

CAPÍTULO VI LAS ADICIONES INNOVADORAS Y PROGRESISTAS

1. Dominio territorial	116
2. Estatuto de los extranjeros	117
3. Ciudadanía	117
4. Los fines de la autoridad	118
5. Trabajo, huelga, asistencia social	119
6. Propiedad y democracia	121
7. Concentración monopolística y democracia	123
8. El intervencionismo económico	124
9. La emergencia económica	126
10. Intervención directa en el ahorro privado y la emisión monetaria	127
11. La autoridad presidencial	128
12. Descentralización por redistribución de servicios y recursos y “situado fiscal”	132
13. Diversificación orgánica y tecnificación administrativa	133
14. El control de constitucionalidad, mecanismo de autoprotección del sistema	135
15. Las variaciones del Congreso	136
16. El control político	138
17. Comparecencias audiencias públicas	140
18. La desinvestidura	140
19. Reformas funcionales	141
20. Estatuto de los congresistas	141
21. Seguridad, orden público y estado de sitio	142
22. Sistema electoral y partidos	144
23. La carrera administrativa	145
24. Tecnificación del presupuesto	146
25. La reforma judicial	147

CAPÍTULO VI

LAS ADICIONES INNOVADORAS Y PROGRESISTAS

La complementación técnica, la actualización modernizante y el giro ideológico transformador se producen con más intensidad en aspectos sociales y económicos, pues, los problemas constitucionales ya no son, como antaño, teológicos y morales, ni como en época reciente puramente jurídicos, sino de efectiva dotación de medios materiales para lograr el bienestar y vida digna.

En consecuencia, este tipo de reformas se presenta en la parte orgánica, funcional u operativa, por la necesidad de instrumentar la estructura estatal y sus modos de obrar a la atención satisfactoria de estas nuevas demandas.

El Estado dejó de ser la elemental organización institucional encargada de la prestación de los servicios de simple conservación de la comunidad —prevención, defensa y justicia—, para ser director y empresario, con funciones de planificador del desarrollo y gestor de industrias y actividades comerciales. Hoy día, debe procurar el crecimiento, con método eficiente y resultado financiero satisfactorio, e implantar además, una justa distribución del ingreso, sin perjuicio de continuar suministrando los servicios tradicionales, y organizar los exigidos por una vida colectiva más compleja, como son los de comunicaciones, educación, información, asistencia pública, seguridad social, defensa ecológica.

A la concepción servicial del Estado frente al cambio cultural y social responden los principales esfuerzos de renacimiento doctrinal y de tecnificación de su aparato que aquí se registran.

1. *Dominio territorial*

Artículo 3. Contiene una adición aclaratoria de profundos efectos: redondea el concepto de territorio, en lo concerniente al dominio estatal, con elementos de tanta importancia económica y política como el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental. Es una actualización oportuna del concepto del dominio espacial del Estado, incorporada por el A.L. número 1 de 1968. Dentro de su órbita, se han suscrito varios tratados definitivos del dominio marino nacional con países limítrofes, y se participa en los organismos internacionales en la elaboración del “derecho del mar”, determinando los criterios que regirán la explotación de los recursos oceá-

nicos, con exclusividad o en cooperación, así como las demás formas de utilización de ese espacio.

Por lo demás, esta adición representa también la reivindicación nacionalista de estas zonas, explotadas hasta ahora abusivamente por las grandes potencias. De este modo se han ensanchado notoriamente las fronteras y se ha reformulado, con un enfoque geopolítico más realista, el dominio territorial del Estado, ganando dimensiones que no estaban explicitadas en la constitución original.

2. *Estatuto de los extranjeros*

Artículo 11. Con sensibilidad humanística de amplia comprensión y solidaridad, a tono con la tendencia a “la universalización de los derechos” de las personas se habla, por fin, de un “Derecho Humanitario”, como si todo el derecho no lo fuera por naturaleza. Con tal enfoque, desde 1936 el reformador introdujo la igualdad de derechos civiles y garantías constitucionales entre nacionales y extranjeros. Dejó atrás los egoístas y discriminatorios sistemas de reciprocidad diplomática y legislativa, con la obvia restricción que impongan la seguridad nacional y el orden público, según específica regulación de la ley, lo que formalmente impide abusos, y con la lógica reserva de los derechos políticos a los nacionales.

3. *Ciudadanía*

Artículo 14. En materia de ciudadanía también se han hecho notables avances de democratización. Porque se han derribado barreras culturales, económicas y de sexo, que reservaban el sufragio y los demás derechos políticos a los grupos dominantes que tenían el disfrute preferencial del trabajo calificado y remunerativo, la riqueza y la capacitación intelectual que habilitaban para el ejercicio de aquellos, de manera que concentraban el poder económico, el intelectual y el político, añadidos al prestigio social heredado.

Destruye el habilidoso parapeto la reforma de 1936, al eliminar aquellas condiciones, el plebiscito de 1957 que otorga el voto a las mujeres y la enmienda de 1975 que señala la mayoría de edad en los 18 años, de manera que la calidad de ciudadanos es común a todos los nacionales que cumplan aquella edad, sin otro requisito. Esto abrió el camino al sufragio universal, igual y directo, ya que junto al voto restringido la elección indirecta era otro artilugio favorable a la hegemonía del partido de gobierno, en tanto permitía la manipulación electoral; asimismo hará caducar el clientelismo burocrático, mediante el establecimiento de la carrera administrativa que garantice el libre acceso a los cargos públicos, y desde luego a los de representación.

Contribuye a esta democratización el haber prescindido también de la

diferenciación de los ciudadanos, pues mientras los comunes podían elegir consejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales. Sólo los que supieran leer y escribir, tuvieran renta anual de \$ 500.00 o propiedad variable de 1,500.00, según los artículos 172 y 173, podían elegir representantes a la Cámara y electores del presidente y del vicepresidente, o sea, representación y gobierno nacionales. Queda barrido así el aburguesado del 86 que hacía ciudadanos sólo a los varones mayores de 21 años que “ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia”, esto es, los terratenientes, los comerciantes, los artesanos, los financistas, los rentistas y un poco la clase media que tuvo oportunidad de educación universitaria. La democracia sin el pueblo, según el irónico mote con que titula Duverger uno de sus más conocidos libros; o la democracia a medias, a mitad de camino; la democracia recortada. Que obliga a preguntar: ¿es democrático el sistema que no es totalmente democrático?

Habría sido, por el contrario, audazmente revolucionario el constituyente de la regeneración, si aquellas exigencias no se hubieran justificado con el sofisticado argumento de que sólo es libre políticamente quien tiene asegurada su subsistencia sin depender de otro, sino que hubieran sido puestas para crear una república fundada en el trabajo, un Estado de trabajadores, donde la actividad creadora fuera la fuente de los derechos y los trabajadores-ciudadanos gestionaran la política.

Estos progresos de democratización formal se perfeccionarán coetáneamente con la modernización del sistema electoral propuesta en la misma reforma de 1936, ya iniciada en la de 1910.

4. *Los fines de la autoridad*

Artículo 16. Fértil en implicaciones que, por desgracia, no han tenido mayor desenvolvimiento fue la equitativa complementación hecha en 1936 del principio que señalaba en este texto como fin de la autoridad la protección de las personas “en su vida, honra y bienes”, reforzado con la obligación de “asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos”. Campea en estas declaraciones, el espíritu liberal, individualista y el concepto del Estado garantía, atemperados con la invocación del derecho natural y, un solidarismo, fundado en la idea de la reciprocidad de esos nexos.

Se echaba de menos en ese artículo una alusión más directa a los deberes correlativos a todo derecho; tanto más cuanto la constitución optó por la soberanía nacional, tesis en que domina lo comunitario sobre lo particular, como expresó en el artículo 30 y, por tanto, resultaba ineludible aceptar una carga de obligaciones para con la sociedad de que se forma parte. Es en 1936, al adoptarse el concepto de “funciones sociales”, aunque

no con el efecto integral sustitutivo del tradicional de “derecho subjetivo”, “derecho adquirido”, cuando se viene a expresar que las autoridades también están instituidas” para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales” del propio Estado y de los particulares.

Ya no está el Estado exclusivamente en función preventiva, policiva, y de represión del delito, sino de agente eficaz que debe suplir las carencias de los necesitados, en todos los órdenes de la vida, de aparato de inducción y coerción para que el ejercicio de los derechos individuales sea compatible, no sólo con los derechos naturales de los demás, como decía el artículo modificado, sino con los derechos de la sociedad, con los intereses de la comunidad, con el bien común público. Se impulsa así el paso del Estado de derecho formal al Estado de derecho social, que en una secuencia coherente conducirá al Estado de bienestar, servicial.

5. Trabajo, huelga, asistencia social

Artículos 17, 18 y 19. Integran estas disposiciones una unidad normativa por el hondo acento protector de los trabajadores y de los desvalidos que las anima, proveniente de la preocupación social infundida a la reforma de 1936 por su promotor, el presidente López Pumarejo, con el fino olfato del político que captó la irrupción del proletariado generada por un esfuerzo de industrialización acelerada, iniciado en el gobierno de Ospina, el nacimiento del movimiento sindical, el fatal enfrentamiento entre capital y trabajo, y la alarmante injusticia debida al abandono de los desposeídos, mitigada tan sólo por la acción caritativa de instituciones privadas.

Prescribe el primero de estos artículos la obligatoriedad del trabajo, que es precisamente también el primero de los “deberes sociales” a que se refiere el artículo 16, con una preocupación más ética, de condena del ocio improductivo y del parasitismo social de los rentistas, que como exigibilidad efectiva en un país de tan pausado ritmo de desarrollo, de recesiones económicas recurrentes y en donde el desempleo es crónico. Situación que reclamaría, más bien, la proclamación constitucional del “derecho al trabajo”.

El problema de la desocupación, en esas circunstancias, más que tratamiento policivo, que fue el que se le dio durante mucho tiempo, por su peculiar etiología requiere capacitación y una vigorosa política económica de ambos sectores, multiplicando las inversiones generadoras de trabajo para una población creciente y con mayores oportunidades de formación profesional. La emigración abrumadora del campo a la ciudad y la incontrolable del país hacia las naciones vecinas, denuncian el alarmante fracaso, por insuficiencia o incorrecta orientación de los planes de desarrollo intentados por los últimos gobiernos.

La segunda parte del artículo 17 ha tenido una progresiva aplicación en leyes laborales generosas, un régimen salarial y prestacional avanzado si se

consideran las difíciles condiciones del país, tanto en el sector privado como en el público. Sin embargo, el sistema de seguridad está afectado de graves fallas y no ha logrado asumir sino algunos de los riesgos de los trabajadores y, entre ellos, el agudísimo de la desocupación.

Obliga a inquietante reflexión, de otra parte, la aseveración de Molina⁸¹ en cuanto a una desmejora gradual de la participación del trabajo en el ingreso, según estos índices: "6... Con su innegable autoridad el Banco de la República indicó en mayo (1979) que la participación del trabajo en el ingreso total ha venido descendiendo así: en 1970, 41.2%; en 1971, 41.5%; en 1972, 40%; en 1973, 37.6%; en 1974, 36.3%; en 1975, 36.3%; en 1976, 34.8%".

Estos porcentajes ponen en duda la eficacia de "la especial garantía" que la constitución acuerda al trabajo en el texto que se está glosando.

La huelga-derecho, garantizada constitucionalmente —negada a los trabajadores de servicios públicos cuya continuidad es exigida por el carácter vital y la generalidad de las necesidades que satisfacen—, fue la herramienta más eficaz con que la reforma de 1936 dotó a los trabajadores para obtener el mejoramiento de sus condiciones de vida, y conseguir en los patronos una nueva mentalidad justiciera y de estímulo que ha reducido el uso de aquel medio de presión, hasta convertirlo en "el último recurso"; dentro de los conflictos laborales. De otro lado, deben registrarse casos de ejercicio desviado de este derecho, bajo la forma de paros generales provocadores o expresivos de conflictos políticos. Un paro de esta clase derribó a Rojas en 1957; pero un paro igual, en septiembre de 1978, acarrió una represión cuenta, al desbordar el ámbito estrictamente laboral de este recurso y transformarlo en manifestación de protesta contra el sistema.

Es, por esto, un derecho cuya regulación debe revisarse para definir la situación especial de quienes laboran en servicios públicos, con un régimen de desventaja en esta materia, y que, es curioso, es el sector en que se presentan con más frecuencia y son huelgas de hecho de larga duración, que no pueden resolverse apelando a medidas de pura represión.

Quizá el empleo de la concertación democrática inteligente y equitativa de una política de ingresos y salarios impida la emergencia social en que recae el país, cuando su desarrollo exige una tarea continuada y cooperante.

Por su parte, el artículo 19 obliga al Estado, subsidiariamente y a los particulares en primer término, a asumir otro de "los deberes sociales", la asistencia, que debe prestarse a quienes carecen de medios para subsistir y no pueden procurarlos con su trabajo, por estar incapacitados. Es exigible de los parientes en el grado que señala la ley y, a falta de éstos, de la beneficencia del Estado.

⁸¹ Molina, Gerardo, *La concentración de la riqueza y el poder económico*, Bogotá, Edición Dane, 1979, pp. 241, 242 y 243.

Ideológicamente se produce con esta disposición un cambio sustancial. Se reacciona contra el prejuicio de que la miseria y la pobreza pertenecen al orden natural de las cosas y, por tanto son irremediables, salvo el consuelo brindado espontáneamente por la caridad de los ricos. Se piensa, por el contrario, que esas situaciones de desvalimiento son resultado del sistema social, las lacras que denuncian su injusticia, y que por ello, la sociedad, por intermedio del Estado, ha de acudir a corregirlas o, al menos a paliarlas. La asistencia viene a ser una carga social, compensatoria de los injustos desequilibrios del sistema. Pero la forma precaria en que se presta, hace sentir que en éste, como en otros aspectos, la constitución es, nada más, oferta proyectó.

6. *Propiedad y democracia*

Artículo 30. No obstante que el reformador “socializante” de 1936 no se atrevió a borrar del articulado original de “la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título”, como no podía hacerse en un régimen capitalista, en apariencia recortado con algunas medidas de intervencionismo, la enmienda fue profunda en sus adiciones y precisiones, materializadas en estos puntos:

1. Es cierto que los artículos 31 y 32 del estatuto original admitían que por motivos de utilidad pública cabía expropiar, puesto que la constitución disponía que el interés privado cedería ante el público; pero no comprendía la posibilidad de expropiar invocando “el interés social”, la más rica veta en innovadoras aplicaciones con incidencia general en el régimen de la propiedad, como se advirtió en dos frustrados intentos de reforma agraria en 1936 y en 1961, y en una tímida reforma urbana limitada a gravar la valorización de terrenos no causada directamente por la inversión o el trabajo del propietario, programas que deben replantearse y quizá extenderse a modalidades de dominio sobre bienes distintos a la tierra;

2. En su propuesta más audaz, inaplicada aún, el constituyente del año 36 autorizó al legislador para decretar expropiaciones sin indemnización, “por razones de equidad”, fórmula que abrió la alternativa hacia un cambio franco y total en la titularidad concentrada del capital hasta ahora intocable.

Porque tan breve fórmula encierra interpretaciones sin fin, desde las que tácticamente la identifican con la compensación por una valorización debida a la acción del Estado, hasta las abiertamente revolucionarias. Pues, eso creemos, no se trata tan sólo de afectar el enriquecimiento sin causa, ni de gravar ocasionales o exceso en las utilidades desmedidas e injustificadas, o que se deban con exclusividad al incremento que resulta para los propietarios del esfuerzo colectivo generador de progreso. Es algo más radical lo que está en juego: la revisión de los títulos de propiedad, no desde

el ángulo formal, ya que la misma norma protege lo adquirido con justo título “con arreglo a las leyes civiles”, sino el derecho a conservar la propiedad, frente a la decisión de realizar la justicia distributiva, esto es, con el pensamiento y la voluntad de hacer cumplir a la propiedad, y así legítimarla, su función primordial de satisfacer las necesidades sociales. Vale decir que, si resulta injusto mantener en régimen de propiedad privada cierta clase de bienes, porque bajo tal sistema no se obtiene atención adecuada de urgencias sociales atribuible a sus dueños, o si resulta inicuo que algunos posean bienes en exceso mientras otros nada tienen o aquello de que disfrutaban no alcanza al mínimo que exige la vida en dignidad, la justicia distributiva, que es reparto que se hace buscando la igualdad en la proporción, autorizaría para convertir aquellos bienes particulares o parte de ellos en bienes sociales o en bienes públicos para dar lo debido a cada uno, dentro de las circunstancias históricas que se estén viviendo, según su necesidad, su capacidad y su esfuerzo.

Aquella facultad, así entendida, sería un salto hacia la democracia económica. Esperanza fallida, pues como observa Molina,⁸² uno de los gestores de dicha reforma,

... se puede decir que el principio constitucional, función social de la propiedad, tampoco tiene vigencia en la práctica. Al ser acogido en 1936... hubo especial júbilo... porque se creyó que vendría una nueva era en la vida de la propiedad. A los largos 40 años podemos ver que dicho principio ha tenido un simple valor declarativo, pues... concentración de la propiedad y función social de ésta son incompatibles.

A propósito de la inaplicación de esta inexplorada facultad para un cambio social justiciero, es pertinente releer la lección de Sampay:⁸³ “el fin natural de la comunidad, y de la Constitución que la estructura, es conseguir que todos y cada uno de los miembros de la comunidad, a través de los cambios de cosas y servicios obtengan cuanto necesitan para estar en condiciones de desarrollarse integralmente acorde con su dignidad humana”. Por lo cual, “En su aplicación, la Constitución debe ser interpretada en el sentido de obtener ese bien del pueblo”.

3. La introducción de la función social que debe cumplir el propietario permite declarar la extinción de dominio de los predios rurales que, de acuerdo con los criterios que fija la ley, no estén debidamente explotados, entendiendo que aquella función se cumple cuando se hace rendir a los bienes una utilidad económicamente satisfactoria, confundiéndola, pues, con una administración eficiente. Sin embargo, parece que aquel concepto tie-

⁸² Molina, Gerardo, *op. cit.*, p. 242.

⁸³ Sampay, Arturo E., *Constitución y pueblo*, Buenos Aires, Cuenca Ediciones, 1973, pp. 52 y 63.

ne un contenido más fecundo, en el sentido de que sea el interés social el determinante de la forma y tipo de explotación racional y socialmente necesaria o más útil destinación que haya de darse a los bienes. De este modo además perdería el carácter odioso de sanción que no armoniza con su idea original.

4. Con una muy débil aplicación, ya que sólo se ha empleado en los planes estatales de vivienda, en el artículo 50 se incluyó la autorización para establecer el patrimonio de familia inalienable e inembargable, como institución protectora de ésta.

No es suficiente tan bien intencionada reforma. Se requiere aceptar otras formas de propiedad comunal, de modo que la propiedad pública y los bienes sociales rompan la concentración actual, estimulen los sentimientos de solidaridad y promuevan la autogestión, como bases de una democracia económica. Tales modalidades realizan el interés y la función social de manera directa y eficiente y tienen piso jurídico en el dominio originario que el Estado tiene sobre todo el territorio.

7. Concentración monopolística y democracia

Artículo 31. El artículo 4o. del A.L. 3 de 1910 incluyó una reglamentación que sólo ahora tiene su exacta dimensión: los monopolios privados y públicos. Aquél reguló la materia como asunto puramente fiscal. Sólo podrían existir monopolios estatales, por creación legal y para fines estrictamente rentísticos; eran, pues, privilegios del poder público. Su establecimiento acarrearba indemnización previa de los particulares privados de la actividad estatizada.

No se pensó en esta modalidad de gestión estatal como intervención en la economía con fines de racionalización o de mejora social, ni menos como medio de transformación del régimen capitalista de la propiedad. De ahí, que como “privilegios”, que dan derecho temporal a explotación exclusiva, se autorizara conceder a los particulares los referentes a “inventos útiles y vías de comunicación”.

El constituyente ha ignorado la existencia de monopolios de hecho y pasa por alto la concentración de la propiedad, el ingreso, el crédito y, en general, todas las formas del poder económico, omisión que revela su dominante estructura capitalista en proceso ascendente.

Una tardía e inocua ley antimonopolística, la 155 de 1959, no pudo impedir las fusiones, incorporaciones, integraciones y demás mecanismos de control financiero que producen la concentración de riqueza en muy pocos conglomerados “o grupos” y ponen en peligro la estabilidad del sistema político y, desde luego, anulan su vocación democrática. Las cifras que, con base en estudios del propio gobierno y de Silva Colmenares, suministra

Vásquez Carrizosa,⁸⁴ son un grito de alarma que no debe desoírse. Se ensaya actualmente una “comisión de valores” que vigile e impida las operaciones de concentración financiera, sobre cuya eficacia hay escepticismo.

Dos reconocidas autoridades en estos temas, Agudelo Villa⁸⁵ y Gerardo Molina,⁸⁶ denuncian la gravedad de este antidemocrático proceso. El primero asevera: “... la economía nacional, sobre todo en los últimos años, presenta dos grandes deficiencias: sus sectores productivos crecen muy lentamente ... y el grado de concentración del ingreso, de la riqueza y del poder económico, es uno de los mayores entre los principales países de la América Latina y muy superior, en algunos aspectos, al grado de concentración común en los países subdesarrollados”. Apreciación corroborada por el otro, cuando después de analizar la concentración de la tierra, la industria y las finanzas, advierte: “Cuando se dice que Colombia es un país de libre empresa y en el cual rigen las leyes del mercado se está diciendo una verdad a medias. El sistema de libre empresa está cuarteado entre nosotros, no por la planeación autoritaria, sino por obra de las grandes coaliciones que se han constituido en los frentes agrícola, comercial, industrial y financiero”, esto es, no por la intervención estatal sino por la propia evolución del sistema económico, por esto “Cualquier intento que se haga por enderezar la vida nacional tiene que partir de ese hecho dominante”.

Los principios y derechos constitucionales sobre propiedad, iniciativa privada y libertad de empresa, son aniquilados por los hechos y llevan a esta situación contradictoria que enuncia Vásquez Carrizosa:⁸⁷ “La economía colombiana ofrece características singulares de capitalismo avanzado y subdesarrollo persistente. De un lado los beneficios del capital han aumentado y de otro la remuneración del trabajo ha disminuido dentro de la evolución del ingreso nacional.”

Disposición anacrónica, el artículo 31, que no enfoca la realidad de este tiempo, para regular el monopolio como un resultado debido al aprovechamiento por una pequeña pero capaz minoría de la debilidad del Estado, su tímida y ocasional injerencia, su indecisión para imponer las soluciones socialmente justas. Y a veces, en directa intervención protectora.

8. *El intervencionismo económico*

Artículo 32. Todo régimen político interviene con mayor o menor decisión en la economía, en cuanto su regulación jurídica da forma a la pro-

⁸⁴ *Op. cit.*, *supra*, nota 37, p. 385.

⁸⁵ Agudelo Villa, Hernando, *La concentración de la riqueza y el poder económico*, Bogotá, Edición Dane, 1975, p. 96.

⁸⁶ Molina, Gerardo, en la obra acabada de citar, p. 241.

⁸⁷ *Op. cit.*, *supra*, nota 37, p. 384.

piedad de los bienes y encauza la organización de la producción y cambio de las cosas y servicios que satisfacen las necesidades sociales primarias.

Pero el intervencionismo, o sea, como decisión política deliberada, con un contenido específico y una programación de ejecución calculada y metódica, sujeta a control, es reciente.

Entre nosotros al libremercantilismo de la mitad del siglo XIX política favorable a los terratenientes y mineros productores de bienes para la exportación y a los comerciantes importadores sucedió la reacción intervencionista de la regeneración orientada fundamentalmente a supervigilar el crédito, combatir la usura, controlar las emisiones monetarias y proteger la producción nacional.

Se concreta esta política en las facultades del artículo 76, para “fijar la ley, tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesas y medidas”, para “organizar el crédito público”, para “fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo”, y “para limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías”, atribuidas al Congreso, y la asignada al presidente en el artículo 120” para organizar el Banco Nacional y ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes”. Se añaden las de los artículos 204 y 205 que autorizaban la graduación de las modificaciones de los impuestos indirectos y las tarifas arancelarias, con una inclinación claramente proteccionista.

Este conjunto normativo, bien se ve, conduce a que el Estado pueda cumplir su misión de garante del interés público y subordinar el privado al bien común, según lo enunció la carta en los artículos 30 y 105.

Pero es el A.L. 1 de 1936, artículo 11, el que proclama paladinamente la potestad interventora y le da un sesgo acorde con los problemas actuales, al orientarla a “racionalizar la producción, distribución, y consumo de la riqueza y darle al trabajador la justa protección a que tiene derecho”. Se remozó con un sabor técnico modernizante y un afán de integrar al sistema a los trabajadores, ignorados hasta entonces como grupo social particularizado, encubierto como estuvo hasta entonces bajo la denominación general de “nación”, mimetismo de tensiones ocultas, latentes en toda convivencia y en las normas de la relación de producción económica.

Las reformas de 1945, pero especialmente la de 1968, perfeccionan los instrumentos jurídicos de una intervención planificada, y amplían y precisan su objetivo y sus fines, así:

1. La dirección general de la economía, su coordinación, compete al Estado;
2. La intervención es obligatoria, no potestativa, como en 1936;
3. La intervención es ordenada por la ley;

4. La intervención tenderá a racionalizar la actividad económica en todas sus fases, mediante la planificación del desarrollo integral;

5. La intervención procurará el pleno empleo de los recursos humanos y naturales, aplicará una política de ingresos y salarios orientada a lograr la justicia social y el mejoramiento social y de las clases proletarias en particular;

6. Pero la intervención no podrá afectar la libre empresa ni la iniciativa privada, en tanto sean compatibles con el bien común;

7. La ley del plan se elaborará por el acuerdo o concertación previa entre las fuerzas económicas y sociales, bajo la dirección del Estado.

Se confirma la índole mixta del sistema económico, la prevalencia de su base económica capitalista, con una potencial dirección estatal que lo reconvierta en un sistema de justicia igualitaria democrática. Sobre la base de un compromiso conocido, no impuesto que aporte legitimidad renovada a dicho sistema.

9. *La emergencia económica*

Artículo 122. La incorporación en 1968 de otro régimen excepcional paralelo al estado de sitio, con la consiguiente acumulación de poderes estatales, no tuvo buena acogida, salvo en cuanto precisó la motivación específica de aquél, al excluir del tratamiento dado a los problemas de orden público material las alteraciones sociales o de naturaleza económica. La adopción de este régimen defensivo, implica aceptar que el desequilibrio social que la organización económica ha creado, ha puesto en peligro el sistema.

Las críticas se redoblaron con su primera aplicación, mediante el Decreto 1070 de 1074, porque se estimó que la motivación invocada no justificaba la declaratoria, y porque los veintitrés decretos en que se desarrollaron las medidas contra la presunta emergencia desbordaban los límites del artículo 122, aunque la Corte los consideró exequibles.

En el fondo la cuestión es muy ardua, en razón de que en países imposibilitados de obtener un desarrollo no dependiente, que aún tienen sin resolver problemas que vienen desde la colonia, es difícil determinar qué es lo emergente y extraordinario, no habiéndose tenido nunca un real y duradero equilibrio social y un desarrollo económico continuado y creciente.

Los alcances jurídicos de esta innovación fueron fijados por el presidente Lleras Restrepo con rigor indiscutible; el estado de emergencia, precisó, "... no se ha instituido para que el Ejecutivo usurpe las atribuciones de las cámaras, regulando por Decreto situaciones de carácter permanente, ni tomando medidas con respecto a los problemas crónicos, a los desequilibrios estructurales que existen en el organismo nacional", y excluía en esta exposición, hecha el 9 de mayo de 1969 a los dirigentes de los partidos políticos,

entre otras medidas, la posibilidad de adelantar por esta vía, por ejemplo, una reforma tributaria, como se hizo en 1974.

El examen del texto ratifica este enfoque. En efecto: la emergencia sólo puede declararse por “hechos distintos de los previstos en el artículo 121”; se exige que tales hechos “sobrevengan”, esto es, se presenten de improviso y “perturben o amenacen perturbar en forma grave el orden económico o social”, o que “constituyan grave calamidad pública”, es decir, pongan al país en situación de real emergencia por su gravedad, actualidad o inminencia, y por su carácter de emergentes o no calculados.

Las facultades conferidas para tal situación autorizan al gobierno para dictar decretos con fuerza legislativa “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir, la extensión de sus efectos”, restricción reiterada en el mismo artículo 122 cuando insiste en que “tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia”. Además, ese régimen sólo puede implantarse hasta por un total de noventa días al año, requiere declaración motivada, exige convocar al Congreso si no está reunido, para efecto de su control político sobre las facultades de excepción, y los decretos que las desarrollan están sometidos a forzosa revisión de la Corte en cuanto a su constitucionalidad.

Es este otro mecanismo de autoprotección del sistema. El desgaste que está haciendo perder eficacia al estado de sitio, obligó a parcelar los distintos aspectos del orden establecido para un manejo separado de sus alteraciones y conflictos, lo cual es engañoso. Porque el orden es uno, con distintas facetas interdependientes. Afectada una de ellas, se resienten las otras. En una economía deprimida, en receso, podrá haber normalidad social y política; y ¿en situación de desorden político, se desenvolverá normalmente la actividad económica?

La aplicación laxa que tuvo en 1974 esta disposición la colocó en entredicho, tanto por la extensión exorbitante que se dio a sus facultades como por los mediocres resultados que lograron sus medidas.

10. *Intervención directa en el ahorro privado y la emisión monetaria*

También en 1968 se autorizó al presidente para intervenir con facultad propia la captación y manejo del ahorro de los particulares y el Banco emisor. Como el ejercicio independiente de esta potestad, desligada de la de intervención general del artículo 32, no se consideró conveniente, en la reforma de 1979, fue condicionada a las normas de una ley-cuadro.

Técnicamente, no se considera necesario especificar esta intervención, ya que toda actividad económica es susceptible de ella, pues el artículo 32 comprende la producción, distribución, utilización y consumo de toda clase de bienes y servicios tanto públicos como privados, y porque hoy nadie

discute que el *ius monetandi* es una prerrogativa del exclusivo resorte del Estado.

En el propósito de restablecer el equilibrio entre el legislador y ejecutivo, significó la última enmienda un valioso mecanismo de compensación.

11. *La autoridad presidencial*

La nota dominante y de mayor constancia durante la accidentada vigencia del estatuto matriz, es la firmeza y crecimiento del poder presidencial y la persistencia de esa magistratura como centro del Estado. Obedece a que ha resultado el mejor mecanismo de control social autoritario y el que facilita más el proceso de legitimación del sistema.

Sigamos los principales pasos de este proceso, previas las necesarias aclaraciones que relativizan los efectos que algunos le han dado.

a) La presidencia nació fuerte, tachada de "imperial" por cierto natural liderazgo, el tono de superioridad y el estilo impetuoso que recibió de la impronta genial de Bolívar; cargada de competencias propias, autónomas, y con medios de influjo y presión sobre los demás organismos del Estado; pero fue concebida con equilibrio, balanceada por las funciones jurídicas del Congreso como legislador, por la resonancia de sus actuaciones y el prestigio político de quienes lo integraban; pie de fuerza, tributos, presupuesto, creación de entidades y burocracia, dependían de aquél; era un ejecutivo poderoso, pero limitado;

b) El apogeo del ejecutivo y su jefe se explica por antecedentes históricos, tan lejanos como los regímenes monocráticos precolombino y colonial; motivaciones psicológicas, derivadas de la prestancia carismática de conquistadores y caudillos de la gesta emancipadora y de las contiendas civiles; estructura social en que se advierte la inexistencia de una real pluralidad de poderes distintos y opuestos, a la que pretende corresponder una organización política con poderes separados, ya que de hecho el poder ha estado monolíticamente concentrado; una teórica: en el estadio de subdesarrollo el poder no se ha institucionalizado; no es aún competencia atribuida en abstracto un ente impersonal organizado para la prestación metódica de servicios comunes; todavía es poder subjetivo, autoridad encarnada en personas, con efectivas o supuestas dotes de excepción; y la razón funcional: la complejidad y extensión de la actividad del Estado y la rapidez que se pide a su obrar, su presencia exigida a todas las horas y en todos los campos, y la mayor capacidad de control en épocas de desorden y crisis, están en favor de ágiles órganos unipersonales y desfavorecen a las vocingleras asambleas deliberantes;

c) Este proceso es universal, bajo distintas formas, y común a todos los regímenes; como lo apunta Fix-Zamudio;⁸⁸

⁸⁸ Fix-Zamudio, Héctor, "El sistema presidencial y la división de poderes", en *Libro-Homenaje a García Pelayo*, Caracas, Universidad Central, p. 311.

d) El equilibrio de poderes es un resultado de la acción política, no un principio gratuitamente expresado en la construcción; o sea, pragmáticamente impuesto por un necesario compromiso de intereses de recíproca conveniencia entre los distintos sectores sociales influyentes y aun entre las fracciones del grupo gobernante; esto genera mutuos controles, el deber de contar con el otro, reciprocidad de dependencia, forzosa obligación de compartir, consultar, refrendar, actuaciones de unos y otros, hasta el poder de impedir, a veces el más eficaz; de modo que, donde no hay pluralidad y equilibrio real de fuerzas no hay poder político equilibrado, aunque la constitución lo prescriba;

e) Este proceso es tanto jurídico como político; en favor del sistema, hipertrofiado la institución presidencial, tanto por delegación del legislativo, mediatización de sus competencias, o negligencia en su oportuno ejercicio;

Dentro de este enfoque, el acrecimiento del prestigio presidencial ha producido, en concreto, por:

1. La eliminación de la vicepresidencia, pues podía hacerle sombra o contraste, supresión que resalta mejor la personalidad del gobernante; de otra parte, el designado no es electo por el Congreso sin su aquiescencia;

2. La elección popular directa lo hace entrar en contacto con el país, lo equipara en representatividad al Congreso, y refuerza su independencia;

3. En las etapas de crudo sectarismo y cerrada oposición, la solidaridad de su partido lo convierte en su jefe o su codirector, así como en orientador del respectivo grupo de congresistas; en las épocas de conciliación entre los partidos o gobiernos de colaboración, adquiere carácter de árbitro de jefe nacional suprapartidario;

4. La intervención estatal, aunque tenga iniciativa legislativa, le entrega un cúmulo incalculable de poderes sobre moneda, cambio internacional, crédito, comercio exterior, precios, salarios, que le permiten, dentro de ciertos límites, sujetar el poder económico privado;

5. La utilización de nuevos tipos de organismos administrativos y su multiplicación, con el consiguiente aumento de burocracia, ensanchan su facultad nominadora, por su condición de director de la empresa nacional más extensa y de actividad más variada, incluso articulada con el sector privado en empresas con participación estatal;

6. Añadió a su facultad inicial para presentar proyectos de ley, de intervenir en el Congreso por medio de sus ministros, y de vetar la ley, la iniciativa excluyente en cuanto a leyes de contenido económico, las que impliquen gasto público, creen organismos estatales, definan el plan de desarrollo económico y social, sobre la base, además, de sus tradicionales potestades para hacer prevalecer sus proyectos por medio del "trámite de urgencia" y la de convocar a las Cámaras a sesiones extraordinarias para dar curso en forma exclusiva los de su interés;

7. Adquirió, paralelas a las de estado de sitio, las excepcionales atribu-

ciones de que puede investirse al declarar el estado de emergencia económica y social, cuyas medidas con fuerza de ley pueden tener efecto indefinido en el tiempo;

8. Puede restringir la capacidad parlamentaria, de modificación del presupuesto, tanto del cálculo de rentas como de su destinación, y cuando no es aprobado oportunamente tiene facultad para adoptarlo con fuerza legal;

9. Está autorizado para solicitar facultades extraordinarias al Congreso “cuando la conveniencia o la necesidad pública lo aconsejen”, práctica hoy muy frecuente y de la que procede la mayoría de la legislación; aunque aquellas deben ser temporales y precisas, lo equipan con potestades legislativas plenas sobre las materias en que sea habilitado para regular, incluyendo capacidad derogatoria;

10. El reconocimiento constitucional de su calidad de Jefe del Estado, al lado del tradicional de “suprema autoridad administrativa”, presta, si cabe, mayor relieve al carácter representativo y simbólico de su investidura;

11. La creciente interdependencia universal, la diplomacia directa, personal, el proceso de integración económica andina, resaltan su gestión de director de las relaciones exteriores, con plena iniciativa;

12. El efecto multiplicador e irresistible de los medios de comunicación o información, especialmente la televisada, hace conocer y agigantar su imagen de manera programada, y la fuerza y acierto de su conducción, ejercitando frecuentemente el derecho de mensaje por intermedio de los organismos oficiales de divulgación;

13. La posibilidad de nombrar en las altas posiciones políticas a los congresistas —ministros, embajadores, gobernadores—, le permite no sólo desplazarlos tácticamente sino ponerlos al servicio de sus planes, y mantener en expectativa, pasiva y calculadora, a los aspirantes;

14. La convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, le permite mantener al país pendiente de su programación y presionar a ese cuerpo para que expida proyectos demorados o de difícil aprobación;

15. Al transformarse en crónico, recurrente, prolongado, por la crisis del orden, el estado de sitio, se ha ensanchado el aparato de vigilancia y represión, se expiden normas policivas y penales más rígidas, con el consiguiente recorte de derechos y libertades, lo que estabiliza y fortalece, los medios de control social, en provecho del sistema, así sea en apariencia y efímeramente, y

16. Por fin, su injerencia, no siempre discreta, en la dirección de su partido, que normalmente es el mayoritario, le da ocasión de intervenir en la designación de sus dirigentes visibles, exigirles manifestaciones de apoyo, presionar trámites en el Congreso, y participar, veladamente, en escoger a su sucesor.

La omnipresencia del presidente, su intervención directa o inmediata, la fuerza de su liderazgo, son evidentes y plenas. Los únicos contrapesos

jurídicos a ese inmenso poder son los que resultan de su breve periodo de cuatro años, la prohibición de ser reelegido en el periodo inmediato, la independencia judicial y el control jurisdiccional de sus actuaciones. En el plano fáctico su poder es bien relativo ya que tiene que contar con el respaldo del ejército, la confianza de la iglesia, el apoyo del poder económico, la simpatía de la prensa y la alianza y la negociación permanente y obligada con la prensa y los partidos políticos prevalentes.

La identificación del presidente con “el gobierno” con “el ejecutivo”, debida a la personificación del poder, ha impedido que un control intraorgánico previsto en el artículo 57, sea operante. Se trata de la regla de que el presidente ejercerá sus facultades de manera conjunta con los ministros y los jefes de departamentos administrativos. Ello supone que, normalmente, por la responsabilidad solidaria que ese proceder acarrea, aquéllos pueden moderar las decisiones presidenciales. No es así, en la práctica. Su designación y remoción libre, sus lazos personales y políticos con el presidente, les hace asesores subalternos.

Además, el Consejo de Ministros sólo obra como tal en casos de excepción: retenciones preventivas, estado de sitio, emergencia económica, créditos presupuestales extraordinarios; es un elemento del gobierno, pero no el determinante.

Completa también en favor de este grave desfase el que la constitución atribuye todas las competencias gubernamentales directa y totalmente al presidente. En los ministros y jefes de departamento administrativo puede delegarlas, pero éstos son apenas jefes de una rama administrativa y órganos de comunicación con el Congreso, pero bajo la dirección y control jerárquico presidencial.

No sólo están debilitados, pues, los controles interorgánicos, sino también los intraorgánicos. En verdad el poder presidencial sólo viene a ser limitado en los hechos por los poderes políticos extraconstitucionales que tornan su poder en una frágil y complicada red de compromisos cambiantes.

El régimen seudopresidencial latinoamericano ha devenido casi en sistema de colaboración de poderes, con igual origen e intereses, dirigido por el ejecutivo, con un control formal de legalidad que ejercen los jueces. Este y el control político, no compensan el desequilibrio resultante de desdibujar las líneas de separación con el Congreso. Tal vez, renovando y ampliando su composición con sectores que no han tenido reconocimiento constitucional, campesinos, clase media profesional, obreros y trabajadores independientes, renaciera el pluralismo y la discusión disidente que rompa el unanimismo clientelista que glorifica y se pliega al poder personal.

Motivo de reflexión sobre los efectos del partidismo o “clientelismo” político son estos conceptos de Miguel de la Madrid porque reflejan esta situación colombiana:

Estos, dos partidos políticos actuantes en todos los aspectos de la integración de los poderes constituidos, con frecuencia han hecho ilusoria la división de poderes, sobre todo cuando obtienen mayorías que les permiten cubrir con sus miembros, simultáneamente, los puestos del poder ejecutivo y los del legislativo, lo cual repercute fatalmente en la composición de las magistraturas judiciales aun cuando éstas no se cubran por elecciones directas. El jefe del partido, al menos virtualmente, es entonces el titular máximo del poder ejecutivo, que impone por la vía de la disciplina partidista su criterio político...

12. *Descentralización por redistribución de servicios y recursos y "situado fiscal"*

Artículo 182. Mientras se prospecta la regionalización o se acuerda el "federalismo moderno", pues lo que importa es la descentralización administrativa como medio de servicio y desarrollo y no el nombre que la designe, el constituyente de 1968 ordenó un modo concreto de efectuarla y dispuso un mecanismo de desconcentración fiscal de efecto inmediato.

La solución de fondo, bien se sabe, estriba en reconocer a las entidades territoriales poderes propios, de ejercicio autónomo, y dotación suficiente de recursos para organizar y prestar los servicios que justifican su existencia y promover el desarrollo de su jurisdicción integralmente. Precisamente ésta es la parte incumplida de aquella reforma que ordenó al legislador, determinar a iniciativa del gobierno, "según su naturaleza, importancia y costos", cuáles servicios públicos debían ser prestados por la nación, y cuáles por los departamentos y municipios, y proceder a la consiguiente redistribución de recursos para atenderlos. Como se ve, no es una simple medida de orden para evitar servicios insuficientes, duplicación de servicios, despilfarro. Su contenido innovador va más lejos. Este reordenamiento procura la necesaria racionalización de esos aspectos, pero en verdad puede producir una transformación del Estado, hecha desde su interior. Podría decirse que implica la inversión de su actual estructura, ya que los resultados de aquella catalogación serían: el centro de la mayoría de los servicios estaría en el municipio; allí viven quienes los necesitan, luego es su sede natural; los más importantes, los vitales, que afectan a la vida diaria del hombre común, deben ser servicios locales, siendo allí donde están los usuarios; han de ser pues allí donde el Estado ha de hacerse presente en su carácter servicial, con los mayores recursos, la mejor organización, la actividad más ágil y eficiente.

Los departamentos cumplirían función supletoria, de apoyo y coordinación de aquellos servicios cuyo costo o eficiencia impusiera integración, planeación común o prestación supra-municipal o regional; y la nación quedaría a cargo solamente de aquellos macro-servicios conexos con la seguridad del Estado-policía, defensa nacional, relaciones exteriores, recursos

energéticos—, o cuya naturaleza implica uniformidad y organización nacional jerarquizada, como la administración de justicia, o constituyen factores de unidad nacional, como la divulgación cultural y la docencia, la construcción y mantenimiento de la red vial, y las telecomunicaciones.

Cambiaría el centro del poder y de la vida social; se acercaría a la autoidad al pueblo; renacerían aldeas y provincias; el país crecería armoniosamente.

Esta es una de las normas inertes, preñadas de inéditas posibilidades de cambio que, por negligencia de los dirigentes y por el peso de los intereses creados, se mantiene en suspenso.

La ley se limitó a reglamentar la distribución y destino, salud pública y educación, de los recursos que de las rentas ordinarias de la nación el constituyente ordenó transferir cada año a los entes territoriales, como “situado fiscal”, que apenas significa un alivio, un nuevo subsidio, que desconcentra recursos pero no descentraliza la tributación y que, al tomar como criterio exclusivo para graduar el situado la población de aquéllas, produce otra distorsión en el reparto de los medios de progreso.

13. *Diversificación orgánica y tecnificación administrativa*

En el aspecto orgánico o instrumental, se viene produciendo desde 1945 una incorporación de tipos de entidades y de modalidades operativas, que desborda la elemental estructura que tuvo el Estado a finales de siglo. Las nuevas funciones asignadas a éste, la conveniencia de asimilar las técnicas de administración y trabajo de la empresa privada, y aun su concurso directo, y la aconsejable y reclamada desconcentración y descentralización de servicios, han hecho la gran complejidad de su organización actual. La mayor transformación se presenta, por ser el más dinámico, en el sector ejecutivo.

La organización de 1886 se inició con el Congreso bicamaral, el presidente y sus ministros, los tribunales y jueces con jurisdicción nacional, distrital y local, las asambleas y gobernadores de departamento, los consejos y alcaldes de los municipios, el Ministerio Público y el Consejo de Estado.

Ahora encontramos, fuera de los entes citados:

En el Congreso, las Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de hacer el estudio técnico de los proyectos de ley, entre expertos y con la asesoría que se considere útil, y los servicios auxiliares de las Cámaras, que incluyen los de administración de sus propios servicios y la ejecución directa de su presupuesto. Aquellas Comisiones cambiaron el método de trabajo parlamentario y, con ello, su ambiente retórico, en exceso polémico y casi enteramente político, racionalización que retiró del primer plano de la opinión pública al Congreso e hizo perder el rol de primeros actores a los grandes oradores políticos.

En la rama ejecutiva, por el ensanche y diversificación funcional anotados, se han establecido: los departamentos administrativos, con servicios y jerarquía pareja a los ministerios, pero sin sus funciones políticas de enlace con el Congreso y de representación partidaria; en la administración descentralizada; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta, con autonomía jurídica, patrimonial y administrativa, obrando por normas de derecho público los primeros, y las segundas por reglas de derecho privado, y las últimas, además, con aportes de capital particular. Se combina, con esto, la descentralización geográfica original, con las formas de descentralización administrativa por servicios especializados, con resultados que hasta ahora no han sido evaluados. Además, estos cambios han convertido a los ministerios en organismos más de planeación y coordinación sectorial de servicios, que en secretarías ejecutivas, como fueron hasta mediados de este siglo.

En la rama judicial, han de mencionarse la transformación sustancial del Consejo de Estado de organismo asesor en "Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo"; la Fiscalía General encargada de la investigación y persecución del delito, y como organismos paralelos de control y de apoyo a la rama; el Consejo Superior de la Judicatura, administrador de la carrera judicial y titular de su régimen disciplinario, y la renovación producida en la Procuraduría de la Nación al atribuirle la defensa de los derechos humanos y las garantías sociales, y reforzar su representación y defensa de los derechos de la nación.

La Contraloría General de la República para realizar la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, creada en 1923, para reemplazar la anacrónica Corte de Cuentas, es un aditamento instrumental aún no tecnificado totalmente.

Deben adicionarse: las corporaciones regionales autónomas como entidades de planeación, financiación y ejecución independiente de programas de desarrollo de unidades geográficas supradepartamentales; las áreas metropolitanas, para la coordinación de los servicios de las grandes urbes y las ciudades satélites exigida por su integración física de hecho; las asociaciones de municipios, con el fin de organizar la prestación de sus servicios en común, para mejorarlos o reducir sus costos, y las juntas administradoras locales en las que los Consejos Municipales podrán desconcentrar sus funciones, dando participación a los vecinos en la decisión de sus problemas directos.

La penetración de la tecnoburocracia es patente. Su aparato científico, su metodología esotérica, neutralizan un tanto la posición demagógica, el partidismo y la presión clientelista; pero replantean el problema del poder que rehuye controles y se torna, bajo forma distinta, autoritario y dogmático. La diversificación de los entes, la sofisticación de sus procedimientos, la vas-

tedad de su organización han redundado en provecho del bienestar general, o ¿con calculado refuerzo de los medios de control social y político restrictivo de las libertades?

14. *El control de constitucionalidad, mecanismo de autoprotección del sistema*

El constituyente de 1886 creyó que, con el control preventivo de constitucionalidad de los proyectos de ley, quedaba bien asegurada la primacía de la carta. La preocupación fundamental por la estabilidad institucional y el imperio de la legalidad, llevó al Congreso a sentar esta presunción: “Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitutiva y se aplicará aunque parezca contraria a la Constitución”, según el artículo 6o. de la Ley 153 de 1887. Esto es, que la sanción ejecutiva saneaba a la ley de cualquier vicio y la hacía inatacable, hasta el punto de que, indirectamente, por virtud de una ley podría haberse llegado a reformar la constitución, si el control presidencial preventivo no había sido ejercido con acierto y rectitud.

Es por eso que en 1910 la transformación republicana establece en el artículo 41 del A.L. 3 de tal año, que “todas las leyes o decretos” sean acusables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, encargándola de “la guarda de la integridad de la constitución”, mecanismo que es complementado con la lógica declaración de que “En todo caso de incompatibilidad entre la constitución y la ley, se aplicará de preferencia la constitución”, hecha en el artículo 150 del A. L. 1 de 1945.

Con aquella original enmienda se tienen los siguientes efectos: se descarta la “primacía legislativa” para implantar la “primacía del derecho”, superando la tesis de que el Congreso, representante del pueblo, era un poder soberano; culmina el esfuerzo por someter a derecho toda la actuación estatal; se estructura, por primera vez, un control jurisdiccional sobre la validez de la ley; se agrega una dimensión democrática al sistema: todo ciudadano, cualquier ciudadano, en defensa de las instituciones puede plantear el juzgamiento de la ley y obtener decisiones con efecto definitivo, de cosa juzgada, y efecto general, *erga omnes*.

Este procedimiento ha ganado precisión y extensión, pues hoy día comprende: actos legislativos, por vicios de procedimiento en su formación, en los términos de los artículos 214 y 81; proyectos de leyes y leyes, tanto por su contenido como por sus defectos de forma o de trámite; decretos con fuerza de ley, dictados en ejercicio de facultades extraordinarias; decretos dictados para aplicar leyes de intervención económica y decretos expedidos para adoptar el proyecto de ley del plan de desarrollo, cuando el Congreso no lo apruebe según las prescripciones del artículo 80. Además, ya no sólo por acción ciudadana, sino de oficio, la Corte revisa la constitucionalidad

de los decretos que desarrollan las atribuciones excepcionales dadas al gobierno para estado de sitio y de emergencia económica.⁸⁹

De manera, que todas las leyes y todos los decretos, no importa su naturaleza, ni su contenido deben estar ajustados a la normatividad constitucional, siendo inaplicables en caso contrario, ya por virtud del ordenamiento del artículo 215 o de declaración de inexequibilidad hecha por la Corte. El control se redondea con el efectuado por el Consejo de Estado sobre los demás decretos y actuaciones administrativas.

Venimos así, en una progresión estimulante, de la ausencia total de estos controles, al control previo limitado a la ley, para llegar al control pleno y total —de todos los actos del Congreso-legislador y del gobierno, y por cualquier motivo—, sin que hoy se distinga entre actos de poder político discrecional, o sea, sin contenido ni forma prefijados en ley, y actos reglados, para exonerar del control a los primeros. Asimismo, en la Corte se organizó con gran autonomía una Sala Contitucional, amplia y especializada.

Lo que importa, ahora, es la eficacia y el sentido que ha de darse a la jurisdicción constitucional. El procedimiento es abierto, amplio, sin formalismos, breve. El decreto 469 de 1969 lo fija. El segundo aspecto es cuestión de mayor importancia. ¿El control de constitucional es sólo un mecanismo de conservación del sistema? ¿Sirve únicamente para petrificarlo, cerrando la vía a los cambios?

La respuesta sería: es una jurisdicción especial; una instancia política, a la cual se confía a la vez la preservación de la legitimidad esencial, pero sin negarse a admitir el variable contenido que la legislación debe darle, al confrontar los principios y la normatividad constitucional con la realidad, la justicia y las necesidades presentes, derecho adquirido y derecho aún no realizado.⁹⁰

De otra parte, la acción de inconstitucionalidad, derecho político, no debe interponerse pensando tan sólo en la guarda formal de la carta, ni en su significación negativa de freno a los cambios.

15. *Las variaciones del Congreso*

No ha cambiado su estructura ni su composición partidaria. Han variado los periodos de sus miembros, sus calidades y la forma de ser elegidos. Sus funciones también y, con ello, su peso e influjo en el orden constitucional.

A grandes trazos: entre 1886 y 1910, es órgano secundario, con breves

⁸⁹ Cfr. Sáchica, Luis Carlos, *El control de constitucionalidad*, Bogotá, Editorial Temis, 1980.

⁹⁰ Ver conceptos coincidentes en Cappelletti, Mauro, *Il controllo giudiziario di costituzionalista*, Milán, 1973, p. 123.

reuniones bienales, y las tradicionales competencias para legislar; desaparece bajo el gobierno de Reyes, suplantado por una constituyente; en 1910, resurge como abanderado de la reacción antiautoritaria y reformista e inicia su etapa de más brillo y prestigio, prolongada hasta 1945, dentro de la cual no sólo es el contrapeso del ejecutivo, sino una fuerza decisoria, de iniciación de importantes reformas y, casi, de real predominio; es una etapa en que los industriales, asegurado ya el orden, desenvuelven y encauzan hacia el desarrollo las posibilidades estimuladas por el crédito externo y los planes de vías; en 1945, se precisa una modernización que lo ponga en concordancia con sus funciones técnicas de planificación intervencionista y manejo racional de recursos fiscales, recortando la amplitud y publicidad exhibicionista de sus grandes debates; en 1949 es clausurado y comienza una fase precaria hasta su reemplazo por otra constituyente; el frente nacional al neutralizarlo, le hizo perder su carácter de instrumento de oposición y vigilancia, de representante del pluralismo y partidario, y le convirtió en máquina de aprobación de las propuestas gubernamentales, situación acentuada por la reforma de 1968, que le restó toda iniciativa en materia fiscal y económica.

En cambio, se puede presentar la reforma de 1979, como un intento para restaurarlo, revistiéndolo de lo que sería el poder moral del sistema, como resulta de dotarlo de un control político amplio y de fuerte incidencia sobre la acción del gobierno, del procedimiento de la comparecencia para controlar las actividades privadas que puedan afectar el bien público, y al establecer para sus miembros los conflictos de intereses y la desinvestidura, en un autocontrol moralizador de innegable conveniencia.

De otra parte, si bien es cierto que las competencias del Congreso y, en especial en la iniciación de la ley, han sufrido mengua las que conserva están mejor afianzadas y son más efectivas.

Observemos que, en efecto, el Congreso dispone de poder efectivo en cuanto: organiza y administra sus propios servicios auxiliares sin límite alguno; señala e impone al gobierno su presupuesto de funcionamiento y lo ejecuta con entera autonomía; atiende o no, o negocia y condiciona, las solicitudes de facultades extraordinarias que le formula el gobierno; conviene con éste el monto de las partidas presupuestales que deban apropiarse para desarrollo regional y libremente determina su destinación; sus miembros disfrutan de un privilegiado estatuto, en cuanto a inviolabilidad e inmunidades, remuneración actualizada y régimen prestacional adecuado; además, habiéndose estrechado la cooperación de poderes, fácilmente, sin perder su investidura de congresistas, sirven en el ejecutivo en las posiciones más importantes: ministerios, la gobernación correspondiente a la circunscripción en que son elegidos, o las embajadas, propicias a una renovación de experiencias o al alejamiento temporal de la vida política, tácticamente utilizado.

En verdad el Congreso retiene notables atribuciones, ha perdido iniciativa y dirección política. Comparte el poder con el presidente y bajo su liderato. Representa en la urdimbre de intereses que soporta el sistema los segmentos regionales del grupo gobernante, articulándolos con su dirección nacional.

Además, el cambio de la técnica legislativa ha contribuido a disminuir su ejercicio constante y directo por el Congreso, puesto que las leyes normativas y orgánicas que complementan la constitución son de suyo muy estables; las leyes-programa dan pautas al ejecutivo, igualmente, para muy largo tiempo, sin necesidad de ajustes frecuentes, y las leyes-cuadro son de vigencia duradera, ya que aportan un marco político flexible y de contenido variable que pondrá el gobierno en cada circunstancia. Con esto, la legislación directa es escasa. El Congreso ha dejado de ser el legislador nato; pasó a serlo ocasionalmente; el ejecutivo lo reemplaza y da continuidad, a esa función, revestido también de "facultades extraordinarias", delegando el Congreso la función que lo caracterizó y le dio preeminencia en otro tiempo.

16. *El control político*

Artículos 76, 78-3 y 103-3-4. Los parlamentos fueron convocados como un poder con el cual el rey tenía que contar para adelantar sus proyectos; servían pues, de poder moderador del monarca. Un poder que, a la larga, se volvió contralor. Ya que cuando tales cuerpos adquieren representatividad popular, la función contralora se hizo más clara y tuvo mejor justificación: la representación de la nación, de los gobernados, debe controlar a quienes los gobiernan; el proceso de afianzamiento concluye, cuando tales asambleas asumen el poder de legislar, porque quien determina en la ley lo que debe hacerse, tiene control sobre quien debe ejecutarlo.

Es esta función la que quiso actualizar la reforma de 1979. No solamente para restablecer el equilibrio un poco perdido entre estas dos ramas del poder, sino para realzar el del Congreso en el plano político. Se trata de un control sobre la gestión del ejecutivo, distinto a los jurisdiccionales de constitucionalidad y de legalidad, diferente al disciplinario aplicado para mantener eficiencia en los servicios administrativos, y con objetivo distinto a los técnicos financieros, presupuestales, fiscales, y a la vigilancia ejercida por el ministerio público.

Específicamente, el control que quiere perfeccionarse tiende a efectuar una valoración de las actuaciones del ejecutivo en debate público, o sea, ante la opinión popular, en examen hecho por un cuerpo político, a funcionarios políticos, como son los ministros, con criterios y fines políticos. Por eso, a la postre, no es cosa distinta al ejercicio del derecho de oposición, vigilancia y censura sobre la política y la administración de un gobierno,

en sus aspectos de oportunidad y conveniencia, sin perjuicio de las responsabilidades penal, administrativa y disciplinaria que puedan acarrearles los mismos hechos.

Las disposiciones reguladoras de la responsabilidad especial del presidente y de sus ministros, y las referentes a las citaciones de éstos para que rindan informes verbales y escritos ante el Congreso y sus Comisiones, son originarios de 1886.

De modo que, en concreto, lo nuevo de la reforma de 1979 consiste en:

1. Destacar entre las funciones del Congreso, en el encabezamiento del artículo 76, al par de las de constituyentes reformador y de legislador, la de "... ejercer el control político sobre los actos del gobierno y de la administración ...", indicando así la importancia de que quiere revestirsele;

2. La amplitud de su objeto, pues abarca todos los actos del ejecutivo, tanto en su función política de dirección o gobierno como en la de prestación de los servicios a cargo de la administración;

3. La continuidad del control, ya que la cuarta fracción del artículo 68 puntualiza que, aun en sesiones extraordinarias, puede ser ejercitado, porque siéndole "propio", procede "en cualquier clase de sesiones". Nótese la insistencia en que esa función le es inherente, es de la naturaleza del Congreso, es inseparable del ejercicio de sus demás funciones, por lo cual no está limitada en el tiempo ni la condiciona el motivo que fundamenta la reunión de esa asamblea;

4. Transforma la citación ministerial, prevista en la carta original, en un mecanismo de control político. Lo dice en la facultad 3a. del artículo 103, según la cual las Cámaras pueden: "3a. Pedir al gobierno, en ejercicio del control político a que se refiere el artículo 46 ...", no ya sólo por vía de simple información o conocimiento de los actos de la administración sino con el objeto de evaluarlos y deducir responsabilidades políticas;

5. La idea anterior está reiterada en la facultad 4a. del mismo artículo 103, al facultar al Congreso para que, "... En aplicación del control político", y como consecuencia de las citaciones hechas a los ministerios, pueda "formular las observaciones del caso mediante proposición aprobada por las dos terceras partes de los votos de los asistentes". Es ésta la innovación más importante, porque permite al Congreso deducir conclusiones constructivas sobre la obra del gobierno o su orientación política, a más de que puede cobrar el sentido de una censura, no importa el eufemístico nombre de "moción o proposición de observaciones", en cuanto rechace una directriz política o condene un error administrativo. No interesa que no tenga el efecto de un voto de desconfianza con la consecuencia de la dimisión ministerial, pues la altísima votación exigida para formular la proposición, refleja una mayoría adversa a la actuación del gobierno, que tendrá, a no dudarlo, un efecto político grave, ya en la gestión futura o en cuanto al personal directivo de los organismos sobre los que recaigan las observaciones;

6. Las anteriores enmiendas, obligaron a exceptuar de la prohibición 3a. del artículo 78, según la cual ni el Congreso ni sus Cámaras pueden dar votos de censura o de aplauso respecto a actos oficiales, "... la moción de observaciones a que se refiere el numeral 4o. del artículo 103".

El dispositivo descrito forma parte de lo que sería el "estatuto de la oposición", en cuanto abre la posibilidad de disentir, criticar, presionar y obstructuir los programas con que no se está de acuerdo, y es ocasión de formular políticas alternativas con alguna eficacia.

17. *Comparecencias audiencias públicas*

Se pretende con esta innovación que el Congreso tome cuenta de cuestiones de interés público, aunque no pertenezcan a la administración directa que compete al Estado. En virtud de lo previsto en los artículos 72 y 73, las comisiones pueden "hacer comparecer a las personas naturales, o a las jurídicas por intermedio de sus representantes legales, para que en audiencias especiales rindan informes", sobre hechos que presumiblemente conocen, en relación con proyectos a su estudio, con indagaciones que hayan decidido adelantar, y "con las actividades de los nacionales o extranjeros que afecten el bien público", siempre que no afecten la vida privada, ni den lugar a provecho o perjuicio indebidos.

La negativa a comparecer es resuelta por el Consejo de Estado y acarrea sanciones.

La articulación de lo público y lo privado, la imposibilidad de divorciar lo social de lo político, la necesidad de vigilar e intervenir el inmenso poder de que disponen los particulares, aconsejan este tipo de encuesta.

Han de hacerse dos observaciones: la utilización de este procedimiento impone una gran prudencia para que no interfieran la vigilancia administrativa asignada al gobierno ni las competencias del Fiscal General, y que en el Consejo de Estado reposa la garantía de la intimidad personal y de la órbita de autonomía que la constitución reconoce a los particulares.

18. *La desinvestidura*

Para rescatar el respeto y la confianza para el Congreso y sus miembros, se dispuso en el artículo 13 del A.L. de 1979, que estos pierden su investidura por infracción del régimen de incompatibilidades, violación sobre las reglas de conflictos de interés, o por dejar de asistir, sin justificación, a ocho sesiones plenarias en que se voten proyectos de reforma constitucional o de ley.

Corresponde hacer esta declaración al Consejo de Estado.

Se combate así el ausentismo que afecta el funcionamiento regular del Congreso y la indebida utilización de la influencia de que gozan los congresistas.

En tal sentido debe destacarse la preocupación por impedir que los dueños del poder económico o sus voceros ocupen los organismos del Estado, en una peligrosa acumulación de poderes que derrumbaría las instituciones desde su interior. Es por eso que se exige a los congresistas informar sobre los conflictos de interés en que se encuentren, para separarse del conocimiento y decisión de asuntos conexos con los intereses o negocios de personas privadas o gremios a las cuales hayan prestado servicios remunerados dentro de los dos años anteriores a su elección.

19. *Reformas funcionales*

No tienen igual incidencia las reformas menores al funcionamiento del Congreso, referentes a las sesiones conjuntas de las Cámaras, posibilidad de convocarlas separadamente, cambio de su sede, quórum para reunirse y deliberar formado “por cualquier número plural de sus miembros”, prohibición de reelegir sus directivas, reunión de las Comisiones en los recesos legislativos, y citación formal para votación de proyectos.

Es tal vez refiriéndose a estos aspectos de la reforma de 1979 que, con gran pesimismo, el senador Lara Bonilla⁹¹ emitió este juicio: “Es ésta, pues, una reforma más desorientada porque no tuvo un propósito de fondo sino que se redujo a prohibir en la carta las conductas que nuestra clase política había tolerado y que tanto descrédito le trajeron en la opinión pública... La reforma de 1979 en su parte referente al Congreso no trae las soluciones que en nuestra opinión demanda la crisis que vive hoy...”

La más criticada de estas enmiendas es la referente al quórum, pues su excesiva flexibilidad fomenta el ausentismo que, por otro lado se aparenta erradicar.

20. *Estatuto de los congresistas*

En este aspecto la tendencia fue la de afianzar las prerrogativas de los congresistas.

En concreto, se fortaleció la garantía de la inmunidad, pues sólo permite hacer efectiva la detención de congresistas ante la existencia de una condena de primera instancia, aunque cabe la captura en caso de flagrancia, para que la directiva de la Cámara respectiva los ponga en custodia de las autoridades de policía.

Se amplió su posibilidad de servir en el gobierno y la administración agregando los cargos de Alcalde del Distrito Especial y de las capitales de Departamento, estrechando así más los vínculos entre las dos ramas.

⁹¹ Lara Bonilla, Rodrigo, “Organización y funcionamiento del Congreso”, en *Revista Universidad Externado de Colombia*, Bogotá, 1980, vol. XXI, núms. 1 y 2, pp. 202 y 212.

Hay autorización para que la ley señale los espacios que los medios oficiales de información deben dedicar a la divulgación de las actividades del Congreso o para contratar publicidad adicional con el mismo objeto, propaganda institucional que prestigia a sus miembros.

Y se estableció un sistema remunerativo móvil, ya que el sueldo y los gastos de representación “variarán en el mismo sentido y porcentaje”, según el artículo 113, indicado por “el porcentaje promedio ponderado de todos los cambios ocurridos durante el último año en la remuneración de los servidores de la Nación”.

En definitiva: el Congreso perdió su función política de dirección del Estado, mantiene inerte la legislativa, e intenta restablecer su control sobre el gobierno para justificar su dudosa vigencia. Pero, no obstante las últimas reformas, si no readquiere auténtica representación haciendo suyas las demandas de los desvalidos, expidiendo unas leyes audaces que respondan a las necesidades de estas gentes, y no restablece su comunicación con el pueblo haciendo con él la política, será institución obsoleta, sin función que respalde su mantenimiento.

21. Seguridad, orden público y estado de sitio

Es éste el mecanismo vital de autoprotección del sistema en las horas de crisis. Adicionado con la institución preventiva del artículo 28 que permite, aun en tiempo de paz, que el gobierno retenga a los sospechosos de preparar actos subversivos en etapas de alarma. Actualmente, por su utilización continuada, contraria a su carácter de régimen excepcional, por la interpretación laxa de las facultades que otorga y su efecto deformante, se revela inadecuado para afrontar la alteración del orden y solucionar, por medios de simple represión, la descomposición social que fomenta la nueva violencia.

Su anacronismo es explicable. La extirpación de las guerras civiles, el impedir los “alzamientos” en armas, era el problema del orden público en el siglo pasado. Por eso, los constituyentes de entonces eliminaron los ejércitos regionales, nacionalizaron la fuerza pública, prohibieron el comercio y el porte de armas, autorizaron retener a quienes podían encabezar las rebeliones, y facultaron al presidente para implantar un régimen transitorio que permitía suspender algunas garantías constitucionales e incluso aplicar el Derecho de Gentes en la lucha con los subversores.

Al no estar adecuado para los conflictos de ahora, ha sido empleado abusivamente y sin acierto, como lo demuestra con dicente enumeración Vázquez Carrizosa,⁹² para sortear las más variadas situaciones: conflictos laborales, levantamientos militares, paros generales, guerrillas, terrorismo, huelgas estudiantiles, y aun coyunturas puramente políticas de inestabilidad guber-

⁹² *Op. cit.*, *supra*, nota 37, pp. 336 a 340.

namental. En 1968, en un esfuerzo de rectificación, se desprendió de su contenido lo atinente a la emergencia social y económica para darle tratamiento separado, reconociendo con ello que la causa de la nueva modalidad subversiva radica en el desequilibrio en tales aspectos.

Resulta, por esto, inactual y desproporcionado el cúmulo de facultades del presidente en relación con asuntos militares que, en su tiempo, fueron la respuesta de la regeneración contra la revolución del radicalismo liberador de las fuerzas contenidas bajo el régimen de la colonia. Pero ello hace entender el carácter restrictivo insuflado a esta institución, hecha para tiempos en que la nación estaba anarquizada, y a cualquier precio debía rescatarse la normalidad, tan necesaria al grupo que dirigía el país y ocupaba el gobierno.

Kaplan,⁹³ en esquema de gran objetividad ajustado a nuestra situación e instituciones, anota: “El progreso económico acelerado exige un orden estable y general y, por lo tanto, un Estado centralizado que lo imponga y mantenga en todo el territorio nacional.” Integración nacional y paz interior que “requieren ejércitos y armadas fuertes . . .”, pues así se facilita que “la fracción hegemónica (terratenientes, mineros comerciantes y financieros, altos dirigentes políticos y funcionarios públicos, jefes militares y dignatarios eclesiásticos), imponga su cultura y su ideología, sus formas de poder y de autoridad, su sistema político-institucional y su propia legitimidad”. Descripción valedera para el momento en que se expide el estatuto constitucional de 1886, y cuyos complementos y secuelas también existían entre nosotros, porque acá, asimismo, se cumplió tal proceso “con el apoyo de las fracciones regionales de la oligarquía dominante (recuérdese la fórmula de integración del Consejo de Delegatarios)”, y “el consenso o la sumisión pasiva de las mayorías nacionales compuestas por clases intermedias y populares”. Esa la estructura social y económica de entonces y esas sus lógicas instituciones. Por eso, sin cambios estructurales reales, las reformas institucionales resultan de vigencia limitada o ficticia. Así las cosas, nadie puede negar, la urgencia de actualizar los mecanismos de conservación del sistema, inútiles casi ante la presión que ejercen los sectores no integrados o no satisfechos. Impedir o captar la subversión impone revisar la idea de orden, para admitir que es el resultado de una política de bienestar y justicia que obliga a una obediencia conciente que hace subsidiaria la presión de la ley y las armas.

Gallón Giraldo⁹⁴ en el estudio sobre la última fase de su aplicación encuentra que sus tendencias más inquietantes son: la de convertir el estado de sitio en un mecanismo preventivo de la subversión, desvirtuando su

⁹³ Kaplan, Marcos, “Militarismo en América Latina”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1980, año XIII, núm. 39, pp. 711 y 714.

⁹⁴ Gallón Giraldo, Gustavo, *Quince años de Estado de sitio en Colombia, 1958-1978*. Bogotá, Editorial América Latina, 1979, pp. 12 y 21.

carácter de régimen para restaurar la normalidad ya perdida, para reprimir la simple protesta o deseo de cambio; la intención de dar efecto permanente o indefinido a medidas que por definición son temporales, y la de ampliar el radio de acción del ejército.

Apunta, asimismo, cómo las reformas que para impedir desviaciones y falseamientos se han hecho al artículo 121 en 1910, 1960 y 1968, aunque logran ciertas precisiones limitativas en el texto jurídico no tocan el fondo, ya que “los lineamientos esenciales de la figura (el concepto de estado de sitio y las facultades que de él se derivan) han permanecido invariables: las modificaciones introducidas no han tratado sino sobre formalidades o aspectos accesorios...”. A lo que se añade, a juicio del mismo Gallón, que nunca ha sido efectivo el control político establecido específicamente para tal situación, ya con la convocatoria del Congreso para tal efecto, con su derecho a exigir “exposición motivada de las razones que determinaron la declaración”, y con la de deducir la responsabilidad del presidente y los ministros “cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior”, o incurran en abuso de las facultades especiales de que se revisten con tal declaración.

Los reparos de Vásquez y Gallón son dignos de estudio para una modificación más que de la norma de sus aplicaciones. Queda en pie, como correctivo, la revisión general y automática que de la constitucionalidad de los decretos dictados en estas circunstancias debe hacer la Corte Suprema, control reforzado en la reforma de 1979 con la posibilidad de plantear un segundo examen de constitucionalidad, mediante la acción popular.

La cuestión es de fondo: cómo atraer al orden a quienes lo desconocen, lo encuentran injusto e intentan su cambio. El problema no es desnuda fuerza; es de comprensión inteligente y decisión justiciera. El orden, por oposición a la discordia, es concordia, y ésto sólo se obtiene por acercamiento generoso, concesión tolerante, ánimo de compartir la existencia con desinterés y en libertad.

22. Sistema electoral y partidos

Uno de los campos normativos más intensamente innovados es el del régimen electoral, obviamente conexo con el de los partidos.

El cambio ha sido total, en los textos. Del sufragio restringido a los poseedores de bienes y rentas o con profesión reconocida, al universal indiscriminado; del sufragio calificado y cuantificado por los mismos factores, al voto igual de todos los electores; de la elección indirecta, de segundo grado, a la directa, de efecto inmediato, sin intermediarios entre los sufragantes y la decisión definitiva; del voto público, al secreto que ampara la independencia de los electores; de la representación homogénea y exclusivista del grupo dominante, a la representación de minorías y a la proporcional de todos los partidos, aceptando un potencial pluralismo.

Pero, en los hechos: votación sobre listas de candidatos en cuya escogencia el elector no ha participado; listas elaboradas por directorios de partido en cuya designación los miembros del partido tampoco han tenido parte, o en convenciones partidarias de afiliados cooptados por aquellos dirigentes, sin contar con la masa de adherentes que forman el partido; votación por las listas del partido, no por candidatos identificables, ni menos por programas consultados con los simpatizantes que aglutina el partido; votación sin discernimiento, afectiva, sin contraste con las otras opciones, con las posibles alternativas. En fin, democracia de votos cautivos, determinados por la vecindad, la tradición regional o familiar, la influencia del cacique local, la atracción caudillista, el fanatismo religioso, el temor a los cambios.

Mientras no haya democracia interna en los partidos y mientras el sufragio no sea “función constitucional” verdadera, es decir, ejercida como participación consciente en la selección de la representación y de los gobernantes, la mejora de los métodos electorales y su apariencia democrática, no reavivan la legitimidad que procede del auténtico consenso. Se reducen a cuestión técnica, metodológica, de manipular opiniones. Cuando el ciudadano pueda “hacer política”, no dejando reservada esa actividad a los políticos, y ayude a decidir sobre su partido, su sindicato, su municipio, su escuela, su parque, sus calles, su puesto de asistencia médica, cesará el abstencionismo; de lo contrario, por falta de motivaciones sentidas y de oportunidad de apreciar los efectos de la opinión y voluntad personales continuará deteriorando nuestra democracia.

23. *La carrera administrativa*

La despolitización de la administración pública para racionalizarla, purgándola de los vicios del clientelismo y el empirismo, fue abocada por la reforma de 1957, al ordenar el establecimiento de la carrera administrativa para todos los cargos de la rama ejecutiva. Se procuraba así introducir un método racional de administración del personal perteneciente al servicio civil, en el cual la selección, promoción y permanencia de los funcionarios dependiera de la preparación, la experiencia, el cumplimiento y la eficacia, sin consideraciones de otra índole.

Sin embargo, tan conveniente reforma no ha tenido aceptación amplia. El interés de los grupos políticos en seguir influyendo en el nombramiento de los empleados; el desinterés de las organizaciones sindicales en que la estabilidad que adquiere esta clase de trabajadores les reste poder en el manejo de sus conflictos; y la resistencia de los propios empleados a someterse a la disciplina de los concursos, calificación de servicios, cursos de adiestramiento, han hecho fracasar tan laudable innovación.

Quizás una vigorosa campaña en favor de la Escuela de Administración

Pública, haciéndola paso inicial obligatorio para el ingreso al servicio público pudiera retomar con éxito esta iniciativa.

Como mecanismo político, la carrera pretende emplearse para estabilizar y controlar el poder significado por la capacidad y experiencia técnica acumulada por la burocracia, e impedirle saberse fuerza con autonomía integrándola totalmente en el sistema.

24. *Tecnificación del presupuesto*

De las elementales prescripciones sobre materia presupuestaria formuladas en 1886, se ha evolucionado hacia un tecnicismo acorde con su importancia. El presupuesto, al final, no es únicamente un ordenamiento financiero sino la política real del Estado, la definición concreta de lo que hace, de las metas que persigue, de las necesidades que son prioritarias, del sentido que quiere imprimir a la programación del desarrollo.

En 1886 apenas se confería iniciativa a cada ministro para presentar al de Hacienda "el presupuesto de gastos de su servicio", para conformar el general que debía ser aprobado por el Congreso "junto con el de rentas en el que se propondrán los medios necesarios para cubrir las obligaciones". Se establecía también la fuerza restrictiva de tal estatuto sobre el gasto, y estaba regulado el trámite de los créditos extraordinarios y suplementales, en disposiciones mantenidas hasta el presente.

La racionalización de la acción del Estado que fue preocupación de los reformadores de 1945 y 1968, en especial, ha aportado estas prescripciones: la preparación, cálculos, discusión, aprobación, ejecución y control presupuestarios, se rigen por un estatuto técnico y estable que son "las normas orgánicas del presupuesto nacional", de nivel supralegal; se aplica un presupuesto por programas, detallado, concreto, específico, de ejecución rígida, en vez del laxo presupuesto por servicios globales, que impedía evaluar los resultados; el presupuesto se ha convertido en un instrumento para la aplicación de la ley del plan, cuyas metas y prioridades condicionan el gasto en cada vigencia; el presupuesto de rentas no debe exceder la ley de apropiaciones; el presupuesto es único, universal; el Congreso no puede modificar los cálculos de rentas ni su destinación y cuantía sin aceptación oportuna del proyecto anual se subsana aplicando el presupuesto de la vigencia anterior, y la no aprobación del presentado debidamente por el gobierno, autoriza a éste para expedirlo con fuerza legal.

Si debe reconocerse este avance, también ha de aceptarse que aún no se erradica la nociva influencia de los intereses electorales de los congresistas en la decisión presupuestaria. Ha sido imposible sujetar su iniciativa en materia de auxilios regionales y a entidades dignas de apoyo, a la planificación general del desarrollo, para evitar la dispersión de recursos y su indebida o inútil inversión. A pesar de que el ordinal 20 del artículo 76 suje-

ta estas partidas a “los planes respectivos” siempre ha sido burlado el precepto; y en cuanto a las sumas votadas para desarrollo regional sólo se ha obtenido la restricción hecha en 1979 de que con excepción de las dedicadas para planteles educativos, entidades de beneficencia pública o juntas de acción comunal, “ninguno podrá destinarse a personas privadas”.

Las aspiraciones regionales de que son voceros los congresistas bien podrían ser satisfechos dentro del cauce de la ley del plan de desarrollo, como lo prevé el artículo 83.

25. *La reforma judicial*

La reforma de 1910 procuró la relativa independencia del poder judicial, sin desligarlo del todo de las otras dos ramas; la enmienda de 1957 introdujo la cooptación y la paridad política que le dieron la autonomía e imparcialidad deseadas. Por lo demás, la estructura, competencias y principios rectores del régimen judicial se mantuvieron con notable constancia hasta 1979 cuando una reforma especial quiso la renovación sustancial de esta área constitucional tradicionalmente estable.

Enumeremos y evaluemos sus modificaciones básicas:

1. Una cuantitativa: incremento de las inversiones en la rama judicial y el ministerio público, las que no serán inferiores al 10% del presupuesto general de gastos;

2. Una de carácter administrativo tendiente a la racionalización de esta rama, consistente en la creación de un Consejo Superior de la Judicatura, con el número de magistrados que señale la ley, designados por cooptación, y con calidades similares a los de los magistrados de la Corte, para que: a) postule ante la Corte y el Consejo de Estado los candidatos para que elijan sus magistrados y los de los tribunales de Distrito y Contencioso-Administrativos, y a su vez, las listas para que éstos nombren a los jueces de su jurisdicción; se busca con esto abrir el sistema de nominación y evitar que el nombramiento del cuerpo de jueces dependa en forma exclusiva de sus superiores; b) prepare la reglamentación y luego administre la carrera judicial; c) aplique el régimen disciplinario a los funcionarios y empleados judiciales y a quienes ejercen la abogacía, y d) dirima los conflictos de competencias que se presentan entre las varias jurisdicciones;

3. Una técnica: el Fiscal General de la Nación, a quien se atribuye “la persecución de los delitos”, de oficio o por denuncia “y la acusación de los infractores ante las autoridades competentes”, con el apoyo del personal de investigadores y la asesoría de la policía judicial; además, le corresponde “asegurar la presencia de los presuntos infractores durante las actuaciones procesales” y “vigilar la ejecución de las providencias que dicten los jueces penales”. Se pretende con esto, separar y tecnificar la etapa propiamente de investigación, de la judicial en los procesos penales, a cargo de los jueces

ambas en el sistema que se modifica, e impedir que se inicien procesos sin suficiente base probatoria con perjuicio de la eficacia y rectitud de la administración de justicia.

El Fiscal debe ser designado por la Corte Suprema de lista de más de cinco hombres de distinta filiación política que le presentará el presidente de la República, y tendrá un periodo de seis años.

Es reforma de insospechados efectos, pues introduce en parte el sistema acusatorio, reemplazando el inquisitivo tradicional al país, y crea un organismo de amplísimos poderes sobre cuya operatividad y moderación hay serias reservas.

4. Una política, tendiente a que como consecuencia de lo anterior, debió reajustarse el Ministerio Público y reorientar las funciones del Procurador con la idea de que la supervigilancia que le está atribuida se dirija específicamente a la defensa de los derechos humanos y de las garantías sociales, sin perjuicio de sus clásicas funciones de representación y defensa de los intereses de la nación, de supervigilancia de la conducta oficial de los servidores de la administración y la justicia y su consiguiente régimen disciplinario, y la de velar por el cumplimiento de las decisiones de las tres ramas del poder.

Como atribuciones nuevas le fueron dadas la de proponer proyectos de ley en las materias de su competencia y la de que al ejercicio de éstas no le puede ser opuesta reserva alguna. Además, se suprimió la prescripción de que el Procurador obraría “bajo la suprema dirección del gobierno”, para acentuar su independencia, aunque se mantuvo el sistema de designación hecha por la Cámara de Representantes sobre terna pasada por el presidente de la República;

5. Se reestructuró el control de constitucionalidad, para someterle al mismo las reformas constitucionales, ampliar la Sala Constitucional, darle autonomía en el ejercicio de su competencia, y reservar a la Corte Suprema en pleno la jurisdicción constitucional sobre las medidas de estado de sitio, de emergencia económica, y sobre los actos legislativos.

En el plano político, al reducir la permanencia de los magistrados de la Corte y del Consejo de Estado a un periodo, limitar su potestad de cooperación, restringir el control de constitucionalidad que ejercitaba la Corte en forma unitaria, establecer el Consejo Superior que algunos han llamado “super-corte”, y sin que, por otra parte, a esta rama se le reconozca autonomía presupuestal, se puede pensar en que se produjo un debilitamiento de la independencia que había conquistado, y que le confería en ciertos conflictos la posibilidad de ejercer un respetado arbitraje en conflictos entre las otras dos ramas, y en la definición imparcial de cuestiones de política constitucional.