

CAPÍTULO V

LAS SUPRESIONES Y RECHAZOS CORRECTIVOS

1. Pena de muerte	106
2. Libertad religiosa	107
3. Libertad de enseñanza	108
4. Iniciativa legislativa	109
5. Tránsito de los proyectos de ley	110
6. Viáticos de los congresistas	110
7. Remuneración de los congresistas	110
8. Responsabilidad presidencial	110
9. Vicepresidente de la República	111
10. Administración de justicia	112
11. La fuerza pública	112
12. El sistema electoral	113
13. La administración departamental y municipal	114

CAPÍTULO V

LAS SUPRESIONES Y RECHAZOS CORRECTIVOS

Tan significativas y dicientes como las normas que permanecen intocadas, a pesar de su apariencia de pura negación, son las supresiones y recortes efectuados en la normatividad constitucional, en especial cuando son hechos mediante la implantación del principio antagónico al abolido, porque tales cambios indicativos de que no había consenso y sí, en cambio rechazo y voluntad rectificadora, en el aspecto concreto y reformado, deseo de cambio, de avance democrático, de progreso social, cuando aquellas supresiones implican derogación de restricciones discriminatorias, condena de injustos privilegios, abrogación de supervivencias anacrónicas.

Tales repudios o reformas correctivas, en otro sentido, son también signos de que el proceso constitucional ha ofrecido algunas alternativas de transformación, juego entre opciones más o menos diferentes, oportunidades para que la oposición acceda al gobierno o, si se quiere, ocasiones de entendimiento entre adversarios que acuerdan fórmulas para moderar el sistema o descongelarlo. Es lo que con claridad se presenta con la reforma del supra partidista movimiento republicano en 1910, y lo que sucedió en 1936; entonces se decantó la constitución del año 86, se expurgó, se la exorcizó, en parte de su autoritarismo, su poder centralizador y su inclinación confesional, hasta convertirla en un foco de coincidencia de los partidos en las cuestiones de fondo, como quedó expresado en la ratificación plebiscitaria de 1957.

Ha sido por esta serie dialéctica de remodelaciones rectificadoras y pragmáticas como aquella carta dejó de ser una herramienta de poder contra el partido opositor, adquirió contorno nacional, se transformó en patrimonio común, en condominio institucional. Adelantemos, pues, el estudio de las cláusulas originales excluidas de la codificación constitucional para comprobar estos asertos.

1. *Pena de muerte*

Artículos 29 y 30. Para empezar con un rechazo rotundo, anotemos que el artículo 3o. del A.L. 3 de 1910 suprimió de un tajo y más, prohibió al legislador establecer la pena capital “en ningún caso”. Restablecida tal sanción en 1886, con el sentido ordenador y autoritario que presidió la regeneración, así como había sido eliminada desde 1863 en la reacción

anticolonial y liberadora, en el agitado ambiente de las guerras interpartidarias justificó crueldades sin nombre y encubrió innobles venganzas. Es cierto que el artículo 30 prescribía “no habrá pena de muerte por delitos políticos”, declaración restrictiva que no satisfacía porque, como la definición de éstos se dejaba a la ley, dicha facultad se prestaba a una elasticidad peligrosa, tratándose de un concepto que no es unívoco, polémico como todo lo ajeno al orden público.

De otra parte, el artículo 29 la hacía aplicable sólo para los delitos de traición a la patria, parricidio, asesinato, piratería, asalto en cuadrilla de malhechores, y para “ciertos delitos militares definidos por las leyes del ejército”; pero, sin mucha perspicacia, puede sospecharse que los tres últimos casos permitían abrir ancha brecha para la arbitrariedad y la persecución política.

Es evidente, que aquella reforma segó una fuente de violencia política que, como se sabe, tuvo en nuestra historia el efecto del boomerang y fue el pasto que alimentó los “odios heredados” que hasta hace poco sostenían a los partidos tradicionales. Pero la brutalidad terrorista y las bandas profesionales del crimen, parecen dar razón a quienes reclaman revivir esa sanción, aunque olvidan que su efecto intimidante es leve y que en este caso el error judicial es irreparable.

2. *Libertad religiosa*

Artículos 38, 41, 53 y 55. Otro punto candente del sistema constitucional originario ha sido “la cuestión religiosa”. Reaccionando contra la separación de la Iglesia que para afianzar la autonomía estatal y la liberación de las conciencias aplicaron los radicales, restableció el entendimiento mediante la autorización para celebrar un concordato, lo cual tuvo efecto en 1887, en desarrollo del artículo 56. Se partía de una posición dogmática, manifestada en el grupo de artículos citados arriba, en los que se declaraba que “la Religión Católica, Apostólica, Romana es la de la Nación”, y que “como esencial elemento del orden social” los poderes públicos “la protegerán y harán que sea respetada”.

Estos principios que, por cierto, corresponden a una de las bases, la 6a., votadas en el plebiscito que prefijó la constitución, se ajustaban a la realidad de entonces y al sentir común. Suprimidos en 1936 sin consecuencias prácticas, puesto que siguieron vigentes dentro del pacto concordatorio de 1887, fueron, por el contrario, reiterados por abrumador consenso nacional en el plebiscito de 1957, y últimamente, con la transformación que en todos los órdenes está cambiando al país, y acatando el agiornamento de la propia Iglesia en concilio reciente, el nuevo concordato aprobado por la Ley 20 de 1974 hubo de moderar afirmaciones tan absolutas y posiciones doctrinarias ya no prevalecientes.

Supresión, la de 1936 que, por esto, y en definitiva, ha resultado puramente formal y que en su momento tendió a crear un Estado laico, en contra de una larga tradición y una honda creencia, como lo demostraron sus pobres efectos, recogidos y exaltados luego por la paladina declaración de fe que encabeza el acto plebiscitario de 1957.

En la realidad se está evolucionando satisfactoriamente hacia una plena tolerancia y una creciente independencia de las dos potestades, sin sobresalto alguno para el país, como acaeció en otros tiempos, y sin perjuicio de una sincera colaboración en propósitos comunes, como la promoción de los grupos indígenas que requieren apoyo para la conservación y adelanto.

Se justificaba, en cambio, la supresión del artículo 53 que, entre otros privilegios excesivos, otorgaba a la Iglesia autonomía para “ejercer actos de autoridad espiritual y de jurisdicción eclesiástica”, con la conflictiva superposición de dos ordenamientos jurídicos, así como la derogatoria del artículo 55 que exoneraba de todo gravamen los edificios dedicados al culto, los seminarios y casas episcopales, protección especial que excedía la general que las autoridades y la ley deben a todas las personas y que estaba implícita en el reconocimiento que de las asociaciones religiosas autorizadas por sus superiores se había hecho en el artículo 44. El concordato reformado, con prudencia, reconoce plenos efectos civiles al matrimonio católico, reserva las causas de nulidad de éste a los tribunales eclesiásticos a cuyas decisiones también confiere efectos legales, y traslada los juicios de separación de cuerpos a los jueces civiles, procedimiento realista de debilitamiento del régimen concordatorio conducente a la separación total.

Se llega así, por sus pasos contados, a una línea media que concilia sabiamente los derechos de las dos potestades, sin pretender la prevalencia de una u otra, ni crear problemas de conciencia, dentro de la línea regeneradora y radical.

3. *Libertad de enseñanza*

Artículo 41. Mayores consecuencias tuvo eliminar de este artículo la determinación de que “la educación pública será organizada y dirigida en concordancia con el credo católico” (que seguía, sin embargo, vigente como estipulación concordataria, Ley 35 de 1888), y la de que la instrucción primaria costeada por el Estado “será gratuita y no obligatoria”; principio aquel acorde con la educación confesional que, no obstante lo dispuesto en la segunda regla, no dejaba a salvo la libertad de enseñanza.

Esta reforma de 1936 no se limitó a la derogatoria dicha, ya que incorporó la garantía específica de la libertad de enseñanza, estableció la inspección y vigilancia estatales sobre las instituciones docentes para asegurar el cumplimiento no sólo de aceptables niveles académicos, sino “los fines sociales de la cultura”, lo cual no impone una enseñanza socialista, pero

desvela la significación política que tiene todo sistema educativo al suministrar las creencias y hábitos que soportan, por ejemplo, instituciones democráticas. Proclamó, además, un sistema opuesto al antecedente, en el que la enseñanza primaria sigue siendo gratuita, “pero obligatoria en el grado que señale la ley”, como corresponde al carácter y fines sociales de la enseñanza y al reconocimiento de que sin la alfabetización masiva y total no se puede salir del subdesarrollo.

Fue una modificación sustancial, hacia la cátedra libre y la reforma universitaria pluralista, afectando el sentimiento religioso y la unidad espiritual de él derivada, pero progresista, al permitir que desconocidas o antes prohibidas corrientes de pensamiento impulsaran el cambio social y diversificaran democráticamente las opiniones públicas.

El Concordato de 1974 aceptó el control estatal de la enseñanza y, para garantía del derecho de los católicos a que sus hijos reciban instrucción religiosa, convino en el artículo XII que los establecimientos oficiales “incluirán... enseñanza y formación religiosa según el Magisterio de la Iglesia”.

Nuevamente, con el sano criterio del término medio, se introducen cambios sin producir traumatismos sociales graves.

4. *Iniciativa legislativa*

Artículo 80. Ha sido eliminada la iniciativa privilegiada de la Cámara de Representantes respecto de proyectos de ley creadores de contribuciones u orgánicos del Ministerio Público, artículo 102, ord. 2o., y la reservada a dos ministros del Despacho y a las Comisiones Especiales respectivas en materia civil y procedimiento judicial.

Es una derogatoria fundada. Desaparecidas las diferencias de procedimiento electivo entre las dos Cámaras —directo el de la de Representantes y de segundo grado la de la otra— que vinculaba en teoría la facultad impositiva y la de representación judicial de los intereses de la sociedad a la primera, por su origen popular, su iniciativa legislativa debe ser pareja. Y, de otra parte, no habiendo diferencia de naturaleza entre las leyes por razón de su contenido material, no se explicaba el deferir la iniciativa de cambio de lo civil y procesal al gobierno y a las comisiones constituidas al efecto.

En la práctica no era la idea democrática pura la que motivaba estas restricciones. De primera intención, se ve que eran medidas de defensa del régimen de propiedad (y de este modo, para quienes no creen posible la libertad sin la propiedad, éstas eran garantías democráticas), regulado en el Código Civil y amparado con las formas procedimentales, sugeridas e impuestas por los terratenientes que concurren al Consejo de Delegatarios, o por quienes allí los representaban o tenían con ellos intereses soli-

darios. La inclusión de la función social de la propiedad, en la misma reforma de 1936, implicaba retirar las trabas que impedían una expedita regulación de aquella con esa renovadora perspectiva.

5. *Tránsito de los proyectos de ley*

Artículo 91. Es una reforma técnica; al suprimirse este artículo se prescindió de una disposición puramente reglamentaria, sin rango constitucional, propia de la ley que reglamenta el funcionamiento de las Cámaras, referente a que los proyectos de ley que no sufrieran el trámite completo en una legislatura no “debían ser considerados sino como proyectos nuevos” en la siguiente, mecanismo de atenuación de los poderes del legislador que podía favorecer también, pues toda restricción tiene un doble filo, el filibusterismo de la oposición.

6. *Viáticos de los congresistas*

Artículo 111. Como en el caso anterior se trata de excluir una materia que, en rigor, no es constitucional, pues regulaba “los viáticos de marcha a la capital” y los de regreso de los congresistas principales y suplentes.

7. *Remuneración de los congresistas*

Artículo 112. De mayor alcance es la abolición de la moralizadora prohibición contenida en este artículo, según la cual los aumentos de dietas y viáticos de los congresistas no podían favorecer a quienes los han aprobado. Esta desafortunada supresión indicó la profesionalización de la política, la aparición de una clase política. Hecho éste, de contradictoria interpretación. Pues, para algunos sería indicio grato de que la composición de los cuerpos de representación se ha diversificado, mientras para otros significa la pérdida del sentido aristocrático que denotaba aquella investidura, al restringirla para quienes podían desempeñarla gratuitamente, es decir, reservándola a una clase social.

Sustituida hoy esta norma por un sistema de indexación de la remuneración que de los congresistas, asimila la función representativa a la función pública ordinaria, determinándose anualmente un aumento, en proporción igual al alza ponderada que en el régimen salarial del sector público se haya producido en tal periodo, con base en la certificación que produzca el Contralor General.

8. *Responsabilidad presidencial*

Artículo 122. Aunque sustituida por una regulación más técnica, porque su abstracción evita el inconveniente casuismo (artículo 130: “El Presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable por sus actos

u omisiones que violen la Constitución o las leyes”), no parece conveniente el retiro de este artículo. Es cierto que restringía la responsabilidad presidencial a los casos en él enunciados, lo que no se justifica en un Estado de Derecho racionalizador de toda actuación del poder público, sin excepciones ni atención a jerarquías. Pero que, en cambio reproducía en parte, la ya probada como buena fórmula de la constitución norteamericana, al mismo tiempo que rechazaba la peligrosa tesis bolivariana de la irresponsabilidad presidencial, propuesta para tener una institución estabilizadora en medio de la caótica turbulencia de las demagogias latinoamericanas, tesis de clara estirpe monárquica, sustentada también sin éxito por Caro en la Asamblea Constituyente.

Y no parece conveniente el cambio porque hizo perder seriedad al enjuiciamiento del presidente, pues la generalidad de la fórmula nueva permite invocar pretextos nimios (recuérdese la poca importancia histórica del hecho en que se basó la condena de Rojas Pinilla), y porque permite a veces juzgamientos que terminan en absolucón, pues en verdad sirven de cortina de humo que oculta fallas de verdadera gravedad. La norma abolida concretaba esa responsabilidad a hechos de magnitud política innegable: alta traición, violencia o coacción electoral, y “actos que impidan la reunión de las Cámaras Legislativas, o estorben a éstas o a las demás corporaciones o autoridades públicas... el ejercicio de sus funciones”, esto es, su defeción como jefe de Estado que pone en peligro la independencia y la seguridad nacional, la corrupción del sistema constitucional, y la ruptura de la separación de poderes con efecto de verdadero golpe de Estado. Disposición bien concebida, a la altura del poder de que está investido un presidente.

De otra parte, era una disposición que guardaba simetría con la del artículo 78, en tanto éste prohíbe al Congreso y a sus Cámaras inmiscuirse o interferir actuaciones de las otras ramas del poder; mecanismos separadores, típicos de un régimen presidencialista.

9. *Vicepresidente de la República*

Artículos 124, 128, 129, 130 y 131. Eran las disposiciones que reglamentaban la vicepresidencia de la República, calcada del modelo norteamericano, y ahora abolida, desde la expedición del A.L. 5 de 1905, artículo 1o. Institución lógica, en el presidencialismo, por cuanto el vicepresidente tenía iguales calidades, origen y designación simultánea para el mismo periodo que el presidente a quien debía reemplazar, y práctica porque lo vinculaba a una función permanente, la presidencia del Consejo de Estado, entidad asesora del gobierno en asuntos administrativos, y porque la ley podía asignarle otras funciones, de modo que los asuntos del Estado no le eran desconocidos, condiciones favorables que no se cumplen en el designado que la sustituyó.

Una aplicación incongruente de esta fórmula, pues dividido el partido gobernante integró un desatinado binomio en que el vicepresidente militaba en el ala opuesta a la del presidente, impedido además físicamente para desempeñar sus funciones, propició un absurdo golpe de Estado el 31 de julio de 1900 que despojó al segundo del mando y desprestigió la vicepresidencia; se perdió así la seguridad que se tenía sobre la continuidad del gobierno, cambiada como fue por el artificioso sistema de los designados, elegidos para periodos bienales por el Congreso, lo cual en la práctica dejaba la decisión librada a los vaivenes de la opinión política y sus particulares intereses.

En cierto sentido puede afirmarse que la supresión de la vicepresidencia debilitó la posición política del ejecutivo; se rescató por grados, cuando en 1945 se eliminó uno de los designados y luego, en la reforma de 1975, hoy artículo 128, mediante la figura del "ministro delegatorio", quien reemplaza al presidente en los casos en que sale al exterior como jefe de Estado en los asuntos que éste específicamente le confíe; así como con la exigencia de que el designado pertenezca al mismo partido del presidente, se ha recuperado certeza en este campo, para evitar vergonzosos episodios como los de julio de 1900 o tensiones como la de noviembre de 1949 que culminó con el cierre del Congreso.

10. *Administración de justicia*

Artículo 147. En el título xv, referente a este enunciado, no hay supresiones de que hacer mención, exceptuada la del carácter vitalicio del empleo de magistrado de la Corte Suprema, establecido quizá con el ánimo de reafirmar la independencia y neutralidad de este servicio, dependientes en mucho tanto de la inamovilidad del juez, como de la prohibición de ser designados en las otras ramas del poder, y de su adecuada remuneración.

Pero como la rotación de los titulares en el ejercicio de la función pública se estima como algo inherente a los regímenes democráticos, en la reforma de 1910, artículo 36, se eliminó esa forma de inamovilidad, se señaló un periodo quinquenal que se aplicó hasta 1957, cuando el plebiscito prescribió la permanencia hasta la edad de retiro forzoso, mientras se haya observado buena conducta, para regresar en la reforma de 1979, artículo 45, al sistema de periodo, ahora de ocho años.

La conveniencia de renovar la jurisprudencia y permitir la circulación de generaciones en el servicio judicial, debidamente balanceadas con la independencia de los jueces de más alto nivel, ya que la fórmula es común al Consejo de Estado, están así satisfactoriamente atendidas.

11. *La fuerza pública*

Artículo 167. La única supresión efectuada en el título xvi regulador de

la institución armada, es la que facultaba al Congreso para señalar el pie de fuerza en cada legislatura. Poderoso mecanismo periódico del control democrático que debe ejercer el poder civil sobre el militar para obtener su sujeción al derecho. Se determinaba así el reclutamiento, su cantidad y duración e, indirectamente, el gasto en el servicio de defensa. Razones de seguridad, tal vez, aconsejaron abolir ese aspecto del control, para que el volumen de los cuerpos armados sea secreto. Pero es preciso decir que esta reforma no tuvo un sentido democratizante, en un tiempo y un mundo inclinados al armamentismo y a la militarización justificados como represión necesaria de la subversión revolucionara y sus salvajes métodos de terror, con olvido de que sólo los cambios oportunos y profundos que remueven las causas mismas del desajuste social son los únicos muros de contención efectiva contra los intentos de suplantarlo el orden vigente.

12. *El sistema electoral*

Artículo 173 a 177, y 180. El título xvii, dedicado a regular las elecciones, fue variado casi en su totalidad. Renovación inevitable, ya que la movilidad y contingencia del suceder político es de su naturaleza, y aquéllas son el medio de captar la fluencia y dinamismo de las fuerzas políticas.

Desapareció, en primer término, la antidemocrática discriminación entre ciudadanos comunes (los que accedían a tal condición por el ejercicio de un trabajo honesto, considerando el efecto dignificante del trabajo y dando participación política sólo a los económicamente productivos), con derecho a votar únicamente para miembros de los Consejos municipales y asambleas departamentales, y ciudadanos calificados (eran alfabetos, disponían de renta o gozaban de propiedad que los hacían independientes cultural o económicamente), a los cuales se confería además voto para elegir directamente representantes y asambleas electorales que, en elecciones de segundo grado, designaban presidente y vicepresidente de la República.

La universalización e igualación del sufragio arrasaron esas cortapisas, impugnadas por unos como medio defensor del status al restar todo influjo político a las gentes sin acceso al trabajo y a la riqueza, con el cual, paradójicamente, bajo el pretexto de regular un derecho democrático, el voto, se limitaban sus efectos y se negaba su principio; pero que, para otros, eran maneras de moderar la influencia del pueblo, alejar su explotación por los demagogos, impedir la llegada del despotismo democrático, ya que en un país ignorante, de gentes sumisas al cacique y casi en estado de servidumbre, no era acertado generalizar el voto de tan fácil manipulación en tan precarias condiciones de subdesarrollo político. La democracia es el pleno desarrollo político y sólo puede desplegarse en toda su acción hu-

manizante y liberadora en condiciones de previo y pleno desarrollo cultural económico y social, pensaron en 1886.

La revisión del sistema electoral se cumplió integralmente con la eliminación del voto indirecto y la consiguiente supresión de las Asambleas Electorales y jueces de escrutinio en 1936, y la designación de senadores hecha por las Asambleas Departamentales, en 1945.

13. *La administración departamental y municipal*

Revisados con atención estos regímenes, contenidos en el título XVIII, no se encuentran supresiones de importancia, salvedad hecha de la de las provincias, como división o entidad intermedia entre los Departamentos y los Municipios “para el servicio administrativo”, según precisaba el artículo 182.

En este complejo normativo se advierten adiciones y rectificaciones de carácter instrumental que pretenden corregir los efectos del centralismo sin éxito apreciable, y que ha significado un inocultable fracaso del sistema. Los pueblos se extinguen, los departamentos son pobres estructuras burocráticas con amplias funciones y escasos recursos; intendencias y comisarías son nombres que designan las zonas de mayor subdesarrollo; dejó de ser verdadera la estimulante descripción de Colombia como “un país de ciudades”; el campo se ha despoblado, las cuatro grandes metrópolis carecen de seguridad y servicios. Está pendiente una radical rectificación de la conformación del Estado, de la redistribución regional del poder. Es una marcha atrás lo prudente, para no insistir en una ya centenaria política de equivocación flagrante.

En lo que no anduvo errado el constituyente del año 86 fue en respetar el modo como fue ocupado y colonizado el país por los españoles y su genial sentido de la regionalización, recogiendo en el citado artículo 182 a la provincia como una entidad sociológica con arraigo histórico, vida propia, de formación espontánea por su unidad geográfica, la expansión libre de actividad económica, el desarrollo de la red de comunicaciones, todo lo cual viene de la demarcación administrativa española y persiste. El presidente Reyes logró rediseñar bien esa ancestral estructura, pero después la demarcación departamental a ella superpuesta desdibujó las provincias, ignorando la autorización constitucional del artículo 7o. para crear divisiones sub o intradepartamentales que faciliten la prestación de los servicios públicos.

Si la constitución jurídica debe ser como una codificación de la constitución real, debieran revivirse las provincias, con la fórmula colombiana de “la regionalización”, asimilada en parte por las corporaciones regionales autónomas, y presentada como el instrumento que al fin realizará el ideal equilibrio entre la centralización política y el desarrollo armonioso y total del país.

En resumen: sin negar la importancia, específica de algunas, debe decirse que las supresiones hechas en la constitución son relativamente escasas, no siempre sustanciales, ni acertadas, pues las hay regresivas, como la acabada de reseñar; en sentido general, han indicado los relevos de generaciones y de partidos en la conducción del Estado y, en globo, son menores en cantidad que las normas no modificadas, a las cuales han hecho perder algún vigor, ciertas artísticas de autoritarismo y democracia restringida, pero sin lograr desfigurarla hasta el punto de que haya perdido su original identidad.