

EVOLUCIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA (1950-1975)

EL CASO DE COLOMBIA

CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA *

1. UN MUNDO QUE SE DERRUMBA

1.1. *Una crisis catastrófica*

En las postrimerías de la primera mitad del siglo veinte y los inicios de la segunda, la nación y el Estado colombianos se encuentran en una frágil coyuntura. En 1946, por la división del liberalismo en la elección presidencial, había ocurrido un inesperado cambio de partidos en el gobierno: la “república” liberal” (inaugurada en 1930) fue sustituida por el “milenio conservador”. El relevo de partidos, formalmente cumplido dentro de las reglas políticas que asignan la victoria al candidato que obtenga simple mayoría frente a sus contendientes (Digr. 1) desencadenó una de las más estremecedoras y catastróficas crisis de la historia nacional. En 1947 se abrió el sombrío ciclo de la *violencia*, que duró una década (Digr. 2). El 9 de abril de 1948 fue asesinado el caudillo popular Jorge Eliécer Gaitán. El 9 de noviembre de 1949 fue cerrado el congreso a culatazos. El día 27 del mismo mes fue elegido presidente el doctor Laureano Gómez, con lo cual se alcanzaba el primer objetivo básico de la técnica de *violencia estatal*. El partido liberal, implacablemente perseguido e impedido por ello para participar en la elección, no pudo aproximarse a las urnas. Acosado por la *violencia estatal*, el partido liberal tuvo que refugiarse en las catacumbas.¹ Tal, en rasgos veloces, la circunstancia política colombiana al comenzar la segunda mitad del siglo.

* Presidente de la Sección Colombiana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y director del Departamento de Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia.

¹ El partido liberal, que tenía una extensa red de juntas directivas departamen-

Pero como lo que entonces estaba ocurriendo y lo que inmediatamente después sucedió eran la prolongación de una cadena de acontecimientos precedentes, necesario es rememorarlos sucintamente para una comprensión más adecuada de la ulterior evolución.

1.2. Comienzo de la “república liberal”

Sin estremecimiento perturbador del orden público tuvo lugar en 1930 el relevo del partido conservador que durante 45 años ininterrumpidos había gobernado al país. Comenzó la “república liberal”.² Podría imaginarse que este cambio político fue también en alguna medida una consecuencia rezagada de la Primera Guerra Mundial en el ámbito colombiano.³ En Europa de entonces sólo sobrevivieron las formas monárquicas

tales y municipales, quedó totalmente desarticulado. Las juntas o directorios se desintegraron por razones de fuerza. La prensa liberal fue amordazada. El autor de este informe, entonces vicepresidente del directorio liberal de Bogotá, acompañó en una ocasión al expresidente de la república Dr. Eduardo Santos y al jefe del liberalismo, Dr. Carlos Lleras Restrepo, a una reunión clandestina, tenida en un cobertizo oculto de un barrio popular bogotano con veinte partidarios que se atrevieron a correr el riesgo. La noche anterior, las casas de los liberales en ese sector habían sido agredidas a balazos.

² El expresidente de la república doctor Carlos Lleras Restrepo ha iniciado la publicación de unos *Borradores para una historia de la república liberal* (Bogotá, Editorial Nueva Frontera Ltda. 1975). El tomo I ha recogido los capítulos ya publicados en su semanario *Nueva Frontera*. “En nuestra opinión —dice— el cambio de régimen político, marcado en el calendario con aquel día de febrero de 1930 en el cual elegimos presidente de la república al doctor Enrique Olaya Herrera, estuvo precedido como todas las grandes transformaciones históricas de un largo proceso que no todos podían ver; pero se anunció ya claramente en las jornadas del 8 y 9 de junio de 1929. La debilidad política del conservatismo, carcomido por profundas divisiones, había quedado al desnudo y la crisis económica mundial comenzaba ya a golpear a nuestras puertas” (pág. 4). El sociólogo e historiador de las ideas liberales en Colombia, doctor Gerardo Molina, opina que en 1930 “no hubo propiamente una victoria liberal sino un derrumbe del conservatismo, determinado por su división irremediable en 1929 y por el peso de sus inmensos errores” (*Las ideas liberales en Colombia, 1915-1934*, Bogotá, Colección Manuales Universitarios, Tercer Mundo. 1974, p. 234). Entre las causas económicas del cambio de gobierno en 1930, señala: “e) Contribuyó igualmente al desplome del régimen la inflación desatada. El exceso de capitales de procedencia extranjera, el auge de las exportaciones, el escasisimo favor dispensado a la producción de bienes y servicios, la conversión de los trabajadores rurales en consumidores urbanos, y la consiguiente alza de costos y de precios, todo avivó el proceso inflacionario con las inevitables secuelas políticas. f) A más de esos factores internos, actuó a fines de 1929 uno de proporciones mundiales. Fue la crisis general, que cerraba para Colombia la posibilidad de más empréstitos y ponía en aprietos nuestro comercio exterior, por el deterioro de los precios de las materias de exportación y por la baja de la demanda” (Ibid. p. 236).

³ Como lo sería en España también en 1931, donde la república sucedió a la monarquía.

democráticas. Las demás fueron arrolladas por la corriente reformadora, modernizadora, del estado.⁴ El efecto de demostración que la evolución política y el constitucionalismo social europeos de la primera posguerra irradiaban, se extendió a América Latina y en Colombia fue manifiesto su impacto.⁵

1.3. Conservatización de la mentalidad liberal

El partido liberal triunfante renunció a la tradición nacional decimonónica según la cual cada partido que conquistaba el gobierno hacía “su” constitución para el Estado y prefirió mantener la de ideología esencialmente conservadora, vigente desde 1886. O se había acomodado a su espíritu (es decir, se había conservatizado la mentalidad liberal) o consideró que era llegada la hora de medir a los conservadores con la dura vara de su propia invención. Las dos hipótesis son igualmente válidas y simultáneamente posibles. Su demostración no sería complicada. Sin embargo, el reformismo liberal que en 1936 se concretó en el acto legislativo ⁶ número 1 de ese año rompió —en la letra— una de las vértebras cervicales del sistema constitucional de 1886: derogó los artículos confesionales ⁷ de la constitución.

El *Estado autoritario centralista* y el *confesionalismo* eran las dos coordenadas del régimen político de 1886. Atacarlo constituía un reto espectacular y un riesgo incalculable. Las nuevas mociones injertadas a la constitución sobre función social de la propiedad e intervención del Estado en el proceso económico fueron también motivo para que el partido conservador y su tradicional aliado político, el clero, declararan obcecada oposición a la reforma,⁸ cuya legitimidad fue sistemáticamente descono-

⁴ Ilustra Luis Recaséns Siches: “Después de la guerra subsisten vigorosas sólo aquellas monarquías que han logrado coronar como artístico remate una democracia, sin menoscabarla; dotarla del sentido de la continuidad histórica y brindarle al propio tiempo posibilidades y coyunturas para grandes empresas. De las demás coronas —fracasadas en su misión— algunas se han derrumbado ya más que arrolladas desde fuera, hundidas por sus propios deslices; otras se bambolean en estado ruinoso”. (*El poder constituyente*, Madrid, 1931, p. 134).

⁵ La reforma liberal de la constitución, en 1936, fue inspirado en medida amplia por el constitucionalismo social europeo de la primera posguerra.

⁶ En derecho constitucional colombiano son denominados “actos legislativos” los actos del congreso que reforman la constitución: art. 218 de la C. P.

⁷ Como el 38: “La Religión Católica, Apostólica, Romana es de la Nación; los Poderes Públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social” O el 41: “La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica...”

⁸ Una muestra documental de las tesis de oposición a la reforma es el libro

cida por tales fuerzas hasta cuando sobrevino el acuerdo bipartidario de 1957.⁹

1.4. *Documento histórico del presidente López*

La atmósfera política se contaminó de maligna conflictividad interna. A la amenaza insurreccional de la Iglesia y el Partido Conservador si la reforma era aprobada, respondió el presidente Alfonso López con un vigoroso documento de gran magnitud histórica dirigido al congreso el 23 de marzo de 1936 (Digr. 3). La reforma constitucional de 1936 —imputada como atea y comunizante— fue el incentivo inmediato de la creciente y explosiva oposición que de allí en adelante mantuvieron los adversarios del gobierno y cuya desembocadura fue el sombrío abismo de la violencia.

1.5. *La infección totalitaria*

Simultáneamente, se proyectaban desde Europa hacia América Latina, y particularmente hacia Colombia, las ondas del totalitarismo. El fascismo de Mussolini entusiasmaba a líderes de la juventud conservadora. La toma del poder —la *Machtergreifung*— por Adolfo Hitler aumentó la fiebre filo-totalitaria. La rebelión y victoria del general Francisco Franco contra la tercera república española arrebataron hasta el paroxismo al partido de oposición (Digr. 4). El desencadenamiento y progresión de la Segunda Guerra Mundial dieron impulso aún más vigoroso y sostenido al conservatismo. Las elecciones presidenciales de 1942, en que se enfrentaron dos candidatos liberales, el expresidente Alfonso López y el doctor Carlos Arango Vélez —éste manifiestamente apoyado por el partido conservador— traumatizaron irremediablemente al partido de gobierno. El 10 de julio de 1944 la nación fue conmovida por un golpe militar, a la postre frustrado, pero que alcanzó a poner prisionero al presidente López y a algunos de sus ministros y agentes. Fue decretado el estado de sitio y consejos de guerra verbales juzgaron y condenaron a varios civiles con-

en dos tomos *La constitución de 1886 y las reformas proyectadas por la república liberal*. (Discursos, conferencias y otros documentos), Bogotá, Editorial Centro, 1936.

⁹ Apenas en el pacto bipartidario que fue el plebiscito de 1º de diciembre de 1957 el partido conservador reconoció la legitimidad de la reforma de 1936 cuando en él se expresó que “La Constitución Política de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto Legislativo número 1 de 1947 inclusive...”

servadores y oficiales de las fuerzas armadas. El presidente titular renunció al cargo en 1945 y el resto del periodo¹⁰ fue encargado del gobierno el doctor Alberto Lleras Camargo. Dividido nuevamente el partido liberal por las candidaturas presidenciales de los doctores Jorge Eliécer Gaitán y Gabriel Turbay, resultó triunfante en las elecciones de 1946 el candidato conservador, doctor Mariano Ospina Pérez.¹¹ Como en 1930, también esta vez la transmisión del poder fue formalmente pacífica. Pero así como de 1930 en adelante no se había resignado el Partido Conservador a la pérdida del gobierno, tampoco después de 1946 se consideró el Liberal definitivamente derrotado.¹² Asediado de incertidumbres fue el comienzo del nuevo gobierno. Ya en 1947 se manifestaron los primeros signos inquietantes de violencia. El caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán devino jefe del partido. Empezó a reclutar caudalosas muchedumbres. Su marcha hacia el poder parecía irrefrenable. El 9 de abril de 1948 fue asesinado (Digr. 5). El país se estremeció. Nuevamente fue decretado el estado de sitio. El gobierno logró salvarse del peligro insurreccional. Como prueba de cooperación para evitarle mayores traumatismos al país, representantes del Partido Liberal aceptaron colaborar políticamente con el presidente Ospina Pérez. Pero la lucha de partidos por el poder fue de allí en adelante más porfiada. En mayo de 1949 los ministros liberales se retiraron del gobierno. La decisión sería en noviembre. En las elecciones para corporaciones públicas de junio de 1949, el liberalismo —implacablemente perseguido— logró todavía acreditar su mayoría, aunque ya considerablemente quebrantada. Episodios de típica filiación totalitaria tuvieron como escenario la Cámara de Representantes. Líderes de la minoría de derecha sabotearon las sesiones con vociferaciones, estruendos y silbatos. Armas de fuego fueron disparadas. Hubo congresistas muertos y heridos. En un diario de tendencias extremistas de derecha se pregonaba diariamente en primera página, con gruesos caracteres tipográficos: “*Lo importante no es la paz sino la victoria.*”¹³ En noviembre de 1949 la ma-

¹⁰ Hasta el 7 de agosto de 1946.

¹¹ “Suele ser una regla no escrita de la política colombiana que un partido dividido desde su cúspide hasta la base pierde su derecho a gobernar. Esto ha sido así tanto en la república del siglo xix como en la centuria actual” (Oquis, Paul, “Las elecciones presidenciales 1930-1970”, estudio publicado en el *Boletín Mensual de Estadística*, núms. 268/269, noviembre-diciembre 1973, p. 65).

¹² Véase digresión núm. 1.

¹³ Esta provocadora consigna bélica del *Eco Nacional* (ediciones del 13 al 21 de mayo de 1949) no era otra cosa que un plagio del aforisma de Nietzsche: “*Euch rate ich nicht zur Arbeit, sondern zum Kampfe. Euch rate ich nicht zum Frieden, sondern zum Siege. Eure Arbeit sei ein Kampf, euer Friede sei ein Sieg!*” (yo no os aconsejo el trabajo sino la lucha. Yo no os aconsejo la paz sino la victoria. Que vuestro trabajo sea una lucha, que vuestra paz sea una victoria!).

yoría liberal de la cámara de representantes amenazó con iniciar el procedimiento constitucional de enjuiciamiento del presidente de la República y éste decretó una vez más el estado de sitio y cerró el Congreso, cuyas sesiones ordinarias apenas concluían a mediados de diciembre (decreto número 03520 de 9 de noviembre). Atentado insólito contra la independencia y la integridad institucional de la Corte Suprema de Justicia fue el decreto 3519 de la misma fecha, por el cual las decisiones de la sala plena sobre las demandas elevadas contra los decretos extraordinarios de estado de sitio tendrían que ser adoptadas “por las tres cuartas partes de los magistrados que integran dicha sala”, y no por la sola mayoría absoluta establecida en el código de procedimiento civil. A fines de noviembre, y con el favor de la creciente represión policiaca contra el liberalismo, fue elegido presidente el doctor Laureano Gómez. El partido liberal, cuyo candidato era el eminente estadista doctor Darío Echandía, por falta absoluta de garantías, no pudo participar en el proceso electoral.

2. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN TOTALITARIA

2.1. *El efecto de la guerra fría*

El clima político nacional que en medida considerable había empeorado por el influjo de las emanaciones ideológicas nazi-fasci-falangistas¹⁴ provenientes del continente europeo, fue objeto de nueva contaminación nociva por efecto del estado de *guerra fría* que poco después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial se enseñoreó de la política internacional. El régimen que se inauguró el 7 de agosto de 1950 recibiría aliento decisivo para participar en la cruzada anticomunista universal. Antiliberal obsesivo y obcecado, el gobierno del doctor Gómez tuvo un pretexto oportuno y cómodo en la misión antimaterialista a que se sentía providencialmente llamado para sojuzgar al partido liberal.

Por otra de las no insólitas ironías de la historia, la resonante retórica nietzscheista arrebató a Mussolini y a Hitler, que nada entendían de su pensamiento filosófico. También en Colombia, como queda mencionado, inspiraba a las derechas totalitarias.

¹⁴ Para Benito Mussolini, fascismo, nazismo y falangismo eran la misma cosa como olivos y aceitunos. El 30 de septiembre de 1942 aseveró: “La gran unidad del Eje incluye nazis, fascistas y falangistas españoles. Ya no hay distinción entre fascismo, nazismo y falangismo” (Cit. por Chase, Allan, *op. cit.*, p. vi).

2.2. *Posición ideológica del presidente Gómez*

En su discurso de posesión ante la Corte Suprema de Justicia ¹⁵ enunció las coordenadas de su posición ideológica:

Preciso es limpiar la mente popular de las punzadoras malezas del materialismo histórico... ¹⁶

Las gloriosas tradiciones de la Patria estuvieron suficientemente ancladas en la conciencia del pueblo para poder resistir victoriosamente los embates con que se quiso colocar la Nación sobre la resbaladiza pendiente de un materialismo pragmático cuya proclividad ineludible habría de arrastrarnos al aherrojamiento del estado marxista... ¹⁷

2.3. *El comunismo*

El siguiente año 1951 cuando reunió un congreso monopartidista *ad-hoc* con el propósito de obtener de él un acto legislativo para convocar una asamblea constituyente que diera satisfacción a sus convicciones ideológicas, reiteró:

Desde cuando se idearon las bases de la estructura constitucional que hoy nos rige, ha aparecido en el mundo un fenómeno nuevo, antes no presentado, que socava los fundamentos de la organización social y altera radicalmente el sentido de los conceptos políticos. El comunismo impone a las naciones que todavía hoy pertenecen a la civilización occidental, un sistema de vida y de defensa que los constituyentes no estaban en capacidad de imaginar, pero que los legisladores contemporáneos no pueden desconocer. ¹⁸

2.4. *La disolución de la familia*

El año siguiente, 1952, reiteraba:

¹⁵ El Congreso, clausurado el año anterior, no funcionaba. Tuvo el presidente que tomar posesión ante la Corte Suprema de Justicia. El presidente de esta corporación le dio posesión, acompañada de un discurso de inocultable parcialidad política. El presidente electo lo premió con el nombramiento inmediato para ocupar el Ministerio de Gobierno.

¹⁶ *Diario Oficial* N° 27387 del 17 de agosto de 1950, p. 599.

¹⁷ *Ibid.*, p. 597.

¹⁸ Mensaje en la inauguración de las sesiones del congreso, *Diario Oficial* núm. 27743, 2 de noviembre de 1951, pp. 417 y 418.

En su propósito anticristiano el comunismo empezó por disolver la institución de la familia.¹⁹

2.5. *La contienda entre las leyes morales y las leyes positivas*

Otra de sus aversiones fijas era todo el complejo histórico-político del constitucionalismo liberal y, por tanto, de la filosofía política de la Ilustración y de la Revolución francesa. A la primera constitución del Estado colombiano, la de 1821,²⁰ la incriminó acremente como “la madre de todas las calamidades” nacionales²¹ por su inspiración francesa, la “disolvente y venenosa lección del 89”.²²

Bajo apariencias múltiples e infinitos disfraces se perseguía en el fondo, con diabólica pertinacia, socavar las bases católicas y espiritualistas de la humanidad, encorvándola hacia el ateísmo jacobino, el culto de la diosa razón, o ese deísmo esfumado y difuso del vicario saboyano al que se sobreponen el apetito, el afecto, el instinto, capuz para esconder el propósito hereje y la rabia de la incredulidad.²³

Así fue dable el predominio sin frenos en la constitución de Cúcuta del falsísimo dogma rousseauiano de la voluntad general, como criterio supremo e inapelable de verdad e infalible norma de ética. Fue la consagración de la supremacía de las leyes positivas —cualesquiera leyes— sobre las eternas leyes morales.²⁴

La crisis revolucionaria que estalló en el mundo de 1789 no ha terminado. Es una gigantesca contienda entre el orden y el desorden, entre la jerarquía y la anarquía, entre las leyes morales y las leyes positivas que podían acordarse con ellas u oponérselas.²⁵

¹⁹ *Los efectos de la reforma de 1953*, visión premonitoria de lo que en 1962 llegaría a ser la república conservadora, afianzada y fortalecida por la nueva constitución que en 1953 habría de aprobar la asamblea constituyente. Texto en el diario *El Siglo*, 30 de diciembre de 1952.

²⁰ También conocida con el nombre de *Constitución de Cúcuta* por haber sido esta ciudad de provincia la sede del Congreso constituyente.

²¹ *La madre de todas las calamidades*, artículo en *El Siglo*, 10 de mayo de 1953. Tampoco el *Libertador* simpatizó con la constitución de 1821. Para su concepción del Estado era un estatuto demasiado liberal.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ “Yerros constitucionales”, artículo en *Universitas* (revista de la Universidad Católica Javeriana), N° 4, 1953. pp. 13 y 14. Reproducido también en *El Siglo* del 31 de mayo de 1953.

²⁵ *Ibid.* p. 11.

2.6 La reforma protestante

La fuente de las desdichas nacionales y universales estaba localizada aún más atrás en el tiempo:

En el orden de la ideología política el embrujo maligno arrancaba bastante lejos, desde la reforma protestante que fue ‘una sedición del individuo contra la especie’. Ampliáronla los enciclopedistas con sus embates empecinados contra el orden existente...²⁶

2.7. El tóxico del sufragio universal

El sufragio universal, otro de los tóxicos liberales, le repugnaba a su espíritu:

El sufragio universal inorgánico y generalizado interviniendo en toda la vida social para definir la dirección del Estado, contradice la naturaleza de la sociedad. El manejo del Estado es, por antonomasia, obra de la inteligencia. Una observación elemental demuestra que la inteligencia no está repartida en proporciones iguales entre los sujetos de la especie humana. Por este aspecto la sociedad semeja una pirámide cuyo vértice ocupa el genio, si existe en un país dado, o individuo de calidad destacadísima por sus condiciones intelectuales. Por debajo encuéntranse quienes, con menos capacidades, son más numerosos. Continúa así una especie de estratificación de capas sociales, más abundantes en proporción inversa al brillo de la inteligencia, hasta llegar a la base, la más amplia y nutrida, que soporta toda la pirámide y está integrada por el oscuro e inepto vulgo, donde la racionalidad apenas aparece para diferenciar los seres humanos de los brutos. Este es un fenómeno palmario y evidente de la sociedad desde el punto de vista de la inteligencia.²⁷

²⁶ *Ibid.*, p. 12.

²⁷ *Ibid.*, p. 15. Entre los diversos ingredientes ultrarreaccionarios de la ideología política de este político colombiano puede mencionarse el pensamiento del escritor francés Charles Maurras. De éste, por ejemplo, es la siguiente afirmación: “La démocratie consiste à donner la direction générale et supérieure, le gouvernement et la souveraineté au nombre s’exprimant par la voie des suffrages. Ce n’est pas l’universalité du suffrage qui est à déplorer. C’en est le point d’application et la compétence faussée. C’est sur ce qu’il ignore le plus, c’est sur ce qu’il est le plus incapable de diriger, à savoir l’Etat, l’Etat central et souverain, que le suffrage est consulté, par la démocratie, et c’est là-dessus qu’il fonctionne le plus activement” (*Mes idées politiques*. París, Fayard, 1937, p. 211). Con razón anota Biscaretti di Ruffia que en los Estados autoritarios se ostenta “...un desprecio firme y total por las decisiones provenientes de las masas...” (*Introducción al derecho constitucional comparado*, México. Fondo de Cultura Económica, traducción de Héctor Fix Zamudio, 1975, p. 70).

2.8. *La politificación y la irresponsabilidad*

En el *Mensaje* que dirigió al tardío y efímero Congreso de 1951 para proponerle la convocación de una Asamblea constituyente, resumió su diagnóstico en estos términos:

El pretexto para que la política invada todo el ámbito nacional es el sufragio universal... Con la generalización del sufragio universal se ha eliminado el sentido de responsabilidad de los colombianos...²⁸

2.9. *La insuficiencia de la Constitución de 1886*

La Constitución de 1886, libro sagrado de la ideología conservadora, “síntesis consciente de la personalidad jurídica colombiana”,²⁹ que había sido diseñada en una época ya distante del siglo diez y nueve, para una población escasa, predominantemente rural, ahora desfigurada en su clásica arquitectura ortodoxa por las transacciones heréticas que los dos partidos habían hecho o por las desfiguraciones doctrinales de que la habrían hecho víctima los liberales ateos en 1936, requería que se le devolviera su faz prístina y además que le fueran incorporados nuevos dispositivos doctrinarios y técnicos para que su eficacia instrumental estuviera a la altura de la moderna problemática generada por el comunismo soviético:

...el tiempo que muda los sentimientos de los hombres y su manera de pensar, cambia también el significado inicial de las instituciones. Y así la carta que fuera en 1886 adelanto milagroso sobre todas sus contemporáneas, ya en algunos aspectos se ha quedado en zaga. Sin disminuir la reverencia que merece la obra que nos legaron los constituyentes, parece que ha llegado el momento de intuir lo que hay todavía de incipiente en el plexo sentimental del país y de otear hasta el detalle los episodios recientes de nuestra vida política durante los cuales se quebrantó la fe que los colombianos tenían en la, hasta entonces, indiscutida bondad de los principios constitucionales.³⁰

2.10. *El acto legislativo 1 de 1952*

El Congreso de 1951, aprobó en primera legislatura el proyecto de acto legislativo “sobre convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y regulación de su funcionamiento” y el 9 de diciembre del año siguiente,

²⁸ *Diario Oficial* N° 27743, noviembre 2 de 1951, p. 418.

²⁹ *Ibid.*, p. 417.

³⁰ *Ibid.*, p. 417.

tras la aprobación en segunda legislatura, fue sancionado por el gobierno,³¹ cuyo jefe era ya el doctor Roberto Urdaneta Arbeláez. Por circunstancias de salud el presidente titular había tenido que retirarse del cargo. Las únicas limitaciones funcionales que tal acto legislativo le impuso al organismo constituyente fueron las expresadas en el artículo 7º:

La Asamblea Nacional, por el hecho de ser exclusivamente Constituyente no tendrá funciones legislativas adscritas al Congreso y éste continuará cumpliéndolas en la forma que ordena la Constitución. Dicha Constituyente no podrá modificar el periodo constitucional en curso, del Presidente de la República, del Designado y del Congreso Nacional, salvo en lo referente a la Cámara de Representantes, cuyo periodo puede ampliar, haciéndolo igual al del Senado de la República.

2.11. *La Comisión de Estudios Constitucionales*

Por medio del decreto 0029 de 1953, el gobierno reglamentó el acto legislativo para determinar la fecha de reunión de la asamblea constituyente y la forma de su integración.³² Ya desde mediados del año anterior, al iniciarse el trámite de segunda legislatura del proyecto de acto legislativo, el gobierno (por decreto 1646 de 11 de julio), el Senado de la República (mediante resolución 22 de la misma fecha) y la Cámara de Representantes (resolución 11 del mismo 11 de julio) designaron miembros para integrar la *Comisión de Estudios Constitucionales* que había sido creada por el Ejecutivo con anterioridad (decretos 1338 de mayo 31 de 1952 y 1397 de junio 13 siguiente), con el encargo de “estudiar las reformas que sea conveniente hacer a la Constitución Nacional”³³ en vista de que “a partir de la fecha de expedición de la Constitución que nos rige se han presentado en el mundo cambios y variaciones de carácter político, económico y social, de muy considerable importancia”.³⁴ Las labores de la comisión concluyeron el 10 de febrero de 1953³⁵ con el envío que hizo al gobierno del proyecto acordado.³⁶

³¹ Su nomenclatura es acto legislativo núm. 1 de 1952, promulgado en el *Diario Oficial* núm. 28075, del 12 de diciembre de 1952.

³² *La Historia del Acto Legislativo N° 1 de 1952* en sus dos legislaturas se contiene en volumen editado en 1953 en la Imprenta Nacional.

³³ Artículo 1º del decreto 1338.

³⁴ Considerando segundo del decreto 1338.

³⁵ Las deliberaciones y los documentos que fueron objeto de estudio en la Comisión de Estudios Constitucionales han sido transcritos en dos volúmenes editados por la Imprenta Nacional en 1953, con el título *Estudios Constitucionales*.

³⁶ *Ibid.*, t. II, pp. 391 y ss.

2.12. *Conservadores adversos*

El gobierno acogió en parte las ideas propuestas por la comisión y remodeló el proyecto que habría de ser sometido a la Asamblea constituyente,³⁷ cuyas sesiones deberían iniciarse el 15 de junio. Un sector del Partido Conservador tuvo la franqueza de declararse adverso al proyecto de reforma.³⁸ Todo el Partido Liberal la rechazó abiertamente.³⁹ El autorizado constitucionalista Tulio Enrique Tascón lo anatematizó con la denominación “*proyecto de Constitución totalitaria*”. En el último de sus libros⁴⁰ emitió este juicio:

³⁷ Con una exposición de motivos dirigida a la Constituyente, el ministerio de gobierno publicó el proyecto con el siguiente título: *Proyecto de Reforma Constitucional que el Gobierno presenta a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente de 1953*, Imprenta Nacional, 1953.

³⁸ El juriconsulto Emilio Robledo Uribe declaró públicamente: “...esta reforma constitucional no puede por sí destruir la desconfianza recíproca de los partidos... No podrá de ninguna manera restablecerse la normalidad y el país tendrá que ser gobernado por las facultades extraordinarias... La reforma institucional (sic), en consecuencia, será un papel condenado a ser colgado de un gancho” (Declaraciones al diario *El Espectador*, el 10 de junio de 1953, p. 13). También el jurista conservador Alberto Zulueta Ángel se manifestó adverso: “...se trata de un cambio fundamental en la estructura del Estado colombiano. Creo que ese cambio no corresponde a la tradición democrática y civilista del país ni a la genuina doctrina conservadora. A esa doctrina, sintetizada en la expresión ‘libertad y orden’, se le ha suprimido la primera palabra” (*Ibid.*).

³⁹ El expresidente Darío Echandía pudo decir: “Antes de leer el proyecto de reforma constitucional por que usted me pregunta, yo pensaba que los conservadores de Colombia se llamaban así porque creían que la mejor manera de realizar el orden y la paz en el país consistía en conservar las bases tradicionales de la organización del Estado colombiano. Pero ahora resulta que los actuales conservadores piensan al contrario; que el orden y la paz se realizan destruyendo todo lo que signifique tradición jurídica del país” (*Ibid.*, p. 1). El eminente jurista y catedrático, doctor Antonio Rocha, se expresó así: “...el artículo 13 (del proyecto), número agorero por cierto, erige en delito de traición a la patria y dice que será juzgado y penado como traidor el colombiano que en el país o en el exterior atente de palabra o por escrito al prestigio de las autoridades y de las instituciones del país. Eso de ‘atentar al prestigio de las autoridades y de las instituciones’ inquieta naturalmente a todo el que estime que no estará de acuerdo incondicional o irrazonadamente con los gobiernos próximos y que una mera opinión en contra de su actuación, aun expresada verbalmente, se tome como un atentado delictuoso”. Y agregaba sobre otro de los aspectos cardinales del proyecto: “Se insiste mucho en el proyecto en el imperio de la ley moral y de su primacía sobre la ley positiva. Basta que una autoridad administrativa o judicial estime que cualquier ley viola lo que ese funcionario tenga por ley moral, para que pueda no aplicar la ley escrita sino la que en su conciencia estime como moral. Eso es incierto, vago y peligroso” (*Ibid.*, p. 13).

⁴⁰ *Historia del derecho constitucional colombiano*, Bogotá, ed. Minerva, 1953, pp. 262/263. El profesor Alfonso López Michelsen la calificó “Constitución falangista” (*Cuestiones Colombianas*, México, Impresiones Modernas, S. A., 1955, p. 385).

El 9 de junio de 1953 publicó el gobierno su tan anunciado proyecto de enmiendas a la Carta, el que fue recibido con notorio rechazo por la opinión de todos los partidos, ya que él en su espíritu acababa con la democracia establecida en Colombia desde el primer día de su emancipación.⁴¹

2.13. *Constitución y realidad constitucional*

La naturaleza auténtica de un régimen político no está reflejada plenamente en las formas o fórmulas jurídicas que lo definen. Hay grados diversos de discrepancia entre ellas y la realidad política.⁴² No es suficiente conocer la letra y el espíritu de una constitución política para deducir su efectividad. La substancia de las instituciones políticas está compuesta por ingredientes normativos y humanos. La calidad, la intención, el espíritu, la conducta de los gobernantes y de los gobernados son términos decisivos de la ecuación institucional.

2.14. *Fisonomía del Estado totalitario*

Si al régimen prospectado por el gobierno conservador de 1953 se le analiza con los criterios que la moderna teoría política se ha esforzado en precisar para la fijación de los rasgos fisonómicos del género Estado totalitario (Digr. 6), acaso no podrían identificarse con plena claridad en el texto del proyecto todos los elementos definitorios o configuradores de ese sistema de dominación. Sin embargo, un politólogo suizo ha observado con acierto:

La dificultad de la definición (del sistema totalitario. Crp.) consiste en que el Estado total contiene una serie de elementos de la tradicional dominación por la violencia (*Gewaltherrschaft*) que apenas mediante su adición y asociación con una ideología revolucionaria integran lo fundamentalmente nuevo del totalitarismo. Por lo demás, esto nuevo no se puede aprehender y describir a partir de lo institucional. Pues sus rasgos decisivos son visibles en el *manejo fáctico del poder* y no en las normas de la Constitución del Estado. Su característica esencial

⁴¹ *Op. cit.*, pp. 262 y 263.

⁴² La clasificación "ontológica" de las constituciones diseñada por Loewenstein —normativas nominalistas y sen.ánticas— transparenta con acierto este fenómeno. El coeficiente mayor o menor de conformidad de la praxis política con el texto constitucional acredita la autenticidad o inautenticidad del sistema. *Verfassungslehre*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1959, pp. 151 y ss.

reside en la relación práctica y no en la teórica entre gobernantes y gobernados.⁴³

2.15. *Totalitarismo criollo*

Si se tiene en cuenta que el gobierno inspirador y promotor de la reforma era un régimen de terror, como no se había conocido antes en la historia de Colombia; que su “derecho al terror”⁴⁴ era ejercido con el designio de destruir, de aniquilar al partido adversario; que se diseñaba en la praxis gubernamental el intento de hacer prevalecer en el Estado una doctrina política; que el incipiente Estado de derecho que se hallaba en proceso de formación fue retrogradado a una adusta forma de Estado opresor; que todos los recursos de fuerza física estatal a disposición de los dominadores y sus secuaces fueron puestos en acción, sin contemplaciones, contra el partido liberal y los exigüos núcleos de extrema izquierda, y que la prensa y demás medios de comunicación no gobiernistas fueron asfixiados y silenciados (Digr. 7), se tienen los signos suficientes y evidentes para justificar la calificación aproximada de especie de *totalitarismo criollo*. Podría pensarse —sin que ello atenúe la substancia del proyecto— en un fenómeno *neo-autoritario*, para significar con el vocablo que el autoritarismo tradicional implícito en la constitución conservadora de 1886 iba a ser fortalecido con nuevos ingredientes antidemocráticos y antiliberales. Observa con propiedad Franz Neuman que el fascismo surgió no como reacción contra el comunismo, sino para aplastar el movimiento democrático⁴⁵ (Digr. 8).

2.16. *El célebre artículo 13 del proyecto*

El artículo 13 del proyecto es muy revelador:

El colombiano, aunque haya perdido la calidad de nacional, que fuera cogido con las armas en la mano en guerra contra Colombia, o que en el exterior ejecute actos que tiendan a deshonar a la República, o que se comprometa en actividades subversivas contra el régimen interior

⁴³ La cita procede de un excelente artículo titulado “Totalitar-ein Modewort?” en el diario *Neue Zürcher Zeitung*, del 14 de marzo de 1963, firmado con las iniciales R. R.

⁴⁴ El estudio precitado hace énfasis en que el “derecho al terror” es sin duda un elemento central de la dominación totalitaria.

⁴⁵ “*Der Faschismus entstand nicht als Reaktion auf die kommunistische Gefahr, sondern zur Unterdrückung der demokratischen Bewegung...*” (*Op. cit.*, p. 255).

del Estado, o que de palabra o por escrito atente al prestigio de las autoridades y de las instituciones del país, será juzgado y penado como traidor.

2.17. *El retorno de lo derogado*

Se restablecía el régimen constitucional confesional originario de 1886, que el partido liberal había derogado en 1936 en la letra de la constitución. La educación pública oficial volvería a ser “organizada y dirigida en concordancia con los dogmas y la moral de la Religión Católica”. El concordato de 1887 era reforzado en su vigor normativo de derecho internacional público. Se eliminaba la potestad del Congreso de decretar expropiaciones sin indemnización por motivos de equidad. La prensa era instituida como “servicio público”, con lo cual quedaría al inmediato y abusivo alcance reglamentario del Ejecutivo. Las sociedades secretas —entiéndase la francmasonería— eran prohibidas. Se restituía la filosofía jusnaturalista que la constitución de 1886 proclamaba y que la reforma liberal de 1936 había sustituido por la del solidarismo social. La asistencia pública dejaría de ser función del Estado para serlo apenas de la iniciativa privada. El contralor general de la República no sería elegido por la Cámara de Representantes sino designado por el Ejecutivo. En lugar de 150 días de sesiones ordinarias del Congreso, el periodo quedaría reducido a 90. “*La ley positiva se entiende subordinada a la ley moral*”: tal enunciado sería la piedra angular para la interpretación de la ley.⁴⁶ El régimen electoral fundado en el sufragio universal era transformado. Las dos cámaras legislativas tendrían en lo sucesivo origen diferente. Trazas corporativas se observan en la formación del Senado. El ya extremado mecanismo de estado de sitio, regulado en el artículo 121 de la Constitu-

⁴⁶ El doctor Laureano Gómez era un frenético antipositivista. Decía: “...las legislaciones positivas que los hombres han establecido en una incontable diversidad para la regulación de las naciones, jamás determinaron por sí solas el buen gobierno, del cual se encuentran ejemplos aun en aquellos pueblos que tuvieron leyes inicuas y aberrantes. Por el contrario, la humanidad no ha conocido caso ninguno de buen gobierno sino donde el gobernante obedeció sin reticencia las leyes morales... Las anotaciones anteriores son oportunas para significar cómo estoy advertido de que la sola sujeción a las normas escritas, yertas y mudables, significa muy poca cosa ante la solemnidad augusta de prometer, como lo he hecho, el obediimiento constante e irrestricto a las normas morales. Una meditación continuada de largos años me tiene convencido de que esa es la base imprescindible del buen gobierno, que no tolera excepción ni debilidad sin que al punto el edificio entero de los mejores propósitos se deshaga” (Discurso de posesión. *Diario Oficial* N° 27387, 17 de agosto de 1950, p. 597) Véase el comentario del Dr. Antonio Rocha nota 39.

ción, y todavía más hipertrofiado por la aplicación e interpretación extensivas y arbitrarias que de él se hacía desde varios años atrás, no parecía suficientemente satisfactorio a los nuevos reformadores. Se proponía que los decretos de carácter extraordinario, dictados en circunstancias de turbación del orden público, podrían continuar vigentes aún después de levantado el estado de sitio, si así lo prefería el gobierno.⁴⁷ La responsabilidad presidencial, que había sido restablecida en el régimen constitucional del año 1910, nuevamente habría de ser abolida. La función tradicional y propia del Congreso de aprobar o no los tratados y convenios internacionales celebrados por el gobierno, quedaba reducida exclusivamente a los “que se refieran a la extensión territorial y marítima de la república”. Todos los demás serían de competencia del Consejo de Estado (artículo 141, atribución 8ª), al cual además se trasladaban las funciones de control de constitucionalidad de las leyes y decretos atribuidas hasta entonces a la Corte Suprema de Justicia.

2.18. *Personalización, represión, antiliberalismo*

Las tres líneas cardinales de identificación del régimen prefigurado en el proyecto eran: una densa personalización del poder, un hipertrófico aliento represivo y una decidida postura antiliberal y antidemocrática.

2.19. *Las ilusiones del milenio*

El gobierno y sus partidarios rebozaban de optimismo y entusiasmo. A alguno de ellos se le ocurrió profetizar solemnemente que el régimen se consolidaría hasta el año 2000.⁴⁸ El propio presidente titular proyectó en diciembre de 1952 su fantasía futuraria hasta el año 1962 para imaginar los maravillosos efectos que la reforma constitucional debería haber producido en el decenio siguiente a su aprobación:

⁴⁷ Tal había sido la práctica inconstitucional hasta 1910. De este año en adelante quedó explícitamente establecido que los decretos extraordinarios de estado de sitio no derogan las leyes sino que apenas suspenden transitoriamente las que sean incompatibles con tal estado y que levantado éste dejan de regir aquéllos y recobran su imperio las leyes suspendidas. (Acto legislativo núm. 3 de 1910, art. 33).

⁴⁸ El diario gobiernista *El Siglo*, proclamaba también en el editorial del 11 de junio: “El conservatismo asiste al último y más importante episodio del proceso de su consolidación en el poder”.

Los sucesos de 1952 —decía— robustecieron la tesis enunciada el año anterior de la necesidad de un retoque de las instituciones. Fue aprobado el acto legislativo para llevarla a cabo dentro de una laudable continuidad jurídica. La Convención se reunió y los parsimoniosos y muy meditados ajustes hechos a la Constitución de 1886 dieron a las instituciones fundamentales de la república esa maravillosa adaptación a las exigencias de la sociedad contemporánea gracias a la cual ha sido dable alcanzar un desarrollo jurídico y económico como hace diez años no hubiera podido imaginar ni el más optimista.⁴⁹

2.20. *Rojas Pinilla toma el poder*

El sistemático terror estatal contra el Partido Liberal produjo el resultado de compactar firmemente a los perseguidos. Guerrillas campesinas aparecieron en diferentes lugares del territorio. Los incontables desplazamientos forzados de moradores y pobladores de campos y aldeas aumentaban la presión demográfica sobre las ciudades medias y grandes y contribuían a multiplicar la aversión del régimen. Un sector del Partido Conservador, por diferencias intestinas, se distanció definitivamente del gobierno. La publicación del proyecto de reforma avivó más todavía la repugnancia pública. El gobierno, no obstante, continuaba impertérrito en su empeño de instalar la Asamblea constituyente el lunes 15 de junio de 1953. Pero la antevíspera, sábado 13, el comandante general de las fuerzas militares, general Gustavo Rojas Pinilla, por ocasional y personal desavenencia con el Ejecutivo, se tomó vacilantemente el poder, estimulado por la facción disidente del Partido Conservador⁵⁰ y luego aplaudido sin reservas y con justificado júbilo por todo el Partido Liberal.

⁴⁹ V. nota 19.

⁵⁰ El gobierno de Rojas Pinilla no fue propiamente un “gobierno militar”. Fue una especie castrense de gobierno conservador. El partido liberal fue excluido del reparto que Rojas Pinilla hizo de las posiciones ejecutivas, presionado por los dirigentes conservadores que lo apoyaban. Tiene razón un destacado militar cuando afirma: “El gobierno instaurado el 13 de junio se llamó militar, pero en realidad no lo fue, al menos para patrones colombianos. Nuestra filosofía castrense, neutral y suprapartidista hubiese exigido para merecer tal denominación el ejercicio del poder con y para toda la nación, pues al apoyarse en una sola vertiente ideológica resulta inevitable la identificación con el partido que la profesa” (General Álvaro Valencia Tovar, “Las Fuerzas armadas en el siglo xx”, ensayo histórico publicado en *El Tiempo* de Bogotá, 2 de enero de 1976, p. 6B). Solo que no está claro el concepto de “ejercicio del poder con y para toda la nación”.

3. LA DICTADURA DE ROJAS PINILLA

3.1. *Las primeras intenciones sobre la constituyente*

El militar que se parapetó en la Presidencia de la República había sido uno de los más activos y eficientes instrumentos de represión política del régimen conservador. Sus iniciales promesas de paz, justicia y libertad hicieron pensar en la posibilidad de un giro político favorable a la convivencia de los colombianos.

La Asamblea constituyente se reunió sin embargo el lunes 15, pero el proyecto de constitución fue abandonado. El 18 emitió la Asamblea el acto legislativo N° 1 de 1953, por el cual se legitimaba el título presidencial de Rojas Pinilla hasta el 7 de agosto de 1954 (Digr. 9) y se hacían algunas provisiones para la siguiente elección presidencial. Por decreto 2834 de 2 de julio, el gobierno creó una nueva comisión de estudios constitucionales, con participación minoritaria del liberalismo. Se instaló el primero de diciembre de 1953. Ya el presidente militar había expresado su distanciamiento del propósito del gobierno anterior de sustituir la constitución de 1886 y sus reformas liberales por una nueva. La Asamblea constituyente debería limitarse ahora sólo a "...las enmiendas que la práctica del Gobierno y las características de nuestros días aconsejan".⁵¹ El ministro de Gobierno concretó el pensamiento del Ejecutivo así:

En varias ocasiones el mismo mandatario ha ido exponiendo al país los anhelos oficiales en punto de reforma constitucional. Ha dicho repetidas veces que hay que dar más contenido social a nuestra suprema carta, de acuerdo con las normas de los pontífices romanos, y con la realidad colombiana, sobre todo, reconociendo y respetando los derechos naturales de la familia, y dándole a ésta una fortificadora proyección ha reiterado igualmente que las relaciones entre la Iglesia y el Estado deben corresponder al hecho de un pueblo católico en su casi totalidad. Cree asimismo que la vida y el bien común imponen un reajuste saludable en la formación y funcionamiento del Congreso. Su más alto deseo es el de dejar organizado un sistema judicial de tales condiciones que el débil como el poderoso se sientan en la misma medida amparados por una justicia incorruptible, activa y oportuna, verdadero soporte de la paz social. Tampoco ha ocultado sus propósitos para establecer normas que agilicen la administración pública y la escuden contra cualquier prevaricación. Por último, ha advertido que son indispensables algunas medidas para robustecer económicamente y amparar de conocidos y

⁵¹ Palabras del ministro de Gobierno, doctor Lucio Pabón Núñez durante la instalación de la comisión de estudios constitucionales (*Anales de la Comisión de Estudios Constitucionales* N° 1, diciembre 14 de 1953).

vituperados vicios manzanillescos los departamentos y los municipios. Para el gobierno actual, acogiéndonos de nuevo a las palabras del excelentísimo señor presidente, la reforma de nuestra Constitución debe hacerse, en pocas palabras, según los cánones de Cristo y de Bolívar.⁵²

3.2. Nueva comisión de estudios constitucionales

En la misma fecha de instalación, tres miembros conservadores de la comisión de estudios constitucionales⁵³ presentaron un anteproyecto de reforma constitucional⁵⁴ de tendencia relativamente moderada. Este documento fue la base de las discusiones que se llevaron a cabo en la comisión. El 8 de mayo de 1954 fue enviado al ministro de gobierno el texto del proyecto elaborado por aquéllas.⁵⁵ Ya en 31 de marzo inmediatamente anterior los comisionados doctores Luis López de Mesa y Rafael Bernal Jiménez se habían dirigido por escrito al presidente para decirle:

Al dar por concluida la tarea que vuestro gobierno le encomendó, autorizándola personera de la opinión pública en este proceso de reformas, la Comisión de Estudios Constitucionales aclamó unánime expresar a vuestra excelencia y al gobierno de las fuerzas armadas que presidís, el sentimiento suyo de gratitud por la admirable autonomía de decisión y juicio con que, merced a ella, pudo hacerlo sobremodo amplia y libremente.⁵⁶

3.3. El otro proyecto de reforma constitucional

El nuevo proyecto contenía algunas enmiendas oportunas y acertadas que la experiencia aconsejaba y retoques de redacción en diversos artículos. Proponía innovaciones como la creación del *Consejo Económico Nacional*,⁵⁷ ampliaba el catálogo de los derechos sociales, omitió el ominoso artículo 13 del proyecto anterior,⁵⁸ y fortalecía el principio de *habeas corpus* (artículo 25). La prohibición de la pena capital era reforzada con el precepto de que “nadie será sometido a torturas, ni a penas de

⁵² *Ibid.*, p. 2.

⁵³ Los Dres. Eleuterio Serna, Francisco de Paula Pérez y Rafael Bernal Jiménez.

⁵⁴ Texto en *Anales de la Comisión de Estudios Constitucionales* N° 3, de 22 de enero de 1954.

⁵⁵ *Anales de la Comisión de Estudios Constitucionales*, N° 31, junio 4 de 1954.

⁵⁶ *Anales de la Comisión de Estudios Constitucionales* N° 31, junio 4 de 1954.

⁵⁷ También el proyecto de 1953 preveía este organismo. Substancialmente son idénticos los dos proyectos en esta materia.

⁵⁸ V. núm. 21.

trabajos crueles, inhumanos o degradantes" (artículo 30). El régimen de prensa se conservaba en su fisonomía tradicional de libertad con responsabilidad. Se garantizaba el igual derecho de acceso de los colombianos al servicio público y se establecía que "no habrá discriminación de partido en la provisión de los cargos oficiales sin jurisdicción ni mando", así como también se garantizaba la estabilidad de los funcionarios (artículo 50), principio este reiterado en el artículo 85, según el cual "los funcionarios públicos están al servicio de la comunidad y no de un partido político, ni de organización alguna de intereses particulares". El periodo presidencial se conservaba en cuatro años —como existe desde 1910— lo mismo se previó para la duración anual de las sesiones ordinarias del congreso (150 días), y en materia de régimen de estado de sitio solamente se introducía una variación en el anterior sistema: el gobierno podría, "por graves motivos de conveniencia pública", aplazar o suspender las sesiones ordinarias del Congreso (artículo 92). La responsabilidad presidencial se mantenía, lo mismo que el sufragio universal. La composición del Senado sería mixta, con carácter funcional. A la Iglesia se le satisfacían las reiteradas demandas que a las dos comisiones de estudios constitucionales había elevado.⁵⁹ Tanto el gobierno anterior, como el de Rojas Pinilla, fundaban sus expectativas de consolidación y perduración en el apoyo de la Iglesia.⁶⁰ Por lo mismo, en ambos proyectos se ponía énfasis en la

⁵⁹ La conferencia episcopal de 1951 (21 de noviembre) se dirigió a la comisión para que en el proyecto de reforma se restablecieran los artículos constitucionales del texto original de 1886 que el constituyente liberal de 1936 había derogado (véase nota 7) y se añadieran otros nuevos que harían más protuberante aún el confesionalismo. El texto de este documento se halla transcrito en el tomo I de los *Estudios constitucionales*, pp. 58 y 59. En junio de 1953, la jerarquía eclesiástica extendió aún más sus peticiones a la nueva comisión (V. *Anales...* núm. 5, 30 de enero de 1954). Otra solicitud sobre materias religioso-constitucionales fue enviada por la Conferencia de superiores mayores religiosos (*Anales...*, núm. 16, abril 6 de 1954).

⁶⁰ "En la práctica, entonces, la Iglesia demostraba ser un baluarte del régimen de Gómez", escribe el historiador John D. Martz (*Colombia, un estudio de política contemporánea*, Universidad Nacional de Colombia, 1969, p. 185). Más adelante: "Rojas Pinilla no desconocía la importancia del respaldo de la Iglesia. Ocho días después de asumir el poder fue apoyado por el arzobispo de Bogotá..." (p. 274). "La Iglesia se volvía más afirmativa y el régimen condescendiente más para erradicar el protestantismo en Colombia, y ello se aceptó tácitamente como política oficial hasta 1956" (p. 275). "En 1956 la violencia rural era peor que nunca. La persecución religiosa se había extendido, y altos funcionarios del gobierno sancionaron la persecución a través de declaraciones en que se igualaba el protestantismo con el comunismo" (p. 276). "Como se ve, la relación entre la Iglesia y el Estado bajo los militares era una relación estrecha. El gobierno vinculaba la Iglesia a él tan sólidamente como era posible, aunque hubo indicaciones dispersas de que la aprobación de la Iglesia no era completa. En octubre de 1955, por ejemplo, la publicación oficial *El Catolicismo*, editorializó que la

intangibilidad del concordato de 1887. A la Corte Suprema de Justicia se le imponía la obligación de fallar en término máximo de 30 días las demandas que los ciudadanos presentaran contra los decretos gubernamentales de estado de sitio, con lo cual se aspiraba a erradicar la reprochable costumbre tradicional de que la Corte se abstenía de pronunciarse en tiempo oportuno sobre las acusaciones de la ciudadanía contra tales decretos.

3.4. *La dictadura militar*

Como el del anterior gobierno, este segundo proyecto tampoco fue estudiado por la Asamblea constituyente. El presidente militar, seducido por los audaces y astutos colaboradores de la fracción conservadora que lo rodeó desde la primera noche de su acceso al poder y embriagado por las tentaciones materiales que se le presentaban⁶¹ en escalada impertérrita reeditó una dictadura, monstruosa por lo sanguinaria, además cínica, falaz y mediocre.⁶² Ansioso de ser reelegido para el periodo 1954-1958, obtuvo de la asamblea el 30 de julio de 1954 la expedición de otro acto legislativo (el número 1 de ese año) por el cual se le autorizaba para aumentar en 40 miembros el personal de la Asamblea, de los cuales 38 serían designados por él y los dos restantes por la Iglesia Católica.⁶³

política de la Iglesia no implicaba necesariamente solidaridad total. Esto era una respuesta a la afirmación de Rojas Pinilla de que la Iglesia “bendice al gobierno que, a su turno, protege los intereses de la Iglesia y está convencido que el mayor servicio que se pueda prestar al país es el de ayudar a la Iglesia en su campaña de solidaridad cristiana” (p. 277).

⁶¹ “Las pruebas recibidas por el Senado colombiano en 1957 (durante el juicio político que le fue seguido, Crp.) mostraban que las posesiones de Rojas Pinilla se habían incrementado de 200 000 pesos a 8 000 000 en cuatro años, excluyendo los haberes de su compañía ganadera. Los cargos también incluían la entrega forzada por parte de varios bancos de \$ 700 000, sin garantía, en préstamos a su familia y amigos” (Martz, *op. cit.*, p. 285).

⁶² Martz, *op. cit.*, relata con minuciosa prolijidad cronológica el proceso de la dictadura de Rojas Pinilla, pp. 221 a 343. Rasgo protuberante de esta dictadura pseudoperonista fue el de su sistemática persecución a la prensa. Martz lo fija con precisión: “...uno de los temas que se encuentran a lo largo de cualquier relato de los años de Rojas es el del problema de la libertad de prensa y la censura. El antagonismo del general hacia la prensa creció irremediablemente a medida que los meses en el poder endurecían sus actitudes y hacían aflorar defectos latentes en su carácter” (p. 238).

⁶³ La Iglesia rehusó participar en la constituyente.

3.5. *Otras reformas de la constituyente de bolsillo*

La misma Asamblea dictó otros cinco actos legislativos el mismo año, con disposiciones —entre otras— de este estilo:

—La Asamblea autoprorrogó su funcionamiento, con atribuciones simultáneas de legislativa y constituyente, hasta el 7 de agosto de 1958.

—En los departamentos y municipios se establecieron consejos administrativos, que no eran de elección popular. El Ejecutivo y la Asamblea constituyente nombraban sus miembros.

—A la mujer se le reconoció la plenitud de los derechos políticos (A. L. N° 3).

—Se autorizó al “legislador” para crear establecimientos públicos dotados de personería jurídica autónoma y para regular las asociaciones de municipios y departamentos destinados a la prestación de servicios públicos”.⁶⁴

—Fue prohibida “la actividad política del comunismo internacional” (A. L. N° 6).

3.6. *Rojas presidente 1954-1958*

El 3 de agosto de 1954, según lo dispuesto por el acto legislativo número 1 del 30 de julio inmediatamente anterior, la Asamblea constituyente procedió a la elección de presidente de la República para el periodo 1954-1958. El general Rojas Pinilla —sin resistencia apreciable— fue elegido,⁶⁵ con votos de la minoría liberal que asistía a la corporación.

3.7. *Otra maniobra con la constituyente*

Del proyecto de enmiendas que la comisión de estudios constitucionales había elaborado a fines de 1953 y comienzos de 1954, el gobierno no volvió a acordarse. La consolidación en el poder y la insidiosa evolución de la coyuntura político-estatal acentuaron progresivamente la fisonomía autocrática del régimen. La inane constituyente no volvió a sesionar sino en octubre de 1956. Ya para entonces, la dictadura ostentaba a plenitud

⁶⁴ Años más tarde, entre las disposiciones del acto legislativo N° 1 de 1968, se incorporaron textos firmes a la constitución sobre establecimientos públicos y asociaciones de municipio.

⁶⁵ El acta de la sesión es visible en el *Diario Oficial* núm. 28545 del 9 de agosto de ese año.

su aviesa cara, su *élan* de crueldad, su talante desvergonzado. Al reunirse de nuevo la Asamblea, el presidente militar había madurado una nueva maniobra. Reestructurar la corporación con otros veinticinco miembros designados por él, para obtener una reconducción expresa del mandato presidencial hasta 1962. El 3 de noviembre, por 50 votos contra 43, la Asamblea autorizó a Rojas Pinilla para que elevara a 127 el número total de integrantes.

4. HACIA EL PLEBISCITO Y EL FRENTE NACIONAL

4.1. *Fortalecimiento de la oposición civil*

A pesar de la dictadura, la oposición civil encabezada por el Partido Liberal, había logrado fortalecerse paulatinamente. Los dirigentes de los dos partidos políticos tradicionales auspiciaban giros trascendentales en las relaciones de las dos colectividades. Desde el mes de marzo de 1956 el expresidente Alfonso López había tendido la mano conciliatoria al conservatismo para ofrecerle que el liberalismo votaría por un candidato conservador para la Presidencia de la República con la sola condición de que estuviera

...inequívocamente comprometido por sus ejecutorias y promesas, a garantizarnos a todos los ciudadanos el pleno goce de nuestras tradicionales libertades y garantías.⁶⁶

4.2. *El acuerdo de Benidorm (1956)*

El 24 de julio del mismo año, un paso de decisivas proyecciones avanzó el frente civil. En Benidorm (España) se reunieron el jefe del partido liberal, expresidente Alberto Lleras Camargo y el desterrado por la dictadura de Rojas Pinilla, expresidente Laureano Gómez. Acordaron una declaración de propósitos para la acción inmediata y mediata, cuya substancia era la promesa de superar las discordias partidarias del pasado, el propósito de acción común ciudadana para trabajar por el retorno al régimen constitucional y las líneas directrices para unas enmiendas a la constitución, encaminadas a establecer un gobierno civil compartido por las dos colectividades en términos de igualdad representativa. Del histórico documento son estos extractos:

⁶⁶ Texto en el libro *Por qué y cómo se formó el Frente Nacional*, Imprenta Nacional, 1959, p. 12.

...se ha llegado a un pleno acuerdo sobre la necesidad inaplazable de recomendar a los dos partidos históricos una acción conjunta destinada a conseguir el rápido regreso a las formas institucionales de la vida política y a la reconquista de la libertad y las garantías que han sido el mayor orgullo patrimonial de las generaciones colombianas hasta el presente.

El país se halla ahora reducido a la necesidad de volver a crear la República, buscando la fuente del poder en sus orígenes populares.

Sería insensato reabrir inmediatamente la lucha por el poder entre conservadores y liberales. Se encuentra necesario y enteramente posible crear un gobierno o una sucesión de gobiernos de coalición amplia de los dos partidos, hasta que recreadas las instituciones y afianzadas por el decidido respaldo de los ciudadanos tengan fortaleza bastante para que la lucha cívica se ejercite sin temor a los golpes de Estado, o de la intervención de factores extraños a ella, y por medio de un incorruptible sufragio cuyas decisiones sean definitivas e incontestablemente respetadas. Los partidos deben entenderse para constituir un gobierno de tales características que ponga en vigor las instituciones abolidas, manteniéndose unidos para sostenerlos hasta que el régimen civil esté libre de riesgos.⁶⁷

Tales las bases generales de lo que un año después —con fórmulas más precisas acordadas en Sitges— sería la estructura constitucional del *Frente Nacional*.

4.3. *La inmodificable determinación del frente civil*

Entre tanto, oficiales de las fuerzas armadas fanáticamente adictos a su jefe supremo hicieron conocer la “inmodificable determinación” de que el periodo presidencial del general Rojas Pinilla se prolongara hasta 1962. Los directorios de los dos partidos respondieron en altivo tono de rechazo a tal designio y a la “inmodificable determinación” castrense opusieron la del frente civil, con esta consigna perentoria:

...nosotros, no importa lo que ocurra, hemos tomado también una determinación, ella sí inmodificable, porque solo depende de nosotros: luchar, sin pausa, para restablecer el imperio de la Constitución en Colombia.⁶⁸

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 29. Este manifiesto conjunto fue expedido el 20 de marzo de 1957.

4.4. *El 10 de mayo de 1957*

Acosado por la creciente oleada de la oposición civil, sitiado por el paro general de actividades y desvinciado por la falta de decisivo apoyo en los más altos sectores de la oficialidad, el 10 de mayo de 1957 fue derrocado el dictador. Como cuatro años atrás, jubiloso el pueblo colombiano se desbordó hacia las calles y las plazas para celebrar el fin de la tiranía. Esta vez para no frustrarse. (Digr. 10).

4.5. *La junta militar promete elecciones libres*

En una junta de cinco altos oficiales depositó Rojas Pinilla el poder. Uno de ellos, en nombre de los demás, difundió un mensaje por la radio para afirmar que el nuevo gobierno colegiado prometía “bajo su palabra de honor convocar a elecciones populares el próximo año, de tal manera que el futuro presidente de la república será elegido por voto popular y en la forma establecida por la constitución y las leyes”.⁶⁹

4.6. *La Comisión Paritaria de Reajuste Institucional*

Consideró el gobierno “. . . como uno de sus deberes fundamentales tomar todas las medidas conducentes a un rápido y seguro retorno a las tradicionales instituciones democráticas de la Nación, lo mismo que a la preparación del país para el necesario tránsito del Gobierno hacia los cauces normales”, y por decreto 1198 del 11 de junio de 1957 creó una *Comisión Paritaria de Reajuste Institucional*, formada por liberales y conservadores, para que en el término de 90 días elaborara un proyecto de reforma constitucional y estudiara las medidas que el gobierno debería adoptar para un rápido retorno a la normalidad jurídica.

4.7. *El acuerdo de Sitges (1957)*

El 20 de julio, esta vez en la localidad española de Sitges, de nuevo se reunieron los expresidentes Lleras Camargo y Gómez para darle forma a un acuerdo político que concretaba más explícitamente la acción conjunta de los partidos tradicionales —liberal y conservador— para el reajuste institucional próximo.

⁶⁹ Citado por Martz, *op. cit.*, p. 315.

Las elecciones ya inaplazables —dice el acuerdo— deberían precederse de disposiciones que permitan mantener un gobierno o una sucesión de gobiernos de coalición amplia de los partidos...

Nadie tiene, sin embargo, autoridad para dictar esas disposiciones que solo el pueblo ha de ordenar, directamente o por sus representantes. Entre ellas están, en primer término, la que establezca el equilibrio de los partidos en los cuerpos colegiados, que se ha hecho indispensable para evitar esa prematura y probablemente esa destructora lucha por el poder...

A un cuerpo legislativo así organizado, inmune al sectarismo, ha de corresponder una rama ejecutiva de coalición y cooperación de los partidos, en la que se halle limitada la facultad, hoy omnímoda, del presidente en la elección y despido de todos los funcionarios del gobierno. Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de una carrera de servicio civil... La tragedia de cada transición de poder en Colombia ha sido esa, no por la importancia, inexistente, del cuerpo de empleados en relación con la población del país, sino porque son empleados o aspirantes quienes promueven la violencia para defender sus cargos o la desatan para adquirirlos...

El otro límite podría ser el de que el presidente de la República, al escoger sus colaboradores en el gabinete estuviera obligado a conservar la proporción política que tengan los partidos dentro de las Cámaras legislativas.⁷⁰

Pero esas enmiendas previas y el retorno a las normas constitucionales, que fueron alteradas abusivamente por la dictadura, requieren la aprobación del pueblo. Una nueva asamblea constituyente sería vista por éste con la más grande alarma. Por eso pensamos que el procedimiento más rápido y eficaz, y también el más democrático, para salir del caos y dar firme piso al orden constitucional y para aniquilar los repliegues y escondrijos donde se refugian los ergotistas y sofistas de la dictadura, es que tales enmiendas se lleven a la aprobación o rechazo de la opinión pública por medio de un plebiscito muy sencillo y concreto, que otorgue al sistema paritario en las corporaciones públicas y, en general, al entendimiento de los partidos, un apoyo indiscutible por la apelación a la fuente más pura del poder público.⁷¹

⁷⁰ El expresidente López Pumarejo había dicho en 1956: "...yo sigo abogando por la expedición de una reforma constitucional que dé carácter electivo al Consejo de Ministros, o que extienda a este cuerpo la representación proporcional de los partidos, tomando como base la proporción en que estén representados en las Cámaras del Congreso de la propia manera como los artículos 152 y 157 de nuestro estatuto fundamental consagran dicha representación proporcional en las otras dos ramas del poder público" (*Por qué y cómo se formó el Frente Nacional*, p. 11).

⁷¹ *Ibid.*, pp. 34 a 36.

4.8. *El pueblo en función constituyente*

El 23 de agosto siguiente una subcomisión de la de reajuste institucional presentó a la plenaria un proyecto de decreto sobre plebiscito para la reforma constitucional⁷² que fue la matriz del decreto legislativo número 0247 del 4 de octubre por el cual la junta militar de gobierno convocó a la ciudadanía colombiana —hombres y mujeres— para que el 1º de diciembre siguiente expresara su aprobación o rechazo al texto de reforma constitucional elaborado por la comisión paritaria. El decreto 0251 de 9 de octubre complementó el anterior para extender la paridad al Consejo de Estado y establecer el sistema de cooptación en las dos corporaciones. 4 169 294 votos afirmativos respaldaron la reforma contra 206 864 negativos, 20 738 en blanco y 194 negativos.⁷³

Por primera vez en la historia de Colombia fue convocado directamente el pueblo al ejercicio del poder constituyente.

4.9. *El plebiscito*

El texto del instrumento plebiscitario es el siguiente:

La Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia, interpretando la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos,

DECRETA

Artículo único. Convócase, para el primer domingo del mes de diciembre de 1957, a los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años, que no estén privados del voto por sentencia judicial, para que expresen su aprobación o improbación al siguiente texto indivisible:

En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional,

⁷² *Anales de la Comisión Paritaria del Reajuste Institucional*, núm. 12, septiembre 10 de 1957.

⁷³ *Por qué y cómo se formó el Frente Nacional*, p. 45.

DECRETA

La Constitución Política de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto Legislativo Número 1 de 1947 inclusive, y con las siguientes modificaciones:

1a. Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos de los varones.

2a. En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968, inclusive, los puestos correspondientes a cada Circunscripción Electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Si hubiere dos o más listas de un mismo partido, y los puestos que a éste correspondieren, fuesen más de dos, se aplicará para adjudicarlos el sistema del cuociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido. En las elecciones que se hagan durante el periodo a que se refiere este artículo, en todas las Circunscripciones Electorales se elegirá un número par de miembros de las corporaciones públicas. Para obtener ese resultado, se observarán las normas constitucionales que fijan el número de miembros de tales entidades, pero aumentando un puesto cuando quiera que él sea impar. Ningún Departamento con más de un millón de habitantes podrá tener menos de seis Senadores ni menos de doce Representantes.

3a. En las corporaciones públicas a que se refiere el artículo anterior, la mayoría para todos los efectos legales, será de los dos tercios de los votos; pero el Congreso por medio de ley votada por las dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara, podrá señalar, para periodos no mayores de dos años, las materias respecto de las cuales bastará la aprobación de la simple mayoría absoluta.

4a. Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, quien sin embargo estará obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas.

Como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que éste se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se hará de manera tal que las distintas esferas de la Rama Ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso.

Lo anterior no obsta para que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la Administración Pública.

5a. El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las con-

diciones de acceso al servicio público, de ascenso por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.

6a. A los empleados y funcionarios públicos de la Carrera Administrativa, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta.

7a. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la Carrera Administrativa, o su destitución o promoción.

8a. Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales no tendrán sueldo permanente, sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones.

9a. Las primeras elecciones bajo estas normas para Presidente de la República, Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales se realizarán durante el primer semestre de 1958.

10. El Presidente de la República tomará posesión de su cargo el 7 de agosto de 1958, y hasta esa fecha continuará ejerciendo la Presidencia de la República la Junta de Gobierno integrada por el Mayor General Gabriel París, el Mayor General Deogracias Fonseca, el Contralmirante Rubén Piedrahita, el Brigadier General Rafael Navas Pardo y el Brigadier General Luis E. Ordóñez.

El periodo de Congreso se iniciará el 20 de julio de 1958, y los de las Asambleas y Concejos, cuando lo determine el Congreso.

11. A partir del primero de enero de 1958, el Gobierno Nacional invertirá no menos del diez por ciento (10 %) de su Presupuesto General de Gastos, en la educación pública.

12. La Corte Suprema de Justicia estará integrada por el número de Magistrados que determine la ley y los cargos serán distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas.

Los Magistrados de la Corte serán inamovibles a menos que ocurra destitución por causa legal o retiro por jubilación.

La ley determinará las causas de destitución y organizará la carrera judicial.

13. En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución.

14. Esta reforma empezará a regir inmediatamente después de conocido el resultado oficial de la votación.

4.10. *En 1958 se reanuda el gobierno civil*

El año siguiente, 1958, en clima de honestas garantías gubernamentales y de amistosa conducta política de los partidos, tuvieron lugar las elecciones

populares para presidente de la República y miembros de las corporaciones representativas (Congreso, Asambleas departamentales y Concejos municipales). El 20 de julio, fecha prescrita en la constitución, se reunieron normalmente las cámaras legislativas. Era la primera vez, desde 1949, que un Congreso libremente elegido volvía a funcionar. Durante los nueve años de dictadura el Ejecutivo había absorbido totalmente la función legislativa. En la endeble forma de la constitución, violada por las dictaduras, se hipertrofió como un flemón maligno, el artículo 121, reglamentario del estado de sitio. Nunca antes en la historia política de la república se había mantenido tan prolongadamente una ruptura del orden institucional.

4.11. *Posesión del presidente Alberto Lleras Camargo*

El 7 de agosto, fecha prevista en la constitución y reiterada en el plebiscito, tomó posesión de la Presidencia de la República el doctor Alberto Lleras Camargo.

4.12. *El sistema de alternación*

Una de las piedras angulares del sistema pactado en Benidorm y Sitges y luego confirmado por los directorios de los dos partidos políticos era el sistema de alternación en la presidencia. Inicialmente convenida para doce años —tres periodos presidenciales sucesivos—, tenía como supuesto que el primero y el último de los periodos corresponderían a presidentes del Partido Conservador. El periodo intermedio sería de un liberal. Circunstancias de la política interna del conservatismo determinaron que en sorprendente gesto de audacia y de autoridad sobre su propio partido, el doctor Laureano Gómez propusiera que el presidente del primer turno —1958 a 1962— fuese el doctor Alberto Lleras Camargo —lo que al final quedó acordado—, pero con el compromiso solemne de que se elevaría a norma constitucional el consistente en que a partir de 1962 habría tres periodos más de alternación, de modo que el segundo —1962 a 1966— y el cuarto —1970 a 1974— serían con presidente conservador.¹⁴

¹⁴ Nada hay en los antecedentes de formación del Frente Nacional, cuyo principal artífice conservador fue el expresidente Laureano Gómez, ni en la ulterior conducta política de este personaje, que autorice la más ínfima sospecha de que esperaba o aspiraba a que un presidente conservador en el último tramo de la alteración pudiera ser un agente de maniobras torticeras para asegurar, con inde-

4.13. *El acto legislativo número 1 de 1959*

Durante las sesiones ordinarias del Congreso, en 1958, se inició el trámite del proyecto de enmienda constitucional, que el siguiente año quedó convertido en acto legislativo número 1. El artículo primero tiene este texto:

En los tres periodos constitucionales comprendidos entre el siete de agosto de mil novecientos sesenta y dos y el siete de agosto de mil novecientos setenta y cuatro, el cargo de presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el Conservador y el Liberal; de tal manera que el presidente que se elija para uno cualquiera de dichos periodos, pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alternación a que se refiere este artículo, el cargo de presidente de la República en el periodo constitucional comprendido entre el siete de agosto de mil novecientos sesenta y dos y el siete de agosto de mil novecientos sesenta y seis, será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al Partido Conservador.

La elección de presidente de la República que se hiciera contraviniendo a lo dispuesto en este artículo, será nula (Digr. 11).

4.14. *Régimen jurídico de la designatura*

En este acto de reforma se hicieron también modificaciones al régimen reglamentario de la designatura⁷⁵ y expresamente se estableció (artículo

bida intervención oficial, un triunfo conservador en las elecciones presidenciales y de corporaciones públicas en 1974. La demostración evidente de arrepentimiento y contrición que dio al asumir la no común ni fácil responsabilidad de imprimirle un rumbo radicalmente nuevo a su partido para el restablecimiento del imperio de las instituciones, es suficiente y bastante para que se le reconozca la plena buena fe de sus intenciones. Mas no así en otros dirigentes de su partido, como con sorpresa y alarma para el país lo hicieron ostensible cuando se aproximaban los comicios de ese año. El ejemplarmente honesto presidente conservador de 1970 a 1974, Dr. Misael Pastrana, que por muchas razones —entre otras la de su firme y leal conducta de respeto hacia las instituciones— ha pasado con honor a la historia, se esmeró por rodear de plenas garantías el proceso electoral. El debate presidencial que se adelantó en los años 1973 y 1974 fue modelo de civismo. Sin embargo, voces de candente temperatura sectaria en el Partido Conservador, acusaban al presidente porque no inclinaba los poderosos recursos del gobierno hacia el candidato de esa colectividad política.

⁷⁵ Desde 1910 viene vigente la institución de la designatura, para la suplencia inmediata de las faltas temporales o absolutas del presidente titular. Lo que en otros países —y en anteriores constituciones colombianas— se denomina vicepresidente, en Colombia toma el nombre de designado. Es elegido por el Congreso, procedimiento que en el fondo es una traza de seudoparlamentarismo injertada en el régimen presidencial.

lo 2º) que “La persona que, de conformidad con los artículos 124 y 125 de la constitución, reemplace al presidente en caso de falta de éste, será de su misma filiación política”, oportuna disposición que evita las graves complicaciones de otra época cuando se dio el caso de un presidente elegido por un partido minoritario y un designado elegido por un congreso de mayorías con filiación política diversa de la del presidente (Digr. 12).

4.15. *Otros tres actos legislativos de 1959*

El mismo Congreso de 1959 aprobó otros tres actos legislativos: el número 2, para autorizar la creación del departamento del Meta.⁷⁶ El número 3 para ampliar el campo de aplicación del artículo 7 de la Constitución Política, despejando así el horizonte para el establecimiento de divisiones regionales de “fomento a la economía” (un atisbo de *regionalización*) y el número 4 que modificó las bases demográficas para la integración de las cámaras legislativas.

4.16. *El 121: foco de necrosis constitucional*

En el mismo año 1959 se inició otro trascendental proceso de enmienda constitucional. Nada menos que la del artículo 121 de la C. P. La historia de la praxis ejecutiva, la jurisprudencia y la doctrina de esta norma ocuparían volúmenes y es una de las deficiencias más sensibles de la ciencia jusconstitucionalista colombiana que no se haya investigado a fondo este trascendental tema. El autor —franco adversario de la manera como el estado de excepción ha sido configurado desde 1863 y 1886 en la constitución política— ha sustentado la opinión —que no ha modificado— de que en este artículo hay un foco de *necrosis constitucional*.⁷⁷ El hecho es que, después de que de la institución del estado de sitio político se había

⁷⁶ En varias ocasiones se recurrió en el pasado al procedimiento de los “actos legislativos” para autorizar al Congreso la creación de departamentos que no reúnen los requisitos generales establecidos en la constitución. El departamento del Chocó fue erigido así mediante el A. L. núm. 1 de 1944. El del Meta, A. L. núm. 2 de 1959. El de la Guajira lo fue del mismo modo (A. L. núm. 1 de 1963). Tales decisiones de excepción no pueden considerarse propiamente como reformas o enmiendas a la constitución. Podría decirse de ellos acaso que son actos-condición constituyentes.

⁷⁷ Así lo sostuve en el Senado de la República durante los debates del acto legislativo núm. 1 de 1968. V. también mi libro *Las facultades extraordinarias*, Bogotá, ediciones Universidad Externado de Colombia, 1973, p. 71, nota 76.

abusado indescriptiblemente hasta 1910, la reforma que en el artículo 121 se hizo en ese año, encaminada a hacer más estricto, limitativo y responsable el ejercicio de las facultades que autoriza, no vino a implicar a la postre más que un cambio de redacción. En 1944, con ocasión del golpe de cuartel del 10 de julio, una nueva avenida —de imprevisible e insólita extensión interpretativa— fue abierta para la aplicación del régimen de estado de sitio. La noción doctrinal francesa de *orden público económico* fue adoptado por un gobierno liberal para injertarla paraconstitucionalmente en el tronco azaroso del artículo 121 y a partir de tal experimento fueron deducidos poderes de excepción para y por el Ejecutivo, que de tal modo quedó doblemente equipado para tratar tanto problemas de orden público político —guerra exterior, conmoción interior— como de orden público económico.⁷⁸ 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 abisal yacimiento de las facultades de estado de sitio para *desinstitucionalizar* al Estado y a la vida política general del país. La *legislación ejecutiva del 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.

⁷⁸ En rigurosa verdad, existía el antecedente de que, ya en 1934 se había aprovechado la ocasión —también por un gobierno liberal— de que algunas secciones del país se encontraban bajo régimen de estado de sitio, para dictar un decreto extraordinario que modificaba las disposiciones legales del impuesto sobre la renta. V. Carlos Lleras Restrepo, *op. cit.*, pp. 297 y 298. Algunos de los gobernantes que contribuyeron en una u otra forma a la interpretación y aplicación extensivas —y nocivas— del artículo 121, han tenido la leal franqueza de confesar su error: “Por mi parte yo he dicho —palabras son del expresidente Alberto Lleras Camargo— que en 1944, con mi cooperación se cometió un error al interpretar laxamente las facultades de estado de sitio” (Cit. por Alfonso Palacio Rudas en “La columna del cofrade”, en *El Espectador*, 31 de diciembre de 1966). En la sesión de la comisión primera del Senado de la República, el 23 de febrero de 1967, el expresidente Darío Echandía reconoció que incluso él en persona había contribuido al abuso del artículo 121 como, por ejemplo, cuando en el estado de sitio que se decretó con ocasión del 9 de abril de 1948, firmó como ministro un decreto para establecer la propiedad horizontal, sin que esto tuviera algo que ver con la causa misma del estado de sitio. (El autor registró esta afirmación en ficha que posee en su archivo, por hallarse presente en la sesión en función de senador). Por eso una vez hubo de decir el presidente Carlos Lleras Restrepo: “Es necesario que desaparezca la tentación corruptora del espíritu democrático nacional de mantener el estado de sitio para dictar libremente disposiciones que de acuerdo con las normas le corresponden al Congreso (*El Tiempo*, 11 de agosto de 1967).”

4.17. *Estado de sitio y viceversas de los partidos*

Pero también otra anomalía de magnitud no inferior se hizo patente. El 20 de julio de 1944 las mayorías liberales decidieron no concurrir a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, pretextando la situación de estado de sitio que estaba en vigor por los acontecimientos acaecidos diez días antes. La protesta de la oposición fue enfática y justificada (Digr. 13). Cuatro años más tarde, en 1948, el conservatismo era gobierno. Con motivo del asesinato del doctor Jorge Eliécer Gaitán y de los graves disturbios consecuenciales se decretó el estado de sitio: Para concurrir a las sesiones ordinarias del siguiente julio se aprestaban los miembros de la mayoría liberal. La minoría gubernamental alegó esta vez que, según el precedente liberal de 1944, no era conveniente ni obligatoria la reunión del Congreso durante el estado de sitio. Tras una acre controversia política de los partidos, el Congreso *pudo* reunirse, no porque se hubiera impuesto la tesis —sostenida entonces por el liberalismo— de que la reunión del Congreso en sesiones ordinarias no es incompatible con el estado de sitio, sino porque el doctor Ospina Pérez, presidente de la República, *permitió* discrecionalmente la reunión (Digr. 14). Al decretar el mismo presidente el estado de sitio el 9 de noviembre de 1949, clausuró el Congreso, que se encontraba en sesiones ordinarias. Y así, salvo la legislatura de bolsillo reunida bajo la dominación del doctor Laureano Gómez en 1951-1952 para el trámite del acto legislativo número 2 de 1952, el Estado se rigió hasta 1958 por las omnímodas e ilimitadas aplicaciones del artículo 121.

4.18. *La enmienda del artículo 121*

Demanda liberal persistente al Partido Conservador, una vez consolidada la reconciliación política e iniciada la era del Frente Nacional fue la reforma del artículo 121. Con no pocas y tenaces resistencias de un sector del conservatismo, el trámite del proyecto de enmienda fue iniciado en 1959 y culminó el año siguiente en el texto del A. L. número 1 de 1960.⁷⁹ En los términos de la enmienda, para que el presidente pudiera ejercer las facultades excepcionales atribuidas por el artículo 121 tendría que convocar obligatoriamente al Congreso en el decreto mismo en que

⁷⁹ La historia legislativa de esta enmienda fue recogida por el Dr. Héctor Charry Samper en 2 volúmenes con el título *La Reforma del Artículo 121 de la Constitución*, Imprenta Nacional, 1962.

se declarara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio del Estado. Dentro de los diez días siguientes habría de reunirse el Legislativo y en caso de no ser convocado por el gobierno, aquél entraría en funciones por derecho propio. El Congreso estaría en actividad de vigilancia sobre el Ejecutivo durante todo el tiempo de duración del estado de sitio. Además:

El Congreso, por medio de proposición aprobada por mayoría absoluta de una y otra Cámara, podrá decidir que cualquiera de los decretos que dicte el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis días, y si así no lo hiciere, el decreto quedará suspendido. La demora de los magistrados en pronunciar el fallo es causal de mala conducta.

4.19. *Culminación de la primera etapa de enmiendas*

Con el A. L. de 1960 culminó la primera etapa de enmiendas constitucionales bipartidarias que configuraron el sistema de Frente Nacional:

- a) alternación en la presidencia de la república;
- b) paridad de los dos partidos tradicionales en todas las corporaciones de elección popular (Congreso, asambleas departamentales y consejos municipales);
- c) control político permanente del Congreso sobre el Ejecutivo durante el estado de sitio;
- d) paridad de los dos partidos en el gobierno⁸⁰ y en la administración pública;
- e) paridad de los dos partidos en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado, complementada con el procedimiento de cooptación en las dos corporaciones;
- f) régimen especial de votación en las corporaciones públicas, consistente en que las decisiones en ellas sólo podrían tomarse mediante ma-

⁸⁰ Desde 1958 hasta ahora, el "Ministerio" ha estado constituido por un número impar de carteras: 13. La paridad se ha cumplido mediante la asignación de seis a miembros del Partido Liberal y seis a ministros de filiación conservadora. El Ministerio de Defensa ha sido invariablemente confiado a oficiales de alta graduación, cuya actividad ministerial ha sido apolítica y severa, exceptuado un solo caso cuando el presidente Guillermo León Valencia prescindió de los servicios de su ministro de Defensa a quien reemplazó con otro alto oficial. Como la norma de la paridad en el órgano ejecutivo rige hasta 1978, de allí en adelante quedará despejada la libertad del presidente para la distribución de los ministerios.

yorías de las dos terceras partes, para evitar el predominio de un partido con los deslizamientos sorpresivos de pequeñas fracciones del otro.

4.20 *El complejo mecanismo de frenos y contrapesos*

Supuestos la tradición sesquicentenaria y los antecedentes inmediatos del quehacer político colombiano, la puesta en marcha de este inusitado y atípico sistema —el más difícil de los sistemas de *frenos y contrapesos* interpartidistas que pueda imaginarse— y su mantenimiento funcional ininterrumpido durante diez y seis años, se insinuaban desde el comienzo como un reto de vida o muerte a la capacidad de convivencia de los partidos, a la voluntad de persistencia y de paciencia de los gobernantes y a la aptitud del pueblo para ajustarse tan incómodo corsé. El sistema, además, constituía una derogación a los principios clásicos de la democracia representativa, puesto que las responsabilidades del Estado quedaban atribuidas sólo a los dos grandes partidos, y las proporciones cuantitativas reales entre éstos eran desatendidas en favor de una fórmula de paridad, cuyo equilibrio problemático en las corporaciones públicas sólo podría ser superado mediante la formación de complicadas mayorías, y en la intimidad del gobierno por serias concesiones recíprocas de las dos alas políticas.

4.21. *Un siglo y medio de tradición adversa*

El doctor Alberto Lleras Camargo, en su condición de candidato bipartidario para la presidencia, decía el 20 de abril de 1958:

...gobernar conjuntamente con dos partidos que han combatido, no de cualquier manera, sino feralmente, por siglo y medio, y cuya existencia misma surge de la necesidad de la controversia y la disensión, es una prueba formidable... No hay, seguramente, otra solución ni otra ruta. No se puede volver a la lucha por el poder, sin frenos ni restricciones, sobre los despojos de la gran hecatombe, sobre las ruinas de las instituciones, sobre la perturbación moral y política que dejó la catástrofe. Los partidos tienen que reeducarse... Sólo que no se reeducan para la convivencia persiguiéndolos, desprestigiándolos, desbaratando su unidad o pretendiendo sustituirlos por el único partido del tirano. Sino haciéndolos convivir, forzándolos a gobernar conjuntamente, elevando hasta un altísimo grado su responsabilidad y exigiéndoles que la asuman en cada caso. Esa es la más sencilla filosofía de nuestro experimento, y teniéndolo presente, no hay ninguna razón para

desmayar en esta empresa que, como es claro, ha de tener y tiene los más arriscados obstáculos en el alma, las costumbres y las inclinaciones de quienes hayan de ejecutarla.⁸¹

4.22. *El dilema: reeducación o caos*

Una semana más tarde, el 27 de abril, reiteraba:

Si los partidos aprovechan esta histórica oportunidad para mostrar de qué son capaces, la historia venidera de Colombia se encauzará hacia la civilización política y desembocará, abierta y libremente en una democracia ordenada y justa. Si no lo hacen, todo el prospecto que hemos hecho sobre la presunción de que pueden y deben interpretar la opinión colombiana y las esperanzas de la nación entera, se derrumbará con estrépito; pero no tendrá adonde caer, sino al caos. Porque en los últimos vertiginosos años hemos ensayado todo lo que podría ensayarse: gobierno de partido, gobierno hegemónico, gobierno de golpe de Estado, gobierno tiránico, gobierno de Fuerzas Armadas, y solo nos queda este experimento por hacer: el de cargar toda la responsabilidad de la ventura nacional sobre un Gobierno conjunto de los dos partidos, para que den de sí todo lo que puedan dar, sin preocuparse del predominio del uno sobre el otro.⁸²

4.23. *La opinión de Loewenstein*

El inusitado —al menos en el ámbito latinoamericano— *experimento* colombiano fue mirado desde sus comienzos con actitud expectante pero con positivo interés por los observadores foráneos. El profesor Karl Loewenstein le dedicó una página de comentario en su notable libro sobre teoría de la Constitución:

Un experimento interesante se ha puesto en marcha en Colombia desde hace poco para incorporar inmediatamente la dinámica partidista en la Constitución... La prosecución del experimento consistente en anclar la técnica del gobierno de coalición del sistema bipartidario en la Constitución —tal como los austriacos desde hace más de diez años lo practican por virtud de acuerdos entre los partidos y no por mandato constitucional— será esperado con vivo interés.⁸³

⁸¹ Discurso en la Plaza de Cisneros, en Medellín (*Por qué y cómo...*, pp. 81 y 82).

⁸² *Ibid.*, pp. 102 y 103.

⁸³ "Ein interessantes Experiment wurde jüngst auch in Kolumbien unternommen, um die Parteidynamik unmittelbar in die Verfassung einzubauen... Die Fortgang

4.24. *La difícil reconstrucción material del país*

Pero no sólo los ingentes problemas de naturaleza política constitúan el azaroso punto de partida del nuevo sistema. Los de orden administrativo acusaban inquietante gravedad para la reconstrucción material del país. En su discurso de posesión advirtió el presidente Lleras Camargo:

Son tan graves las dificultades que va a encontrar cualquier gobierno en el orden administrativo y en la dirección de la economía nacional, las que confronta ya el Congreso, las que están haciendo temblar, hasta los cimientos, la organización del trabajo y del capital, que aparecen como insignificantes —y lo son— a su lado, ciertos conflictos de predominio en que hemos venido gastando tiempo, energías y torrentes de palabras. Desde que inicié un estudio más o menos sistemático de los problemas de la nueva administración, he venido sintiendo con agudeza indescriptible el contraste entre lo que parece preocupar más a los colombianos en el cambio puramente político y la empresa que está delante de nosotros. A un país carcomido por la violencia, todavía engegucido por prejuicios y pasiones sectarias, y además, arruinado y desequilibrado gravemente en el campo social, que ha perdido su capacidad de pagar muchas importaciones esenciales; que no ha aumentado su producción interna en proporción al crecimiento vertical de su población; que tiene cuantiosas deudas en dólares, mientras el café superproducido en el mercado mundial solo puede mantener su precio por medidas artificiales, a un país así, hay que restablecerle la paz, alguna forma de equilibrio entre sus clases sociales, el orden y la dirección de la administración pública, el crédito externo, un costo de vida más razonable, y todo ello sin que él incipiente desarrollo económico se extinga y abata ante ese complejo de situaciones desfavorables.⁸⁴ (Digr. 15).

4.25. *La eficacia terapéutica del Frente Nacional*

El experimento político tuvo éxito indudable. Cuatro presidentes —dos liberales: los doctores Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo, dos conservadores: doctores Guillermo León Valencia y Misael Pastrana Borrero— alternaron en plena normalidad entre 1958 y 1974, como se había pactado entre los partidos y establecido en la Constitución. En sus

des Versuches, die Technik der Koalitionsregierung in Zweiparteiensystem in der Verfassung zu verankern —wie es die Oesterreicher seit mehr als zehn Jahren durch Parteienabsprache ausserverfassungsrechtlich handhaben— wird man mit Interesse entgegensehen" (*Verfassungslehre*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1959, pp. 394 y 395).

⁸⁴ Por qué y cómo..., pp. 141 y 142.

ministerios y en la administración pública la norma de la paridad y del equilibrio de funcionarios se cumplió (sin duda con el resultado impropio de que el número de empleados se acrecentó desmesuradamente). Los dos más elevados organismos de la administración de justicia —Corte Suprema y Consejo de Estado— también se reordenaron en forma paritaria y se independizaron del influjo político del Ejecutivo y del Legislativo mediante la garantía de la cooptación. El clima de las relaciones entre los partidos políticos fue día a día más salubre. La pugnacidad interpartidaria descendió verticalmente (y en alguna medida y modalidades se transformó en una cierta virulencia intrapartidaria, sin consecuencias negativas, desde luego, para el orden público.) La paridad en las corporaciones de elección popular igualmente se cumplió. Los mecanismos constitutivos del sistema funcionaron, no obstante dificultades de uno u otro orden que en diferentes ocasiones se presentaron. La regla de que las decisiones en las corporaciones públicas de elección popular tendrían que ser adoptadas por mayorías calificadas de las dos terceras partes entorpeció considerablemente la actividad de esos organismos hasta 1968. Pero acaso el acontecimiento más elocuentemente demostrativo de la eficacia terapéutica del sistema fue la elección presidencial de 1974, cuando los partidos retornaron a la entera libertad de competencia electoral para la Presidencia de la República. El debate se desarrolló en condiciones de plenas garantías oficiales, de ordenada controversia de los partidos y de respetuoso comportamiento recíproco de los candidatos. Los perdedores fueron hidalgos con el candidato victorioso —doctor Alfonso López Michelsen— y éste cortés y respetuoso con aquéllos.

El Frente Nacional colombiano de 1958 a 1974, como sistema *sui generis* de “atenuación de tensiones” corresponde con propiedad al criterio expresado por el politólogo Jean Blondel:

Como la secesión y la guerra civil constituyen un punto de máxima tensión en la vida de la sociedad, el papel de la actuación política ha de consistir en evitar que la sociedad padezca ese quebrantamiento. Si suponemos que la vida de una nación (y realmente de cualquier sociedad) se esquematiza según u. n. “curva de tensión”, los puntos de tensión elevada corresponderán a periodos de crisis, revoluciones, disturbios, etcétera, mientras que los puntos de tensión baja corresponderán a periodos en que surgen pocas desavenencias; cuando prevalece el consenso, reina el “buen sentir”, etcétera. La actividad política consistirá en los esfuerzos que aminoran esa tensión. Naturalmente, esto ocurrirá como resultado del funcionamiento de mecanismos permanentes de atenuación de tensiones, y también, alguna que otra

vez, cuando la situación se atiranta, por la intervención de otros mecanismos “de reserva” previstos para reducir la tensión en momentos de emergencia.⁸⁵

4.26. Un “sistema de garantías”

El doctor Álvaro Gómez Hurtado sintetizó con fortuna el sentido del Frente Nacional:

El Frente Nacional no es una forma ni un conjunto de normas. El Frente Nacional no es la alternación; no es la alternación y la paridad; no es la alternación, la paridad y las dos terceras partes. No es, tampoco, un simple problema de fechas. Es mucho más que todo eso: es un sistema de garantías.⁸⁶

4.27. *Invento y experimento constitucionales*

En el arduo proceso histórico de formación de una civilización política colombiana, el *invento* y *experimento* del Frente Nacional (del cual podrían hallarse antecedentes esporádicos en el pasado de la nación) se acreditaron como idóneos para el difícil fin perseguido y evidenciaron la capacidad del pueblo colombiano para sobreponerse a una crisis mortal. “En la historia moderna del gobierno democrático —escribe Donald D. Rowat— ha sido rara la invención de nuevos instrumentos institucionales”.⁸⁷ La invención colombiana del Frente Nacional acaso no tiene significación y trascendencia sino para los colombianos (lo que ya es bastante aunque haya sido de corta duración temporal), pero en todo caso fue un producto propio de la imaginación creadora y de la voluntad de civilización política de la nación. Acaso para otros pueblos no será inútil como dato de referencia. No debe olvidarse que el sabio profesor Lowenstein la consideró digna cuando menos de atención, en el dilatado contexto del constitucionalismo moderno.⁸⁸

⁸⁵ “Introducción al estudio comparado de los gobiernos”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1972, pp. 21 y 22.

⁸⁶ Cit. por Mario Latorre en *Elecciones y partidos políticos en Colombia*, Universidad de los Andes, 1974, p. 50.

⁸⁷ En el libro editado por él, *El Ombudsman*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 375.

⁸⁸ V. nota 83.