

ESQUICIO PARA UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL CONGRESO EN COLOMBIA

Carlos RESTREPO PIEDRAHITA

I

Las presentes notas son apenas un memorándum provisional, con carácter simplemente descriptivo. La descripción, además, extremadamente sinóptica. El trascendental tema de la institución "Congreso" en la historia del Estado colombiano apenas si en un denso y extenso volumen podría ser científicamente desarrollado. El autor cultiva la ilusión de satisfacer este anhelo palpitante en su espíritu en una ocasión próxima.

1. Una primera mirada panorámica permite observar que el órgano colectivo de la representación popular ha sido desde los días iniciales de la independencia, y con ulterior reiteración sintomática, objeto de diversas manifestaciones de disfavor, ya por parte de grupos exaltados, o de gobernantes y agentes o de la general opinión pública.

El primer "Congreso" que, más simbólica que efectivamente, se constituyó a finales de 1810, y debería reunir las delegaciones de provincias para la hipotética organización de un Estado, fue desconocido y desobedecido por la junta suprema que desde julio anterior se había formado en la capital del virreinato, Santafé. En febrero del año siguiente, la fuerza pública de que disponía aquella junta obligó al congreso a disolverse.

Habiéndose decidido la provincia de Cundinamarca a adoptar una constitución propia, como lo hizo en abril de 1811, entre sus órganos de autoridad creó un ente denominado *Representación Nacional*. El líder santafereño Antonio Nariño soliviantó a sectores populares y militares que penetraron al recinto de la corporación e hicieron renunciar al presidente del Estado y que se le reemplazara por el obstinado antifederalista, Nariño. Fue el primer "golpe de Estado".

Para los partidarios de una organización federal el *Congreso* era la sede insustituible, de cuya voluntad constituyente debía proceder el entero ordenamiento jurídico.

No obstante las adversas y confusas circunstancias, el Congreso reanudó sus sesiones y a fines de noviembre de 1811 emitió el *Acta de federación de las Provincias de la Nueva Granada*. La hostilidad ambiental en Santafé lo indujo a emigrar para situarse a distancia y poder cumplir sus funciones sin la amenaza constante de los centralistas acantonados en la capital del antiguo virreinato. La animadversión culminó en el campo de batalla donde las fuerzas del Congreso fueron las victoriosas. Aquella primera república quedó poco después ahogada en sangre por la reconquista española. Pero de todo ello, evidente fue el hecho de que un grupo minoritario obcecado, que no transigía con fórmula distinta de los principios centralistas, fue persistente enemigo del legítimo cuerpo representativo de la voluntad de las Provincias Unidas.

2. Desde sus primeros documentos políticos el futuro libertador Simón Bolívar se pronunció —y en esa posición hubo de afirmarse y confirmarse sin vacilación en el futuro— en contra del federalismo y, consiguientemente, en favor del ejecutivo fuerte. En su muy citado discurso ante el Congreso venezolano reunido en Angostura, en febrero de 1819, expuso: "En las repúblicas el ejecutivo debe ser el más fuerte, porque todo conspira contra él; en tanto que en las monarquías el más fuerte debe ser el legislativo, porque todo conspira en favor del monarca".

Este solo enunciado es suficiente para comprender cuál era —como lo acreditó en los siguientes años fulgurantes de su carrera militar, pero procelosos de la suya política— su concepción acerca de los respectivos relieves institucionales del ejecutivo y del legislativo en los Estados que fundó o contribuyó a fundar y que a la postre le volvieron las espaldas.

La Constitución de 1821 que dio forma a la denominada *Gran Colombia* —Venezuela, Nueva Granada y Ecuador— no le satisfizo porque los congresistas que la aprobaron se abstuvieron de adoptar recomendaciones suyas que consideraron contrarias a la filosofía política liberal.

El primer congreso ordinario de ese Estado se reunió por primera vez en 1823. En correspondencia del libertador, ausente en las campañas del sur, con el vicepresidente encargado, Santander, frecuentes eran los estallidos de malhumor despectivo contra los legisladores. Por obvias razones, el personal de que estaba compuesto no era de refinada selección cultural y política. Y además de comprensible inexperiencia. Los Estados surgidos entonces en el continente eran institucionalmente *analfabetos*. La dominación colonial no estuvo jamás interesada en

fomentar desarrollo cultural y menos aún conciencia política. De allí que un extranjero en viaje por Colombia en 1823, *G.T. Mollien*, hiciera la eufemística consideración de que aquí "el Poder Ejecutivo es más ilustrado que el Congreso".¹

3. En esos primeros pasos vacilantes del primer congreso el descontento popular con la institución era manifiesto: "Se acusaba a sus miembros de perder el tiempo en charlas, sin hacer nada constructivo, de cobrar sus propios sueldos en vez de resolver la crisis financiera y así indefinidamente. Cuando el Congreso de 1823 prolongó sus sesiones después del término legal, fue acusado de haberlo hecho con el único objeto de obtener sueldos extras."²

A mediados de 1823, el autor de las *Cartas escritas desde Colombia* (aunque atribuidas al inglés Francis Hall, se han expuesto dudas al respecto) escribió: "Indiscutiblemente que el tema de mayor interés e importancia respecto al presente y futuro de la República de Colombia, es el Congreso Nacional..."³

En cambio, la legislatura de tres años más tarde: "...alcanzó un grado de liberalismo político, económico y religioso que sólo fue igualado a mediados del siglo".⁴

Se ha hecho la observación de que fenómeno característico de aquella época inaugural fue el de la frecuencia con que el legislativo delegaba sus atribuciones en el ejecutivo, no sólo por el procedimiento de las "facultades extraordinarias", previsto en la constitución para el tratamiento de las perturbaciones del orden público —especialmente en las zonas de operaciones militares frente a las tropas españolas— sino también por vía de simples autorizaciones. Ya en tiempos de la *Primera República* —1810-1815— poderes similares fueron ejercidos por Antonio Nariño.

Es posible imaginar que para entonces la práctica de la legislación delegada asidua procedía de la tradición colonial —imponente y ubicua en esos tiempos iniciales de la república— cuando el virrey ejercía funciones administrativas y legislativas, propias de la dinámica del Estado absolutista como era la monarquía española.

...el alto grado de centralización política adoptado en Cúcuta era suficiente por sí mismo para hacer la tarea del jefe del eje-

¹ *Viaje por la República de Colombia en 1823*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p. 160

² Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1966, p. 68.

³ Bogotá, ediciones del Banco de la República, 1975, p. 99.

⁴ Bushnell, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 356.

cutivo colombiano aún más dura que la de los virreyes anteriores. Es cierto que las funciones legislativas y judiciales del virrey fueron transferidas a la Alta Corte y al Congreso, pero esto no siempre facilitó el trabajo administrativo y el Congreso devolvió rápidamente algunas de sus funciones al Ejecutivo.⁵

4. En 1830, cuando el cuerpo legislativo se disponía a la elección de presidente del Estado y el correspondiente sustituto, la muchedumbre que se agolpaba en los espacios de los espectadores, presionó a los congresales hasta obtener la elección de Joaquín Mosquera y Domingo Caicedo, según decir de los cronistas. Más tarde, en 1849, la elección del general José Hilario López registraría episodio similar, que cierta historiografía conservadora ha extremado hasta la desfiguración de la manera como ocurrieron los hechos. En 1853 fueron atacados y lesionados con pedruscos, congresistas que eran favorables a una disminución de la tarifa de aduanas. Lapidaciones de la misma índole y aun de mayor agresividad también ocurrieron en años posteriores. Cuando en abril de 1854 el general Melo dio el golpe de cuartel contra el presidente Obando, los artesanos que secundaban con entusiasmo al militar usurpador lanzaban gritos contra la Constitución vigente y contra el Congreso de mayoría liberal.

El gobernador de la provincia de Bogotá tuvo que proveer a la defensa armada de los miembros del Congreso. Asimismo acontecía con algunas legislaturas de los estados de la federación. Tal ocurrió en 1857 en el de Santander cuando la correspondiente corporación se propuso trasladar de Pamplona a Bucaramanga la sede de las autoridades superiores. En 1858 se produjeron incidentes de violencia contra la asamblea legislativa de Boyacá. Eran amorfas especies de *democracia directa*, manifestada en vociferaciones, tumultos y vías de hecho contra las corporaciones representativas.

En 1866, cuando el general Tomás Cipriano de Mosquera por cuarta vez iba a ejercer la presidencia, sus fanáticos adeptos se enardecían gritando: "muera el congreso", "viva el presidente por diez años".⁶ El 30 y 31 de mayo tuvieron lugar por inspiración oficial sendas arremetidas populares, contra el cuerpo legislativo.⁷ El año en que alcanzó a ejercer el mando fue de pugnaz enfrentamiento con el legislativo. Antes de que este agotara sus sesiones ordinarias, el presidente lo

⁵ *Id.*, p. 52.

⁶ Tamayo, Joaquín, *Don Tomás Cipriano de Mosquera*, Bogotá, Editorial Cromos, 1944, p. 123.

⁷ Pérez Aguirre, Antonio, *Veinticinco años de historia colombiana, 1853-1876*, Bogotá, 1959, p. 262.

clausuró con arrogante gesto de fuerza. Y ordenó que fueran llevados a prisión varios de sus miembros. Poco después sería hecho prisionero, condenado por el congreso y exiliado.

Otro presidente, el general Reyes, en 1904 ante la oposición que un grupo de adversarios sostenían en la cámara de representantes, procedió en forma igual. El decreto legislativo por el cual convocaba la reunión de una Asamblea Nacional, a más de declararlo ineficaz, agregaba que "una nueva convocatoria del Congreso (era) peligrosa, para la tranquilidad pública". Y de un prominente intelectual y joven político adicto recibió un telegrama con esta exhortación: "Desde los tiempos de Cromwell, los gobiernos arriendan las casas de los parlamentos hostiles".

5. En 1879 —gobierno del general Julián Trujillo— un motín popular impuso a dos personajes de la facción disidente del partido liberal para ocupar secretarías del gobierno "...y disolvieron el Congreso de mayoría radical a balazos y pedradas, después de haberlo declarado faccioso y subversivo".⁸

Del proceloso año 1882 dice un autor: "En una ocasión, las Cámaras quedaron disueltas en medio de las amenazas y las injurias del populacho, y en otra, este mismo pretendió disolverlas, impidiendo a algunos de los Diputados la entrada al salón de las sesiones...".⁹

Agrega: "Los demagogos se amotinaban al frente del Capitolio u ocupaban las barras, para amenazar al Senado, en los días en que ese cuerpo debía adoptar alguna resolución trascendental."¹⁰

En diciembre de 1909, cuando se estaba en transición hacia la nueva Asamblea nacional constituyente del siguiente año, un miembro de la cámara presentó una proposición para que el Congreso se trasladara a funcionar en otra ciudad con el argumento de "que varios representantes han recibido ultrajes y amenazas que menoscaban su dignidad y decoro".¹¹

6. El presidente en ejercicio, doctor Carlos E. Restrepo, en telegrama del 13 de enero de 1913 recordaba: "...cuando la casi unanimidad del país hace pocos años proclamaba 'no más congresos', yo los defendía aun con graves peligros para mi seguridad...".¹²

⁸ Pérez Aguirre, Antonio, *Los radicales y la regeneración*, Bogotá, 1941, p. 190.

⁹ Calderón Reyes, Carlos, *Núñez y la regeneración*, Sevilla, 1895, p. 59.

¹⁰ *Id.*, p. 51.

¹¹ *Anales de la Cámara de Representantes*, núm. 102, 6 de diciembre de 1909, p. 815.

¹² Carlos E. Restrepo, *El ensayista, periodista, hombre de hogar, gobernante, expresidente, ministro de gobierno*, Medellín, Imprenta Departamental de Antioquia, 1984, t. II, p. 496.

7. Un parlamentario de muy larga experiencia relata el siguiente episodio del año 1927:

La Presidencia de la Cámara era el caballo de batalla porque del Presidente dependía que los Representantes discutidos se posesionaran o no. Por pronta providencia se nos advirtió públicamente que sin tarjeta de identidad no se permitiría la entrada al recinto; y como esas tarjetas, que para nada habían servido antes, ni han servido después, los firma el Ministro de Gobierno, claro es que el doctor Abadía (presidente de la república, *Crp*) prescindió sin escrúpulo ni sonrojo de sus enemigos. .

Algunos representantes nos negamos terminantemente a recibir la tarjeta, que implicaba una nueva forma de calificación de credenciales, inventada por el doctor Abadía, ducho en estas materias. Y como la protesta aumentaba a cada hora, el Gobierno resolvió quitarse la careta e impedir violentamente la entrada de los vasquistas a la Cámara. Al efecto, se rodeó el Capitolio Nacional con el ejército y la policía, y cuando los nueve representantes llegaron al *Patio de Mosquera*, los redujeron al rincón de la escalera y allí los mantuvieron por la fuerza hasta que terminó la sesión. . .¹³

8. Una vez más en 1949 el Congreso fue objeto de otro atropello dictatorial del gobierno. El clima político era más que ardiente, gravemente insalubre. A las dos y media de la tarde el 9 de noviembre, el presidente de la Cámara de Representantes le dirigió al jefe del Estado una nota oficial del siguiente texto:

Un grupo de miembros de la cámara de representantes ha puesto en mi conocimiento su intención de proponer inmediatamente a esa corporación que, en aplicación del artículo 581 del Código de Procedimiento Penal, designe una comisión de su seno con el objeto de que inquiera la conducta oficial del señor presidente de la república para el efecto de que la cámara decida si es el caso de ejercitar la atribución que a la misma corporación confiere el ordinal 5o. del artículo 102 de la constitución nacional, o sea la de acusar, cuando hubiere justas causas, a ese alto funcionario ante el Senado de la República.

Como en algunos órganos de la prensa del partido de gobierno se han hecho claras amenazas contra el congreso de la república

¹³ Navarro, Pedro Juan, *El parlamento en pijama*, Bogotá, Talleres "Mundo al Día", 1935, pp. 188, 189.

y contra las personas que lo integran para el caso de que los representantes resuelvan ejercitar las atribuciones que la constitución nacional les confiere en lo tocante a la materia indicada, he juzgado conveniente, en mi carácter de Presidente de la cámara de representantes, y en ejercicio de las atribuciones contenidas en el ordinal 6o. del artículo 118 de la constitución, solicitar a ustedes que pongan a la disposición del parlamento fuerza pública, en cantidad adecuada, para protegerlo y prestarle eficaz apoyo en el ejercicio de sus funciones, lo mismo que para proteger el acceso de los parlamentarios al recinto de las sesiones y para garantizar la vida y la seguridad personal de cada uno de ellos.

En espera de que el señor presidente de la República y el señor ministro de la guerra tomarán inmediatamente las medidas conducentes a dar cumplimiento al indicado deber constitucional, me suscribo atento servidor y compatriota, Germán Torres Barreto, presidente de la cámara de representantes.

La respuesta gubernamental fue elocuente e inmediata. A las cinco de la tarde, hora habitual para el inicio de las sesiones vespertinas, el ejército ocupó el capitolio y a golpes de culata desalojó a los parlamentarios que allí se encontraban. La dictadura que así se inauguró habría de prolongarse hasta el 10 de mayo de 1957 cuando el dictador de turno, general Rojas Pinilla, a su vez fue derrocado. El año siguiente retornó la república al gobierno civil. El congreso pudo reunirse el 20 de julio de 1958. Desde entonces no se han presentado atentados traumáticos como los que se dejan enumerados.

9. En 1951 escribió el jurista y exministro Néstor Pineda que el congreso de Colombia.

...no ha dejado de reunirse sino por un acto dictatorial del Libertador Simón Bolívar que lo suprimió en su conocido Decreto Orgánico; decreto dictatorial del presidente Mosquera, quien lo clausuró en 1867 la víspera de terminar las sesiones ordinarias del congreso; por causa de las guerras civiles de 1860 a 1863 y de 1899 a 1902; y por los dos decretos del presidente Mariano Ospina Pérez en 1949 y 1950.¹⁴

Habría que añadir que durante los cuatro años de dictadura de

¹⁴ "El Congreso como institución democrática", en *Revista Jurídica*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional y de la Sociedad Jurídica, Bogotá, núm. 20, abril de 1951, pp. 52, 53.

Rojas Pinilla (1953-1957) tampoco se permitió la reunión del Congreso.

II

1. Tradicional ha sido también la actitud de mofa, vilipendio, o descalificación del congreso, con sistemática pertinencia desde cuando la república fue formada hasta hoy.

El libertador Bolívar era de acritud sin par cuando en 1821 hablaba de "esos legisladores, más ignorantes que malos, y más presuntuosos que ambiciosos, (que) nos van a conducir a la anarquía, y yo lo creo así y estoy cierto de ello". Del reunido en 1826 afirmaba: "... Los males no nos vienen de la guerra, sino de las leyes absurdas... Un congreso de animales habría sido... más sabio" (Cit. en *Anales del Congreso*, 10 de noviembre de 1976, p. 1344, col. 3). En carta del mismo año dirigida a Andrés de Santa Cruz, hablaba de "esos malditos congresos de tontos pedantes".¹⁵

Un turiferario adicto al establecimiento de un régimen monárquico con la entronización del libertador, desacreditaba al congreso en los días cuando la dictadura de Bolívar hallábase en su auge, en 1829: "Desoyendo la voz del libertador, degradó el congreso el carácter de diputado de la nación... introdujo la tiranía en el santuario mismo de las leyes, haciendo a las cámaras único árbitro de todas las medidas que habían de influir en la prosperidad o en el atraso de Colombia".¹⁶

Reiteraba: "La legislatura había causado males en sus diferentes sesiones. Parece que muchos de sus miembros estaban poseídos de un entusiasmo irreflexivo, o estimulados del deseo de medrar".¹⁷

2. El 26 de enero de 1850, un escritor de Medellín —C.A.E., ¿acaso Camilo Antonio Echeverri?—, en un artículo titulado *Reformas constitucionales*, escrito en el periódico *El Sur-Americano* de Bogotá, aseveraba que "... el cuerpo legislativo ha desmerecido casi siempre la confianza pública, ha sido objeto del desprecio nacional".

En una novela costumbrista, el autor se expresa en estos términos a través de uno de sus personajes: "Yo no sé qué es lo que hacen estos diablos que mandamos a los congresos, cuando no han podido

¹⁵ Cit. en Ocampo López, Javier, *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*, 3a. ed. Bogotá, Tercer Mundo, 1983, p. 137.

¹⁶ García del Río, Juan, *Meditaciones colombianas*, 2a. ed., Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1945, p. 32.

¹⁷ *Id.*, p. 45.

hacer un gobierno que sirva, en tantos años que llevamos conversando de los derechos de los ciudadanos...".¹⁸

Y más adelante: "...los congresos, que dicen que son los que nos tienen en la miseria y en las guerras de todos los días".¹⁹

3. El ya aludido presidente Tomás Cipriano de Mosquera, en la proclama que hizo publicar el 22 de abril de 1867, se expresaba así:

El congreso de 1867, con una mayoría de coalición, no ha hecho nada, sino afligir a la Nación. Será memorable como una Asamblea de descrédito y de pasiones. Si no confiara en la apelación que hago al pueblo para que se elijan hombres probos y patriotas, dejaría esta Patria querida ser presa de la anarquía a que la conducen los enemigos de la moral, de la libertad y del pueblo.²⁰

4. En su descripción sobre *Bogotá en 1883*, el historiador Laureano García Ortiz relata:

En diciembre y enero, en ocasión de los aguinaldos, pascuas y reyes todos los años, funcionaba el pesebre de Espina espectáculo muy nacional, que abría la vena de la crítica social y del humorismo santafereño. Un tema muy explotado allí era una parodia o caricatura del congreso nacional, en la que se remedaba a los parlamentarios de más viso y donde siempre figuraban típicos de Antioquia y de la Costa Atlántica, con los nombres de Catufo Frisoles y Barbero Palomo, respectivamente.²¹

5. El doctor Rafael Núñez fue en la historia política colombiana del siglo XIX el más caracterizado despreciador del congreso. Cuando en 1885-1886 se avecinaba el cambio institucional violento de la federación a la república centralista, su opinión era que el poder legislativo no tuviera reuniones ordinarias sino cada diez años... En sus confidencias al general Máximo A. Nieto se vertió así:

No hay mal que dure cien años ni cuerpo que lo resista. Será tal la acumulación de impopularidad y desprestigio que esos Congresos se captarán, que al fin la nación, por algún medio, tratará de eliminarlos; este correctivo será absurdo, porque la armazón constitucional descansa sobre tres bases, y suprimiendo una, las

¹⁸ Díaz, Eugenia, *La Manuela*, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, s.f., p. 231.

¹⁹ *Id.*, p. 423.

²⁰ *Diario Oficial*, núm. 914, 23 de abril de 1867.

²¹ *Conversando*, Bogotá, Editorial Kelly, 1966, p. 308.

otras dos no podrán sostenerse. Pero sí podrá establecerse un régimen sanitario consistente en que los futuros congresistas se elijan, por voto directo, por un periodo de diez años, con cuatro suplentes, que no haya más sesiones ordinarias que las del primer año, en las cuales se votará el presupuesto para las diez vigencias fiscales, y se aprobarán o improbarán los tratados públicos y los contratos que necesiten esta formalidad. Las otras sesiones serán extraordinarias, convocadas cuando el poder ejecutivo y el judicial por acuerdo mutuo, lo crean necesario, en las cuales se ocupará el congreso, únicamente, en los proyectos y asuntos que le sometan esos dos poderes. La experiencia adquirida no sólo aconseja sino que exige este correctivo, esta reforma en las instituciones aunque se la califique de anticientífica.²²

"Campo de orgías oclocráticas", llamaba él a las barras del Congreso.²³ Su aversión por la libertad de prensa era gemela de su desprecio por el legislador: "La imprenta es incompatible con la obra, necesariamente larga, que tenemos entre manos; porque no es elemento de paz sino de guerra, como los clubs, las elecciones continuas y el parlamento independiente de la Autoridad (es decir, enemigo del género humano)."²⁴

6. Es natural que en el periodo de la llamada Regeneración —1878 a 1909—, pero especialmente de 1885 en adelante, el Congreso hubiera descendido al grado más inferior del descrédito, en toda la historia de Colombia, porque el propósito consciente de los autores de la nueva constitución autoritaria fue reducirlo a su mínima expresión. Baste el dato de que hasta 1905 solamente dos miembros del partido liberal lograron concurrir, cada uno para un solo periodo de dos años.

En agosto 15 de 1896, el publicista político y jurista Carlos Martínez Silva escribió: "Un mes lleva casi de sesiones el congreso, y hasta la fecha no se ha presentado ningún proyecto de importancia, ya por senadores, ya por representantes, ya por los ministros del despacho, lo que asegura desde ahora la completa esterilidad de la legislatura."²⁵

Exactamente un mes más tarde comentaba:

²² *Recuerdos de la regeneración*, Bogotá, Casa Editorial Marconi, 1924, pp. 336, 337.

²³ *La reforma política en Colombia*, Bogotá, Imprenta de la Luz, 1885, p. 120.

²⁴ "Carta a Jorge Holguín, desde Cartagena, 17 de octubre de 1888", transcrita en Rodríguez de Piñeres, Eduardo. *El Olimpo Radical*, Bogotá, 1950, p. 97.

²⁵ "Revistas políticas", en *Repertorio Colombiano*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1934, t. II, p. 62.

Debiera ser el objeto preferente de esta reseña dar cuenta de los trabajos de las cámaras legislativas, las cuales llevan ya casi dos meses de sesiones. Por desgracia, revisando las actas y las relaciones de debates que publican los periódicos, no encontramos casi nada digno de recogerse. Los proyectos presentados y discutidos versan casi todos sobre pensiones, concesiones, gracias y recompensas, que sólo interesan a los favorecidos.²⁶

Los tomos I y II de los *Capítulos de historia política de Colombia* (Biblioteca Banco Popular, 1973) del mismo autor abundan en comentarios críticos adversos a las legislaturas desde 1878 hasta diez y ocho años más tarde.

El expresidente radical, Aquileo Parra, en sus memorias, escritas a fines del siglo, podía aludir con razón a "la indiferencia con que hoy es mirada por la generalidad de nuestros conciudadanos la elección de representantes al congreso...".²⁷

El escritor conservador Ángel Cuervo hacía explícito su desprecio llamando "pocilga" a la corporación legislativa.²⁸

En 1904 el senador Luis A. Mesa decía en la sesión de 11 de agosto: "manifiesta el señor Restrepo García (otro miembro del Senado, Crp) que el comercio se alarma y se perturba cada vez que se aproxima la reunión del congreso, porque por lo regular supone que éste introducirá reformas en la tarifa de aduanas."²⁹

El dicho senador Restrepo García era de opinión que el congreso sólo debería reunirse cada cuatro años.³⁰

7. El senado de 1909, cuya composición habiase consumado a base de tortuosas maniobras del ejecutivo, mereció de un futuro presidente de la República, general Pedro Nel Ospina, el diagnóstico de "órgano gangrenado en el cuerpo de la república".³¹

Ese año, en la cámara de representantes Carlos E. Restrepo exponía: "Cuando entre la prensa, los hombres y los partidos se estaba convirtiendo en dogma político esta frase: 'No más Congresos', unos pocos pedíamos enérgicamente su convocatoria...".³²

²⁶ *Id.*, p. 64.

²⁷ *Memorias*, Bogotá, 1912, p. 133.

²⁸ *Cit.*, por Guzmán Esponda, Eduardo, "Tres bogotanos", en *El Tiempo*, Bogotá, 4 de noviembre de 1974, p. 4-A.

²⁹ *Anales del Senado*, núm. 6, 25 de agosto de 1904, p. 47.

³⁰ *Id.*, p. 46.

³¹ *Cit.* por Restrepo, Carlos E., *Orientación republicana*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1972, t. II, p. 12.

³² *Anales de la Cámara de Representantes*, núm. 99, 2 de diciembre de 1909, p. 792.

Pero el mismo personaje, un año después de haber ejercido la primera magistratura ejecutiva, aludía a "...la asendereada incapacidad de nuestros congresos".³³

8. La revista *Fantoches*, en 1926, publicaba estos versos:

El Parlamento, que era antiguamente
un lugar donde el hombre inteligente
servía al país con férvidos afanes,
aquí se ha convertido en el presente
en el edén de los orangutanes.
Y los podemos ver todos los días
contentos como loros en invierno,
engordando entre risas y alegrías
y haciendo mil solemnes monerías
con las cosas más serias del Gobierno.³⁴

El atrás ya citado congresista Pedro Juan Navarro, displicentemente escribía también que "...en Bogotá se reúne todos los años una cosa que se llama Congreso..."³⁵

9. Inagotables son las fuentes a que puede recurrirse para localizar la persistente e indiscriminada tradición menospreciativa del órgano parlamentario en el contexto histórico-institucional colombiano. El considerable efecto multiplicador de los modernos medios de comunicación de masas es ya un factor de universalización del descrédito, que ni aun acudiendo a los mismos recursos técnicos se logra contrarrestar. En días recientes, el influyente diario *El Tiempo* publicó el siguiente comentario en su página editorial:

Nos dice dicho señor que es uno de los miles de colombianos que regresan fatigados de su trabajo a refugiarse en su hogar temprano y que ha adquirido el reflejo condicionado de ver la televisión todos los días de las 7 a las 9 de la noche; primero los noticieros, de los cuales prefiere a Mónica Tapias como locutora, y de ocho a nueve salta de un canal a otro, para buscar lo menos latoso. Pero resulta que los lunes simultáneamente se presentan un espacio sobre fútbol, espectáculo o deporte que detesta y otro sobre el Congreso, entidad que detesta igualmente. Y sugiere respetuosamente que si no sería posible que pasara el congreso, por

³³ Prólogo al libro *Colombia constitucional* de Moreno Jaramillo, Miguel, Medellín, Imprenta Editorial, 1915, p. XXIX.

³⁴ *Cit.*, por Lozano Simonelli Fabio, en *El Espectador*, Bogotá, 19 de diciembre de 1982, p. 2-A.

³⁵ *Op. cit.*, *supra*, nota 13, Barranquilla, s.f., tomo II, p. 123.

ejemplo, a la una de la mañana del martes y el del fútbol a cualquier día a la hora del almuerzo. Atendemos su solicitud y gustosos pasamos a las programadoras la insinuación.³⁶

10. Una especie de esquizofrenia o de errátil indisposición del enjuiciamiento público ronda con regularidad en torno al que en la arquitectura de un estado liberal de derecho tiene la jerarquía de primer órgano.

En 1930 se interrumpió la hegemonía conservadora en el Estado colombiano. Uno de los autorizados intelectuales del partido liberal, Luis López de Mesa, diagnosticó en 1934: "Cuatro son, pues, los motivos de esterilidad de nuestro congreso: vicio de constitución, vicio de reglamentación, vicio de pulcritud y vicio de competencia intelectual".³⁷

11. En 1971 dióse una poca común unanimidad de opinión positiva acerca de las actividades de la rama legislativa.

El diario conservador *El Siglo* de Bogotá comentó editorialmente bajo el título *Defensa del Parlamento*:

En los actuales momentos tan sólo puede considerarse persona importante la que vuelca todas sus rabias contra el parlamento, la que lo tome como blanco de sus críticas, y la que considere a quienes pertenecen a él como a hombres zánganos, como a seres inútiles, como a individuos incapaces, sin ideas, y sin sensibilidad social, que se solazan con la miseria, común denominador de los electores. Tan fuerte ha sido la campaña contra la institución y los hombres que la forman, que ya muchos de ellos empiezan a sentirse verdaderos criminales, auténticos parias, seres indeseables que temen mostrarse en público y gente sin derecho a consideración de ninguna naturaleza por parte de sus semejantes.³⁸

El Tiempo en noviembre del mismo año fue benévolo:

Cada cosa por su nombre y a todo señor todo honor. Así como en reiteradas oportunidades nos hemos permitido llamar la atención de los honorables congresistas sobre sus inmensas responsabilidades y la necesidad de trabajar con prontitud y devoción, ahora escribimos estas líneas para decirle a la opinión nacional cómo la semana que concluye ha arrojado favorable balance de realizaciones parlamentarias y de qué manera, tanto en las sesiones plenarias como en las respectivas comisiones de senado y cámara se ha tra-

³⁶ 29 de marzo de 1984, p. 4-A.

³⁷ *De cómo se ha formado la nación colombiana*, Bogotá, Librería colombiana, 1934, p. 228.

³⁸ 27 de julio de 1971, p. 4.

bajado casi febrilmente, en actitud que apenas responde a un compromiso solemne de los congresistas con sus electores³⁹

12. Aparentemente paradójico es que por lo general, sobre todo en el periodo que sucede a la Segunda Guerra Mundial hasta ahora, los jefes del Estado han reconocido de modo explícito el desempeño benéfico del órgano legislativo, con el cual han tenido relaciones de colaboración. Del periodo de la primera posguerra es esta manifestación del presidente Marco Fidel Suárez:

El congreso nacional cerró ayer sus sesiones de 1919, después de cinco meses de trabajo arduo y fecundo, que merece el agradecimiento de la nación y del gobierno. Esta legislatura ha sido una de las más benéficas de los últimos años por la importancia de varias leyes que ha expedido y por la manera culta y patriótica con que ha llenado sus funciones y cultivado sus relaciones con el gobierno ejecutivo.⁴⁰

Pero en 1935, apenas pocos meses después de haber desempeñado el cargo de presidente de la República, el doctor Enrique Olaya Herrera se pronunciaba con investidura de ministro de relaciones exteriores en estos términos: "Este parlamento es ya un cadáver; paz a los muertos".⁴¹

El presidente conservador Misael Pastrana Borrero (1970-74), declaró en rueda de periodistas el 19 de diciembre de su primer año de gobierno

...el miércoles se clausuró la legislatura ordinaria del congreso colombiano y debo decir de una vez que contra los agoreros del desastre, el congreso, que se consideró sería epicentro de la turbulencia y el conflicto, cumplió una buena tarea. Una tarea de armonía, en reglas generales, con el ejecutivo. . . Puedo decir que en los últimos 20 años de la tarea legislativa, ningún congreso con tantas agrupaciones, otorgó tantas autorizaciones a un gobierno y estuvo atento para estudiar sus problemas.⁴²

El sucesor liberal, presidente Alfonso López Michelsen, manifestó

³⁹ 28 de noviembre, p. 4-A.

⁴⁰ "Alocución del 10. de enero de 1920", en *Estudios escogidos*, Bogotá, Biblioteca de Autores Colombianos, Ministerio de Educación Nacional, 1952, p. 475.

⁴¹ Transcritos del libro *Historia de la República Liberal* (XVII) de Lleras Restrepo, Carlos, en revista *Nueva Frontera*, núm. 21, 8 de marzo de 1975, p. 10, col. 2.

⁴² *El Tiempo*, Bogotá, p. 6, col. 4.

del congreso de 1974: "A mí personalmente me parece excelente el balance del congreso nacional en la legislatura ordinaria".⁴³

De las legislaturas de 1975, 1976 y 1977, hizo el mismo gobernante las siguientes evaluaciones:

Considero que los proyectos de origen gubernamental que fueron sometidos a estudio del congreso y que tenían una vital importancia para la ejecución de las políticas de gobierno ya fueron satisfactoriamente "evaluados" y se abren paso definitivo. Respecto a la labor parlamentaria, el presidente expresó su complacencia por la aprobación de los proyectos de carácter económico.⁴⁴

Con respecto a las sesiones del año siguiente, expresó decidida defensa y agregó que la costumbre es desacreditar al congreso mientras está adelantando sus labores, para aplaudirlo al final por la labor cumplida.⁴⁵ Igualmente explícito y elogioso lo fue al clausurar el periodo de 1977: "El verdadero soporte del gobierno ha residido en el congreso, que, 'sin ser perfecto', no es, en mi sentir, menos bueno que los congresos tradicionales de Colombia, así se le quiera vender a la opinión pública una imagen desfigurada de su composición y sus ejecutorias."⁴⁶

13. En 1978, cuando se organizaban los preparativos para elecciones de Congreso y presidente de la República, el tema central de interés programático era una reforma constitucional para tecnificar, racionalizar y elevar el poder de control político del Congreso, también el diario *El Siglo* editorializó:⁴⁷

Desde cuando los parlamentos se convirtieron en instituciones permanentes, "a finales" del siglo XVIII, se volvió costumbre hablar contra ellos y desprestigiar a sus miembros. Una gran cantidad de humor acre se ha decretado contra la institución y quienes la integran, como si esta burla fuera una característica propia de la democracia. Parecería existir un convenio tácito de tolerar y magnificar el congreso a cambio de ridiculizarlo. Algo así como una compensación sarcástica a la dignidad y poder decisorio que se le otorgan.

Los chistes suelen ser los mismos en cualquier sitio del mundo donde todavía existen regímenes republicanos: se refieren a la ociosidad y al ausentismo de los parlamentos o a su escasa capacidad intelectual y a su falta de preparación.

⁴³ *El Tiempo*, Bogotá, 15 de diciembre de 1974, p. 12-A.

⁴⁴ *El Espectador*, Bogotá, 12 de diciembre de 1975, p. 5-A.

⁴⁵ *El Tiempo*, 17 de diciembre de 1976, p. 6-A.

⁴⁶ *El Tiempo*, 17 de diciembre de 1977, p. 8-A, col. 1.

⁴⁷ *No hay democracia sin congreso*, 10 de febrero.

El habitualmente incisivo crítico *El Espectador*, en 1982 se expresó de este modo satisfecho:

Vale la pena, dentro de la sociología política colombiana, tomar nota minuciosa de lo que ha sido y de lo que significa este repunte de la institución parlamentaria. Sus miembros resolvieron convertir en hechos la voluntad de librarse del descrédito, y sin excesos ditirámicos, porque ciertamente no hicieron milagros, hay que apuntar que lograron mucho en cuanto a la credibilidad de la institución. El siempre desagradable tópico de las dietas afloró con sus espinosas aristas, pero el monto de las pretensiones iniciales fue rebajado sustancialmente. Hubo trabajo, hubo afán patriótico. . . En definitiva, el país sabe que cuenta con su Congreso.⁴⁸

En 1983 fue todavía más afortunado el clima de opinión. En ediciones escalonadas *El Espectador* fue elogioso.⁴⁹ En el editorial de julio se lee:

El Congreso ha vivido una etapa de recuperación de su influencia en la vida nacional y de su prestigio, y ha cumplido meritoria tarea en el examen de los asuntos públicos. . . Ha tenido el congreso notables avances en su administración interna, liberándose de prácticas nocivas. Los debates han sido sensatos y eruditos. Ha habido real acción legislativa. . . Se ve bien, colombianamente, la nueva legislatura, porque el congreso ha dado muestras de seriedad. . ."

El Tiempo del 28 de agosto del mismo año publicó un estudio de su "unidad investigativa" destacando la labor de la corporación: "La investigación permanente de *El Tiempo* en el Capitolio revela que descendió el ausentismo, aumentó la iniciativa del Parlamento y tuvo este año el más activo de su historia."⁵⁰

14. El politólogo Fernando Cepeda Ulloa ha escrito a propósito:

Históricamente el Congreso no ha tenido buena prensa. Ello es proverbial . . . entre nosotros existe, sin duda, una sevicia permanente contra el congreso. Es inelegante, por decir lo menos, defender el congreso. . . la información que se publica sobre la actividad de los congresistas no es ni justa, ni completa, ni está bien enfocada, ni se refiere a toda la complejidad del trabajo

⁴⁸ 18 de diciembre, p. 2-A.

⁴⁹ Marzo 19, p. 2-A; junio 27, p. 2-A; julio 19, p. 2-A; octubre 15, p. 2-A.

⁵⁰ Pág. 3-B.

legislativo y del papel del congresista. . . Es difícil encontrar otro país que se haya permitido la decencia de convertir a la institución parlamentaria en el chivo expiatorio de casi todas las obras. . . La crítica a la institución debe ser sustituida por la crítica a los congresistas que no cumplen con su tarea. Y que se entienda, una vez más que la asistencia a las plenarios no constituye el aspecto fundamental del trabajo de un congresista. Ni aquí ni en ninguna parte del mundo.”⁵¹

El actual presidente Betancur había declarado públicamente: “Como Presidente de Colombia estoy orgulloso de tener semejante Parlamento.”⁵² Y en mensaje que a las cámaras les dirigió al inaugurar el periodo de sesiones ordinarias del presente 1985, expuso:

Durante muchos años de actividad pública, he comprobado cuánto debe el país a la tesonera labor de sus congresistas. Nuestro desorbitado centralismo, nuestro desarrollo desigual, nuestra inhabilidad estatal, les ha significado a las regiones de la patria una situación de ostracismo institucional, económico y social de trascendental gravedad, que nos hubiera conducido al colapso si no fuera por la obstinada defensa de los Senadores y Representantes que llevan la vocería de la provincia, es una fatigante tarea ante los poderes centrales, la infinita maraña de los Institutos, el desdén de las organizaciones privadas y la soberbia de la gran burocracia.

Poco conoce la nación de esta continua actividad al servicio de los electores, que deben cumplir sus mandatarios: actividad que sumada a la difícil tarea legislativa, convierte la labor del Congreso en titánica empresa.

Los cronistas de este cuatrienio harán justicia al que he denominado reiteradamente un Congreso Admirable. Con él ha vivido Colombia momentos de excepcional lucidez. El Presidente, cualquiera que sea el juicio histórico que le reserve la posteridad, afirmará como lo afirmó ahora, que el legislador supremo hizo posible la cristalización de sus objetivos de política, para afrontar uno de los periodos más críticos vividos por Latinoamérica y en ella para nuestra patria, Colombia.⁵³

15. En 1969 la Universidad del Valle (Cali) realizó una encuesta sobre las elecciones intermedias (para asambleas departamentales y

⁵¹ “El congreso: un chivo expiatorio”, en *El Tiempo*, 18 de diciembre de 1983, p. 5-4.

⁵² *El Tiempo*, 5 de junio de 1983, p. 1-A.

⁵³ *La nación en marcha*, “Informe al Congreso”, julio 20 de 1985, p. 108.

concejos municipales) del año inmediatamente anterior. A la pregunta: "¿Cree Ud., que el congreso debe existir?", el resultado de las respuestas fue, según el estudio respectivo que "... el 76 por ciento considera que el congreso debe continuar o subsistir".⁵⁴

En cambio, a la pregunta: "¿Cree Ud., sí o no, que es eficaz el congreso?", formulada por un telenoticiero en colaboración con una cadena radial, durante el fin de semana que culminó el domingo 22 de julio de 1984, de las 1.121 respuestas telefónicas, el 40.7% fueron positivas y el 59.3% negativas.⁵⁵

III

1. ¿Injustos, inmerecidos, arbitrarios, mendaces las incentivas y dicterios sin tregua sobre el poder legislativo colombiano en la extensión toda de la historia nacional?

En parte sí, y en parte no. No es ésta la oportunidad para un escrutinio diferenciador de circunstancias y de responsabilidades. Por lo demás, no hay parlamento en país en el mundo donde situaciones similares de desfavor público y de incriminación violenta no se hayan dado.

2. Provisionalmente podría aseverarse que siete especies de acusaciones —algunas desde el más remoto origen, otras de vigencia más reciente— han sido las de persistente curso en la historia parlamentaria del Estado colombiano:

a) *Las dietas o indemnizaciones o remuneraciones de los congresales*

El decreto del congreso de Cúcuta, datado el 14 de mayo de 1821, fijó el régimen de "recursos para la subsistencia de los diputados", casi todos los cuales llevaban ya "cinco meses de haberse separado de sus casas". El 20 de septiembre proveía los de "regreso a sus casas, después de haber consagrado muchos meses al desempeño de sus importantes deberes sufriendo no pocas privaciones", y el 14 de octubre inmediato proveyó a "que se computen en la deuda nacional la cantidad que debieron haber recibido los diputados del presente congreso para su venida a Cúcuta, y que no fueron socorridos con ninguna habilitación...".

Ya atrás se ha referido cómo el libertador abiertamente los creía

⁵⁴ *Boletín mensual de estadística* del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, núm. 221, diciembre de 1969, p. XVII.

⁵⁵ Información captada personalmente por el autor.

"estimulados del deseo de medrar". Pero el vicepresidente en ejercicio, Francisco de Paula Santander, que al frente de las responsabilidades del gobierno necesitaba la cooperación del Congreso, practicó la política de prioridad en el pago de las dietas.

Cada vez cuando el tema ocupaba la atención del Congreso, las críticas y protestas automáticamente emergían de diversos ángulos de la opinión pública. En 1936, la reforma liberal a la constitución estableció el sueldo permanente. El año siguiente el presidente López Pumarejo, que la había patrocinado, no obstante su desencanto declaró que este sistema de retribución "...a pesar de sus defectos, perturba menos el provechoso funcionamiento del Congreso".⁵⁶

En 1966, el presidente Lleras Restrepo abogó decididamente por el restablecimiento del sueldo permanente. El autor de este memorando, que a la sazón tenía la investidura de senador de la república con la misión de "ponente" del proyecto de reformas a la constitución presentado por el gobierno, conserva en su fichero una tarjeta que en lo pertinente dice:

Bogotá, enero de 1967.—A las diez de la mañana de hoy nos llamó el Presidente Lleras Restrepo al Dr. Darío Echandía (presidente de la comisión primera constitucional del Senado) y a mí para conversar en su despacho sobre el estado en que se encuentra el proyecto de reforma constitucional en la Comisión 1a. del Senado. Se hizo una revisión general de todos los artículos aprobados y una comparación con los del proyecto original. El Presidente declaró que está en abierto desacuerdo con el inciso aprobado en el sentido de que las Comisiones de las Cámaras funcionarán cinco días semanales durante el receso, porque eso determinaría inevitablemente que el gobierno no pudiera trabajar ordenadamente, pues la concurrencia de los ministros a las Comisiones paralizaría la Administración. En cambio, dijo "soy partidario de que se establezca el sueldo permanente para los congresistas". Agregó: "El gobierno podría proponer esta reforma." Yo le dije al Presidente que la única manera de que tal iniciativa no fuera objeto de una crítica cerrada de la opinión pública sería que el gobierno la propusiera. También se habló de que podría establecerse que en ningún caso el sueldo de los congresistas fuese superior al de los Ministros.

Una segunda tarjeta del 26 de enero, recuerda:

Hoy, desde las 10 a.m., hasta la 1.30 p.m., el Presidente Lleras

⁵⁶ *Diario Oficial*, núm. 23507, 18 de junio de 1937, p. 553.

Restrepo nos reunió en la sala del Consejo de Ministros, al Dr. Darío Echandía, Dr. Misael Pastrano Borrero (Mingobierno), Alfonso López Michelsen, Juan José Turbay (Senadores), Jaime Vidal Perdomo (asesor jurídico de la Presidencia) y a mí, para analizar colectivamente el primer proyecto de reformas constitucionales que el Gobierno presentó y que se halla en estudio en la Comisión Primera del Senado. El Presidente nos dijo que el Gobierno estaba dispuesto a presentar una enmienda bajo su responsabilidad, en el sentido de que se establezca el sueldo permanente para los parlamentarios, acompañado de un riguroso estatuto de incompatibilidades. Dijo el Presidente que el sueldo permanente es eminentemente defensible ante la opinión pública "por razones de justicia" y además por que lo considera "más democrático", pues si no se provee adecuadamente a garantizar la independencia económica del parlamentario, lo que ocurrirá es que al Congreso no podrán venir sino los ricos o ser más peligrosas las tentaciones de corrupción.

La opinión de la prensa y de los políticos fue en general favorable a la iniciativa. El artículo 113 de la constitución fue reformado en tal sentido. Pero dejó a cargo del congreso mismo la decisión acerca de la oportunidad y la cuantía de la remuneración de sus miembros. Lo cual vino a convertirse en uno de los más resonantes motivos generadores de protesta indignada de la ciudadanía.

En 1970, un sacerdote escribió a *El Tiempo* que hay que "...quitar al parlamento la facultad de señalarse el sueldo a voluntad; todo eso es un insulto permanente, una provocación a un pueblo que no se considera prácticamente útil desde las altas esferas políticas sino para que pague impuestos y dé votos en las elecciones".⁵⁷

En 1972, el senador Raimundo Emiliano recibió amenazas escritas y telefónicas por haber emitido su voto favorable a un proyecto de regulación prestacional y retributiva de los parlamentarios (*El Tiempo*, 22 diciembre 1972, p. 2-A).

En Popayán y Pasto ocurrieron en 1974 disturbios violentos de estudiantes, que "protestaban contra el alza de las dietas y el alto costo de la vida".⁵⁸

El 3 de diciembre siguiente, el expresidente Alberto Lleras Camargo, publicó en *El Tiempo* una fuerte requisitoria contra los parlamentarios, calificándolos de "clase ya mirada con desconfianza por el país..." y "...una de las castas más voraces de la nación...".

⁵⁷ 5 de mayo, sección "Opinan los lectores".

⁵⁸ *Id.*, 26 de noviembre, p. 6-A.

El eminente periodista Gabriel Cano, director de *El Espectador*, escribió una carta para referirse "...al repugnante vicio —más repugnante aún que el ocio— en que incurren periódicamente los legisladores colombianos al fijarse, por sí mismos y para sí mismos, en espiral siempre ascendente, sus propios emolumentos y prestaciones".⁵⁹

De la conmemoración anual que en el atrio y plazoleta de la iglesia del barrio popular Egipto se hizo el 6 de enero de 1975 (fiesta de los Reyes Magos) dio cuenta *El Espectador* del día siguiente (p. 5-A) así:

La tradicional fiesta de los Reyes Magos en el Barrio Egipto se cumplió ayer en medio de una paz y una normalidad envidiables... Desde la torre central del templo, hasta un antiguo edificio al otro lado del parque, se tendió un cable de donde pendía un muñeco relleno de pólvora, con cara de parlamentario, con un serrucho en la mano y con un letrero como payaso de almacén que decía: "Ante la emergencia económica, \$30,000 de dietas". La irónica figura de trapo y madera se hizo estallar a las cinco de la tarde en medio de los aplausos del público, y mientras redoblaba el campanario de la iglesia como apoyando los gritos de algunas personas, de "¡abajo las dietas!".

En 1982, quinientos religiosos de uno y otro sexos se dirigieron al presidente del Congreso con una airada manifestación de rechazo al proyecto de reajuste "por considerar que atenta contra los intereses de una población mayoritariamente empobrecida y contradice los valores cristianos que dicen inspirar a quienes han sido elegidos como representantes del pueblo".⁶⁰ Ese mismo año se inició en el Congreso el trámite de un proyecto de enmienda a la Constitución, que fue aprobado en la legislatura de 1983, con una fórmula de reajuste automático anual, con cuya solución queda liberado el parlamento de los ingratos trances de autorregulación a que tenía que exponerse. El pertinente artículo 113 ha quedado así:

Los miembros del Congreso tendrán sueldo anual y gastos de representación. Cada año el Contralor General de la República informará en detalle sobre el porcentaje promedio ponderado de todos los cambios ocurridos durante el último año en la remuneración de los servidores de la Nación.

El sueldo y los gastos de representación de los congresistas variarán en el mismo sentido y en el mismo porcentaje a partir del

⁵⁹ *El Espectador*, 14 de diciembre de 1974, p. 2-A.

⁶⁰ *El Tiempo*, 4 de noviembre de 1982, p. 7-D.

1o. de enero de 1984, conforme al informe que rinda el Contralor General sobre los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores en el año inmediatamente anterior.

b) *El absentismo*

La reiterada ausencia de las sesiones sin causa justificativa o aun la solamente ocasional cuando decisiones trascendentales han de ser tomadas en las comisiones o en las plenarias de cada corporación, son también motivo de queja y, no infrecuentemente, de ira colectiva.

Ya desde el comienzo de la era republicana el fenómeno hizo aparición. La principal causa eran entonces las indescriptibles dificultades a que tenían que enfrentarse los representantes del pueblo para su traslado desde remotas lejanías hasta la casi inaccesible capital del Estado, asentada a más de dos mil quinientos metros de elevación sobre el nivel del mar, debiendo atravesar con frecuencia zonas miasmáticas con grave peligro mortal. Antes de emprender la larga y azarosa marcha debían muchos de ellos hacer previsiones y provisiones testamentarias porque la prolongada ausencia de sus domicilios y familias era consecuencia del deber que como representantes del pueblo tenían que cumplir. Además, como lo hace notar un historiador, la penuria fiscal del incipiente Estado solía poner en apuros personales a los diputados.

Desafortunadamente —dice— los gastos de la nueva república habían crecido con mayor rapidez que sus ingresos... y si cada departamento hubiera enviado siempre a Bogotá el número completo de legisladores que le correspondía, el costo habría ascendido a \$10,000 diarios, para sesiones que duraban por lo menos cuatro meses al año. Este sólo renglón habría exigido casi la mitad de los magros provechos que todavía realizaba el monopolio del tabaco, así que desde el punto de vista fiscal el problema del ausentismo de los congresistas podía casi ser considerado como una bendición disfrazada.⁶¹

El decreto del Congreso de 5 de agosto de 1823 estableció una retribución especial a favor de los que permanecieran en la capital de la república para concurrir a la legislatura del año siguiente.

El congreso de 1842 emitió la ley de junio 28 "sobre el modo de imponerse las multas a los miembros del Congreso que no concurran a él".

⁶¹ Bushnell, David, *op. cit.*, p. 115.

En septiembre de 1886, apenas cuarenta y cinco días después de haber sido aprobada la constitución de ese año, uno de los delegatarios al Consejo Legislativo propuso lo siguiente: "En atención a que el Consejo tiene mucho que hacer y debe cuenta al país del empleo de su tiempo, excítase a los HH. Consejeros a que concurren día por día a las sesiones y a las horas prescritas por el Reglamento."

Fue aprobada por unanimidad.⁶²

El 21 de septiembre de 1898 la cámara de representantes decidió llamar a los suplentes de los principales que desde el siguiente día "faltaran a las sesiones sin excusa legítima".⁶³ Descuentos por atrasos a las sesiones fueron impuestos luego.⁶⁴

En 1969, *El Tiempo* editorializó bajo el título "El prestigio del Congreso", para denunciar "el vergonzoso ausentismo" y calificarlo "des-honesto privilegio".

El más reciente episodio ha sido la aplicación del artículo 7o. de la ley 20 de 1966 que establece para el suplente el deber de ocupar el cargo a cuyo ejercicio el principal haya faltado sin causa justificada a más de quince días calendarios.⁶⁵

c) *El "turismo parlamentario"*

Desde la formación del denominado *Frente Nacional* —régimen establecido por el Plebiscito del 1o. de diciembre de 1957, por el cual los partidos liberal y conservador, que son los de mayor volumen electoral, acordaron la formación de gobiernos alternados de uno y otro partido y la composición paritaria de todas las corporaciones de elección popular, por un lapso que se prolongó hasta 1974 y 1978— se ha consolidado la práctica de viajes al exterior, con aparentes propósitos de "estudio" o para atender "obligantes invitaciones" de gobiernos o parlamentos extranjeros, pero con costos sufragados por el presupuesto de cada cámara. Año tras año, los contribuyentes y los órganos de opinión pública truenan contra los "padres de la patria".

d) *Los "pupitrazos decembrinos"*

Al final de cada legislatura ordinaria, que concluye a mitad de di-

⁶² Acta de la sesión del 10 de septiembre, *Diario Oficial*, núm. 6803, 20 de septiembre, p. 981, col. 1a.

⁶³ *Anales de la Cámara de Representantes*, núm. 25, 20 de octubre de 1898, p. 198.

⁶⁴ *Anales*, . . . núm. 29, 28 de octubre, p. 231.

⁶⁵ *El Tiempo*, 17 de octubre de 1985, p. 6-A.

ciembre, suele hacerse al balance de la actividad del congreso. En los últimos días del periodo ocurren lo que un diario denominó: "los pupitrazos decembrinos".⁶⁶ Y así los describe:

A los señores miembros del Congreso Nacional les ocurre lo mismo que a buen número de muchachos que descuidan a lo largo del periodo anual sus estudios, por dedicarse con excesivo entusiasmo a los noviazgos, los paseos y las fiestecitas, y ya en diciembre, acosados por la inminencia de los exámenes y el temor a perder el curso, se entregan a un frenético plan de revisión de textos.

Tratase de la aprobación apresurada, muy probablemente sin estudio previo por la totalidad de los votantes, de proyectos de ley que han recorrido todos los trámites, faltándoles tan sólo la última decisión de la correspondiente cámara. Las votaciones habitualmente se hacen mediante un golpe de mano sobre la tapa del pupitre que ocupa el congresal (todavía se conserva este arcaico procedimiento, no obstante la moderna tecnología electrónica).

El pupitrazo de despedida es de antigua práctica. Ya en 1886 observaba el historiador constitucionalista José María Samper:

...constantemente se notaba que nuestros congresos se ocupaban menos de la discusión del presupuesto que en cualquiera otra cosa; que trastornaban toda la obra con votos desordenados sobre créditos aun sin respetar las leyes vigentes ni mantener en sus verdaderas condiciones el presupuesto, y que casi siempre lo aprobaban a última hora, cuando por cansancio iban a poner fin a las sesiones.⁶⁷

En 1975, la cámara de representantes aprobó "a pupitrazo limpio" 28 proyectos en dos horas y 5 el senado el 10 de diciembre.⁶⁸ En 1977, 11 proyectos en la cámara "en menos de 45 minutos de sesión".⁶⁹ En 1978, *El Tiempo* tituló así la información respectiva sobre la sesión del 16 de diciembre: "A pupitrazo, el Congreso se puso al día". La parte introductoria de la información fue:

Lo que constituye una de las más inveteradas costumbres de los colombianos: dejar todo para lo último, se cumplió a cabalidad en el Congreso Nacional, que al igual que en todos los aute-

⁶⁶ *El Espectador*, 11 de noviembre de 1972, p. 3-A.

⁶⁷ *Derecho público interno de Colombia*, Bogotá, 1886, t. II, p. 451.

⁶⁸ *El Espectador*, 11 de diciembre de 1975, p. 1-A.

⁶⁹ *El Espectador*, 20 de octubre de 1977, p. 15-A.

riores periodos legislativos se dedicó en las dos últimas semanas a legislar sin leer, sin meditar y sin discutir.

Proyectos que llevan meses y hasta años al estudio del parlamento recibieron —¡al fin!— el último pupitrazo...”.⁷⁰

El Espectador del 11 de diciembre de 1980 tituló su artículo editorial “El ‘Pupitrazo’”.

e) *Las interpretaciones internas de la garantía de inmunidad*

Aunque de mucha menor frecuencia que los inmediatamente atrás reseñados motivos de animadversión hacia el Congreso de la República, también algunos casos ocurridos con respecto a la inmunidad parlamentaria han dado pábulo a reclamaciones y exigencias de que no se abuse del privilegio que acompaña la función parlamentaria contra tentativas infundadas del Ejecutivo o de la rama jurisdiccional que puedan lesionar la libertad personal de los legisladores. En varias ocurrencias se ha criticado el *esprit de corps* que ampararía con solidaridad a unidades de las cámaras, implicadas en acciones de competencia de la justicia.⁷¹

f) *Los “auxilios parlamentarios”*

Es este tema el que probablemente es objeto en la actualidad de más intensa y sostenida controversia pública. Los denominados *auxilios parlamentarios* son la porción del presupuesto de gastos del estado que cada año fijan las comisiones correspondientes de las dos cámaras, para asignar sendas cuotas presupuestales a todos y cada uno de los congresales que ellos a su vez distribuyen para ser invertidos en sus respectivas circunscripciones electorales.

Desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1968, la iniciativa de los proyectos de ley que impliquen gasto público quedó reservada en forma exclusiva al gobierno. En forma excepcional y como contrapartida por la pérdida de competencia de los congresistas en ese campo, se hizo la excepción para los proyectos de fomento “de las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes” (ordinal

⁷⁰ 17 de diciembre, p. 4-B.

⁷¹ Como ejemplos demostrativos ecogería los que suministran *El Tiempo*, artículo editorial del 24 de julio de 1976 y la encuesta de opinión llevada a cabo por *El Espectador*, 28 de agosto de 1976.

20 del artículo 76 de la constitución política). La ausencia de un adecuado y efectivo mecanismo de control sobre la destinación e inversión de tales auxilios ha dado lugar a no pocos problemas relacionados con la correcta y conveniente aplicación de esos recursos. Al sistema se le acusa de ser el más poderoso incentivo del *clientelismo* electoral y en la actualidad cursa en el Congreso un proyecto de nuevas enmiendas a la constitución política, en el cual se establece un procedimiento de control de inversión de los auxilios. Parece razonable la explicación que se ha dado acerca de la existencia y necesidad de estos recursos, generados por el altísimo grado de *hipertrofia del centralismo administrativo y político del Estado colombiano*, que a las regiones y localidades las ha dejado en condiciones de suma indigencia financiera para la atención de las tareas y servicios que les son propias.

g) *El mito nostálgico de la "edad de oro" del Congreso*

Melodía de ritornelo es perceptible cada vez que en capas superiores de la ciudadanía se evoca una imaginaria edad de oro del parlamento colombiano.

Hacia 1897, en pleno auge de la regeneración conservadora, el escritor liberal Salvador Camacho Roldán escribía esta reminiscencia:

Tengo la idea de que la representación nacional en los Congresos, era mucho más respetable entre 1840 y 1850 que en nuestros días; fuese porque en esa época figuraban todavía hombres pertenecientes a la grande epopeya, o ya porque en estos días más prosaicos ha degenerado, con el lodo pestilencial de nuestras guerras civiles, el carácter de nuestros hombres públicos. En los diez años anteriores al que da principio a estos recuerdos tomaban asiento en las curules del Senado o en los bancos de la Cámara de representantes, Santander, Vicente Azuero, Francisco Soto, Antonio Obando, Manuel María Quijano, Joaquín Mosquera, José Ignacio Márquez, Rafael Mosquera, Eusebio Borrero, Lino de Pombo, Cornelio Valencia, Florentino González, Ezequiel Rojas, Francisco J. Zaldúa, Juan Climaco Ordóñez, José Joaquín Gori, José María Ortega, Antonio Olano, Manuel María Mallarino, José María Mantilla, Alejandro Osorio, Pedro A. Herrán, el Obispo de Antioquia doctor Juan de la Cruz Gómez Plata, Julio Arboleda, Manuel de J. Quijano, Admualdo Liévano, Vicente Cárdenas, José de Obaldía, Tomás Herrera, Mariano Ospina, Victoriano de D. Paredes, Cerbeleón Pinzón, José Eusebio Caro y el presbítero José Pascual Afanador.⁷²

⁷² *Mis memorias*. Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, t. I.

Sin embargo otro publicista, contemporáneo del que acaba de ser citado, migrante del partido liberal, José María Samper, y en la hora uno de los demolidores de las instituciones de la Primera República Liberal, de la cual había sido prosélito, exclamaba en los debates de 1885, preparatorios de la nueva constitución conservadora: "Mediante la práctica de las nuevas instituciones que ahora fundamos, debemos esperar que al Congreso vendrán las eminencias de todos los partidos, lejos de predominar en él, como en otros tiempos, medianías y nulidades".⁷³

Y más adelante:

...es preciso confiar en que la composición de las cámaras en adelante no será como antes de ahora, cuando toda clase de elementos corruptores y corrompidos se ponían en juego. La Constitución que estamos dando al país debe garantizarnos de volver a esas zambras periódicas donde veíamos casi los cuerpos legislativos transformados en focos de conspiración o en mercado indigno, o bien amenazados y asaltados por turbas insolentes que contaban con la impunidad.⁷⁴

En 1914 el senador Urrutía hacía la consideración de que "...no podemos decir que fue más fecunda la vida de nuestros congresos anteriores, que lo que ha sido hasta hoy...".⁷⁵

Lo decía a propósito del debate que se desarrollaba en torno a la propuesta de reducción del número de miembros del Congreso.

El atrás citado parlamentario Pedro Juan Navarro se refería de este modo a la composición de la Legislatura 1937-1939:

Es evidente que la abstención conservadora, en la cámara de representantes homogéneamente liberal, produjo resultados desastrosos para el partido de gobierno. Especialmente en el segundo lapso, de 1937 a 1939, en el cual lograron concurrir a la cámara, como suplentes, inclusive galleros de profesión. Penoso consignarlo en un libro, pero lo cierto es que el bar de la cámara llegó a ser más amenazante que cualquier cantina de barrio de las peor afamadas.⁷⁶

El sector minoritario de la comisión que en la cámara de representantes informó en 1945 para el segundo debate del proyecto de refor-

⁷³ *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, Bogotá, 1913, p. 278.

⁷⁴ *Id.*, p. 297.

⁷⁵ *Anales del Senado*, núm. 59, 9 de febrero de 1914, p. 472.

⁷⁶ *Op. cit.*, *supra*, nota 13, t. II, p. 87.

mas constitucionales destacó los nombres de los principales miembros de los cuerpos constituyentes de 1863, 1886 y 1910.⁷⁷ Del escritor Eduardo Caballero Calderón pueden recordarse escritos en *El Espectador* del 15 de octubre de 1977, p. 3-A y 23 de septiembre de 1978, p. 3-A.

El publicista Alfredo Vázquez Carrizosa rememora:

Lo que se llamó la edad de oro de nuestro congreso fue la época en que sobrevivía la elocuencia de grandes tribunos. En nuestros días el lenguaje es menos pulcro y hay un mayor descuido de la forma del discurso.

Al propio tiempo, las circunstancias del país han cambiado y la política nacional ya no se hace en el congreso, sino fuera de él, en los centros sociales, las reuniones privadas, los centros económicos. Del año 1910 a 1930, o sea de la época del Centenario a la caída del Partido Conservador, el congreso fue el verdadero foco de la democracia colombiana... El Congreso, como centro de debates nacionales, era entonces mejor que ahora. La reforma de 1945 que institucionalizó las comisiones como un reflejo de la organización del congreso de los Estados Unidos, le sustrajo a las sesiones plenarias la importancia que hasta esa época tuvieron... Por ello, el congreso, en la que fue su edad de oro, era más parlamento a la europea.⁷⁸

El Senador Alfonso Palacio Rudas escribió con propiedad en 1976:

En mis comentarios sobre la Reforma del Congreso afirmé que la institución parlamentaria ha sido combatida en todos los tiempos y lugares. En la propia Inglaterra, a cuya cámara de los comunes se le llama "madre de los parlamentos", la crítica no encuentra reposo. Otro tanto sucede en Estados Unidos y en Francia. En los estantes de mi biblioteca se alinean más de cien volúmenes sobre la materia. Unos editados en fechas lejanas y otros recién salidos de las prensas. En todos, a manera de *leitmotiv*, se comparan las diferentes épocas para concluir que los parlamentos pasados fueron mejores que los coetáneos. Por ejemplo, en el libro *What's Wrong with Parliament?*, edición de 1974, leo lo siguiente: "La crítica al parlamento ha sido vigorosa y continua desde épocas casi inmemoriales. Saludable y concreto

⁷⁷ *La reforma constitucional en el Congreso*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p. 67.

⁷⁸ "Divagaciones sobre el Congreso", en *El Espectador*, 19 de febrero de 1978, p. 2-A.

es que ello pase. La censura se origina en el mito de una edad de oro, cuando la sabiduría y la oratoria, la conducta caballerosa y el espíritu público florecían conjuntamente. Sin embargo, al mirar atrás, tan lejos como 1832 —antes de esa fecha el parlamento era un animal muy distinto— sería difícil señalar la edad de oro de la Cámara de los Comunes. Aquellos que escucharon en el pináculo de su prestigio a Churchill, Aneurin Bevan y Oliver Stanley, de seguro no admitirán que su oratoria posteriormente fue superada."

Y en una obra que vio la luz hace medio siglo, intitulada "Las leyes de la Política Francesa", Charles Benoist, un renombrado derechista francés, estampó conceptos que se reproducen casi, casi textualmente en nuestros periódicos y se atropellan a menudo en boca de los críticos de nuestro Congreso. "Es una verdad —asevera Benoist—, de curso forzoso como la moneda, que la calidad del personal parlamentario ha declinado desde hace 50 años y el descenso se acentúa cada vez más que se renueva. En las sucesivas elecciones se baja más y más y, sin embargo, no se ha tocado fondo, todavía." El autor, no sobra decirlo, pertenece al elenco de ambiciosos políticos que desilusionados de no alcanzar el poder dentro del sistema parlamentario, terminan abandonándolo. Algo similar aconteció con André Tardieu, a quien la imposibilidad de volver a lucir la investidura de Primer Ministro lo llevó a publicar el libro que con frecuencia se esgrime, *La Profesión Parlamentaria*, en el que destiló la hiel de sus resentimientos. Y es que con contadas excepciones los más rabiosos críticos de los cuerpos de elección popular se encuentran entre quienes anhelándola, no han logrado una curul o habiéndola perdido, no consiguen recuperarla.⁷⁹

Y el parlamentario Hernán Toro Agudelo, en un importante documento suyo, expuso con inobjetable autoridad intelectual:

Se compara, por ejemplo, y peyorativamente, al Congreso de los últimos lustros con los que tuvo el país en otros tiempos. Se echa de menos la presencia de grandes figuras, especialmente notables oradores; y cuando se recuerda a Uribe Uribe, Concha, Valencia, Antonio José Restrepo, Olaya Herrera, Turbay, Lozano y Lozano, Gaitán, Camacho Carreño, para hablar de los desaparecidos, casi todos también estadistas de veras, figuras gigantescas que hubieran sido en cualquier Parlamento, no se cae en la cuenta de lo pequeño que es así, numéricamente, el grupo que pasó a la historia, fruto selecto de tres o cuatro generaciones y de lo gran-

⁷⁹ *El Espectador*, 17 de octubre de 1976, p. 2-A.

de en consecuencia, que fue la anónima masa parlamentaria en que brilló aquél; y se olvida que los debates legendarios son pocos, y que en su gran proporción se hicieron memorables más como ejercicio retórico que por la trascendencia de los temas y las soluciones, sin que a veces aportaran cosa alguna de provecho para las apetencias más concretas de los pueblos, la justicia social y las cosas materiales que constituyen su inmediata preocupación.

Esos debates sin restar méritos, fueron deleite para minorías que sacrificaban un mundo para pulir un verso, y que en el preciosismo de las cláusulas concentraban su mayor fruición. Predominaba el improvisador que al tejer frases encontraba oportunidades de lucimiento personal convocando la emoción estética a los sentimientos y prejuicios partidistas. Por eso no es una paradoja que de aquellos Congresos el actual haya heredado la norma reglamentaria que prohíbe leer los discursos, a la que el Presidente Lleras se refería hace poco, afirmando que ella permite "que fluya la improvisación y el error sin traba alguna, y se refleje en toda su subyugante ignorancia la personalidad del orador".

Como correspondía a nuestra formación cultural —tocada del espíritu colonial español y de ausencia de todo interés en las cuestiones materiales y tecnológicas, hasta hace unas cuatro décadas, según lo anotara perspicazmente Antonio García—, una clase de gramáticos y latinistas, doblada de políticos, era la llamada a dirigir los destinos colombianos, desde el Gobierno y el Parlamento. Y la verdad es que después de 1920, cuando irrumpe el progreso, se multiplican las vías, se organiza la banca comercial, se afianzan y amplían las industrias propias y se incrementa la generación de energía eléctrica, empieza también la decadencia de esa clase, y la de su poder político, por inhabilidad consustancial para semejante temática, en un país ávido de bienestar y desarrollo económico. Y se inicia correlativamente la declinación de las escenas parlamentarias y de los oradores cultistas, que muchos confunden impropriamente con decadencia del Congreso.⁸⁰

En 1977, año de mala suerte para el prestigio del Congreso colombiano, el diario *El Tiempo* escribió en su columna editorial:

...nuestro órgano legislativo ha venido a menos, en cuanto hace a la categoría intelectual de sus integrantes, claro que salvando unas cuantas —muy pocas— excepciones honrosas de personeros

⁸⁰ "Ponencia para primer debate, sobre el proyecto de ley por la cual se dictan algunas normas sobre funcionamiento interno del Congreso", en *Anales del Congreso*, Bogotá, viernes 9 de octubre de 1964, año VII, núm. 85, p. 1420.

del pueblo dignos de la investidura parlamentaria, algo perdidos en ese asfixiante ambiente de la mediocridad reinante... si no dignificamos las cámaras, así en sus valores espirituales, como en los morales, el derrumbe de la institución será inevitable, y catastrófico para nuestra propia configuración republicana... la distancia, casi sideral, entre un congreso del ayer todavía no remoto, y el precario de hoy, en el cual, como lo dice gráficamente la frase hecha pero pertinente, "brillan por su ausencia" las figuras estelares que antes constelaban ese eximio firmamento de nuestra democracia. Qué bueno era entonces, realmente, como espectáculo de la inteligencia, el Parlamento de nuestra República.⁸¹

Extractos de un estudio sobre el "perfil típico del congresista colombiano" fue hecho en 1972 sobre los dos periodos legislativos comprendidos entre 1958 y 1966, son los siguientes:

... el congresista colombiano del periodo 1958-1966 puede caracterizarse por: "ser un hombre de clase media nacido entre 1910-1929; es hijo de 'medianos agricultores', 'medianos comerciantes', o profesionales, quienes en su inmensa mayoría son 'patrones' o 'trabajadores independientes';

tiende a hacer su primaria en instituciones oficiales, ubicadas, ya en las zonas rurales y de pequeñas poblaciones, ya en las capitales de los departamentos, dependiendo de su clase social;

recibe su educación secundaria principalmente en las capitales departamentales —en menor grado en Bogotá, y lo hace sea en instituciones privadas regidas por religiosos, sea en instituciones oficiales;

cuatro de cada cinco congresistas hizo estudios universitarios en Colombia;

escoge ante todo el derecho como carrera profesional;

y si llega a hacer especialización —lo cual sucede con poca frecuencia— toma también ramas del derecho para ese fin, viaja al exterior, se costea la especialización con sus propios recursos, y no emplea más de dos años en ella;

uno de cada dos congresistas conoce el inglés; pero uno de cada cinco no conoce ningún idioma extranjero;

crea que el éxito en Colombia depende ante todo de tres factores: control de los medios de comunicación de masas, buenas "conexiones" y dinamismo personal;

finalmente juzga perjudicial el que los partidos políticos sean expresión de la alta burguesía.⁸²

⁸¹ 14 de mayo de 1977.

⁸² Losada, Rodrigo, en "Lecturas dominicales" de *El Tiempo*, 2 de julio de 1972.

La investigación —aún inédita— que la Universidad Externado de Colombia ha realizado sobre “el comportamiento político y legislativo del Congreso” colombiano (periodo 1982-86) presenta —entre otros— estos resultados:

- Edad promedio 49 años. El más antiguo 70 años, el más joven 29; el 22.01% son menores de 40 años; el 44.65% entre 40 y 50; el 30.18%, mayores de 50 (total de entrevistados 159, equivalentes al 50% del total de los miembros).

- 88% dijeron ser casados, 8% solteros.

- 56% culminaron estudios de derecho, 13.2% de medicina, 10% de ingeniería. Las tres carreras comprenden el 83.5% de los profesionales y el 79% del total de la muestra. Es mínima la participación de los médicos entre los más jóvenes y mayor la de los juristas.

- A la pregunta: “¿Son las dietas del congreso su principal fuente de ingresos?”, respondieron afirmativamente el 42.7% de los congresistas. El resto se manifestó negativamente. Los juristas son los más dependientes de las dietas. Muy pocos los médicos y prácticamente nada las otras profesiones universitarias.

- En la representación liberal predominan los médicos, en la conservadora los abogados.

- Un 53.5% ha estudiado en universidades privadas, un 33.3% en las públicas, y en extranjeras poco más del 10%. Los juristas, en mayor proporción egresaron de las privadas, con bajo porcentaje de universidades extranjeras, mientras que los diplomados de otras carreras han salido en mayor número de universidades públicas, con asistencia mayor a las extranjeras (21%).

- El 52.8% estudió en Bogotá, el 27% en provincias. A menor edad hay más posibilidad de que hayan estudiado en la capital de la república.

- En general los padres de los entrevistados están fuertemente vinculados al campo (agricultura, ganadería, etcétera). Esta vinculación es mayor a medida que aumenta la edad. En gran mayoría son propietarios o trabajadores independientes. Es ínfima la proporción de congresistas hijos de empleados u obreros cuyos padres obtuvieron título profesional. La élite política —expresa el estudio analítico realizado— que actúa en el Congreso proviene en su mayoría de clases acomodadas, en general altas, con fuerte vinculación a los sectores primario y terciario de la economía. Carecen casi totalmente de vínculos con el sector industrial y dentro del terciario, con la banca.

Son a propósito dignas de recordar las consideraciones de Harold Lasky hacia comienzos de los años treinta del presente siglo:

En Inglaterra, el partido *tory* tiene una marcada debilidad por el joven aristócrata, el *rentier* y el hombre de negocios retirado; el laborista tiende sobre todo en los distritos mineros, a elegir a los directivos jubilados de los Sindicatos. En América el miembro del Congreso tiende a ser un abogado de provincia sin ningún relieve especial. Los procedimientos democráticos de elección —dicen los críticos— multiplican las posibilidades de que asciendan los mediocres. Esta crítica me parece totalmente equivocada. No conozco pruebas de competencia parlamentaria susceptibles de aplicación práctica, y tampoco tengo ninguna razón para suponer que el nivel del personal parlamentario haya descendido en ningún sentido. Un parlamento no es una colección de expertos distinguidos; si lo fuese, tendría aun peor éxito del que tiene, porque de que un hombre sea eminente en los negocios, en Ingeniería, en Economía o en Medicina, no hay base suficiente para deducir que lo sea también en las tareas peculiares de un Parlamento; que un hombre sea capaz de construir acertadamente un puente, o de penetrar en los misterios del átomo, o de dirigir una gran empresa, no prueba su talento en el arte de dirigir un Estado. Este arte, en su esencia, parece consistir en cuatro cosas: conocimiento del manejo de los hombres, capacidad para darse cuenta de qué problemas requieren solución, juicio sobre su importancia respectiva y energía para llevar a término afortunado las soluciones propuestas. *Una Asamblea legislativa no es una colección de especialistas, ni una corporación de hombres de Estado; es una muestra del hombre medio*, desviado hoy en esta dirección y mañana en la otra por el influjo de la opinión pública y organizado por sus jefes para practicar una política que ellos consideran deseable.⁸⁸

En su siguiente obra, *Parliamentary Government in England*, escribió:

The House of Commons is, also, a debating assembly. There has been a tendency in the post-war years to underestimate the significance of this function. We are all of us, in some degree, *laudatores temporis acti*: we fall, easily, into the temper which insists that the great age of Parliament is the one we just fail to remember. Politicians of the Baldwin epoch say that the House is not what it was when Mr. Asquith was Prime Minister, and in Mr. Asquith's day they looked back with regret to the greater days of Gladstone and Disraeli; no doubt some old member of those days used to sigh for the epoch when Pitt and Fox crossed swords with each other. The debates, it is said, are not of the old standard;

⁸⁸ "La democracia en crisis", Madrid, *Revista de Derecho Privado*, 1934, pp. 68.
⁶⁹ Las cursivas son de *Crp*.

they are too dominated by the leaders of the House; they are empty and mechanical performances because, in ninety-nine cases out of a hundred, everyone knows what the result is going to be. It has become almost the proof of political sophistication to sneer at the House. The "talking-shop" leads many people to sigh, like Carlyle, for Colonel Pride and his little platoon.

On all this, there are many things to be said: not least of them that the alternative to the "talking-shop" is the concentration camp . . . I do not think there is any reason to assume a decline in the quality of the debate. The habits of the House have altered as its composition has altered; the composition of the assembly no longer reflects the upper class and little else. Members are differently educated; they have different subject-matter to discuss; and the style of the debate naturally adapts itself to the new circumstances it encounters. Anyone who turns over the Hansard of sixty or seventy years ago will find all save the supreme historic speeches unreadable. . . One will find the same repetition, the same verbosity, the same domination of leaders. . . The process of debate is not an effort in sudden conversion; and those who attack the House because its speeches seem to reach but a little way are in fact guilty of one of the simplest of intellectualist falacies.⁸⁴

h) Por todo cuanto se ha reseñado hasta aquí es bien comprensible que otro flanco de ataque a la actual conformación del Congreso es el relativo a su composición numérica. El Senado se integra en la proporción de dos miembros por cada circunscripción departamental y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción superior a cien mil. La Cámara de Representantes, dos por cada departamento y uno más por cada cien mil habitantes o fracción superior a cincuenta mil. En 1968 se preceptuó que cada vez que un nuevo censo de población sea aprobado, las bases expresadas se aumentarán en la misma proporción del incremento de la población que de él resultare. Se estableció así un régimen de *congelación* de la estructura humana del Congreso. Escasamente más de trescientos ciudadanos componen hoy las dos cámaras legislativas.

Recurrente ha sido en la historia de la República el tema de la composición numérica del poder Legislativo. Pocos han sido los defensores de la ampliación del cupo representativo del cuerpo electoral. La última gran embestida fue la del gobierno del presidente Lleras Restrepo (1966-1970), que abogó con tenaz insistencia por una mayor reducción.

⁸⁴ Nueva York, The Viking Press, Publishers, 1938, pp. 125, 126.

El Congreso Constituyente de 1966-68 resistió con igual obstinación los empeños del Ejecutivo y finalmente se llegó a la transacción descrita arriba de mantener estable el volumen de representación.

Aunque se ha moderado la celeridad que en 1966-68 registraba el crecimiento de la población colombiana, el aumento en los años desde entonces transcurridos ha sido sin embargo considerable, lo que quiere decir que hoy es más débil la capacidad representativa de la ciudadanía, que por su lado, particularmente en sectores minoritarios, necesita y reclama una mayor apertura de las corporaciones de elección popular. El parlamento es, en una auténtica democracia representativa, el más amplio conducto del aparato respiratorio del Estado.

Si se tiene en cuenta la prolongada historia de disfavor frente al Congreso colombiano es comprensible —aunque no justificable— que haya propugnadores de su reducción numérica, apenas como fórmula transaccional frente a quienes preferirían su total aniquilamiento.

IV

1. La Constitución federal de 1863 —que rigió hasta septiembre de 1885— representa la más elevada expresión de poder político reconocido al Congreso en toda la historia de Colombia. Votada por una convención de homogénea composición liberal, después de una prolongada guerra civil durante la cual fueron sucesivamente derrotadas las tropas del gobierno conservador del presidente Mariano Ospina Rodríguez, fue a la vez la de más alto grado adversa al autoritarismo presidencial. El periodo de gobierno del jefe del Ejecutivo fue reducido a dos años, con muy escasas prerrogativas. El Senado de plenipotenciarios fue dotado de robustas atribuciones políticas:

1ª Aprobar el nombramiento de secretarios de Estado hecho por el Poder Ejecutivo; el de los empleados superiores en los diferentes departamentos administrativos; el de los agentes diplomáticos y el de los jefes militares.

2ª Aprobar las instrucciones del Poder Ejecutivo a los agentes diplomáticos para celebrar tratados públicos.

3ª Decretar la suspensión del Presidente de los Estados Unidos (de Colombia, *Crp*) y de los secretarios de Estado y ponerlos a disposición de la Corte Suprema Federal, a virtud de acusación de la Cámara de Representantes, o del Procurador General, cuando hubiere lugar a formación de causa contra aquellos funcionarios por delitos comunes

4ª Conocer las causas de responsabilidad contra el Presidente de los Estados Unidos, los secretarios de Estado, los magistrados de la Corte Suprema Federal y el Procurador General de la Nación, a virtud de acusación de la Cámara de Representantes, por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

5ª Decidir definitivamente sobre la nulidad o validez de los actos legislativos de las asambleas de los Estados y que se denuncien como contrarios a la Constitución de la República (*artículo 51*). *Artículo 52*: En receso del Senado y exigiéndolo el buen servicio público se permite al Poder Ejecutivo nombrar secretarios de Estado, agentes diplomáticos y empleados superiores en los departamentos administrativos, debiendo someter estos nombramientos a la aprobación del Senado en su próxima reunión.

A la Cámara de Representantes le estaba encomendado

Cuidar de que los funcionarios y empleados públicos al servicio de los Estados Unidos desempeñen cumplidamente sus deberes, y requerir al agente respectivo del ministerio público para que intente la acusación del caso contra los que incurrieren en responsabilidad. (*Artículo 53, atribución 3ª.*)

El Congreso podía autónomamente prorrogar sus sesiones ordinarias y reunirse en extraordinarias por acuerdo de las dos cámaras, sin necesidad de autorización o convocatoria del poder Ejecutivo (*artículos 41 y 42*).

2. La siguiente constitución —de 1886— es el antípoda de la de 1863. Ésta fue de ortodoxa inspiración liberal. Aquélla de extremada ideología conservadora. Su estructura básica se conserva en vigencia y ya el gobierno, el partido conservador y no subalterna porción del liberal (manifiestamente conservatizada) se encuentran en preparativos para festejos conmemorativos del primer centenario, que se cumplirá el 5 de agosto del próximo año. Ha sido objeto de 65 enmiendas, la primera de ellas en 1894 y la más reciente en 1983. Cursan en la actual legislatura ordinaria dos proyectos nuevos, sobre los cuales deberá el Congreso decidir antes del próximo 16 de diciembre: uno sobre elección popular de alcaldes y otra de apreciable extensión, contentivo de algunas innovaciones relativas al Congreso, de las que se hará mención sucinta al término de este noticiario.

3. Los arquitectos de la Constitución de 1886 no ocultaron el designio con que trazaron el diagrama de sus instituciones. Deliberadamente se propusieron reducir a expresión mínima el relieve y los poderes del

órgano legislativo. Como explicación para fortalecer su decisión exhibieron dos órdenes de circunstancias: a) que en Colombia por tradición el Congreso no permitía gobernar y b) que en el resto del mundo se manifestaba una generalizada reacción contra el parlamentarismo.

4. En el ordenamiento jurídico del Estado, a la inversa de lo que había sido el sistema instituido en 1863, se magnificó la figura presidencial con hipertróficos poderes de autoridad. A seis años se extendió su periodo, con posibilidad de reelección —como ocurrió dos veces más con el presidente Núñez, reconfirmado por tercera y cuarta para los dos ejercicios: 1886 a 1892 y 1892 a 1898—. La irresponsabilidad presidencial fue asegurada con las solas excepciones de actos de violencia o coacción en las elecciones, o que impidan o estorben la reunión constitucional de las cámaras y también el caso de delitos de alta traición. En lo demás, la carga de responsabilidad recaía solamente sobre los ministros, que devinieron de su plena libertad de nombramiento y remoción, así como la de los gobernadores de departamentos y demás empleados nacionales cuya provisión no correspondiera por expreso mandato de la Constitución a otros funcionarios o corporaciones. El ministerio público se instituyó bajo la inmediata dirección del gobierno.

5. Se le atribuyó la excepcional y delicada prerrogativa de que "aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del gobierno y previo dictamen de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública". No se fijó término para mantener en privación de su libertad a tales personas. El gobierno lo disponía a su arbitrio. Asimismo fueron amplísimas las facultades, que en último término quedaron subordinadas a su discreción, para declarar turbado el orden público y en estado de sitio la república, en los casos de guerra exterior y conmoción interior, con autorización para dictar decretos extraordinarios con fuerza de ley, que en la práctica, hasta 1910, podían ser derogatorios de las leyes dictadas por el Congreso. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran designados por el jefe de gobierno y también los de la escala inmediata inferior, de ternas que aquélla debía remitirle. De una disposición "transitoria", *sine die*, quedó provisto el jefe del gobierno, en relación con la prensa. Fue el tristemente célebre artículo "K": "Mientras no se expida la ley de imprenta, el Gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de la prensa." La dictadura que antecedió la Constitución fue legitimada y consolidada por el artículo "L": "Los actos de carácter legislativo expedidos por el Presidente de la República antes del día en que se sancione esta Constitución continuará en

vigor, aunque sean contrarios a ella, mientras no sean expresamente derogados por el Cuerpo Legislativo o revocados por el Gobierno."

6. En cuanto al Congreso, por primera vez en la historia constitucional de la nación se dispuso que su reunión ordinaria no sería anual sino cada dos años. Las sesiones extraordinarias no podrían tener lugar sino por virtud de la convocatoria del gobierno y durante ellas sólo podía ocuparse "de los negocios que el gobierno someta a su consideración". Drásticas prohibiciones al control político del Congreso fueron establecidas (hoy artículo 78, en vigencia): dirigir excitaciones a funcionarios públicos; dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales; exigir al gobierno comunicación de las instrucciones dadas a ministros diplomáticos, o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado. El régimen de objeciones presidenciales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso imponía que para su rechazo por parte de las cámaras era menester una votación "por dos tercios de los votos de una y otra cámara". Las discrepancias entre gobierno y Congreso acerca de objeciones por motivos de inconstitucionalidad debían ser —y continúan siéndolo— sometidas a la decisión de la Corte Suprema de Justicia. La suerte futura del presupuesto bianual del Estado quedó a merced del gobierno con la siguiente facultad: "Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible, a juicio del gobierno, estando en receso las cámaras, y no habiendo partida votada o siendo esta insuficiente, podrá abrirse al respectivo ministerio un crédito suplemental o extraordinario. Estos créditos se abrirán por el consejo de ministros, instruyendo para ello expediente y previo dictamen del consejo de Estado..." (hoy artículo 212, con modificaciones no substanciales).

7. Durante el lapso 1886-1905 el Congreso fue hegemónico. Sólo dos miembros del partido de oposición, cada uno en un periodo distinto bianual, tuvieron asiento en la Cámara de Representantes. Ese partido era cuando menos la mitad del cuerpo electoral. Al inicio del gobierno del general Reyes, en 1905 se estableció el principio de representación de las minorías. En la amplia reforma de 1910 (acto legislativo número 3) se lo precisó en la forma de "representación proporcional", todavía vigente, con aplicación del método de cociente electoral.

La reforma mencionada introdujo correctivos al texto de la constitución original, que comprendieron tanto la parte dogmática como la orgánica. Se tornó al principio tradicional de la responsabilidad presidencial y fue prohibida la reelección para el periodo inmediato. Se eliminó la institución de la vicepresidencia, que fue reemplazada por la designatura, de origen parlamentario. El Congreso habría de reunirse

cada año, disposición que continúa en vigor. En cuanto a las sesiones extraordinarias, se mantiene la prerrogativa presidencial para convocarlas y la limitación forzosa a los asuntos que el gobierno proponga. El Senado elegirá cuatro magistrados para la Corte Suprema de Justicia y la Cámara cinco, de ternas enviadas por el presidente de la República.

8. En 1930 prodújose, por primera vez desde 1886, el cambio de partido en la conducción política del Estado. El liberalismo asumió el poder y en 1936 introdujo al texto de la Constitución las notables reformas que especialmente interesaron el cuadro dogmático de sus preceptos.

El concepto de *Estado social* hizo ingreso al marco de la Constitución con este enunciado básico, aún vigente:

"Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

La propiedad fue declarada "función social".

La *función intervencionista* del Estado fue entonces reconocida en el ordenamiento constitucional. Se le atribuyó a aquél el deber de "protección especial" del trabajo y el de la "asistencia pública". Las libertades de conciencia y cultos fueron rescatadas y garantizadas, lo mismo que la de enseñanza.

La noción clásica de separación de los poderes quedó sustituida por la de colaboración armónica entre ellos para "la realización de los fines del Estado".

Formidable competencia fue la reconocida al legislador para decretar, por *motivos de equidad, expropiaciones sin indemnización*, que sin embargo no se ha atrevido a ejercer, pero de la que debe esperarse que no caiga en desuetudo.

9. La dinámica del Estado intervencionista imponía un reajuste de las estructuras legislativa y gubernamental. Sobre ésta no pudo proveerse entonces, pero con relación a la primera se estableció que las cámaras tendrían sesiones ordinarias durante dos periodos anuales, con un total de 210 días, en lugar de los 90 (con posibilidad de extensión máxima a 120) que la reforma de 1910 había previsto. Para los congresistas autorizó el sueldo anual.

Respecto del rechazo de las objeciones presidenciales a los proyectos de ley se redujo a sólo la mayoría absoluta de los componentes de la cámara.

Iba enderezada la innovación de los periodos de sesiones durante el

año a robustecer la presencia del Congreso en el ámbito estatal y a elevar su perfil ante la opinión pública.

Empero, había transcurrido apenas un año y el propio gobierno que la sugirió y respaldó hubo de confesarse arrepentido del audaz experimento. En un mensaje que el presidente Alfonso López Pumarejo le dirigió al Senado de la República en mayo de 1937, le recomendó con ahinco:

...la revisión de un error en que incurrió el constituyente del año 36, por iniciativa del gobierno, con la mejor intención de ennoblecer y dar eficacia al trabajo parlamentario, en cuya disculpa sólo alego el anhelo de verlo corregido prontamente, volviendo al sistema de dietas, que, a pesar de sus defectos, perturba menos el provechoso funcionamiento del Congreso".⁸⁵

En la legislatura de 1937 se inició el trámite del proyecto de reforma que el año siguiente fue definitivamente aprobado. Redujo a ciento cincuenta días el periodo de sesiones ordinarias, régimen que todavía se conserva.

10. Sintomáticas del sentimiento antiparlamentario de los mismos congresistas de entonces, son las expresiones deslizadas en la ponencia que en 1938 acompañó para el sucesivo trámite al proyecto: "...es importante que se medite lo que va a resultar cuando, con una oposición fuerte se esté constantemente retando los Ministros y acusando injustamente al gobierno."⁸⁶

El sistema de los dos periodos anuales de sesiones socava en sus bases el régimen presidencial.⁸⁷ ...mientras el congreso está reunido, el trabajo es mínimo, y los ministros en muchos casos no podrán atender a las difíciles cuestiones a su cargo por estar estudiando y preparando los debates de las citaciones que se les hacen, muchas veces fútiles e inconvenientes."⁸⁸

11. El 15 de mayo de 1944, cuando en su segundo periodo constitucional el presidente López Pumarejo presentó renuncia del cargo, en el documento que para tal efecto le dirigió al Senado, expuso entre otras consideraciones:

Es cierto, teóricamente, que hay un exceso de poder presidencial.

⁸⁵ *Diario Oficial*, núm. 23.507, mayo 31 de 1937, p. 553.

⁸⁶ *Anales de la Cámara de Representantes*, serie 2a., núm. 86, 5 de junio de 1937, p. 898.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 898.

⁸⁸ *Id.*, p. 898.

Era mucho más grande, en relación con el Congreso, antes de la reforma de 1936. El congreso se reunía por noventa días, cada año. Solamente con los dos tercios de los votos de una y otra cámara, es decir, bajo el pleno control de una mayoría política, podía decretarse la prórroga por treinta días. Existía el sistema de las dietas para la remuneración de los congresistas. Se les compensaba únicamente mientras duraban las sesiones. El gobierno mantenía, de hecho, sobre los congresistas un poder que resultaba, en la práctica, odioso, y que dio lugar a ruidosos escándalos, como cuando un ministro del presidente Ospina (1922-1926, *Crp*) sugirió que el Ejecutivo era víctima de una extorsión parlamentaria, en busca de una prórroga de las sesiones.

Para dar mayor independencia a los miembros del Congreso se estableció, en 1936, el sistema del sueldo anual y se hizo casi permanente el trabajo de las cámaras legislativas, con dos periodos de sesiones: uno de noventa días y otro de ciento veinte. A la vuelta de escaso tiempo el país reaccionó contra el Congreso permanente cuyas interminables deliberaciones hacían casi nula la acción ejecutiva. Se regresó a medias al antiguo sistema. El sueldo anual se mantuvo; pero el Congreso no regresó a su antiguo periodo corto. Hoy tenemos cinco meses de sesiones continuas. Los miembros del Congreso han logrado una absoluta independencia respecto del ejecutivo, pero los funcionarios del gobierno, cuando más lo requieren, ya no la tienen en el mismo grado que antes.

...

Se ha venido produciendo en la capital de la república una concentración de jefes políticos de los departamentos, que gradualmente pierden sus antiguas vinculaciones directivas con el electorado y su familiaridad con los problemas regionales, adquirida por el asiduo contacto con sus mandantes. Esa corriente regional hacia Bogotá no ha debilitado los sentimientos adversos al centralismo que, al contrario, ejercido ahora desde la capital por las figuras más destacadas de las secciones, se juzga más opresor y humillante que nunca. De otro lado los jefes políticos regionales ejercen sobre el gobierno nacional, para conservar su dominio electoral, por control remoto, una continua presión, amistosa y amenazante, según sean de un partido o del otro, y sin asumir ninguna responsabilidad directa, coadministran en la provisión de los altos empleos y de los pequeños destinos, en la prelación de los gastos públicos, en la alta política como en las más modestas actividades. Los debates sobre la marcha de la administración pueden tomar así, insensiblemente, el giro extravagante

de transacciones frustradas o cumplidas entre el ejecutivo subalterno y los miembros de la representación nacional.⁸⁹

12. No obstante la auténtica condición liberal y democrática del gran presidente reformador de 1936, los documentos transcritos son demostrativos del desajuste que por la tradición y prácticas de la *monarquía presidencial establecida en 1886* implicaba el intento de destacar con mayor relieve la presencia y la importancia funcional del órgano legislativo ante el gobierno y la opinión popular.

Tan arraigada estaba en la conciencia pública y en la esfera ejecutiva el dogma de que el Congreso debía ser mantenido en condición de *capitis diminutio maxima*, como tan propia de la naturaleza de las cosas, que gobierno y pueblo no resistieron más de dos años la audacia de 1936.

13. En la misma reforma de 1936 se delineó ya, en parcial escala, la modalidad de las *comisiones permanentes* para el trabajo legislativo, esta vez sólo para los periodos de receso:

“El legislador podrá organizar comisiones permanentes del seno del congreso que estudien, durante el receso de éste, los negocios pendientes en la legislatura anterior y elaboren los proyectos de reformas que les recomienden los órganos ejecutivo y legislativo del estado” (artículo 3o.).

Comenzaba así a insinuarse el tránsito del parlamento oratorio (*Re-deparlament*, en la jerga germánica) al *parlamento de trabajo* (*Arbeitsparlament*), imprescindible en la dinámica del moderno Estado intervencionista.

14. Esta necesidad de reacomodo de la estructura orgánica del Estado a los problemas y requerimientos que generan la moderna sociedad de masas y el correlativo proceso económico-social, inspiró al segundo gobierno del presidente López Pumarejo para la presentación a las Cámaras, en la legislatura ordinaria de 1944, del proyecto de reforma constitucional, complementario de la de 1936, que en 1945 entró en vigencia. Con extensión de casi un centenar de disposiciones, cubrió todas las áreas de la rama legislativa, ejecutiva y judicial, fuera de otras disposiciones relacionadas con división territorial, nacionalidad, ciudadanía e intervención del Estado. Por primera vez en el derecho constitucional del país la noción de planificación fue discretamente recibida, atribuyéndole al Congreso la función de “fijar los planes y programas a que deben someterse el fomento de la economía nacional

⁸⁹ *Diario Oficial*, núm. 25.545, mayo 16 de 1944, pp. 516, 517.

y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse”.

15. Se elevó a la categoría de institución constitucional la Contraloría General de la República para la función de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración. Su director, el contralor general, es elegido por la Cámara de Representantes, a la cual anualmente debe rendirle informe sobre el manejo del presupuesto por parte del gobierno.

16. Fueron instituidas las comisiones permanentes especializadas de cada cámara para tramitar en primer debate todos los proyectos de ley, en modo que el Congreso quedó enmarcado dentro de una moderna técnica legislativa, con especialización y división del trabajo interno, divorciado del antiguo régimen del parlamento oratorio, cuyos distantes y retóricos ecos todavía suscitan nostalgia en atribulados corazones que no se resignan a la pérdida del hipotético paraíso de una “edad de oro”.

17. Sucesivas reformas legales se han promulgado para procurar la adecuación del cada vez más complejo y expansivo aparato de la administración pública a las necesidades y dificultades técnicas que el intervencionismo económico genera. Corridos los siguientes veinte años, el candidato presidencial Carlos Lleras Restrepo propugnó una nueva reforma orgánica de la constitución, como eje central de su programa de gobierno. A la legislatura ordinaria de 1966 llevó tres proyectos separados —que repartió entre Senado y Cámara de Representantes—. Unificados en su trayecto final de trámite conformaron el acto legislativo número 1 de 1968, modelado en 75 artículos que abarcan las ramas ejecutiva, legislativa, jurisdiccional y las áreas aledañas de la división territorial, la administración departamental y municipal y la hacienda pública.

Durante los prolongados y muy intensos debates que los proyectos de reformas suscitaron, sin duda que el objeto sobre el cual fue más persistente y concentrado el fuego de las controversias lo constituyó el conjunto de normas atinentes a las relaciones congreso-gobierno, que implicaban un acrecimiento de las facultades del segundo con la consiguientes pérdida para el primero.

Sobre el telón de fondo de esta parte de la reforma está proyectada toda la imagen del Estado intervencionista, con las corpulentas dimensiones que desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta entonces había alcanzado. La *idea-fuerza del desarrollo* dominaba los espíritus en el ámbito de las sociedades no industrializadas y fue ella la que impregnó densamente el contenido del acto legislativo de 1968.

El autor de estas noticias tuvo a su cargo en el Senado de la República la función de ponente del proyecto que provocó las más difíciles y encendidas discusiones, no sólo en el seno de las cámaras sino también en los foros de la opinión pública. Entonces insinuó la conveniencia de pensar en un *derecho constitucional para el desarrollo* que, anclado firmemente en la filosofía del Estado liberal de derecho, disponga también de los indispensables recursos técnicos de operación estatal idóneos para fortalecer y ensanchar los recursos económicos y culturales, deliberadamente encauzados hacia la construcción de una sociedad auténticamente democrática en lo político y en lo social.

18. De cuerpo entero ingresa en 1968 la *planificación* al texto de la Constitución (artículos 32, 76, 80, 118, 187, 194, 208, 211) y con ella queda perfilado plenamente el carácter del Estado intervencionista: "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado" (artículo 32).

Pero planificación, en primer término y desde el punto de vista estatal, implica racionalización del empleo de los recursos financieros mediante la fijación de prioridades. De allí que el presupuesto deba "reflejar los planes y programas", cuya preparación se encomienda al Ejecutivo y la aprobación a una comisión especial permanente de las dos cámaras que para el efecto se instituye por la reforma con esa función específica (artículo 80).

19. El Constituyente determinó que del poder de libre iniciativa parlamentaria para la presentación de proyectos de leyes quedan sustraídos todos los que se refieren a normas orgánicas del presupuesto nacional; a "planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de las mismas"; a "la estructura de la administración nacional" (ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas; y para "organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas". Todo este vastísimo horizonte de la legislación concerniente a la intervención estatal en el campo económico, financiero y administrativo ha sido reservado a la iniciativa gubernamental.

Comprendible es, por ello, que la representación parlamentaria de los años 1966-1968 desplegara tozuda resistencia a las propuestas del Ejecutivo y que el enfrentamiento entre las dos ramas se agudizara hasta

el punto de una delicada crisis política con la renuncia del jefe del gobierno, que no fue aceptada.

20. El reforzamiento del Ejecutivo registró otros grados más de los que se han mencionado. La facultad de intervención en el dominio del ahorro privado le fue adjudicada al presidente "como atribución constitucional propia" (artículo 120, ordinal 14) y para que el desarrollo de la política gubernamental en los sectores reservados a su iniciativa no quedara sujeta al riesgo de bloqueo en el proceso legislativo, el régimen de las objeciones presidenciales se fortificó con la exigencia de las dos terceras partes de los miembros integrantes de las comisiones y cámaras para el rechazo de proyecto sobre normas orgánicas del presupuesto, planes y programas de desarrollo económico y social y modificación de la división general del territorio. Se reforzó también el régimen de la "manifestación de urgencia" con la facultad de solicitar la deliberación conjunta de las comisiones homólogas del Senado y la Cámara de Representantes, cuando el proyecto o proyectos se hallen en trámite de primer debate.

21. No obstante el rigor del plexo normativo esquemáticamente reseñado en los apartes que anteceden, la praxis —con lo cual quiero significar la costumbre intraparlamentaria— ha generado, merced a criptoacuerdos de conveniencia recíproca entre gobierno y parlamentarios o a actitudes de tolerancia, mediante fingida inadvertencia del ministro de hacienda, un cierto grado de laxitud o flexibilidad como la consistente en que los congresales presentan proyectos de los que la constitución explícitamente reserva al gobierno y a la hora del debate inicial el agente ministerial "patrocina" o "avala" o "autoriza" que el proyecto sea puesto en trámite.

22. Otro de los proyectos de reforma llevados al parlamento en 1966, como atrás se informó ya, fue el relacionado con el número de miembros de las cámaras. La propuesta original del gobierno se encaminaba a producir una drástica disminución del cuerpo de senadores y representantes. La base de población para los primeros se elevaba de doscientos mil a quinientos mil habitantes y para los segundos de cien mil a trescientos mil. Se preveía además, para evitar que el aumento demográfico pudiera dar lugar a futuros incrementos de curules, que "las bases de la población se aumentarán en un veinte por ciento cada vez que se apruebe un nuevo censo general de la república". Al final de los debates quedaron sin modificación las bases de población existentes, con el dispositivo regulador de que "cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la proporción del incremento de la población que de él resultare", lo que virtualmente

equivale a la "congelación" del elenco representativo en el Congreso. Lo cual significa que la población colombiana estará cada vez más subrepresentada en el órgano legislativo, en tanto que la figura presidencial, cuya elección se hace por toda la población políticamente activa —mayores de edad— sin ninguna restricción cuantitativa, será cada vez de carácter más protuberantemente plebiscitario.

Si cierto es, como razona Laski en sus lucubraciones sobre el Estado moderno (que en su pensamiento es tan sólo el de las naciones altamente evolucionadas política y materialmente, como las anglosajonas y escandinavas), en el sentido de que la "eficacia de una Cámara está ligada al hecho de que no exceda, en su composición, de quinientos miembros",⁹⁰ consideración necesariamente empírica, como lo es también la relativa a los periodos de ejercicio de funciones de las altas magistraturas de las diversas ramas estatales, igualmente lo es que debe haber un grado mínimo de proporcionalidad que asegure la expresión equitativa de corrientes de opinión minoritarias. En otras palabras: el Estado debe proporcionar suficientes conductos respiratorios a la opinión ciudadana en los organismos de elección popular. Solamente así se aseguran las condiciones razonables de manifestación participativa y pluralista.

De su parte, Herman Finer, que escribió su voluminosa obra casi veinte años después de la de Laski, cuando el *Welfare State* había avanzado con imprevista celeridad en sus evoluciones, opinaba francamente:

I am led to the conclusion that much larger parliaments are inevitable necessities of the modern state. They need more committees, or at any rate enough of them, and a representative, which means a larger, number of legislators on the committees. If these, then, in the process of lawmaking and the control of administration, engage, an excessive amount of the time of officials, the answer is that some small addition to the number of officials may be required in order that their number may be adequate to the task of answering for themselves and their colleagues to their controllers. This seems to me to be only rational.⁹¹

En este plano, la reforma de 1968 es evidentemente reaccionaria por antidemocrática.

⁹⁰ *El Estado moderno*, Barcelona, Bosch, 1932, t. II, p. 65.

⁹¹ *The theory and practice of modern government*, 4a. ed., Londres, Methuen & Co. Ltd., 1961, p. 541.
(pública, doctor Alfonso López Michelsen).

V

Al iniciarse su administración, el presidente Turbay Ayala en 1978 presentó al Congreso un nuevo proyecto de reformas a la constitución que, con modificaciones y adiciones aprobadas en el curso de los debates, fue el acto legislativo número 1 de 1979. Alcanzó a regir durante unos meses mientras se dio curso en la Corte Suprema de Justicia a una demanda que contra él se instauró —por presuntos vicios de procedimiento en la formación del acto— y que prosperó con la consecuencia de ser declarado “inexequible”, es decir, inválido.

El año pasado, el gobierno actual del presidente Belisario Betancur, por conducto de su ministro liberal, Jaime Castro, llevó a las cámaras un nuevo proyecto que en lo substancial reproduce el contenido del anterior de 1979. Aprobado en primera legislatura, en las actuales sesiones ordinarias del Congreso —que se prolongan hasta el 16 de diciembre próximo— se adelanta el trámite de segunda “vuelta” como lo prescribe la constitución vigente. En el estado actual de la temperatura política parece no ser aventurada la predicción de que, con las modificaciones que ya le fueron introducidas, se convertirá en derecho positivo.

Sus novedades en relación con el Congreso son:

a) Se establece que durante las sesiones extraordinarias a que sea convocado por el gobierno habrá de ocuparse de los negocios que el gobierno le proponga, “sin perjuicio de la función de control político que le es propia (al Congreso, *Crp*), la cual podrá ejercer en cualquier periodo de sesiones”.

Este obvio principio de derecho constitucional liberal, sin embargo le ha sido sistemáticamente negado. Antecedentes existen de rechazo por parte del Senado a proposiciones de citación a ministros, con el argumento antiliberal y antidemocrático de que en sesiones extraordinarias no puede hacer el Congreso sino lo que el gobierno explícitamente le permita.

El proyecto reitera el principio de control político incondicionado de sus disposiciones.

b) Se fija en cuatro años —es decir, toda la duración de la legislatura el periodo de las comisiones permanentes de cada cámara (en la actualidad deben hacerse tales elecciones cada dos años).

c) Se prevé un procedimiento eficaz para que pueda integrarse sin dilaciones la comisión especial permanente encargada de tramitar el primer debate de los proyectos de leyes sobre planes y programas de desarrollo económico y social. El mecanismo ideado para su formación

en la reforma de 1968 ha sido de imposible aplicación, motivo por el cual hasta el presente dicha comisión no ha sido puesta en marcha.

d) "Las comisiones constitucionales permanentes podrán realizar estudios y audiencias sobre los problemas nacionales y elaborar proyectos de acto legislativo (reformas a la constitución, *Crp*) o de ley o hacer recomendaciones al gobierno en materias en que a éste corresponda la iniciativa."

e) Asimismo, "El Gobierno, el Senado y la Cámara podrán disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesione durante el periodo de receso legislativo y cumpla las funciones constitucionales o legales que le son propias. Durante esas sesiones podrán presentarse proyectos de acto legislativo o de ley en forma reglamentaria para que las comisiones decidan sobre ellos en primer debate." Es la réplica a la arcaica teoría que en 1937-1938 proclamó el *cansancio* del país y la incomodidad del gobierno con el llamado congreso permanente. La realidad actual del Estado colombiano demanda y acepta una mayor actividad y, por consiguiente, más constante presencia de los legisladores, precisamente donde su trabajo es más fundamental y decisivo: en las comisiones.

f) Muy importante desde el punto de mira de la función de control político, extendido más allá de la esfera gubernamental al ámbito social es la siguiente innovación:

Cada comisión podrá hacer comparecer a las personas naturales o a las jurídicas, por intermedio de sus representantes legales, para que en audiencias especiales rindan informes escritos o verbales sobre hechos que guarden relación directa con proyectos sometidos a su consideración o con indagaciones o estudios que haya decidido realizar sobre temas de interés público y que no se refieran a la vida privada de las personas, ni den lugar a perjuicio injustificado o faciliten provecho particular sin justa causa. Si ante la excusa de quienes hayan sido citados, la comisión insistiera, el Consejo de Estado, resolverá en estricta reserva dentro de diez días y con prioridad sobre cualquier otro asunto. La comisión podrá exigir que las declaraciones orales o escritas se hagan bajo juramento. El incumplimiento de los comparendos o la renuencia a suministrar la información requerida serán sancionados por la respectiva comisión con multa o arresto.

g) Desde 1886 ha regido, a modo de constrictiva camisa de fuerza antiparlamentaria el actual artículo 78 de la constitución atrás referido. El proyecto en curso les atribuye a las cámaras la facultad de "formu-

lar observaciones" a la actividad oficial de un ministro mediante proposición que requiere ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros asistentes a la respectiva sesión. Lejos de constituir un clásico voto de censura, la proposición de observaciones será de muy difícil logro por la exigencia de las dos terceras partes de votos. En el evento de que llegara a tener lugar, la consecuencia sería que el ministro quedara carente de piso político dentro del Congreso, ante el cual no podría cumplir la función constitucional de "órgano de comunicación" entre los dos poderes del Estado, para hacer efectiva la colaboración armónica que prescribe la Constitución.

h) Con el objeto de facilitar la posibilidad de una más rápida expedición de las leyes se prevé que las cámaras y comisiones "podrán adoptar decisiones con la asistencia de la tercera parte de sus miembros, salvo que la constitución exija un número de votos que haga necesario un quórum diferente." Las votaciones deberán ser anunciadas por lo menos con dos días de anticipación. El régimen actual establece que la toma de decisiones, como regla general, requiere la presencia de la mayoría absoluta de los integrantes de la cámara o comisión.

i) En cuanto a la inmunidad concierne se propone que de ella gozarán los parlamentarios durante el periodo de sesiones, treinta días antes y veinte después de éstas. "Durante dicho tiempo no podrán ser detenidos ni privados de su libertad por motivo alguno, *a menos que en su contra se dicte sentencia judicial condenatoria de primer grado*. En caso de flagrante delito, podrán ser capturados y puestos a disposición de la Mesa directiva de la cámara correspondiente, para ser entregados en custodia a las autoridades de policía." (cursivas de Crp).

j) "Los congresistas que dentro de los dos años inmediatamente anteriores a su elección hayan presentado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la mesa directiva de la respectiva corporación para que, previa publicación en los *Anales*, decida si los congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos. Cualquier miembro de la respectiva cámara podrá denunciar el impedimento en caso de que aquella comunicación no se hiciere oportunamente.

VI

1. El autor de este memorándum, en estudio que otrora escribió sobre el tema y problema de las *facultades extraordinarias* en el Estado colombiano,⁹² entre otras disquisiciones hizo ésta:

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, de la cual el Estado-Providencia salió inusitadamente enriquecido en experiencias y fortalecido en recursos de poder, el problema de las relaciones Legislativo-Ejecutivo hizose más crítico que nunca en la historia del Estado moderno. Y sigue siéndolo en escala progresiva. La tecnocratización del Ejecutivo, con todos los problemas que consigo acarrea, se ha traducido en un más pronunciado *status* de predominio del Gobierno sobre el Parlamento y sobre la sociedad en general. Y donde el órgano primario de la representación popular, por causas diversas, no ha logrado robustecer compensatoriamente su autoridad o acomodar su ritmo de funcionamiento a los requerimientos constantes y urgentes del Estado y de la sociedad, el peligro de su mediatización consecutiva, de su atrofia institucional es aún mayor y más dramático (p. 239).

Más adelante añadía:

Precisamente los dos cambios cualitativos más pronunciados y novedosos en la ecuación estructural del Estado moderno son el incremento de la actividad *jurislativa* del Ejecutivo y la *función política* atribuida a los jueces para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes y de los actos de gobierno. Ambos fenómenos se apartan del esquema clásico de la separación de los poderes y han ocurrido a expensas de las competencias y soberanía del Parlamento, que todavía no logra reponerse de tan considerable expropiación. El Parlamento de estilo tradicional —que es todavía el prevaleciente en la generalidad de los Estados— no estaba equipado conceptual ni estructuralmente para responder en forma adecuada y oportuna al radical proceso de conversión del Estado negativo al Estado positivo, y es de los tres órganos tradicionales del poder público el que con menos recursos o defensas ha contado para hacer frente a la crisis y superarla. Se habla de que la gran tarea fundamental, intransferible y cada vez más vigorosa del Parlamento será la del control sobre la Administración.⁹³

⁹² *Las facultades extraordinarias. Pequeña historia de una transfiguración*, Bogotá, Ediciones Universidad Externado de Colombia, 1973.

⁹³ *Id.*, p. 248.

2. La así genéricamente descrita es la situación específica del actual Estado colombiano. La extensión de las facultades extraordinarias registra un ritmo de amplitud sucesiva, que es motivo de persistente, pero cada vez menos eficaz impugnación pública. El mismo poder constituyente la ha propiciado. Hasta 1945 la competencia del Ejecutivo para dictar decretos con fuerza de ley se alimentaba de sólo dos fuentes: las facultades del estado de sitio por conmoción interior o guerra exterior (artículo 121), y las que en *tiempo de paz* son dadas por el Congreso.

3. La reforma constitucional de 1945 con manifiesto error técnico y de interpretación jurídica convalidó una improcedente jurisprudencia anterior de la Corte Suprema de Justicia, por la cual les atribuyó fuerza legislativa a una especie de decretos que el gobierno puede dictar con apoyo en el ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución.

4. La enmienda de 1968 creó dos nuevas figuras de decretos legislativos: las contienen los actuales artículos 80 y 122 del ordenamiento vigente. El primero prevé que cuando han transcurrido determinados plazos sin que las cámaras hayan tomado decisión sobre el proyecto de ley del plan económico del Estado, el Ejecutivo podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley. El segundo se refiere a la institución del estado de *emergencia económica y social*. El enunciado primero del artículo 122 expresa que:

Quando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia... Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos...

Hasta el momento, las facultades que se acaban de mencionar solamente en dos ocasiones han sido ejercidas: en 1974, gobierno del doctor Alfonso López Michelsen, y en 1982, al iniciarse la administración del actual presidente doctor Belisario Betancur. En la *première*, con éxito total del gobierno ante la Corte Suprema de Justicia y el Congreso. En la *reprise*, con un estruendoso fracaso. La Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable los más importantes decretos de la serie que el gobierno emitió. Digna de mención, sin embargo, fue la adolorida pero ejemplar conducta del presidente de la República

que se inclinó sin vacilación ante el pronunciamiento de la alta corporación que ejerce el control de constitucionalidad.

5. De las cinco especies de facultades que la Constitución expresamente prevé para emitir decretos con fuerza legislativa, dos son las que han tenido y siguen teniendo mayor dinamismo con efecto hipertróficamente multiplicador de producción legislativa por vía gubernamental: las de estado de sitio y las de tiempo de paz. Tanto los gobiernos constitucionales como los dictatoriales han hecho uso de las primeras, en medida tal —lo apropiado sería decir *desmedida*— que son varios los millares de decretos dictados desde 1948 —año del asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán— hasta nuestros días, porque el recurrir a la caja de caudales del artículo 121 ha sido en los últimos cuarenta años práctica de maligna frecuencia. El autor tuvo ya ocasión de informar al I Congreso convocado en 1975 por el *Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional* reunido en la ciudad de México, que:

La verdad histórica es que desde los primeros años de vigencia del artículo 121 de la Constitución de 1886, sucesivos gobiernos de los dos partidos —acaso con la sola excepción de la administración ejecutiva del doctor Eduardo Santos— utilizaron el abismal yacimiento de las facultades de estado de sitio para *desinstitucionalizar* al Estado y la vida política general del país. La *legislación ejecutiva de estado de sitio* fue manual recurso gubernamental de utilización cotidiana. Por eso fue que los gobiernos de 1949 a 1958 no tuvieron necesidad de órgano legislativo.⁹⁴

6. Pero no menos torrencial ha sido, a partir de 1931 —época de la gran depresión mundial— el flujo de legislación ejecutiva amparada por el recurso de las facultades extraordinarias de tiempos de paz. Todavía no se ha hecho en mi país la investigación pormenorizada sobre la magnitud de este fenómeno (el autor aspira a concluir la que en tal sentido ya inició con el libro antes referido, para explorar el vasto arco de horizonte que se extiende de 1931 a nuestros días).

7. Una visión ligeramente panorámica del campo de operación de la legislación ejecutiva en los últimos cincuenta y cuatro años permite descubrir que esta técnica de producción normativa ha tenido como objetivo predilecto de regulación la economía nacional y las finanzas públicas así como también la expedición de muchos códigos y estatutos

⁹⁴ Cfr. *25 años de evolución político-constitucional, 1950-1975*, Ediciones Universidad Externado de Colombia, 1976, p. 65 (con prólogo del presidente de la República, Dr. Alfonso López Michelsen).

administrativos y regulación de las relaciones laborales. Es la dinámica del Estado intervencionista, que dicho sea marginalmente, lo ha sido *avant la lettre*, es decir, mucho antes de la reforma de 1936 que lo declaró explícitamente. Incluso lo había sido en el periodo histórico de más refinado liberalismo político-económico, entre los años 1850-1885, como también en los siguientes del primer periodo de la república conservadora y con perfiles sucesivamente manifestado, a partir de 1914. Un reciente libro así lo pone en evidencia documentada.⁹⁵

8. También la jurisprudencia de los dos más altos tribunales de la rama jurisdiccional —Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado— ha contribuido en esca'a muy apreciable al reforzamiento de los poderes del Ejecutivo. El tratamiento de este fenómeno requeriría un estudio particularizado de muy largo análisis pero de muy seductor atractivo para la investigación.

En muy discutible sentencia, por ejemplo, el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo le adjudicó al Ejecutivo la facultad de reglamentar directamente la Constitución y por el momento creo interesante mencionar que desde las alturas de la Corte Suprema han recaído dos graves decisiones lesivas de la autonomía institucional del Congreso, al declarar con fuerza de sentencia definitiva, que las reformas constitucionales de 1978 y 1979 eran inconstitucionales. Por simple, pero espectacular, vía de interpretación ultraextensiva del artículo 214 de la Constitución, que a aquella corporación le atribuye la guarda de la integridad del estatuto fundamental con relación a *las leyes* —no a los actos legislativos, que son las enmiendas—, se autoinstituyó adicionalmente como fiscal inapelable del poder constituyente. La reforma de 1979 precisamente se encaminaba, en algunas de sus disposiciones, a la regulación explícita —como tiene que ser— de la competencia jurisdiccional con relación a los actos constituyentes. El proyecto en curso reproduce el mismo criterio.

9. Dentro de los 41 años que se extiende de 1944 a hoy, dos resonantes episodios políticos y tres distintos tratamientos constitucionales al respecto, han tenido lugar. Me refiero a la polémica que desde 1944 hasta 1960 se desplegó alrededor del tema si en estado de sitio podía o no reunirse el Congreso durante sus periodos de sesiones ordinarias.

El primer acto del drama tuvo lugar en 1944. El 10 de julio de ese año fue hecho prisionero el presidente de la República, doctor Alfonso López Pumarejo, por el comandante de una brigada que realizaba ma-

⁹⁵ Tovar Zambrano, Bernardo, *La intervención económica del Estado en Colombia 1914-1936*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1985.

niobras militares en el sur del país. La Constitución establece que el 20 de julio de cada año el Congreso se reúne en sesiones ordinarias "por derecho propio". Las mayorías liberales en las dos cámaras en acuerdo con el gobierno liberal, y contra el parecer de las minorías conservadoras de oposición, resolvieron no concurrir a la apertura de las sesiones, con el argumento de una supuesta incompatibilidad entre el estado de sitio y la reunión del Congreso.

Cuatro años más tarde, en 1948, el gobierno era ejercido por el presidente conservador, doctor Mariano Ospina Pérez. El 9 de abril fue decretado el estado de sitio por motivo del asesinato del doctor Gaitán. Al aproximarse el 20 de julio, la minoría conservadora en las cámaras fue de opinión que no era procedente la reunión del Congreso. Las mayorías liberales sostuvieron lo contrario. En sólo cuatro años, cada partido —según estuviera en el gobierno o en la oposición— mudó de opinión como se cambia simplemente de calcetines.

En 1944, hacia septiembre, gobierno y mayorías liberales resolvieron que ya era oportuna la reunión del Congreso y así ocurrió. En 1948, el presidente Ospina Pérez hizo saber que como prenda de concordia *permitiría* la reunión el 20 de julio. Y así aconteció.

10. Cerrado el Congreso por la fuerza de los soldados y de sus fusiles el 9 de noviembre de 1949, el Congreso —salvo los años 1951-1952 cuando el gobierno del doctor Laureano Gómez lo hizo funcionar, sin representación del partido liberal, para convocar una asamblea constituyente a la que habría de someterle un proyecto de "Constitución totalitaria", según se hizo atrás alusión— no volvió a tener vida sino el 20 de julio de 1958, después del derrocamiento de la dictadura del general Rojas Pinilla.

Los dos partidos tradicionales rivales y frecuentemente encontrados adversarios, convinieron en 1959 dar respaldo a un proyecto de reforma del artículo 121, cuya aprobación acaeció en 1960. Fue el acto legislativo número 1 de ese año. Explícitamente quedó establecido que estado de sitio y reunión ordinaria del Congreso no son incompatibles. Todavía más: si en época de receso legislativo sobreviniera una crisis política inductiva al estado de sitio, el Congreso debería ser convocado por el gobierno para reunirse dentro de los diez días siguientes y si no lo hiciera, el Congreso se reuniría por derecho propio y continuaría reunido, para ejercer su poder de control político sobre las medidas extraordinarias que adoptara, hasta cuando el orden público fuera restablecido.

11. En 1968 el artículo 121 fue remodelado en los términos que actualmente ostenta. Si el orden público es turbado en épocas de receso

legislativo no es obligatorio para el gobierno convocarlo, ni por derecho propio reunirse antes del 20 de julio. Se preceptuó sí el Ejecutivo queda obligado a remitirle a la Corte Suprema de Justicia cada decreto que dicte, al día siguiente de su expedición, para que en término de 40 días decida si se ajusta o no a la Constitución. Algunos miembros del Congreso Constituyente de 1966-1968 fuimos promotores de la iniciativa consistente en que la propia Constitución determine el preciso campo de ejercicio de las facultades de estado de sitio y que fije su término de duración, con el mecanismo de una comisión legislativa —que operaría en tiempo de receso de la corporación— para ejercer el control político y decidir, en caso indispensable, la prórroga. Tenía ambiente favorable en amplio círculo bipartidario. Pero la rechazaron altas personalidades del partido liberal. Y, desde luego, del gobierno.

VII

En resumen y a modo de conclusiones:

1. Desde los primeros días del Estado colombiano el poder Legislativo ha sido objeto de persistentes críticas, animadversión y descrédito. Por ser el órgano de más fácil visibilidad y enfoque —un reducido número de personas que periódicamente se concentran en la capital, absolutamente desprovistas de toda fuerza material y de quienes la ciudadanía espera todas las recetas indispensables para su bienestar por el atributo mágico que se les supone o exige como *padres de la patria*— vive expuesto a implacable enjuiciamiento.

2. La historia del Congreso colombiano, en sus relaciones con el Ejecutivo, fue hasta hace apenas pocos lustros la de una tensión de graves riesgos y episodios de ruptura. En 1828 el libertador-presidente amenazó y provocó la disolución del cuerpo constituyente que se disponía a reformar la de 1821. La dictadura del grande hombre autoritario fue el resultado. El golpe militar de 1854 acabó con el Congreso. El golpe de estado del general Mosquera, en 1867, contra el Congreso, culminó en la condena de aquél y su destierro. En 1905 el presidente Reyes hizo confinar a comarcas lejanas e inhospitalarias a congresistas que le hacían oposición. En 1949 las fuerzas militares, por orden gubernamental, ocuparon físicamente el recinto de las sesiones parlamentarias. Desde 1958, restauración del orden político civil en la conducción del Estado, un clima de manifiesta tranquilidad y de cooperación recíproca se ha estabilizado. Dos traumatismos institucionales de muy graves implicaciones ha recibido el Congreso de parte del órgano

de control de constitucionalidad cuando en ocasiones recientes —1978 y 1980—, sin competencia expresa constitucional, declaró sin efecto dos reformas que la Constitución vigente había aprobado.

3. La actitud de disfavor manifestada por la opinión pública contra el cuerpo legislativo en ciertos aspectos ha sido justificada. En otros inexcusablemente infundada. La experiencia contemporánea es inequívocamente probatoria, sin embargo, aunque subsisten vicios y deformaciones, el Congreso de la República ha elevado muy significativamente su nivel institucional tanto desde el punto de vista de su autoridad política como del régimen de sus funciones legislativas. Desde 1968 —reforma constitucional de ese año— en adelante, el tema de *reforma del Congreso* ha sido recurrente por la conciencia que se ha despertado de su importancia y de su necesidad. El frustrado acto legislativo de 1979 y el sustitutivo, actualmente en trayecto final de trámite, son indicativos de la convicción y deseo existentes en los dos partidos de mayor volumen representativo —liberal y conservador— de fortalecer orgánica y políticamente al poder Legislativo.

4. Es visible y perceptible un generalizado consenso de que el régimen presidencialista colombiano progresivamente, desde 1886, ha ido escalando cotas más elevadas de poder institucionalizado y fáctico, que distorsiona el perfil de lo que debe ser un verdadero Estado de derecho. Lo atestiguan, con grado de credibilidad superlativo, quienes han ejercido el gobierno. El dos veces presidente doctor Alberto Lleras Camargo, que tiene la convicción de que la institución ejecutiva es de contextura típicamente monárquica y debería ser sustituida por una de estilo parlamentario. Y el actual titular del cargo, doctor Belisario Betancur de quien son estas palabras pronunciadas el 24 de octubre en curso: "...debería buscarse, por ejemplo, una fórmula para que el presidente de Colombia sea menos poderoso en apariencia para que en la vida diaria del país, menos centro del espectáculo."⁹⁶

A ese proceso de hipertrofia del Ejecutivo ha tenido que enfrentarse el Congreso, en evidentes condiciones de inferioridad. Así lo quiso expresamente el Constituyente conservador de 1886 y a ese régimen ateniéndose los sucesivos reformadores. Sorprendente es que no obstante la descomunal desproporción de fuerzas institucionales, el Congreso haya sobrevivido y haya logrado alcanzar la posición que hoy ocupa en el Estado: todavía débil, pero sin embargo mucho menos de lo que se pretendió a que quedara reducido.

5. Progresos viene registrando el cuerpo parlamentario desde la re-

⁹⁶ *El Tiempo*, 25 de octubre de 1985, p. 8-A.

forma de 1945, que marcó el momento de transición del tradicional congreso oratorio al congreso de trabajo, por la creación de las comisiones permanentes donde se realiza lo substancial del proceso legislativo: el primer debate, que es el gran concierto donde se despliega el diálogo entre el ponente —miembro designado para informar sobre el respectivo proyecto— que hace el papel de un solista, y la orquesta, que son los restantes congresales que examinan y debaten el proyecto como si fuera una partitura. En las comisiones prevalece el espíritu de reflexión sobre el arrebató teórico exhibicionista. Hay consenso amplio de los partidos mayoritarios para fortalecer aún más la capacidad decisoria en materia de legislación y la competencia de control político.

6. Quien de esto informa al *III Congreso de Derecho Constitucional Iberoamericano* es uno de los colombianos que tiene fe profunda en el destino de su comunidad nacional, de su pueblo y de sus combatientes figuras por edificar, trecho a trecho, piso sobre piso, una auténtica democracia, un verdadero Estado de derecho. Las adversidades y signos no propicios que suelen acompañar habitualmente los esfuerzos de creación y consolidación de una mansión estatal para los moradores de su suelo, son inevitable coeficiente de desafío implícito en toda empresa humana.

La historia no tiene como componente motriz el pesimismo. Como consejo es válida la reflexión del florentino:

Affermo bene di nuovo questo essere verissimo, secondo che per ttute le istorie si vede, che gli uomini possono secondare la fortuna, e non opporsegli; possono tessere gli orditi suoi, e non rompergli. Debbono bene non si abbandonare mai; perché, non sappiendo il fine suo, e andando quella per vie traverse ed incognite, hanno sempre a sperare e sperando non si abbandonare, in qualunque fortuna ed in qualunque travaglio si trovino.⁹⁷

Par el pueblo colombiano es favorable el balance de sus empeños en 164 años que cuenta ya de identidad en el universo.

⁹⁷ Niccoló Machiavelli, *Discorsi sopra la prima decadi Tito Livio*, libro II capítulo XXIX.