en varios estatutos legales y especialmente en la Ley 19 de 1958.

Con un criterio realista, ha propuesto el comité operativo que la ley establezca diversas categorías de municipios, con base en su población e importancia económica y señale distintos regímenes para la administración de esas categorías, acomodados a la naturaleza de cada una.

En el programa conjunto de los partidos que, en unión de ilustres compatriotas, suscribí el 21 de febrero de 1962, se había dicho con respecto a este tema lo siguiente:

“Se llevará a cabo una reorganización al régimen administrativo municipal, clasificando en distintas categorías a los distritos, y se reglamentará el grado de tutela o asistencia que los departamentos, la nación u otras entidades de Derecho Público deberán prestarles, siempre con el criterio de ensanchar progresivamente la autonomía local y fortalecer la vida y actividad de los Distritos Municipales.

“El actual Distrito Especial de Bogotá será elevado a la categoría de Distrito Capital, con un máximo de autonomía administrativa y rentística, y se modificará el número de miembros de su cabildo para lograr una más adecuada representación de los distintos sectores urbanos.

“Se dictarán normas especiales para facilitar la fusión de municipios cuando lo exigua de los recursos de que aisladamente pueda disponer cada uno, la escasez de personal directivo y la posibilidad de que sean sometidos a una sola administración indiquen la conveniencia de esa medida, o cuando la continuidad e interdependencia de centros urbanos secundarios con respecto a uno principal hagan útil o necesario ajustar el desarrollo de todos ellos a un solo plan urbanístico y dotar de una administración unificada a sus servicios públicos”.

Sobre la posibilidad de la tutela o asesoría prevista para los municipios cabe recordar que el gobierno ha venido contemplando diversas iniciativas referentes a un órgano encargado de la dirección superior del desarrollo urbano. Este desarrollo plantea, en efecto, tantos problemas que la necesidad de estudiarlo para los diferentes municipios utilizando un organismo dotado con el personal técnico que cada distrito aisladamente y aun muchos de los departamentos no podrían conse-

guir, se ha tornado imperativa. Hay que ir creando una política urbanística, como se está creando una política del desarrollo rural.

¿Deberá encomendarse su suprema dirección a un organismo nuevo o radicarla en alguno de los ya existentes, preferentemente en el Instituto de Fomento Municipal? La respuesta a este interrogante se ha encomendado, junto con otras materias de gran trascendencia, a una comisión especial de la que forman parte miembros del Parlamento, funcionarios de la Rama Ejecutiva y técnicos independientes. Es esa comisión la que examinará también los problemas de relación entre el desarrollo urbano y la vivienda que plantearon los proyectos denominados de “reforma urbana”. Espero que la comisión pueda someter prontamente a mi estudio el resultado de sus trabajos.

El proyecto preparado por el comité operativo deja a la ley establecer la distribución de los servicios entre la nación, los departamentos y los municipios, “teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costo de ellos”. Con sujeción a ese principio se enumeran sólo las funciones generales de los consejos departamentales, los cuales reemplazarían a las actuales asambleas y las de los Concejos Municipales.

El mismo proyecto plantea otras muchas cuestiones de importancia; relaciones entre los planes generales de desarrollo y las actividades de departamentos y municipios; previsiones sobre la creación de un instituto o corporación de crédito destinado a facilitar la organización y prestación de servicios a los municipios; reglas sobre la competencia para señalar las tasas y tarifas de los servicios públicos; previsiones generales sobre la distribución de las rentas; nombramiento y funciones de los gobernadores y alcaldes, etc.

Cabe destacar especialmente el artículo que somete a la reglamentación de la ley la creación de establecimientos públicos por parte de los departamentos y municipios, materia esta de suma trascendencia, porque la facultad de crear esos establecimientos en las esferas departamental y municipal y la del grado de autonomía de que se les pueda investir con respecto a gobernadores y alcaldes son hoy objeto de tesis variadas y contradictorias.

El proyecto regula también lo tocante a la vigilancia de la gestión fiscal, tan caótica hoy, y que, interferida constantemente por maniobras políticas, resulta casi en todas partes imperfecta y ha dado origen a una hipertrofia de organismos costosos, ineficientes, a menudo abusivos.

Se propone reemplazar las asambleas departamentales por consejos renovables cada cuatro años e integrados por no menos de diez ni más de veinte miem-

bros, lo cual parece por todos aspectos útil, y se introducen innovaciones sobre periodos fijos para los gobernadores y sobre la manera de designar los alcaldes, estas sí de dudosa conveniencia.

En general el proyecto representa un esfuerzo inteligente y constructivo. Combina una tendencia descentralista en la ejecución con el sometimiento de las entidades locales a normas que la ley debe trazarles para orientarlas mejor y evitar los desórdenes y abusos hoy tan frecuentes y con el ejercicio de una tutela administrativa cuya extensión debe también ser fijada en la ley. El gobierno lo está estudiando con cuidado, antes de decidir si lo prohíja por entero o reforma algunas de sus proposiciones. De todas maneras el asunto se someterá a la consideración de las Cámaras en los próximos días.

Son numerosos y graves los problemas que afectan la administración de departamentos y municipios. La política subalterna juega, a menudo, en ella un papel desproporcionado, que es fuente de ineficacia, de desorden y a veces de manejos francamente deshonestos. Una reforma de fondo, no solo en la órbita de la Constitución y de las leyes, sino en la de las prácticas administrativas y las costumbres políticas se hace indispensable. Como lo es una más despierta y activa vigilancia de la comunidad sobre administraciones que de tan cerca tocan con sus más vitales intereses. El gobierno nacional quiere alentar esa reforma por diversos medios, uno de los cuales es el estímulo constante al espíritu cívico y a las diferentes formas de acción comunitaria. Sobre estos aspectos especiales habré de volver en otro aparte del presente mensaje.

