

La Reforma Constitucional de 1979

Camila Botero

Introducción

En este estudio se analizarán algunos de los puntos más sobresalientes de la Reforma Constitucional de 1979. Sin dejar de reconocer que todas las normas dentro de una Constitución, LEY DE LEYES, están íntimamente ligadas unas con otras para formar la cúspide de la pirámide Kelseniana, se considera por razones metodológicas mejor dividir el Acto Legislativo N°. 1 de 1979 en dos partes, más o menos disímiles: la Reforma al Congreso y la Reforma de la Justicia. Existen además algunos otros aspectos que de una u otra forma tocan con los anteriores, y que serán estudiados en la medida que se consideren de interés, tales como las reformas introducidas al régimen presidencial y aquellas que afectan el control constitucional¹.

Inicialmente examinaremos las modificaciones que se introdujeron al Congreso, especialmente aquellas referentes a la planeación, al desarrollo regional, la autonomía presupuestal del Congreso, el artículo 120 numeral 14 y las facultades extraordinarias.

Las reformas a la Justicia y al Ministerio público no se consideran aquí. Serán tema de posterior análisis. Vale la pena anotar, sin embargo, que la reforma en este punto tiene orígenes y antecedentes anteriores a las propuestas de reformas al Congreso, siendo el más próximo, el anteproyecto elaborado por la Comisión Echandía durante el gobierno del doctor López Michelsen, como parte integral de su propuesta para la Asamblea Constitucional¹.

El antecedente inmediato de la reforma al Congreso se puede encontrar en la crítica insistente de la opinión pública a la institución legislativa. Al contemplarse el mecanismo excepcional de la Asamblea Constitucional se dejó bien claro que los temas que se someterían a las deliberaciones de la Asamblea serían limitados y no incluirían el de la Reforma al Congreso ya que se consideraba que éste

¹ No existe un proyecto oficial sobre las reformas a la administración departamental y municipal. En el Testimonio Final (II) se incluye un articulado sin comentario alguno sobre su origen.

debería auto-reformarse. Era, además, una manera de mostrar que el Congreso conservaba sus poderes en materia de Reforma Constitucional.

En consecuencia, el gobierno de Julio César Turbay no presentó proyectos de reforma del Congreso. Se limitó a ejercer las presiones políticas necesarias para que los quince proyectos introducidos por congresistas pertenecientes a diversos grupos políticos² se unificaran en un solo proyecto de Acto Legislativo, y que la ponencia fuera favorable a las iniciativas que el gobierno estimaba más apropiadas. Posteriormente, el Presidente urgiría la aprobación de la reforma de una manera más personal.

Aparte de estas consideraciones adjetivas, existe otra realmente sustantiva: los poderes del Congreso se habían visto lenta pero seguramente disminuidos en las reformas constitucionales anteriores y muy especialmente en cuanto hace referencia a la intervención en la economía del país. La presente reforma pretende recuperar para el Congreso algunas de las herramientas perdidas³.

Tanto los problemas de la inseguridad, los secuestros, la acumulación de expedientes en los juzgados, el hacinamiento en las cárceles, los problemas de la droga, etc., como los problemas políticos emanados de la dificultad con la cual operan los partidos políticos y el Congreso, se consideran susceptibles de mejoría mediante la reforma de las leyes o de la Constitución. En Colombia se cree firmemente que un gobierno debe hacer reformas legales para enfrentarse a problemas que en otros términos serían considerados fallas estructurales de la sociedad, cuya solución no dependería exclusivamente del marco legal. Es lo que algunos estudiosos llaman el "fetichismo" legal de los colombianos. Por otra parte y casi simultáneamente se ven con escepticismo estos cambios, pues parece que aún es válido aquello de que "las leyes se obedecen pero no se cumplen"⁴.

A pesar de lo anterior, jamás se deben subestimar las reformas constitucionales. Es posible que ellas no tengan los efectos específicos para los cuales fueron expedidas, pero esto no quiere decir que dejen de producir cambios o que las normas no sean utilizadas una vez que se hayan instituido. Un solo ejemplo bastará para ilustrar los efectos posibles de una reforma constitucional: mediante el Acto Legislativo N°. 1 de 1968 se introdujo el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional, el cual atribuía al Presidente, como suprema autoridad administrativa, la facultad de intervenir "en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado". Con base en esta facultad de iniciativa parlamentaria y poco debatida cuando fue adoptada⁵, el gobierno del presidente Pastrana dictó los decretos 677 y 678 en mayo 2 de 1972, creando las UPACS e implementando así su plan de Las Cuatro Estrategias. La importancia económica y social de estas medidas ya ha sido ampliamente evaluada y no es este lugar para ahondar en el tema. el tema.

² *Anales del Congreso* No. 53, lunes 23 de octubre de 1978.

³ Findley, Roger W., Fernando Cepeda y Nicolás Gamboa. *Presidential intervention in the Economy and the rule of law in Colombia*. Sin publicar.

⁴ Solaún, Mauricio. Colombian Politics: "Historical Characteristics and problems". En: *Politics of compromise, coalition government in Colombia*, Edited by R. Albert Berry, Ronald G. Hellman, Mauricio Solaún, New Brunswick, Transaction Books, 1979. p. 19 y 37.

⁵ Lleras Restrepo, Carlos. *El Espectador*, martes 5 de febrero de 1980.

Finalmente, es interesante anotar que el Acto Legislativo N°. 1 de 1979 fue demandado⁶ el mismo día de su sanción, demanda que fue admitida y, por lo tanto, es posible legalmente que la Corte Suprema de Justicia lo declare inexecutable. Estamos, pues, ante una Reforma Constitucional *sub-lite*.

La planeación

El desarrollo de la planeación en Colombia ha sido estudiado en diversos y variados libros y artículos dentro de los cuales podemos citar los estudios de Fe-desarrollo escritos por Augusto Cano Motta⁷ y Guillermo Perry⁸. El tema fue además ampliamente elaborado en la tesis doctoral de Israel Rivera⁹, éste último con una perspectiva de análisis político. Igualmente las agencias internacionales (Banco Mundial, AID, etc.)¹⁰ se han referido en diversas oportunidades al tema, ya en sus estudios o en las evaluaciones que periódicamente formulan sobre la economía colombiana.

Para conocer los cambios que desde el punto de vista legal ha presentado la institución de la planeación en Colombia, es necesario analizar por lo menos el artículo 80 de la Constitución Nacional, tal como aparece en la reforma de 1968 y los cambios introducidos mediante el Acto Legislativo N° 1 de 1979¹¹.

Veámoslo a continuación:

1968

Art. 80. Habrá una Comisión Especial Permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4° del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del gobierno, y rendirá los informes que determine la ley o las cámaras le soliciten.

Esta comisión estará formada por un senador y un representante de cada departamento y dos representantes más de las intendencias y comisarías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las cámaras.

1979

Art. 17. El artículo 80 de la Constitución Nacional quedará así:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social presentado por el Gobierno y aprobado por el Congreso, que comprenderá una parte general en la cual se señalarán los propósitos nacionales y las metas y prioridades de la acción del Estado de acuerdo con el artículo 32, las inversiones para impulsar el desarrollo regional y la participación que se dará a los diversos sectores de la sociedad y de la economía; y una parte programática que determinará los recursos, medios y sistemas para su ejecución.

La ley del plan tendrá supremacía sobre las que se expidan para asegurar su

⁶ Demandantes: Manuel Gaona Cruz, Tarcisio Roldán Palacio, Oscar Alarcón Núñez, Antonio José Cancino Moreno y J. Clímaco Giraldo Gómez.

⁷ Cano Motta, Augusto. *El proceso de la planeación en Colombia*. Bogotá, FEDESARROLLO, 1972.

⁸ Perry, Guillermo. *Desarrollo institucional de la planeación en Colombia*. Bogotá, FEDESARROLLO, 1973.

⁹ Rivera Ortiz, Israel. *The Politics of Development Planning in Colombia*. Tesis doctoral, State University of New York at Buffalo. Febrero, 1976. (Sin publicar.)

¹⁰ Colombia, A case of U.S. aid. *Committee on Foreign Relations*. U.S. Senate. Washington, U.S. Government Printing Office, 1969.

¹¹ El Artículo 32 de la Constitución Nacional plantea cuál es la función del Estado en la economía. El Artículo 80 fija algunos de los instrumentos de que disponen el Gobierno y el Congreso para implementarla.

1968

En el primer debate de los proyectos de ley sobre las materias del ordinal 4° del artículo 76, cualquier miembro de las cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente, la propuesta de que una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes, si los hubiere.

Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

Con todo, si el gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la comisión insistiere, el gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

La Comisión Especial permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en que le sean presentados por el gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara, o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará *ipso facto* al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley.

1979

cumplimiento. Toda modificación que implique una carga económica para el Estado o que varíe el inventario de sus recursos requerirá concepto previo favorable de los organismos de planificación. El Gobierno, durante los primeros cien días de su período constitucional, presentará al Congreso un proyecto con los cambios que en su concepto requiere la parte general del plan. De conformidad con tales cambios, podrá en todo tiempo proponer al Congreso las modificaciones que se hagan indispensables en su parte programática.

PARAGRAFO 1. Una ley normativa definirá la forma de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el plan.

PARAGRAFO 2. Una Comisión Permanente compuesta por veintisiete miembros en representación de los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Territorios Nacionales, trece de los cuales serán elegidos por el Senado, uno de ellos en representación de Bogotá, y catorce por la Cámara, cuatro de ellos por los Territorios Nacionales, a razón de uno por cada circunscripción electoral para la Cámara, teniendo en cuenta la proporción en que los partidos políticos estén representados, dará primer debate a los proyectos de ley a que se refiere este artículo, vigilará la ejecución del plan y la evolución y los resultados del gasto público. Esta Comisión funcionará también durante el receso del Congreso con la plenitud de sus atribuciones propias y de las establecidas por la Constitución para las demás Comisiones Permanentes. Si el Plan no es aprobado por el Congreso en los cien días siguientes de sesiones ordinarias o extraordinarias a su presentación, el Gobierno podrá poner en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley.

En el evento de que se crearen nuevos departamentos o circunscripciones electorales para la Cámara, cada uno tendrá

1968

La comisión designará tres senadores y tres representantes para que concurren, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas (art. 14 del Acto Legislativo N° 1 de 1968).

1979

representación en la Comisión del Plan y su elección será hecha por la Cámara de Representantes.

Las leyes del plan deberán ser tramitadas y decididas por las Cámaras con prelación sobre cualquier otro asunto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 91.

PARAGRAFO 3. Si pasados 30 días de iniciado el período legislativo durante el cual deba elegirse la Comisión del Plan la elección no se verifica, las mesas directivas de las cámaras la integrarán teniendo en cuenta lo prescrito en el párrafo anterior para que asuma sus funciones con los miembros así designados hasta cuando las cámaras o una de ellas los reemplacen mediante la respectiva elección. Si una Cámara hace la elección y la otra no, a la mesa directiva de ésta competará nombrar a los miembros que corresponda y éstos actuarán hasta cuando sean sustituidos por los que elija la corporación.

En 1968 se creó una Comisión Especial Permanente en el Congreso de la República, cuya finalidad era la de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social. Es esta la que se ha llamado Comisión del Plan. El objeto principal de esta Comisión era el de darle a los planes y programas elaborados por el Gobierno el piso político y la aceptación nacional necesarios para que dichos planes y programas se cumplieran a cabalidad y que la totalidad de las ramas del poder público, o por lo menos el Ejecutivo y el Legislativo, estuvieran comprometidos con el desarrollo planificado.

La Constitución preveía sin embargo, que si la Comisión del plan no operaba perdía la competencia. De hecho los planes formulados por el Gobierno se ejecutarían en la forma en que éste los impulsara. Como es ampliamente conocido, la Comisión del Plan jamás pudo integrarse¹² y sin embargo, todos los gobiernos, antes de la reforma de 1968 y después, han elaborado planes, han dictado decretos (444 de 1967 sobre régimen de cambios y de comercio exterior; 677 y 678 de 1972 (UPACS); 1970, 1978, 1979, 1982, 1988, 1999, 2053, etc., de 1974 (emergencia económica)); y en general se han comprometido con las agencias internacionales a través de dichos planes y programas para la ejecución de las políticas de inversión¹³. No sobra anotar que los gobiernos jamás hicieron uso de la facultad de adoptar formalmente los planes por decreto.

¹² Rivera Ortiz, Israel. *Ibidem*, p. 90 y 91.

¹³ *The Impact of International Organizations on legal and Institutional Change in the developing countries*. New York, International Legal Center, 1977.

En 1979 el artículo 80 es reformado con el objeto principal de que el Congreso ejerza la facultad de aprobar, improbar o modificar los planes presentados por el Gobierno. Para ello se reduce el número de miembros de la Comisión del Plan y además se fija un término de treinta días, durante el cual el Congreso debe elegirla; si no lo hace, las mesas directivas de ambas Cámaras deben proceder a integrarla. En este nuevo artículo 80 se le exige además al Gobierno que presente un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y lo define: se trata de una ley cuadro que deberá contener "propósitos nacionales... metas y prioridades del Estado" Y una parte programática. Prevé esta norma, además, que una vez dadas las pautas generales los gobiernos sucesivos deberán ajustarse a ellas, puesto que las modificaciones que se planteen deberán ser presentadas al Congreso durante los primeros cien días del Gobierno, para poder luego efectuar los cambios programáticos deseados. Se supone, entonces, que si no se somete el Gobierno a estos formalismos, tendrá que continuar con los planes del anterior gobierno.

El ponente para el segundo debate de la reforma en el Senado de la República, doctor Augusto Espinosa Valderrama, considera que la nueva fórmula para la planeación tendría como finalidad definir la concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el plan; sostiene además que "esa concertación se había quedado por fuera de las normas de nuestro derecho positivo. Y es indispensable para que la planeación resulte auténticamente democrática y no sea simplemente la imposición de una burocrasia no siempre en contacto con la ciudadanía"¹⁴.

Es evidente, pues, que se trata según el ponente de que los "técnicos" sometan a los "políticos" el plan, y que estos últimos puedan ya en una forma definitiva opinar sobre la planeación formulada en términos concretos. El comentario de Augusto Espinosa ignora el hecho de que el Plan se discute en el Conpes antes de presentarse al Congreso, y por lo tanto ha sido negociado con los ministros, quienes frecuentemente representan importantes facciones políticas y el Presidente, en general, jefe de su partido. Los planes siempre son políticos. Lo que hace la reforma, a través de la concertación, es facilitar la intervención de grupos de interés independientes de los partidos.

En la misma ponencia se cita la experiencia francesa como un éxito en cuanto a la organización de la planeación. Esta es ya una comparación desafortunada. En Francia la planeación desapareció en 1968. Stephen S. Cohen, citado por Fernando Cepeda¹⁵, sostiene que tanto el V Plan (De Gaulle) como el VI Plan (Pompidou) fracasaron. Por este motivo el presidente Giscard d'Estaing resolvió el problema declarando que si los planes no servían para anticipar las crisis entonces era preferible ser pragmáticos y disponer de libertad de maniobra.

Como vemos, en Colombia todavía es necesario, o por lo menos se cree que lo es, citar a Francia, o a sus leyes, o a sus tratadistas, cuando se van a realizar algunas reformas legales o cuando vamos a interpretar normas por la vía jurisprudencial.

El artículo 80 de la Constitución Nacional en los términos en los cuales quedó redactado, adolece todavía de las mismas fallas que el anterior, aunque minimizadas en los aspectos procedimentales. Por ejemplo, la Comisión del Plan sí va a poder elegirse. Lo que puede ser más dudoso es su efectividad: ¿Contará la

¹⁴ *Anales del Congreso* No. 53, lunes 23 de octubre de 1978.

¹⁵ *Estrategia Económica y Financiera*, No. 17, noviembre de 1978, p. 33.

Comisión con la debida asesoría técnica para evaluar, y si es del caso modificar, el Plan? ¿Sí podrá la Comisión vigilar la ejecución del Plan y la evolución y los resultados del gasto público? Quedan además algunas dudas, que los exégetas plantean, por ejemplo: ¿Para cuál período se elige la Comisión del Plan? ¿Cómo va a ponerse en práctica, en la elección de los miembros de la Comisión del Plan, la proporción en que los partidos políticos estén representados?¹⁶.

En realidad, el contenido fundamental del artículo 80 no cambió radicalmente. Exigir que el gobierno presente un plan no parece ser demasiado, puesto que como ya se dijo, los gobiernos antes y después de 1968 han tenido planes. Lo que no ha sucedido es que dichos planes se adopten por medio de decreto. La reforma plantea, si se quiere, más trabajo para el Congreso, lo cual evidentemente no es lógico puesto que en estas materias económicas y de planeación, no ha sido muy activo, ni debemos suponer que por la sola reforma, nuestro parlamento pase a ser un cuerpo no solo político, sino que adquiera la suficiente capacidad técnica para encarar las tareas que se le confían¹⁷.

Hechas las consideraciones generales anteriores, conviene hacer referencia específica a algunas figuras jurídicas vinculadas a la planeación en Colombia, tanto en la reforma de 1968 como en la de 1979.

*La Comisión del Plan*¹⁸

Dentro de la organización interna de las Cámaras se contemplan las comisiones como los órganos mediante los cuales el Congreso puede realizar su trabajo esencial: dictar las leyes. El artículo 72 de la Constitución establece que la ley debe determinar el número de Comisiones Permanentes, el de sus miembros y las materias sobre las cuales cada una deberá ocuparse. La Comisión del Plan, establecida en la reforma de 1968, fue incorporada al reglamento del Congreso por medio de la Ley 17 de 1970¹⁹, donde además se le creó un organismo asesor encargado de prestar asistencia técnica, y se estableció una planta de personal que debía trabajar a su servicio²⁰.

Desde este momento se puede decir que la Comisión del Plan queda definida como una comisión de origen constitucional, permanente, con unas funciones taxativamente enumeradas y un número definido de miembros. La reforma de 1968 le da el nombre de "Comisión Especial Permanente".

En la reforma de 1979 no se le cambia a esta Comisión su naturaleza jurídica, aunque en el Parágrafo 2 (artículo 17 del Acto Legislativo N° 1 de 1979), se suprime la palabra "especial".

*Integración de la Comisión del Plan*²¹

En 1968, al crearse la Comisión del Plan, y al determinarse su composición (un senador y un representante de cada departamento y dos representantes más de la

¹⁶ Universidad de los Andes y Asociación de Abogados de los Andes. Seminario sobre Reforma Constitucional de 1979. Febrero de 1980.

¹⁷ Hoskin, Gary. "The Impact of the National Front on Congressional Behavior: The attempted restoration of El País Político". En: *Politics of Compromise*, *ibidem*, p. 105-130.

¹⁸ Pérez Escobar, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, Editorial Horizontes, 1977, p. 360-368.

¹⁹ Ministerio de Gobierno, Oficina Jurídica. *Leyes de 1970*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1971.

²⁰ La Ley 2 de 1974 aumentó el número de los miembros de las 8 comisiones constitucionales permanentes, sin referirse a la Comisión del Plan.

²¹ Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Bogotá, Externado de Colombia, 1970. p. 178-180.

Intendencias y Comisarías) se quebró el principio de que las Comisiones Permanentes debían ser unicamerales, y se pensó que al estar representadas las regiones y los partidos políticos, se tecnificarían y acelerarían las actividades legislativas del Congreso.

El "Congresito", como fue bautizada la Comisión del Plan por la prensa, no pudo ser integrado. Israel Rivera cita varios motivos²²: a) El problema de la representación impidió que los congresistas se pusieran de acuerdo sobre la filiación política de los miembros de cada departamento que debieran integrar la Comisión del Plan. El problema se agudizó durante el gobierno del presidente Pastrana, al entrar la ANAPO, como tercer partido, con una amplia representación en el Congreso. Los liberales y conservadores no estaban dispuestos a darle a los anapistas la representación que ellos deseaban. b) Los congresistas tenían enormes expectativas respecto a la Comisión. Esto hizo que todos quisieran formar parte de ella, pues se creía que desde esa posición se podría influir sobre las inversiones regionales y extender así el clientelismo político. c) Los ministros de Hacienda negociaban con los congresistas ciertas partidas presupuestales, con el objeto de que les aprobaran algunos proyectos de ley. Debido a estas maniobras los congresistas no estaban muy interesados en la integración de la Comisión del Plan, pues por este sistema recuperaban algo de la influencia presupuestal perdida en la reforma de 1968. d) El sector privado, industriales especialmente, se opuso a la creación de la Comisión, pues no estaba interesado en que el Plan de Las Cuatro Estrategias se adoptara por ley: no estaban dispuestos a que el impulso a la construcción se hiciera con recursos de otros sectores.

El Acto Legislativo N° 1 de 1979 varía sustancialmente la composición de la Comisión del Plan (son veintisiete miembros en representación de los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Territorios Nacionales). Restrepo Piedrahita²³ ya había previsto la necesidad de que el procedimiento de integración de la Comisión del Plan fuera objeto de una reforma que lo hiciera más expedito y eficaz. Parece ser que esto fue lo que el legislador hizo en 1979, pues además de disminuir el número de los miembros de la Comisión, lo cual no solucionaba por sí solo los problemas políticos, estableció un procedimiento paralelo mediante el cual, si el Congreso no se pone de acuerdo en 30 días, las Mesas Directivas de las Cámaras deben elegirla. Quedaría por resolver para la elección de la Comisión, cómo las mesas directivas la integrarían, "teniendo en cuenta la proporción en que los partidos políticos estén representados".

Rivera²⁴ es pesimista respecto a esta Comisión, no solo por los motivos anteriormente anotados sobre las dificultades de su elección, sino sobre el papel que pueda representar el Congreso en la planeación.

La elección de la Comisión del Plan quedó, pues, modificada en la reforma de 1979, y se cree que el mecanismo adoptado es más efectivo que el de 1968. Se hereda de 1968 el problema político, o sea el de la representación proporcional de los partidos políticos en la escogencia de los miembros de la Comisión; sin

²² *Ibidem*, p. 510, 517.

²³ Restrepo Piedrahita, Carlos. *25 años de evolución político constitucional, 1950-1975*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976. p. 96-97.

²⁴ "...la naturaleza de los factores políticos que impiden la constitución de la comisión del plan sugiere que a menos de que se sucedan algunos cambios estructurales, y que se modifiquen algunos aspectos de la cultura política tradicional colombiana, la contribución del Congreso a la planeación continuará inexistente o altamente marginal". *Ibidem*, p. 517. Traducción del autor.

embargo como la reforma disminuyó el quorum²⁵, es de suponer que las prácticas dilatorias que entorpecieron la elección en años anteriores, no van a surtir el efecto deseado, y que el Congreso sí elija la Comisión del Plan.

La nueva norma tiene además la ventaja de colocar en pie de igualdad a los Territorios Nacionales con los departamentos: se les asignan cuatro representantes dentro de la Comisión, es decir, que podrán intervenir en la determinación del gasto público, a través del Plan, situación ésta completamente nueva.

Procedimiento

La ley del Plan, de acuerdo con la reforma de 1979, deberá ser tramitada "con prelación sobre cualquier otro asunto". Esta provisión importante, debe asegurar que el Congreso aúne esfuerzos para que se apruebe sin necesidad de que el Presidente envíe permanentemente mensajes de urgencia²⁶.

La iniciativa para presentar el Plan permanece en el Gobierno, con la diferencia sustancial de que a éste se le exige en forma perentoria que lo presente a las Cámaras: tiene cien días a partir de su inauguración para presentar los cambios a la parte general del Plan, pues de lo contrario seguirá vigente el Plan anterior. La Comisión del Plan debe dar el primer debate y si no lo aprueba en los cien días siguientes a su presentación "el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decretos con fuerza de ley".

Este trámite es sustancialmente más sencillo que el establecido en 1968. No exige a los congresistas estudios de factibilidad o análisis costo-beneficio para hacer modificaciones. Solamente se les exige que si las modificaciones implican "una carga económica para el Estado o que varíe el inventario de sus recursos" consigan un concepto favorable de los organismos de planeación.

Recobra el Congreso, aquí sí, y en forma especialmente significativa, la posibilidad de intervenir en la planeación, y que su intervención pueda ser hecha con un criterio más político que técnico²⁷.

*La Ley del Plan*²⁸

En 1968, los planes de Desarrollo Económico estaban previstos en el ordinal 4 del artículo 76 de la Constitución Nacional²⁹. La reforma de 1979 modificó el anterior ordinal en el sentido de remitir directamente al artículo 80 de la Constitución Nacional para todo lo referente al Plan de Desarrollo³⁰.

²⁵ Artículo 8, Acto Legislativo No. 1 de 1979, *Constitución Nacional*, Artículo 70: "Las cámaras y comisiones permanentes podrán abrir sus sesiones y deliberar con cualquier número plural de sus miembros..."

²⁶ *Constitución Nacional*, Artículo 91.

²⁷ Las críticas al método de evaluación costo-beneficio, referidas al caso colombiano pueden verse claramente en el Ensayo Tres y en la Evaluación del Proyecto de Salvajina, en el libro: *Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Poder e Información*. Bogotá, Canal Ramírez-Antares, 1977, p. 109-114 y 360 y ss.

²⁸ Vidal Perdomo, Jaime. *Ibidem*, p. 192 y ss.

²⁹ Acto Legislativo No. 1 de 1968, Artículo 11, Ordinal 4: "Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

³⁰ Acto Legislativo No. 1 de 1979, Artículo 14: "el numeral 4o. que dará así: Establecer el Plan de Desarrollo Económico y Social que se prevé en el Artículo 80 y los de obras públicas que haya de emprenderse o continuarse, con los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

El anterior artículo 80 de la Constitución Nacional hacía referencia al numeral 4 del artículo 76 ya citado y no especificaba cuál debía ser el contenido de la ley del Plan. Por el contrario, hoy en día el artículo 80 es más específico en su definición: "éste deberá contener una parte general que definirá los propósitos nacionales..." y una parte programática en la cual se deben determinar los "recursos, medios y sistemas para su ejecución".

Con este cambio, el gobierno tendrá que informar al Congreso por anticipado sobre los empréstitos internacionales que necesite para la ejecución del Plan y ajustar el gasto público a la legislación tributaria. Además se le impone una "camisa de fuerza" ya que el Plan, una vez que sea ley, lo tendrá que ejecutar y ya no serán unas políticas de desarrollo difusas sino unos derroteros definidos para la economía del país. Si el Plan no establece taxativamente qué políticas se van a seguir, será difícil determinar si una medida específica se ajusta o no al Plan. Por otra parte si el Plan es muy específico, puede volverse difícil adaptar las medidas económicas a la cambiante coyuntura económica interna o internacional.

Como ya se dijo, la experiencia con este último tipo de planes ha sido mala, pues no sirven para solucionar crisis. Esta situación la modifica un poco el mismo artículo 80 al prever que los gobiernos puedan presentar al Congreso proyectos que cambien el Plan.

Para Vidal Perdomo, la planeación según los tratadistas franceses, puede ser imperativa o indicativa. La imperativa supone sanciones, la indicativa enuncia opciones. Es evidente que si en Colombia el plan está ya definido constitucionalmente, supone una obligatoriedad para el sector público. El sector privado se verá obligado en la medida en que las leyes determinen la actividad económica. Ofrece mayores dificultades determinar la obligatoriedad de las metas de producción; éstas tendrán un carácter más bien indicativo.

En 1968 la planeación estaba concebida como "un proceso de integración del desarrollo a los niveles nacional, departamental y municipal..."³¹. Hoy se puede decir que la Constitución al darle a la ley del Plan una definición más estricta, hace que la Planeación sea una institución jurídica obligatoria para el Gobierno. El Congreso sí recobra parte de su soberanía legislativa, pero a costa de imponer a la planeación una estructura rígida. El resultado real probablemente serán cambios poco significativos, pues es dudoso que el ejecutivo presente planes lo suficientemente explícitos como para hacer posible a través de la discusión del Plan en el parlamento limitar la capacidad de acción del ejecutivo.

Planes regionales

El Acto Legislativo N° 1 de 1979 no reformó el artículo 187 de la Constitución Nacional. Por consiguiente, las Asambleas Departamentales tienen la competencia para:

"Fijar, a iniciativa del gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como 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 los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales;"³².

³¹ Vidal Perdomo, Jaime. *Ibidem*, p. 196.

³² *Constitución Nacional*. Artículo 187, Numeral 2o.

Esta norma deberá desarrollarse en concordancia con lo dispuesto en el nuevo artículo 80 de la Constitución Nacional en lo que se refiere a la parte general del Plan en la cual se deben señalar las inversiones para impulsar el desarrollo regional. El artículo 118, ordinal 3° conserva, respecto al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social que debe presentar el Presidente al Congreso, el objetivo de que dicho plan contemple “el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país”³³.

Es evidente que la reforma constitucional de 1979 no atacó el problema de la concertación regional, ni cambió la estructura del régimen departamental. Los propósitos expresados por el Presidente López Michelsen sobre este tema no fueron tocados por el Congreso. La Asamblea Constitucional tenía como misión reformar la administración departamental y municipal y reformar la administración de justicia³⁴. El Presidente López la ideó porque sabía que el Congreso no podía entrar a reformar el régimen departamental, como en efecto sucedió en 1979. Oigamos al doctor López:

“¿Qué puede hacer un gobierno en estas circunstancias, para modificar una situación tan aberrante? ¿Acudir ante el Congreso, cuya capacidad nunca ha sido puesta en duda por el actual Gobierno, pero que no disfruta de suficiente independencia frente al electorado, para modificar situaciones que las regiones acaban por considerar como verdaderos derechos adquiridos?”³⁵.

La Reforma Constitucional de 1979 dejó por fuera uno de los problemas más graves de que adolece la Constitución: la reorganización y reglamentación de la planeación en lo que toca a la “concertación” nacional. El Congreso se limitó a introducir un parágrafo³⁶ dentro del Artículo 80 señalando que “una ley normativa definiría la forma de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan”. Esta ley cuadro ¿cómo será definida en el Congreso? ¿Cuáles serán sus alcances y cómo podrán los congresistas superar las dificultades políticas para dictarla? No sobra anotar que esta parte del artículo tiene un sabor corporatista. Los aspectos regionales se pueden tomar en cuenta a través de la representación regional en el parlamento. La concertación entonces solo puede implicar la inclusión de grupos no políticos en la elaboración de la ley marco, tales como gremios o sindicatos. Una alternativa es que estos grupos hagan concertación con los partidos políticos y el parlamento, para lo cual no era necesario el artículo. La intervención de estos grupos en el proceso de elaboración del plan implica una mayor interacción entre gremios y ejecutivo, fenómeno que puede tener implicaciones políticas de fondo.

Desarrollo regional

El Acto Legislativo N° 1 de 1979 reformó dos artículos del título 19 de la Constitución Nacional: el 207 que se refiere al desarrollo regional —auxilios parlamentarios— y el 208 relacionado con el Presupuesto Nacional.

Art. 55. El artículo 207 de la Constitución Nacional quedará así:

³³ Constitución Nacional, Artículo 118, Numeral 3o.

³⁴ Acto Legislativo No. 2 de diciembre 19 de 1977. Declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia proferida el 5 de mayo de 1978.

³⁵ López Michelsen, Alfonso. *Testimonio Final*. Bogotá, Banco de la República, 1978. Tomo I, p. 125.

³⁶ Acto Legislativo No. 1 de 1979, Artículo 17, Parágrafo 1o.

No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Las partidas para el desarrollo regional sólo podrán aprobarse después de debate público en las Comisiones de Presupuesto y en las sesiones plenarias, previo anuncio de las fechas de su celebración por intermedio de los Anales del Congreso.

Con excepción de los aportes regionales para planteles educativos o de beneficencia pública oficialmente reconocidos o autorizados y de las juntas de acción comunal, que también vigilará el Gobierno, ninguno podrá destinarse a entidades privadas.

El total de la apropiación presupuestal para dichos aportes, que cada año señale la ley con base en propuesta del Gobierno será distribuido entre los departamentos por partes iguales y una cantidad proporcional para los territorios nacionales, sin que pueda existir diferencia en las asignaciones que señalen los congresistas de una misma circunscripción electoral.

En las reformas que se plantearon como benéficas para el ordenamiento del Congreso Nacional, se consideró de vital importancia incorporar a la Constitución Nacional un régimen que controlara dichos auxilios. En las discusiones iniciales se presentaron diversos argumentos en favor y en contra de esta propuesta. Como es obvio, el senador Espinosa Valderrama, ponente de la reforma en el Senado de la República, consideró que incluir la reglamentación de los auxilios regionales dentro del Acto Legislativo era evitar la legislación clandestina existente, con el objeto de "que al Congreso no lo avergüencen sus propios actos, porque deseamos que todo aquello que hagan o que tengan que hacer los congresistas sea a la plena luz del sol, a la vista de la república"³⁷. Para Espinosa era necesario, ya que los auxilios regionales existían, incluir una reglamentación estricta de ellos dentro de la Constitución, con el objeto de establecer el control necesario para que si se presentaban fallas ellas no fueran directamente imputadas al Congreso, sino a los organismos e instituciones del Estado encargados de vigilar las apropiaciones respectivas.

El senador Luis Carlos Galán³⁸ asume una posición radicalmente opuesta a la anterior. Considera él que si la reforma establece claramente el plan de desarrollo, la inclusión de los auxilios es una "confesión de la impotencia y la ineficacia del plan". Para Galán es claro que estos recursos no buscan el desarrollo regional sino que son simplemente "un cómodo instrumento de reelección para quienes están en el Congreso". Esgrime además otro argumento: los auxilios parlamentarios son una nueva versión del situado fiscal, con la diferencia de que éste tiene unas reglas de juego claras.

En la ponencia para segundo debate, en la segunda legislatura ordinaria, presentada por Espinosa Valderrama, se limita éste a dar una explicación sobre el procedimiento adoptado para incluir algunas modificaciones al proyecto original en lo que se refiere a la institucionalización de los auxilios regionales³⁹.

³⁷ *Anales del Congreso* No. 61, lunes 6 de noviembre de 1978.

³⁸ *Anales del Congreso* No. 68, lunes 13 de noviembre de 1978.

³⁹ *Anales del Congreso* No. 88, martes 9 de octubre de 1979. Esta explicación adquiere relevancia cuando se estudia la demanda de inconstitucionalidad que existe sobre la reforma.

El representante Zamir Silva Amín, ponente en la Cámara, refuerza las tesis expuestas por Espinosa Valderrama, añadiendo otras razones: la realidad política de los auxilios regionales requiere que se institucionalicen dentro de la Constitución Nacional y ellos aportan beneficios a las regiones marginadas ya que ellas no se encuentran incluidas en los planes de desarrollo⁴⁰.

Algunas constancias, después de adoptado el texto definitivo para el artículo 207 de la Constitución Nacional, resaltaron otros aspectos del tema. Salomón Figueroa⁴¹, representante del Putumayo deja la siguiente constancia, que refleja la premura y falta de técnica jurídica con la cual fueron redactados varios artículos de la reforma:

“...Los ponentes del proyecto de reforma han incurrido, tal vez dentro de sus nobles intenciones, en un especial olvido con los territorios nacionales, respecto al artículo 207 de la Constitución Nacional... Es muy posible que el honorable senador Espinosa Valderrama y el honorable representante Zamir Silva desconozcan que desde 1964 existen los Concejos Comisariales y los Concejos Intendenciales... Aunque ya no es viable introducir una modificación, por lo menos como representante del Putumayo quiero dejar constancia de que no pasa inadvertido el que se hubiera cometido tal omisión, para que en la futura reforma que tendrá la Constitución, puesto que ésta no va a ser la última, no se olvide a los Territorios Nacionales”.

Con la anterior enumeración de los diversos puntos de vista de parlamentarios sobre los auxilios regionales, se ha querido mostrar cómo una de las preocupaciones fundamentales para hacer una reforma constitucional al Congreso, era la de rescatarle su perdido prestigio. No hay que olvidar que al mismo tiempo que se estaba debatiendo esta reforma, el presidente de la Cámara de Representantes fue enjuiciado y encarcelado.

También es importante resaltar que la argumentación del senador Luis Carlos Galán es válida respecto a los auxilios parlamentarios: un parlamentario necesita de ellos para asegurar su reelección.

La reforma del artículo 207, como la del artículo 80 de la Constitución Nacional son un ejemplo claro de que el Acto Legislativo N° 1 de 1979 adolece de ciertas fallas de técnica y metodología constitucionales. Una constitución debe ser una norma general y abstracta; son las leyes las que especifican el mandato constitucional y no la Constitución la que tiene que enumerar diversos aspectos del ordenamiento jurídico nacional.

Apena reconocer que un ponente de una reforma constitucional asegure en la misma exposición de motivos que la planeación económica es vital para el desarrollo integral del país y más adelante sostenga que una de las normas que propone solucionaría para algunas regiones del país la falta de un plan que las cobije.

Autonomía presupuestal del Congreso

Dentro del régimen presupuestal establecido en la reforma de 1968, el artículo 208 de la Constitución Nacional obligaba al Gobierno a incorporar al proyecto de

⁴⁰ *Anales del Congreso* No. 104, lunes 5 de noviembre de 1979.

⁴¹ *Anales del Congreso* No. 120, martes 27 de noviembre de 1979.

ley de apropiaciones el presupuesto elaborado por el Congreso para su funcionamiento. En este régimen no se contemplaba la posibilidad de que el Congreso pudiera ejecutar su propio presupuesto y menos aún que pudiera celebrar contratos. Sin embargo, el Congreso fue asumiendo esta facultad por las vías de hecho: las mesas directivas de las Cámaras ordenaban gastos, celebraban contratos y efectuaban traslados.

En concepto del Consejo de Estado⁴², citado por Hugo Palacios Mejía, la ejecución del presupuesto es una facultad presidencial y como es también al Presidente a quien la Constitución confiere la capacidad de celebrar contratos (Constitución Nacional, Art. 120, Ord. 11), no corresponde al Congreso ejercer esas funciones, así se trate de su propio presupuesto; el párrafo del artículo 208 debía ser interpretado en forma restrictiva, y no podía aplicarse a la ejecución presupuestal.

Dentro del esquema planteado para reformar la Constitución y devolverle al Congreso parte de las facultades que había perdido, se consideró necesario darle en forma expresa autonomía presupuestal. Ya en noviembre de 1978 los senadores Edmundo López Gómez, Jaime Posada, Libardo Lozano Guerrero y Rodrigo Lara⁴³ en su exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo No... de 1978, reformatorio a la Constitución Política, proponían en el Art. 19 la autonomía presupuestal del Congreso.

En el texto definitivo del Art. 55 del Acto Legislativo N°. 1 de 1979, el párrafo final dice:

“Las mesas directivas de las cámaras ejecutarán el presupuesto del Congreso con estricta sujeción a la ley normativa del Presupuesto Nacional y rendirán informe público mensual de dicha ejecución”.

El representante Zamir Silva Amín en su ponencia para primer debate, segunda vuelta, argumenta lo siguiente para que sea aprobada esta disposición:⁴⁴

“No hemos estado nunca de acuerdo con la práctica observada en materia de celebración de contratos por parte del Congreso, porque creemos que la citada disposición no se acomoda a nuestros preceptos constitucionales, ya que la Carta atribuye la representación legal de la Nación al presidente de la República.

“La circunstancia de que el Congreso participe en el proceso de formación y expedición del Presupuesto, según se desprende de los textos constitucionales, en manera alguna supone la etapa de ejecución de las partidas presupuestales a él asignadas para su funcionamiento, razón por la cual el artículo 146 del Decreto 294 de 1973 viola ostensiblemente la Constitución.

“Por lo expuesto, el proyecto de reforma al autorizar a las mesas directivas para ejecutar el Presupuesto de las Cámaras, viene a atribuirle al órgano legislativo una competencia constitucional de la que carecía; y, la que, tal como se expresó, no puede serle otorgada sino por la propia Constitución, como ahora se propone en aras de la independencia del Congreso”.

⁴² Palacios Mejía, Hugo. *La economía en el Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, ANIF, 1975. Tomo II, p. 532-533.

⁴³ *Anales del Congreso* No. 61, lunes 6 de noviembre de 1978.

⁴⁴ *Anales del Congreso* No. 104, lunes 5 de noviembre de 1979.

Haciendo un esfuerzo interpretativo se podría llegar a la conclusión de que el representante Zamir Silva Amín consideró necesario reformar la Constitución para que el artículo 146 del Decreto 294 de 1963 no violara la Constitución. El representante se otorgó así en esta ponencia las atribuciones que la Carta da a la Corte Suprema de Justicia.

El senador Espinosa Valderrama no ahonda en el problema de la autonomía presupuestal del Congreso. La realidad es, pues, que sin mayores explicaciones de parte de los ponentes y a pesar de los pocos parlamentarios que se opusieron hasta el final a la reforma, el Congreso de Colombia quedó con una atribución desconocida en el derecho constitucional. No es posible que los cuerpos legislativos sean los ejecutores del gasto; en los regímenes clásicos tripartitos donde hay una rama ejecutiva, una rama legislativa y una rama jurisdiccional, el ordenador del gasto es únicamente el ejecutivo.

El artículo 24 del Acto Legislativo N° 1 de 1979, refuerza aún más la autonomía presupuestal del Congreso al autorizar a las mesas directivas de las Cámaras para celebrar contratos publicitarios e informar a la opinión pública:

“Art. 24. Adiciónase el artículo 104 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

“La ley podrá determinar los espacios que los medios oficiales de información deban destinar a la divulgación de las sesiones de las Cámaras Legislativas. En virtud de decisión de las Cámaras, sus mesas directivas podrán contratar publicidad adicional para informar a la opinión pública sobre las labores del Congreso”.

Esta autonomía presupuestal del Congreso es posible que presente, aparte de los inconvenientes teóricos enumerados, otros de tipo práctico: ¿Quién va a controlar el gasto del Congreso? ¿A quién deberá rendir informes mensuales el Congreso? ¿Se adoptará el sistema de los acuerdos de gastos del Ministerio de Hacienda? ¿El Congreso establecerá una maquinaria administrativa para manejar un presupuesto cuyo monto es indefinido?

Llevando hasta el absurdo esta institución se podría pensar que el Congreso podría copar la totalidad del presupuesto nacional con la excepción del situado fiscal y de los porcentajes contemplados en la propia Constitución Nacional para justicia y educación. El Gobierno queda sometido a una situación de incertidumbre con respecto a la programación del gasto público.

El artículo 120 (numeral 14)⁴⁵

Antes de 1968 la Constitución Nacional daba al Presidente la facultad de “ejercer” la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás estableci-

⁴⁵ La historia y aplicación de esta norma pueden consultarse en varias fuentes. Para este trabajo se utilizaron las siguientes:

Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Bogotá, Externado de Colombia, 1970.

———. *Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1975.

Restrepo Piedrahita, Carlos. *25 años de evolución político-constitucional, 1950-1975*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976.

Findley, Roger W., Fernando Cepeda y Nicolás Gamboa. *Presidential intervention in the Economy and the rule of law in Colombia* (sin publicar).

Palacios Mejía, Hugo. *La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, ANIF, 1975.

Toro Agudelo, Hernán. *La intervención presidencial en el Banco Emisor y en el ahorro privado*. Medellín, Editorial Lealón, 1973.

mientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes”⁴⁶. En la reforma de 1968 se transformó esta facultad de inspección en una de intervención⁴⁷

“Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado”.

Ya se anotó la importancia que adquieren ciertas modificaciones a la Carta y se citaba como ejemplo precisamente esta facultad presidencial. Brevemente se hará un resumen de su trayectoria con el objeto de analizar el significado que pueda tener, el traslado de este numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional al numeral 22 del artículo 76.

Vidal Perdomo⁴⁸, relata el origen de este ordinal analizando las Actas de la Comisión Primera del Senado en 1966 y 1967. En aquel entonces el interés que demostraban los senadores era el de vigilar el ahorro de los particulares para que las instituciones que lo manejaban no cometieran abusos. López Michelsen también se preocupó porque se vigilaran las sociedades extranjeras. De las actas se desprende que el impulsador de este artículo fue el senador Diego Tovar Concha, y que la redacción final estuvo a cargo de Carlos Restrepo Piedrahita y Juan José Turbay.

Las tesis sobre la interpretación y alcance de esta norma son variadas⁴⁹. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado dictaron sentencias encontradas y su interpretación jurisprudencial no ha sido consistente. Esto sería lo que Hugo Palacios Mejía llamaría “la improvisación doctrinal”.

La Corte, en sentencia del 18 de agosto de 1972, declaró inexecutable, sin salvamentos de voto, algunos de los artículos de la Ley 33 de 1971, que autorizaba a la Caja de Crédito Agrario para emitir bonos y facultaba a la Junta Monetaria para señalar las tasas de interés que las instituciones crediticias podían reconocer. La argumentación estableció que los “reglamentos constitucionales”⁵⁰ emanan de una facultad *exclusiva* que le da la Constitución Nacional al gobierno y que por lo tanto el Congreso no puede legislar en materias relacionadas con el Banco de Emisión y el ahorro privado. Los tratadistas han considerado que esta sentencia rompe la unidad de la Constitución Nacional puesto que de acuerdo con la cláusula general de competencia establecida en el artículo 76, es el Congreso quien hace las leyes⁵¹.

En sentencia del 15 de diciembre de 1973, la Corte declaró inexecutable buena parte del articulado de la Ley 7 de 1973 “por la cual se regula sobre la emisión, se dan unas autorizaciones al gobierno para celebrar un contrato, se adicionan las facultades de la Junta Monetaria y se dictan otras disposiciones”⁵². La Corte

⁴⁶ Constitución Nacional, Artículo 120, Ordinal 15.

⁴⁷ Constitución Nacional, Artículo 120, Ordinal 14.

⁴⁸ *Ibidem*, Historia..., p. 252-256.

⁴⁹ Palacios Mejía, *Ibidem*, p. 243-273.

⁵⁰ Este término fue trasladado del derecho francés a nuestro derecho. Véase, por ejemplo, la intervención de Enrique Pardo Parra en el Senado de la República: *Anales del Congreso* No. 73, jueves 16 de noviembre de 1978.

⁵¹ En forma general, pues hay excepciones: Artículo 76, Ordinal 12 en 1968, y 121 y 122 en 1979.

⁵² Ministerio de Gobierno, Oficina Jurídica. *Leyes de 1973*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1974, p. 64.

reiteró en parte⁵³ su interpretación anterior, o sea la de que el Congreso no podría intervenir en el Banco Emisor puesto que esta facultad era exclusiva del Gobierno. Sin embargo no se declararon inconstitucionales algunos de los artículos acusados referentes a la Junta Monetaria.

En mayo de 1974 el Consejo de Estado se había declarado inhibido para fallar sobre el decreto 678 que permitía el establecimiento de Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Los demandantes no habían acusado el Decreto 677 de 1972 que establecía los UPACS. Aunque no hubo fallo, el Consejo sí estableció algunos puntos doctrinales, como por ejemplo que la facultad establecida en el numeral 14 del artículo 120 da al gobierno un poder pleno e ilimitado para legislar sobre el ahorro privado, que no se requiere un mandato legal previo para ejercerlo, que las facultades están limitadas en cuanto no pueden referirse a persona distinta de intermediarios financieros.

La sentencia sobre las UPACS solo vendría a conocerse en febrero de 1976. No fueron aceptados los argumentos de la demanda por el Consejo de Estado. Este estableció la siguiente interpretación: a) Los decretos dictados con base en el ord. 14 del Art. 120 tienen fuerza de ley y por consiguiente pueden derogar leyes anteriores; b) Estos decretos no deben crear entidades de derecho público o privado. Al contestar algunos de los argumentos de la demanda, el Consejo aclaró que la Junta de Ahorro es: a) Una entidad consultiva y b) Que las corporaciones de ahorro y vivienda habían sido creadas voluntariamente por entidades privadas.

El gobierno del presidente Pastrana con los antecedentes jurisprudenciales de la Corte, procedió en 1973 a dictar los decretos Nos. 98 y 265 mediante los cuales se establecían los Fondos Regionales de Capitalización Social y de paso se definía que las cesantías de los trabajadores particulares eran ahorro privado. Estos decretos fueron demandados ante el Consejo de Estado por inconstitucionales e ilegales. El Consejo de Estado, en sentencia del 14 de junio de 1974, calificada por Vidal Perdomo como "brillante pieza jurídica"⁵⁴, declaró la nulidad de la mayoría de las disposiciones contenidas en los dos decretos impugnados. La interpretación del Consejo es en muy pocas palabras la siguiente: a) Corresponde al Congreso hacer las leyes. Los reglamentos constitucionales dictados por el gobierno como suprema autoridad administrativa no pueden modificar o derogar las leyes a menos de que un nuevo precepto constitucional derogue la norma preexistente al trasladar la competencia del Congreso a la administración: es la "deslegalización". b) La facultad otorgada por el numeral 14 del artículo 120 supone la preexistencia de las personas jurídicas; es el Congreso quien tiene la facultad de crearlas y de determinar el régimen que las cobije. c) Las cesantías no son ahorro: la legislación laboral establece que los trabajadores tienen derecho a la cesantía y los patronos la obligación de pagarla al terminarse el contrato; se trata de una deuda, en otras palabras, la cesantía es un ingreso diferido.

La anterior sentencia del Consejo de Estado contiene la interpretación más restringida que se ha dado hasta el momento sobre el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional. Sin embargo, al comparar esta decisión con lo que el legislador debatió en 1968, es evidente que se dió a la norma un alcance superior al previsto.

⁵³ Once magistrados salvaron su voto, y la sentencia fue aprobada al sortearse un conjuer y éste aprobar la tesis descrita.

⁵⁴ Vidal Perdomo. "Derecho Administrativo", *Ibidem*, p. 368.

El Acto Legislativo N° 1 de 1979, deroga el numeral 14 del artículo 120, y reforma el numeral 22 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, así:

“Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: 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; intervenir en el Banco de Emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado”.

La facultad de intervenir en el Banco de Emisión y en el ahorro privado que tenía el Gobierno, queda así supeditada a una ley marco que el Congreso deberá dictar. El numeral 22 del artículo 120 de la Constitución Nacional también fue reformado y su redacción final es como sigue:

“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, intervenir en el Banco de Emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el numeral 22 del artículo 76”.

El significado que tiene este cambio dentro de nuestra Constitución Nacional es difícil de calcular. Las discusiones que se presentaron a raíz de la jurisprudencia en torno a la interpretación del numeral 14 del artículo 120, siguen siendo válidas hoy en día: ¿Cómo va a interpretar el Consejo de Estado y cómo va a interpretar la Corte esta facultad trasladada ahora a una ley marco dictada por el Congreso de la República? ¿Cómo van a ser fallados leyes y decretos emanados de dicha ley marco? ¿Cómo podrá el gobierno manejar la economía del país si se presentan cambios inesperados a nivel nacional o internacional?

Los interrogantes planteados solamente encaran el problema general. Desde el punto de vista práctico se podrían enumerar las siguientes dificultades que se le presentarán al gobierno una vez que estas normas entren en vigencia⁵⁵. Si se quieren introducir reformas al régimen recientemente dictado para el Banco de la República, o a las tasas de interés, o a las corporaciones de ahorro, ¿cómo va a proceder el gobierno?

La reforma de 1979 es inconsistente en este punto y además plantea una contradicción: si se trataba de devolverle al Congreso las facultades que la reforma de 1968 le había quitado, y así lo expresan los ponentes y el Presidente de la República en su mensaje al sancionar el Acto Legislativo N° 1 de 1979⁵⁶, cómo puede ser que introduzcan dentro de las normas transitorias la posibilidad para el gobierno de seguir disfrutando del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional durante dos años? Parece ser que, a pesar de lo que públicamente se

⁵⁵ Dentro de los artículos transitorios enumerados en el Artículo 63 del Acto Legislativo No. 1 de 1979, encontramos que el literal i) dice: “Durante dos años mientras el Congreso dicta las normas generales a que se refiere el numeral 22 del Artículo 76 sobre intervención en el Banco Emisor y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado, el gobierno podrá ejercer sin sujeción a ellas, la atribución conferida en el numeral 22 del Artículo 120”.

⁵⁶ Presidencia de la República de Colombia. *Reforma Constitucional*. Acto Legislativo Número 1 de 1979 (sin fecha). p. 38-39.

afirma, no se cree en la capacidad legislativa del Congreso, por lo menos en lo que se refiere a las leyes marco establecidas en el ordinal 22 del artículo 76 de la Constitución Nacional. Esta interpretación toma características más definidas cuando se ve que el gobierno ya comenzó a dictar decretos basado en estas normas transitorias: los decretos números 252 de febrero 11 y 340 de febrero 19 del presente año, sobre controles a las corporaciones de ahorro y la intervención presidencial en el Banco de Emisión, respectivamente.

El actual gobierno dispone entonces de los medios expeditos para manejar el Banco de la República y el ahorro privado. Será a partir de diciembre de 1981 cuando se presenten los problemas para el manejo ágil y flexible de la economía nacional. Tal vez para ese entonces ya se esté pensando en otra reforma para solucionar los problemas no previstos en 1979...

La futura reforma constitucional ya la propuso Alberto Lleras, no en torno a la facultades extraordinarias, sino en forma amplia sobre toda nuestra estructura constitucional:

“Hace tiempo vengo hablando —no proponiendo, que ya no es mi función— de que el liberalismo se empeñe en desmontar el sistema monárquico que se ha establecido en el país, y que es causa fundamental de las perturbaciones y corrupciones de la democracia. El desarrollo desproporcionado del país no permite, ni aconseja que todas las decisiones se tomen, como hoy ocurre, por una sola persona en acuerdo con un funcionario elegido por ella, como es el gobierno de Colombia, integrado como dice la Carta, por el Presidente y el ministro del ramo. La creciente debilidad del Órgano Legislativo que entrega sus facultades al Presidente, hace de este último un monarca con más poder del que ejercieron todos sus antecesores, aún en transitorias dictaduras. La pesadez y casi letargia del régimen político nace de esta conformación. Aparte de que la elección a término fijo, sin revisión posible por un electorado opuesto o insatisfecho por alguna modalidad del régimen, hace —al contrario de lo que se propuso el constituyente colombiano— que se consagre la inestabilidad y se perpetúen las situaciones confusas o equívocas y los conflictos entre los órganos del poder, cuando se susciten. He escrito que un jefe de Estado, con poderes muy limitados y precisos, ese sí por un término fijo, para que preserve la continuidad del poder, debería ser quien, de acuerdo con el Congreso, eligiera al Jefe del Gobierno de la Nación, que debería estar sujeto a la opinión expresada por el Congreso y a los votos de confianza o desconfianza sobre sus actuaciones. Tratar, como ha sido la tendencia antiliberal de Colombia, de endurecer artificialmente al gobierno para que soporte los embates de la opinión descontenta dentro de un período prefijado, es precipitarse gradualmente a la monarquía dictatorial y a la irresponsabilidad del Congreso, que es siempre el primero en someterse a si-

tuaciones que no puede alterar. Casi todo el mundo liberal tiene un sistema semejante a éste, que se defiende de la inestabilidad por la capacidad de disolución del Congreso cuando se presenta un conflicto sin aparente alternativa. Aquí lo condenamos de inmediato y a priori como nefasto y propenso al desorden. No hay un desorden más grande que la institucionalización de la monarquía dentro de un régimen aparentemente liberal y con un disfraz de democracia organizada”⁵⁷.

⁵⁷ *El Tiempo*, viernes 25 de enero de 1980.

Facultades extraordinarias⁵⁸

En 1979 el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional fue modificado en la siguiente forma: ⁵⁹

“A solicitud del gobierno, revestir pro-tempore al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

“El Congreso podrá en todo tiempo, y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los decretos así dictados”.

Con esta reforma se pretenden dos cosas: a) Que sea exclusivamente el gobierno quien solicite las facultades extraordinarias y b) Que el Congreso pueda legislar en todo tiempo y sobre las mismas materias objeto de la delegación.

Espinosa Valderrama en su ponencia para primer debate en el Senado, en la segunda vuelta⁶⁰ explica claramente el objetivo de la primera enmienda: “Se establece, empero que solo podrán otorgarse a solicitud del Gobierno y no por iniciativa de algunos parlamentarios que no completaban sus proyectos y apelaban al expediente fácil de autorizar al Ejecutivo para que lo hiciera”. El ponente reconoce explícitamente las dificultades que se le presentan al Congreso para legislar, en abierta contradicción con la motivación general que se dio para la reforma al Congreso.

El párrafo introducido al artículo 76 numeral 12, elimina una de las excepciones existentes a la cláusula genral de competencia, es decir, que es al Congreso a quien corresponde hacer las leyes. En esta forma se anulan algunos de los argumentos de la Corte Suprema de Justicia, que como vimos respecto al ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional, sostenía la exclusividad que el Ejecutivo tiene para la aplicación de ciertas normas, que le permitían “legislar”.

Restrepo Piedrahita⁶¹ al hacer el estudio del origen de las facultades extraordinarias, relata cómo éstas eran hasta 1886 autorizaciones que se le concedían al Ejecutivo para prevenir situaciones de orden público⁶². De 1886 a 1914 se dictaron leyes de autorizaciones que permitían al Gobierno dictar normas de diverso orden, iniciándose la “desconstitucionalización” de las facultades extraordinarias, pues el constituyente en 1886 consideró que ellas eran exclusivamente para que el Ejecutivo pudiera sortear problemas de orden público. A partir de 1914 el Congreso aplica extensivamente el ordinal 10 del artículo 76 y la Corte Suprema de Justicia respaldo jurisprudencialmente esta interpretación.

La evolución de las facultades extraordinarias corresponde a la evolución del Estado en el Siglo XX: el Ejecutivo toma para sí las facultades que en la

⁵⁸ Restrepo Piedrahita, Carlos. *Las facultades extraordinarias, pequeña historia de una transformación*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1973.

⁵⁹ Presidencia de la República de Colombia. *Reforma Constitucional*. Acto Legislativo Número 1 de 1979 (sin fecha). Artículo 14.

⁶⁰ *Anales del Congreso* No. 54, jueves 2 de agosto de 1979.

⁶¹ *Ibidem*, p. 11-14.

⁶² Constitución de 1886. Artículo 76, Numeral 10 “Revestir, *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija, o las conveniencias públicas lo aconsejen”.

tradicional división de los poderes residían solamente en el poder legislativo. Para el autor citado se requeriría que la Ciencia Política imaginara “por qué medios efectivos se previene el peligro de que el poderío arrollador del Ejecutivo invada la totalidad del Estado como una implacable fuerza de ocupación”⁶³.

El cambio introducido al artículo 76 numeral 12 significa entonces que el Congreso teóricamente recupera para sí parte de su facultad legislativa. Sin embargo no es previsible que este cambio sea benéfico, ya que cuál será la seguridad jurídica del país si dos poderes legislan al mismo tiempo sobre una misma materia? Por ejemplo, si el Congreso otorga al Presidente facultades extraordinarias para reformar un código de Procedimiento Penal, será posible que lo que determine el Ejecutivo sea a la vez resuelto en otra forma por el legislativo, todo ello dentro del marco constitucional?

Es probable que la anterior situación no se presente y que la reforma constitucional ofrezca en este punto un simple cambio político-teórico. Sin embargo, no se puede ignorar el hecho de que si a un órgano del Estado se le dan ciertas facultades es para que las ejerza y no necesariamente para que permanezca estático.

⁶³ *Ibidem*, p. 253.