

### *Digresión 8*

Desde un punto de mira politológico, ante la fenomenología política latinoamericana, el escritor Marcos Kaplan opina:

...como hipótesis general, es conveniente explorar la posibilidad que ciertas situaciones y tendencias estructurales de diversos países latinoamericanos hayan originado ya y puedan reforzar u originar en un futuro más o menos próximo, movimientos y regímenes propios de un *fascismo sui generis*. Este no tendría equivalencia o similitud estricta —en sus orígenes, en sus rasgos y modalidades, en sus secuencias y grados de desarrollo, en sus resultados— respecto a los fascismos europeos, y a sus imitadores o apéndices. De hecho sería lógico que así fuera. En comparación con los casos mencionados, que aparecen como su antecedente y su modelo, el fascismo emergente en países como los latinoamericanos, de desarrollo insuficiente y dependiente, desigual y combinado, debe presentar formas subdesarrolladas y subordinadas, semien Cubiertas o distorsionadas. Ello impide su asimilación mecánica y total con los modelos *clásicos*, pero no justifica que se les niegue el carácter de fascismos atípicos o inéditos y se los deje de analizar como tales.

¿*Hacia un fascismo latinoamericano?*, ensayo en *Nueva política*, núm. 1, enero-marzo, 1976, México, p. 109.)

El expresidente Alberto Lleras Camargo afirma también la existencia de un “totalitarismo al estilo latinoamericano”. (*Totalitarismo latinoamericano*, editorial de la revista *Visión*, reproducido en *El Tiempo*, 25 abril de 1976.)

### *Digresión 9*

El expresidente Carlos Lleras Restrepo, ha recordado:

En octubre de 1953, vine a Bogotá desde México para estudiar de cerca la situación y saber si podía traer a mi familia. Solicité del general Rojas una entrevista que me fue prontamente concedida y en ella le dije más o menos lo siguiente: a pesar de la declaratoria que ha hecho la Asamblea constituyente, su gobierno no puede escapar a la calificación de ser un gobierno de facto. Pero como es evidente que la gran mayoría nacional lo apoya, acuda usted a una fórmula para que esa mayoría pueda manifestarse y a la vez para que el mismo pueblo defina por cuánto tiempo y bajo qué condiciones ejercerá usted

la Presidencia de la República. Entré después en el detalle de las fórmulas que se podrían someter a los colombianos en un plebiscito. La presidencia de Rojas tendría un término de cuatro años que no podría ser prorrogado; se daría participación a los dos partidos en el gobierno; después de un plazo prudencial se convocaría a elecciones para corporaciones públicas y, mientras tanto, se pondría en funcionamiento algún mecanismo, con representación también de los dos partidos, que cumpliera las funciones de los cabildos y asambleas. Si usted, general, se decide a adoptar este camino, agregué, no tiene más que ponerme un cable a México y estaré aquí para promover la campaña plebiscitaria, con la seguridad de que usted tendrá el respaldo de dos millones de votos liberales.

El general escuchó con evidente interés mi propuesta; me dijo que iba a meditar sobre ella y que deberíamos volver a conversar antes de que yo regresara a México. Tuve por aquel tiempo la impresión de que mi conversación había sido grabada, y ojalá lo haya sido y se conserve la grabación.

El doctor Eduardo Santos había regresado también al país, y al saber yo que se entrevistaría con Rojas Pinilla le relaté el contenido de mi propuesta y le pedí que la apoyara.

Santos estuvo en un todo de acuerdo conmigo. Sé que tocó el punto al general Rojas en el curso de una entrevista en la cual también sugirió el nombramiento de aquella Corte Suprema de Justicia que las gentes llamaron inmediatamente “la Corte Admirable”.

Recibí días más tarde una llamada de Palacio y volví a conversar largamente con el general Rojas sobre la propuesta del Plebiscito.

...Yo regresé a México, retorné después a Colombia y el general no volvió jamás a examinar conmigo la propuesta que le había formulado. ¿Por qué la desechó? ¿No le ofrecía ella un buen camino para normalizar su posición y para engrandecerse ante el país al abrir el sendero para el restablecimiento de la normalidad democrática? ¿Por que no disolver la Constituyente que había convocado Gómez y cuya legitimidad no podíamos reconocer los liberales? Sin duda muy variadas razones pesaron en el ánimo de Rojas. Pero entre éstas estuvo el parecer contrario del doctor Ospina Pérez. Este, sin que supiera al parecer que yo había sido el autor de la propuesta, me contó, años más tarde, que Rojas había tenido la intención de acudir a un plebiscito y que él le había dado un consejo francamente contrario.

Lo curioso del caso es que Ospina, según me dijo, desechó el plebiscito porque le parecía peligroso desde el punto de vista del necesario retorno al régimen democrático. “El plebiscito es arma peligrosa, agregó; a uno puede seguir otro para buscar una prolongación indefinida del poder personal”.

(*Mis recuerdos de Ospina Pérez*, en *Nueva Frontera*, número 78, abril 29-mayo 5 de 1976).

### *Digresión 10*

Acusado por la cámara de representantes ante el Senado de la República, el general Rojas Pinilla fue condenado por esta corporación el 2 de abril de 1959. La parte resolutive del fallo fue:

1º Declárase indigno al acusado Gustavo Rojas Pinilla, de las anotaciones personales conocidas, por mala conducta en el ejercicio del cargo de Presidente de la República.

2º Condénase al acusado a la pérdida perpetua de los derechos políticos a que se refieren la Constitución Nacional y la Ley Penal, quedando, en consecuencia, en interdicción de derechos y funciones públicas y privado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública u oficial, de los grados militares, de toda pensión, jubilación o sueldo de retiro de carácter oficial, así como del derecho de ejercer tutelas y curadurías y de pertenecer a los cuerpos armados de la República, lo mismo que incapacitado para adquirir cualquiera de los derechos, empleos, oficios, calidades, gracias o grados mencionados.

3º Notifíquese y remítase copia de esta sentencia a la honorable Cámara de Representantes y al Órgano Ejecutivo Nacional para que la haga cumplir, de acuerdo con el artículo 613 del Código de Procedimiento Penal.

*(El proceso contra Gustavo Rojas Pinilla ante el Congreso de Colombia, Bogotá, Imprenta Nacional, 1960, tomo III, p. 475.)*

Tres años más tarde, durante las elecciones intermedias para corporaciones departamentales y municipales, la *Alianza Nacional Popular* —ANAPO—, movimiento político en torno al exdictador, registró una votación de 109 570 votos para asambleas. (*Separata del Boletín Mensual de Estadística*, números 250 y 251, mayo y junio de 1972, p. 43.)

En los comicios de 1964, la amalgama bipartidista del exgeneral se exhibió con 41 350 votos liberales y 256 835 conservadores (298 185 en total). (*Ibid.*, p. 87.)

En la elección presidencial de 1966, *Anapo* se presenta con el doctor José Jaramillo Giraldo como competidora de la coalición frentenacionalista que apoyó al doctor Carlos Lleras Restrepo. La fuerza anapista ascendió a 742 133 votos. (*Estadísticas electorales*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1971, p. 68.)

El gran salto electoral hacia el poder lo dio en la elección de 1970. El candidato fue el mismo exdictador y exgeneral, enfrentado al doctor Misael Pastrana Borrero, de la coalición bipartidista del Frente Nacional.

Éste obtuvo 1 625 025 votos, contra 1 561 468 de Rojas Pinilla. “De 3.7% sobre los votos totales conseguidos en 1962, obtuvo (ANAPO, Crp.) en 1970 el 35%. La base social de esta votación pudo comprobarse estadísticamente, en las elecciones de 1970, en las ciudades de Bogotá y Medellín. Allí, en los ‘barrios de estrato alto’ el general Rojas Pinilla obtuvo entre el 7% y el 8% de los votos, mientras que en los de ‘estrato bajo’ recogió entre el 62% y el 64% de la votación”. (Marco Palacios, *El populismo en Colombia*, Bogotá, Ediciones El Tigre de Papel, 1971, p. 89.)

Se preguntó y respondió en mayo de 1970 el expresidente Alberto Lleras Camargo:

¿...por qué aumentó la votación de Rojas? Porque todo lo que se hace para mejorar la condición de vida de las masas urbanas y rurales se lo traga vorazmente el crecimiento de la población, y la ola de los insatisfechos, sin empleo y sin servicios, crece principalmente en los centros urbanos, a tasas desmesuradas. El proceso demográfico explosivo de Colombia, cuya tasa de crecimiento es de 3.5, y que en las ciudades aumenta vertiginosamente con la migración campesina, es el principal ingrediente de esta situación. La calidad de la migración tiene mucho que ver con el fenómeno de la magia y caudillismo que rodea a Rojas, como a Perón el grupo campesino de *los cabecitas negras*. Los nuevos habitantes de la ciudad no son seres urbanizados. Siguen viviendo en condiciones tan precarias como las que abandonaron, y en los tugurios hay una cultura de pobreza típicamente rural, supersticiosa, confusa, esperanzada en la lotería, los milagros políticos, los milagros celestiales, y crédula hasta el límite casi insondable de su ignorancia.

(*Lo que pasó en Colombia*, reproducido en *El Tiempo*, 17 de mayo de 1970.)

En 1974, reanudada la libre competencia electoral para la Presidencia de la República por vencimiento del término de 16 años de la alternación, se produjo una redistribución y recuperación de fuerza política, que especialmente benefició al partido liberal y significativamente despojó al “tercer partido” rojista de más de las dos terceras partes de sus seguidores de 1970.

El caso de Rojas Pinilla es una vez más demostrativo de lo que Robert Charvin denomina con acierto “la autoridad temporal de la cosa juzgada en materia política”. (*Justice et Politique*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968, p. 227.) El mismo autor cita el pensa-

miento de J. Radouant: “Los pueblos tienen corta la memoria. Las causas por las cuales los padres han luchado se vuelven indiferentes a las generaciones que les siguen” (*Id.*, p. 227). Y agrega Charvin: “Esta ausencia de memoria popular con respecto a las instituciones se manifiesta igualmente con relación al personal político..., los hombres políticos caídos en desgracia y condenados no lo son por muy largo tiempo a los ojos de la opinión pública” (*Id.*, p. 227). La *amnistía popular* suele ser, por este aspecto, más eficaz y pronta que la *amnistía legislativa*. Y es que, como lo evidencia el autor en cita, la justicia política, como agente del poder es de “eficacia relativa” (p. 497): “La justicia política, agente del poder, en cierta medida alcanza sus objetivos dentro de una perspectiva a corto término, en tanto que su función se manifiesta muy limitada en una perspectiva a largo plazo” (p. 499). Rojas Pinilla fue condenado a la pérdida *perpetua* (la constitución dice “absoluta”) de los derechos políticos. Acaso pensó él, al serle notificada la sentencia, como otro condenado francés del siglo diez y nueve: “*Combien dure la perpétuité en ce moment?*” “Es grande la distancia entre el pronunciamiento de una condena política y su ejecución efectiva”, agrega Charvin (p. 500). Más todavía: si la *eficacia cuantitativa* de la justicia política es de diámetro relativo, la *eficacia cualitativa*, es aún más cuestionable: “En el plano cualitativo, los procesos políticos pueden incluso producir un resultado opuesto al deseado por el poder” (p. 501).

Ya en 1966, cuando el movimiento político de Rojas Pinilla ostentaba fuerza popular capaz de competir en la elección presidencial, el condenado políticamente siete años antes, dijo en la plaza de Bolívar de la capital de la república que el pueblo le había restituido los derechos de ciudadanía (*El Espectador*, 23 de abril de 1966, p. 11A). Era su rehabilitación política. Porque la rehabilitación jurídica ocurrió en diciembre siguiente, decidida por el Tribunal de Bogotá, con fundamento en la norma general según la cual “los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar la rehabilitación” (artículo 14 de la C. P.). Aplicación procedente, dado el carácter de generalidad del precepto, de su posterioridad en el tiempo al artículo 97 y si tales razones no bastaran —no convencieron ciertamente a muchos juristas y a parte considerable de la opinión pública— un principio superior de filosofía liberal, autorizaba la conclusión del tribunal: *in dubio pro libertate*.

Al morir Rojas Pinilla el 18 de enero de 1975 la derogación histórica de la sentencia del senado quedaba en firme. Informó *El Tiempo* del 20 de enero: “Solemne funeral de Rojas Pinilla”. Agregó: “El presidente

Alfonso López asistió a las ceremonias religiosas fúnebres que ofició en la Catedral Primada el cardenal Aníbal Muñoz Duque. . .”

El proceso y condena político-judicial de Rojas Pinilla y sus desarrollos ulteriores son indicativos de la crisis de la institución denominada *justicia política*. Otto Kirchheimer, que estudió profundamente el fenómeno, la define: “La justicia política es la utilización de procedimientos judiciales para fines políticos. El fin político, buscado por este medio, puede ser revolucionario o conservador, necesario desde el punto de vista de la comunidad o frívolo”. (*Politics, law and social change*, Columbia University Press, 1969, p. 408. Suyo es también el excelente libro *Politische Justiz*, Neuwied und Berlin, Luchterhand Verlag, 1961.) En 1909, el senador García opinaba: “El juicio político establecido en nuestras instituciones ha resultado completamente ilusorio, y por esto me propongo ver si es posible reemplazarlo por el voto de censura y las consiguientes crisis ministeriales”.

(*Anales del Senado*, núm. 103, diciembre 13 de 1909, p. 823. También en el número anterior, de diciembre 11, p. 814.) La terapéutica no era posiblemente la adecuada, pero el diagnóstico sí.

### Digresión 11

La institución de la alternación tuvo opositores, desde el principio, en los dos grandes partidos tradicionales, pero quien con razones doctrinarias más vigorosas la combatió desde 1958 fue el profesor Alfonso López Michelsen. Su “Carta de México” (agosto de 1958) publicada con el título *Consideraciones sobre la reforma constitucional por medio de la cual se establece la alternación forzosa de los partidos en la Presidencia de la República* (en *Colombia en la hora cero*, Bogotá, ediciones Tercer Mundo, 1963, tomo I, pp. 184 y ss.) es no simplemente un documento de circunstancia sino una lección básica de pensamiento político-constitucional, de permanente vigencia. El *leit-motiv* de su desarrollo es la idea de que no es imaginable —desde el punto de vista de la concepción democrática y liberal del Estado— la existencia de un gobierno sin la correlativa y garantizada existencia de una oposición.

La enmienda constitucional —escribió— por la cual se establecen rigurosamente turnos en la Presidencia de la República para el Partido Conservador y para el Partido Liberal cierra el camino a la aplicación de la paridad a derechas entre gobierno y oposición y la des-

figura reduciéndola a la paridad entre los partidos. ¿En qué otra elección, si no es en la de presidente, puede determinarse qué partido va a ser el gobierno y cuál la oposición, si todas las demás son paritarias? Descartada, merced a la enmienda constitucional, la posibilidad de que haya en cada elección dos candidatos enfrentados, uno liberal y otro conservador, la división en dos corrientes no dejará de producirse, así sea con nombres de un solo partido, creándose ficticia y transitoriamente una nociva y accidental distribución de fuerzas, en vez de la sana y permanente división en partidos, con lo cual el problema de hacer que coincida la paridad entre los partidos históricos y la paridad entre el grupo del gobierno y el de la oposición, desembocará definitivamente en algo insoluble.

(*Op. cit.*, p. 215.) Así ocurrió efectivamente: en 1958, en 1962, en 1966 y en 1970.

### *Digresión 12*

La administración ejecutiva del presidente Mariano Ospina Pérez —1946-1950— tuvo que transcurrir con un Congreso de reiteradas mayorías liberales. En 1946, consiguientemente, eligió el Congreso al doctor Carlos Arango Vélez para la función de la designatura. Al renunciar éste, poco después de la elección, por delicadas circunstancias que hizo explícitas, fue elegido en su reemplazo, el expresidente Eduardo Santos. De tal manera, la ecuación ejecutiva quedó constituida con dos términos antagónicos desde el punto de vista político —el presidente, conservador; el designado, liberal— mas no desde el punto de vista moral, dada la integridad ética y el respeto a las instituciones del expresidente Santos. La noche del 9 de abril de 1948, cuando un grupo de dirigentes del Partido Liberal concurrió al despacho del presidente de la República para analizar la grave situación creada por el asesinato de Gaitán y por el desbordamiento de las muchedumbres, se hizo manifiesto el antagonismo político. Se pensó por parte de los liberales en la conveniencia y en la posibilidad de que el presidente Ospina renunciara su investidura y que se encargara del gobierno el designado doctor Santos. El expresidente Carlos Lleras Restrepo, que se hallaba entre los concurrentes a la reunión con el presidente, ha escrito recientemente:

Sobre mi actitud con él (con el presidente Ospina, Crp.) esa noche, han circulado muchas versiones contradictorias. Algunos afirman que yo le hice exigencias en tono airado. Nada más lejos de la verdad;

como mis compañeros, ya examinaba las diversas soluciones, lo que se podría hacer para restablecer una paz estable. Porque, en mi entender, no se trataba sólo de aplacar el terrible estallido de aquella fecha, sino de recrear un clima de concordia, de impedir que la violencia, que ya había tenido tantas y tan graves manifestaciones en los meses precedentes, siguiera propagándose en el país. No me gustó en ningún momento, y así lo expresé a mis compañeros liberales, la idea de que se entregara el gobierno a una Junta Militar, como lo sugería *Laureano Gómez*. Me parecía, en cambio, que si *Santos* se encargaba del poder en su calidad de Primer Designado, aunque fuera con carácter transitorio, se crearía una situación nueva que permitiría pacificar al país. Eso se lo dijimos a *Ospina* no sólo yo sino otros de los asistentes y, en primer término, don *Luis Cano*. . . En varias ocasiones he descrito con detalle lo ocurrido durante nuestra larga permanencia en Palacio, y he hablado de la serenidad de *Ospina*. En realidad, él, con más datos que los que poseíamos nosotros acerca de la situación en diversas regiones del país, apreciaba bien la situación. Su retiro no habría restablecido la paz. En Antioquia, por ejemplo, el gobernador *Arango Ferrer* había convocado a una Junta de notables conservadores y en ella se había tomado el acuerdo de no reconocer ningún cambio de gobierno impuesto bajo el imperio del motín. Ya avanzada la noche habían comenzado a llegar a Medellín reservistas conservadores provenientes del oriente antioqueño y se estaba llamando a los de Sonsón. *Arango Ferrer* adelantaba gestiones para comprar directamente armas en Panamá. *Reflexionando después sobre la situación llegué al convencimiento de que si Ospina hubiera abandonado el mando, los jefes liberales no habríamos tenido influjo suficiente para dominar las multitudes exaltadas y se habría precipitado una serie de sangrientos choques, con imprevisibles consecuencias.*

(*Recuerdos de Ospina Pérez*, primera parte aparecido en *Nueva Frontera* número 77, abril 22-28 de 1976, p. 3. Las subrayas son de Crp. La segunda parte de estas rememoraciones en el número 78 de la misma publicación.) Otra versión de lo ocurrido en el despacho del presidente —con relación a este concreto episodio— es la de Rafael Azula Barrera. (*De la revolución al orden nuevo*, Bogotá, Editorial Kelly, 1956, pp. 369 a 374.)

El doctor Santos fue reelegido por el Congreso en el mes de agosto de 1949. Al mes siguiente de haber asumido el ejercicio de la presidencia el doctor Laureano Gómez, dictó el controvertido decreto 2996 del 26 de septiembre de 1950 —en uso de las facultades del artículo 121 de la C. P.— por el cual declaró vacante la designatura y determinó el orden de precedencia de ministros y gobernadores —incluido el de Cundinamarca— para ejercer el cargo en caso de falta absoluta o temporal del presidente



titular. La interpretación que en la parte de los considerandos del decreto se hace del acto legislativo número 1 de 1945 y específicamente de los artículos 124 y 125 del texto de la constitución, es reveladora del grave conflicto político existente.

El decreto fue de este contenido:

Decreto número 2996 de 1950  
(26 de Septiembre)

por el cual se determina el orden de prelación de que trata  
el artículo 125 de la Constitución Nacional

El Presidente de la República de Colombia,  
en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la  
Constitución Nacional, y

Considerando:

Que por Decreto número 3518 de 9 de noviembre de 1949 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la República;

Que de acuerdo con el sistema constitucional vigente hasta el año de 1945 el Congreso debía elegir cada año dos Designados, Primero y Segundo, a fin de que ejercieran, en su orden, el Poder Ejecutivo a falta del Presidente;

Que, conforme a ese mismo sistema, si por cualquier causa el Congreso no hacía elección de Designados, conservaban el carácter de tales los anteriormente elegidos, quienes así recibían una investidura no sujeta a periodo determinado y que mantenían mientras no hubiera nueva elección;

Que el Acto legislativo número 1 de 1945 modificó sustancialmente la institución de la Designatura, reglamentando íntegramente la materia, comoquiera que cambió la naturaleza de aquélla al suprimir las funciones concretas que tenía, al sustituir la concepción plural de los Designados por la de uno solo y al señalar a éste un periodo de dos años que debía comenzar “el siete de agosto de mil novecientos cuarenta y seis”, en forma tal que siempre coincidiera la extinción de cada mandato presidencial con la del periodo del correspondiente Designado;

Que el artículo g), título XXII del mismo acto legislativo de 1945 declaró sustituidos o reformados los artículos de la Constitución contrarios a dicho Acto, por lo cual la norma que consagraba el principio de la continuidad de la investidura de los Designados quedó sustituida por la nueva que señala periodo fijo para dicha investidura y que hace coincidir la extinción del mandato presidencial con la del periodo del correspondiente Designado;

Que el mantenimiento de la investidura oficial más allá del término del periodo sólo puede tener como fundamento un precepto expreso que así lo consagre, y tal precepto no se expidió al sustituir en 1945 el sistema anterior sobre Designados por el que hoy está en vigor;

Que en la codificación de las disposiciones constitucionales hecha por el Gobierno en el año de 1945 se reprodujo en la primera parte del artículo 125 la disposición que consagraba el sistema de la continuidad de los Designados, con la advertencia de que dicha parte estaba modificada por el artículo 124, que creó un solo Designado, o sea por la disposición que estableció el nuevo sistema;

Que el Congreso, reunido en pleno, al elegir en agosto de 1949 "Designado para ejercer la Presidencia de la República en el periodo en curso de acuerdo con lo que dispone el artículo 124 de la Constitución Nacional" definió claramente su criterio en el sentido de que, según la reforma constitucional de 1945, el vencimiento del periodo del Designado produce la vacante, por lo cual procedió, en el citado mes de agosto de 1949, a elegir al mismo ciudadano cuyo periodo había vencido el 7 de agosto de 1948, lo que no habría sido necesario si el Congreso hubiera estimado que, a pesar del vencimiento del periodo de dicho ciudadano, éste conservaba el carácter de Designado después del 7 de agosto de 1948;

Que de acuerdo con lo expuesto anteriormente y con la interpretación y aplicación dadas por el Congreso a la reforma constitucional de 1945 en la materia de que tratan los considerandos precedentes, no hay en la actualidad Designado a la Presidencia de la República por haber expirado el día 7 de agosto del año en curso tanto el periodo constitucional del Presidente como el periodo del Designado para suplir las faltas del mismo;

Que según mandato expreso de la Constitución, a falta de Designado “entrarán a ejercer el Poder Ejecutivo los Ministros, en el orden que establezca la ley, y, en su defecto, los Gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República”,

Decreta:

Artículo 1º Por cuanto en la actualidad se halla vacante la Designatura, y mientras el Congreso en pleno no haga elección de Designado, en caso de falta absoluta o temporal del Presidente de la República ejercerán la Presidencia, de conformidad con lo que al respecto dispone el artículo 125 de la Constitución Nacional, los siguientes funcionarios, en su orden: Ministro de Gobierno; Ministro de Relaciones Exteriores; Ministro de Justicia; Ministro de Hacienda y Crédito Público; Ministro de Guerra; Ministro de Agricultura y Ganadería; Ministro del Trabajo; Ministro de Higiene; Ministro de Comercio e Industrias; Ministro de Minas y Petróleos; Ministro de Educación Nacional; Ministro de Correos y Telégrafos; Ministro de Obras Públicas; Gobernador de Cundinamarca; Gobernador del Tolima; Gobernador de Boyacá; Gobernador de Caldas; Gobernador de Huila; Gobernador de Antioquia; Gobernador de Santander; Gobernador del Valle del Cauca; Gobernador del Chocó; Gobernador del Cauca; Gobernador de Norte de Santander; Gobernador de Nariño; Gobernador de Bolívar; Gobernador del Atlántico y Gobernador del Magdalena.

Artículo 2º Quedan suspendidas las disposiciones contrarias al presente Decreto, el cual entrará a regir desde la fecha de su expedición.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, a 26 de septiembre de 1950.

Laureano Gómez

El Ministro de Gobierno, Domingo Sarasty M.—El Ministro de Relaciones Exteriores, encargado del Ministerio de Guerra, Gonzalo Restrepo Jaramillo.—El Ministro de Justicia, Guillermo Amaya Ramírez.—El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Rafael Delgado Barreneche.—El Ministro de Agricultura y Ganadería, Alejandro Ángel Escobar.—El Ministro

del Trabajo, Alfredo Araujo Grau.—El Ministro de Higiene, Alonso Carvajal Peralta.—El Ministro de Comercio e Industrias, José María Villareal.—El Ministro de Minas y Petróleos, Manuel Carvajal Sinisterra.—El Ministro de Educación Nacional, Antonio Álvarez Restrepo.—El Ministro de Correos y Telégrafos, José Tomás Angulo.—El Ministro de Obras Públicas, Jorge Leyva.

(*Diario Oficial* número 27427).

En su hora la revista *Semana* (número 207, octubre 7 de 1950) hizo una síntesis del escabroso y resonante problema político de la designatura, a la cual corresponden los siguientes extractos:

*Razón y sinrazón.* Dentro de una sana lógica, haciendo abstracción de los eventuales intereses de los partidos, si la elección de presidente de la República se hace por votación popular, la de quien haya de reemplazarlo en sus faltas, temporales o absolutas,\* también debiera hacerse popularmente, y en el mismo acto electoral en que se elige al presidente y por los mismos electores. Tratadistas de todos los partidos y de todos los tiempos coinciden en tal apreciación. En esa forma se evitaría la zozobra que puede crear un cambio brusco en la fisonomía política de los hombres del gobierno, nacido no del evento de pura mecánica electoral que los partidos aceptan con amargura y resignación, pero aceptan, sino de un accidente orgánico, por ejemplo.

El Congreso de 1946, nombró designado al político liberal Carlos Arango Vélez, por el periodo constitucional de 2 años, es decir, hasta el 7 de agosto de 1948; al renunciar Arango, el Congreso lo reemplazó con el expresidente liberal Eduardo Santos, para el resto de ese periodo. En 1948 no hubo elección de designado, aunque debió haberla. Los congresistas liberales no lo hicieron tal vez porque presumían o creían que quien venía desempeñando dicho cargo continuaba en él, por el hecho de no habérsele nombrado reemplazo. Esta última presunción, a juicio del gobierno queda descartada por haber esos mismos congresistas, al año siguiente, nombrado a Eduardo Santos para el resto del periodo, lo cual, opinan los conservadores, constituye una tácita afirmación de que dicho periodo no se había prolongado.

\* Faltas absolutas: a) Muerte; b) Renuncia aceptada; c) Destitución decretada por sentencia; d) Incapacidad física permanente declarada por el Senado, y e) Abandono del puesto, también declarado por el Senado. Faltas temporales: por enfermedad se obtiene licencia de retiro dando previo aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia.

*Veinte palabras.* Al concluir el 7 de agosto de 1950 el periodo de 2 años se planteó la discusión en torno a la designatura. Si el Congreso hubiera nombrado a alguien para el nuevo periodo, no habría discusión. Pero no lo hizo. Entonces vino la controversia. ¿Hay designado? ¿No lo hay? Por no haberse hecho el nombramiento, ¿quién actuando como designado, se considera todavía titular de ese cargo? ¿O, realmente, la designatura ha quedado vacante?

Toda la discusión gira en torno a 20 palabras, ni una más ni una menos, que aparecen al comienzo del artículo 125 de la Constitución, en la parte baja de la página 48 de los cuadernos editados en 1945 por el gobierno en la Imprenta Nacional, en que se recogieron en codificación oficial, las nuevas disposiciones constitucionales, y las viejas. La discusión radica en si esas 20 palabras están en vigencia o, si por el contrario, al modificarse la institución de la designatura, han quedado derogadas. Las palabras son:

—“Cuando por cualquier causa no hubiere hecho el Congreso elección de designados, conservarán el carácter de tales los anteriormente elegidos”.

En el texto oficial de la Constitución, después de la palabra “elegidos” aparecen dos asteriscos de llamada al margen, que dice:

—Modificado por el artículo anterior, que crea un solo designado.

*Posiciones.* Como en todo debate jurídico, desde el principio se alinearon 2 bandos opuestos, 2 posiciones distintas de interpretación.

Los liberales sostienen que:

—Una disposición constitucional —la ya citada del artículo 125— regula de manera clara los derechos y atribuciones del designado a la Presidencia de la República.

—El artículo 125 de la Constitución, incluido en la codificación oficial, rige en cuanto dispone que quien ha sido elegido para la designatura sigue en ejercicio de su cargo mientras el Congreso no haga nueva elección.

—Eduardo Santos conserva la calidad constitucional de designado a la Presidencia.

Los conservadores, a su turno, opinan en publicaciones de la prensa de ese partido, que:

—El hecho de que exista en la codificación constitucional el párrafo 1º del artículo 125, sólo puede atribuirse a un insuceso del compilador.

—Variada la naturaleza de la designatura, que dejó de ser un empleo público para convertirse en una mera expectativa, no se le halla razón al mencionado párrafo.

—La tácita prórroga del periodo estaba motivada por el temor de que se produjera una acefalía en el Consejo de Estado.

—Tan cierto es que al vencerse el periodo, cesa la calidad del designado, que la comisión parlamentaria encargada de rendir informe sobre la reforma constitucional de 1945 —que varió la institución de la designatura— dijo: “Se optó por suprimir la segunda designatura en atención a que, faltando el designado, la vacante conforme a los preceptos en vigencia, puede ser llenada por uno de los ministros o de los gobernadores de departamento, sin que sobrevenga nunca el caso de acefalía en el Ejecutivo”.

Pero no sólo se han presentado controversias cuando presidente y designado eran de diferente filiación política. En 1962 —siendo jefe del gobierno el doctor Guillermo León Valencia— con su explícita anuencia fue elegido designado el doctor José Antonio Montalvo para el periodo 1962-1964. En este año el Congreso no hizo elección y tampoco en los dos siguientes. En 1965, divergencias internas de orden político en el partido conservador determinaron que se planteara la discusión sobre si el doctor Montalvo, por tácita reconducción continuaba o no como titular de la designatura. (El diario *El Espectador*, 30 de mayo de 1965, escribió un agudo editorial *¿Coadjutor o Diácono?* para criticar la situación ambigua creada alrededor del cargo de designado.) Más adelante, a fines de 1965 y primeros cinco meses de 1966, la polémica se extendió a los dos partidos de la coalición frentenacionalista con motivo del viaje que a la Argentina y al Uruguay proyectaba realizar el presidente Valencia. Consultado el Consejo de Estado acerca de si el doctor Montalvo conservaba la investidura de designado, la corporación emitió dos conceptos antagónicos por empate en la Sala de Negocios Generales. Nuevamente requerida —en mayo de 1966— la Sala de Consulta y Servicio Civil, opinó que el famoso decreto 2996 de 1950 era violatorio del artículo 125 de la constitución política y que, en consecuencia, en el caso del doctor Montalvo se configuraba la situación jurídica de “prórroga automática” de la designatura. (Texto en *Anales del Congreso*, 8 de junio de 1966). El gobierno, que en un principio parecía de opinión contraria (ver las declaraciones del presidente en *El Espectador*, 11 de mayo de 1966) declaró que se inclinaba ante la opinión de la Sala de Consulta. El Senado y la Corte Suprema de Justicia llamaron al doctor Montalvo de

Roma donde ejercía el cargo de embajador en el Vaticano. Éste llegó inmediatamente a Bogotá el 19 de junio. El presidente habría de viajar a Buenos Aires el 21 siguiente, pero al saludar él mismo en el aeropuerto al designado, le notificó que había decidido no hacer uso del permiso del Senado y que no habría lugar a que se encargara de la Presidencia. ¡Deslustrado y bochornoso espectáculo!

Todavía nuevas complicaciones surgieron el año siguiente cuando el presidente Lleras Restrepo se proponía viajar a Punta del Este. El año anterior no había podido el Congreso hacer la elección de designado, pese a que el candidato doctor Julio César Turbay Ayala tenía respaldo mayoritario. El gobierno elevó nueva consulta al Consejo de Estado sobre distintos aspectos que en la opinión pública y en la doctrina constitucional habían sido materia de discrepancias en relación con las funciones del presidente y las del designado cuando aquél viaja al extranjero con su investidura oficial y es reemplazado por éste o por un ministro durante la ausencia. El Consejo de Estado esta vez hizo un nuevo giro y se distanció de su propio criterio sustentado el año anterior y del que la Corte Suprema de Justicia había expresado en 1936. Con base en la opinión del Consejo de Estado el presidente encargó por decreto 624 de abril de 1967, al doctor Darío Echandía, ministro de Justicia, con determinación de las funciones que éste ejercería. Más tarde, en 1968, la Sala contenciosa del Consejo declaró inconstitucional el decreto. (Una exposición ordenada y compendiada de estos acontecimientos hace el doctor Jaime Vidal Perdomo en su libro *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, ediciones Universidad Externado de Colombia, 1970, pp. 237 y ss.)

Y todavía una ocasión nueva de polémica ardorosa fue cuando en septiembre de 1975 el presidente López Michelsen habría de viajar a Estados Unidos y el designado doctor Turbay Ayala —ausente en Washington como embajador— se excusó de encargarse de la Presidencia por lo cual lo hizo el ministro de Relaciones Exteriores, doctor Indalecio Liévana Aguirre. La junta de parlamentarios liberales aceptó como “ampliamente justificada la decisión del designado de excusarse de encargarse (sic) del Poder Ejecutivo”. (*El Espectador*, 28 de agosto de 1975.) El autorizado constitucionalista doctor Hernán Toro Agudelo escribió un ilustrativo estudio con la tesis de que el designado puede excusarse —como lo hizo el doctor Turbay Ayala— de ejercer el cargo. (*Los viajes del presidente al exterior en El Espectador*, 31 de agosto de 1975.) Otros escritores, sin embargo, fueron de opinión contraria.

Subsiste además el peligro de que se genere una perturbadora laguna jurídica —que no se podría colmar ni siquiera mediante el recurso al omnímodo artículo 121 ni recurriendo a imposible interpretación analógica— en el evento de que entre la fecha de elección del presidente y la de su posesión, sobrevengan circunstancias —muerte o incapacidad, por ejemplo— que le impidan asumir el cargo el día de iniciación del periodo y sin que el Congreso haya elegido designado. Este inquietante riesgo no se producía cuando el presidente y el vicepresidente eran elegidos simultáneamente. En cambio, se daba el otro riesgo —también fatal— que se exteriorizó en el golpe de Estado del 31 de julio de 1900.

### *Digresión 13*

Congreso y gobierno, a la par, se comprometieron en la inconstitucional decisión de impedir que el Congreso se reuniera. Estos son los documentos:

1º Los suscritos Senadores y Representantes, que constituimos la mayoría absoluta de una y otra Cámara,

Teniendo en cuenta:

Que el Órgano Ejecutivo, por Decreto número 1632, de 10 de julio de 1944, declaró turbado el orden público en todo el territorio nacional, por causa de conmoción interior;

Que el estado de sitio es incompatible con el funcionamiento ordinario y regular del Congreso, según se desprende del texto del artículo 117 de la Constitución Nacional, y

Que en consecuencia, mientras subsista la turbación del orden público, las Cámaras Legislativas no pueden reunirse por derecho propio,

Declaramos:

Que en tanto se mantenga el referido estado de turbación del orden público, nos abstendremos de concurrir a instalar las Cámaras Legislativas que normalmente deberían reunirse de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo número uno (1) de 1938.

(Declaración de 19 de julio de 1944).



2º Bogotá, 19 de julio de 1944.

Excelentísimos señores:

Doy respuesta a la nota número 293, en que Vuestras Excelencias me transcriben la declaración de las mayorías parlamentarias, que dice:

...El Gobierno queda así notificado de la decisión adoptada por las mayorías del Senado y de la Cámara de Representantes, fundada en los preceptos de la Constitución Nacional.

En consecuencia, el Gobierno cumplirá oportunamente con el deber de informar al Presidente del Congreso el levantamiento del estado de sitio, para que las Cámaras puedan proceder a reunirse.

Abrigo la confianza de que el orden público quede restablecido en todo el territorio nacional en el más breve término, para que el Congreso entre a llenar sus funciones constitucionales en beneficio de la República, y os reitero mis sentimientos de alta consideración.—*Alfonso López*.—El Ministro de Gobierno, *Alberto Lleras Camargo*.

(*Diario Oficial* número 25598, 21 de julio de 1944).

#### *Digresión 14*

El presidente emitió una declaración en estos términos:

He seguido con el mayor interés la discusión suscitada alrededor de la facultad que tenga el Congreso Nacional de reunirse por derecho propio el próximo 20 de julio. Considero que los argumentos aducidos en pro y en contra no han definido el problema de una manera indiscutible, máxime existiendo los antecedentes relacionados con el golpe del 10 de julio de 1944. En forma expresa he manifestado a los directorios políticos de uno y otro partido mi opinión sobre la conveniencia de un acuerdo de ambos directorios entre sí y de éstos con el gobierno, para aplazar por dos o tres meses la reunión del Congreso, a fin de lograr una completa consolidación del orden público; de acordar un plan de labores encaminado a facilitar el tránsito de la legislación de emergencia a la ordinaria, y de dar solución, dentro de un ambiente nacional de mayor serenidad y calma, a los problemas más urgentes del país en la hora presente. Sin embargo, por diversas circunstancias, no ha sido posible llegar a ese acuerdo. Como las facultades de que me hallo investido, por razón del estado de sitio, se refieren esencialmente al deber clarísimo de trabajar, conforme lo ha venido haciendo el gobierno, por el restablecimiento del orden público y de la paz social e impedir cualquier acto que pueda perturbarlos, y esas facultades subsisten, NO HE DE OPONERME A LA REUNIÓN DEL CONGRESO, para dar así una muestra más de mi espíritu de conciliación

patriótica. Espero que si aquella se efectúa, sea en forma que haga posible la tarea esencial de restaurar la paz y de evitar nuevos actos que la pongan en peligro. En cuanto a la política general, continúo y continuaré fiel al compromiso de honor y patriotismo que adquirí con el país en el momento en que fue proclamada mi candidatura, manteniendo firmes el programa y práctica de la unión nacional. Confío que el desarrollo de esta política amplia y generosa alcance su completa y feliz realización con la acción armónica y conjunta de los partidos, no sólo para perfeccionar la administración pública sino para el cumplimiento de una labor de pacificación política que debe incluir, como base fundamental, la reforma electoral, y todas las medidas de justicia social y de progreso que el país reclama con urgencia. Mariano Ospina Pérez. Bogotá, julio 9 de 1948.

(*Diario Oficial* número 26766 del 13 de julio de 1948. El realce en mayúsculas es de Crp.)

La interpretación que el expresidente Carlos Lleras Restrepo dio a los acontecimientos de entonces es la siguiente:

...quiero recordar la etapa que siguió inmediatamente al 9 de abril de 1948. Estaban empeñados los conservadores en que no se reuniera el Congreso, donde los liberales teníamos mayoría. La dirección liberal, en cambio, consideraba esencial el funcionamiento de las instituciones democráticas y en esto nos acompañaban los ministros de nuestro partido, con el doctor Echandía a la cabeza. Fueron largas las discusiones, en las cuales actuamos por una parte el doctor Chaux y yo y por la otra los doctores Ramírez Moreno y Navarro Ospina. Los conservadores alegaban que en estado de sitio no podían reunirse las Cámaras y presentaban como antecedente una declaración de los parlamentarios liberales suscrita a raíz del 10 de julio de 1944. En el fondo, los conservadores buscaban arrancarnos el compromiso de revisar la legislación electoral, pues ellos venían presentando ante Ospina Pérez el argumento de que, al paso que existía paridad en los ministerios y las gobernaciones, el llamado "poder electoral" estaba, en todas partes, dominado por una mayoría liberal. Convinimos en que el Congreso examinaría la situación, y, sobre esa base, el gobierno hizo la declaración de que las Cámaras se reunirían el 20 de julio, como de costumbre.

(*Recuerdos de Ospina Pérez*, en *Nueva Frontera*, número 77, abril 22-28 de 1976, p. 3).

En 1966 hubo otro conato —esta vez de una coalición de congresistas liberales y conservadores, en acuerdo con el gobierno— para suspender,

también contra la constitución, las sesiones ordinarias del Congreso. La elección de designado que las mayorías oficialistas intentaban creó una delicada situación política, que motivó una declaración conjunta de la dirección liberal nacional y el directorio nacional conservador, en la cual se lee:

...4º El día 20 del corriente mes de septiembre se procederá a la elección de mesas directivas en el Senado y en la Cámara de Representantes. Las dos representaciones votarán por los candidatos que acuerden y lo harán en forma unánime. Es entendido que en la constitución de las mesas directivas se dará la participación tradicional a la minoría que hoy no pertenece a la coalición representada en el gobierno. Si a pesar de esto la minoría impidiere a las Cámaras el cumplimiento de esa función, los senadores y representantes liberales y conservadores, en guarda del prestigio del Congreso, que no debe seguir funcionando bajo una situación irregularmente mantenida, se retirarán de las Cámaras y se abstendrán de concurrir a éstas mientras tal situación subsista.

(*El Tiempo*, 15 de septiembre de 1966.)

Órganos importantes de la prensa aprobaron aquella declaración:

Se arguye que el retiro del Congreso, por parte de las fuerzas del Frente de Transformación, es una amenaza contra la institución parlamentaria y contra los fueros de la oposición. No lo entendemos, de ningún modo. Hay que distinguir entre la oposición legítima, incluyendo la vehemente y radical, y el obstruccionismo manifiesto, que no es una tarea democrática sino antidemocrática...

(*El Espectador*, 16 de septiembre de 1966.)

El autor —entonces miembro del Senado de la República— conserva en su fichero, la siguiente tarjeta:

*Octubre 3 de 1966* (6 p.m.) En la tarde de hoy —después de haber sido recibido en audiencia especial por el Presidente de la República, Dr. Carlos Lleras Restrepo, en compañía de Fernando Hinestrosa— el presidente me pidió que me quedara solo con él para hablar. Me comunicó sus inquietudes sobre la situación política —especialmente lo relativo a la próxima reunión de la Convención Liberal, que habría de tener lugar el 7 de octubre siguiente— y yo aproveché para reiterarle mi opinión —que ya había expresado en la noche del 21 de septiembre de 1966, durante una reunión conjunta de los grupos liberales oficia-

lista y conservador ospinista— según la cual el abandono del Congreso por parte de los senadores y representantes amigos del gobierno es un acto “flagrante, manifiesta, grave y peligrosamente inconstitucional”. Creo haber advertido en el presidente su asentimiento a mi tesis y él explícitamente me dijo que consideraba que no deberían retirarse los congresales.

### *Digresión 15*

El doctor Alfonso López Michelsen comentaba en un agudo análisis:

Con frecuencia suele hablarse en las manifestaciones políticas, del precio de la dictadura, que contabilizada en dólares, llega a estimarse en una suma vecina de los dos mil millones que se gastaron durante el gobierno del general Rojas Pinilla.

Y más adelante:

El 10 de mayo (fecha del derrocamiento de la dictadura militar, Crp.) nos sorprendió, dentro de este proceso económico, con un déficit en nuestra balanza de pagos, de unos cuatrocientos millones de dólares, en momento en que las reservas del Banco de la República iban camino de quedar prácticamente barridas, si la dictadura no hubiera procedido a cerrar por completo el control de cambios y a suspender el otorgamiento de licencias.

(*Análisis de la situación económica a raíz de la caída del General Rojas Pinilla*, en el libro del mismo autor *Colombia en la hora cero*, Bogotá, ediciones Tercer Mundo, 1963, tomo I, pp. 177 y 178.)

El historiador Martz, ya citado, emite estos juicios:

...Rojas Pinilla era tanto ineficiente como inepto. Sus intentos patentes de imitar a Perón fueron ejercicios de patética futilidad y la maniobra de formar un partido de gobierno falló dos veces. Mientras el argentino fue el favorito de los *descamisados*, la masa obrera colombiana, menos organizada, nunca fue una fuerza política. Rojas Pinilla no se esforzó por atraérselos mediante aumento de jornales, ampliación de beneficios adicionales, extensión de las vacaciones, y mayor bienestar social. No hubo nada en su gobierno que hiciera que los trabajadores considerasen al general en cualquier sentido como un benefactor. El intento de hacer de su hija una imagen colombiana de Evita estuvo particularmente mal concebido. La dirección económica llevó

al buque del Estado a mares tan agitados y tormentosos que sólo hoy ha salido a una calma relativa. Vastos problemas sociales, ya agravados, antes del golpe del general, se exacerbaban más durante su régimen porque no había un programa de gobierno realmente viable que trasladase las palabras a realidades... Su única contribución positiva fue la de producir la reconciliación al parecer inconcebible de liberales y conservadores.

(*Op. cit.*, pp. 311 y 312.)

### *Digresión 16*

Cuando en septiembre de 1974 el gobierno del presidente López Michelsen le solicitó al Consejo de Estado el dictamen previo señalado en la constitución para declarar el estado de emergencia económica, el entonces consejero de Estado, Carlos Restrepo Piedrahita, en su voto disidente afirmó que el gobierno del presidente Lleras Restrepo y las fuerzas liberales que lo respaldaban en el Congreso de los años 1966 y 1967, convinieron en acoger la propuesta del senador López Michelsen "...como precio doctrinal del acuerdo intra-liberal..." que se tradujo en la unión del partido. (V. *Artículo 122 de la Constitución Nacional, antecedentes de su primera aplicación*, Ministerio de Justicia, 1974, p. 82.) En tácita réplica a esta aseveración, el presidente López Michelsen expresó en el mensaje que dirigió al Congreso para darle cuenta del ejercicio que había hecho de las facultades del artículo 122:

En el curso de la controversia que, a distintos niveles se ha suscitado con motivo de la aplicación del artículo 122, algunos de los amigos y contradictores del gobierno han traído a cuento la autoría intelectual de dicha disposición por quien hoy desempeña el cargo de primer magistrado de la Nación y era entonces senador de la República. *Se ha llegado, inclusive, a señalar que dicho artículo fue el precio de la unión liberal de aquel año, fruto de un arreglo o negociación entre el entonces presidente de la República, doctor Carlos Lleras Restrepo, y el jefe de la oposición en su propio partido. Nada autoriza tan temeraria aseveración, que restaría grandeza, por igual a sus dos coparticipes.*

(*Informe sobre el estado de emergencia económica*, en el libro *El gobierno del mandato claro* [tomo I], contentivo de los documentos oficiales del gobierno del presidente López Michelsen durante su primer año de ejercicio, Imprenta Nacional, 1975, pp. 126 y 127. Las subrayas son de

Crp.) No es intención del autor aducir con detalle en este breve estudio las razones que lo acompañan para haber sustentado —y reiterar una vez más— su aseveración. En obra que prepara habrá de exponer con detenimiento los hechos que la respaldan. Por ahora baste decir que en calidad de senador ponente del primer proyecto de reforma constitucional, el autor estuvo en estrecho y constante contacto con el presidente de la República, doctor Lleras Restrepo y a principios de enero de 1967 fue portador personal de un mensaje verbal que le dirigía el jefe del gobierno al senador López Michelsen. Ese mensaje tenía que ver específica y concretamente con la iniciativa sobre el estado de emergencia económica y con el proceso de unión liberal que empezaba a tomar impulso. Por su lado, el expresidente Lleras Restrepo no ha desautorizado hasta ahora la afirmación del autor. Además, la unión liberal de 1967 se hizo —como decentemente lo demandaba el senador López Michelsen— sobre supuestos intelectuales e ideológicos, con exclusión de prestaciones burocráticas. Lejos, pues, de haber sido un pacto desprovisto de grandeza, fue al contrario, un acuerdo elevadamente doctrinal.

La institución de la emergencia económica y su primera experiencia han dado ocasión para numerosos estudios, como pocas veces entre nosotros los suscita un tema constitucional. (V. por ejemplo *La economía en el derecho constitucional colombiano* de Hugo Palacios Mejía, Bogotá, Biblioteca ANIF de Economía, 1975, tomo II, pp. 430 a 473.) De particular interés es el libro editado por Jaime Castro *Orden público económico*, (Ediciones del Banco de la República, 1976), contentivo de interesantes documentos históricos de la actual institución de la emergencia económica y de un excelente estudio sintético suyo sobre la misma.

### *Digresión 17*

Objeto de incertidumbres, dificultades y controversias interpretativas es el enunciado de la *participación adecuada y equitativa*. Los autores de esta fórmula, expresidentes Carlos Lleras Restrepo y Mariano Ospina Pérez, no han logrado concretar un criterio convincente sobre sus alcances. Con insistencia se ha insinuado que se enmiende el texto para que sea menos ambiguo y, por lo mismo, que suministre certeza. Pero ¿cómo podría expresarse en términos claros o inequívocos lo que en el fondo se estableció como ambiguo y equivoco? La norma como está redactada es de implicaciones muy delicadas, es inductiva a interpretaciones disímiles y a aplicaciones susceptibles de perturbación del orden público. El expresi-

dente Ospina Pérez se ha referido en varias ocasiones al origen de la norma en cuestión. En reportaje cuya publicación autorizó, relata un periodista:

Un tema largamente discutido con el ex-presidente Ospina, por parte de quienes participaban en la charla, fue el relacionado con la interpretación que los próximos gobiernos puedan dar al artículo 120 de la Constitución sobre la participación de los partidos en el gobierno. Dice el artículo que para preservar, después de 1978, con carácter permanente, el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en tal forma que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la República. Algunos dirigentes han pedido claridad sobre ese artículo. Felio Andrade, por ejemplo, propuso que esa participación fuese proporcional al resultado electoral.

Ese fue —reveló Ospina— uno de los artículos que más discusión merecieron cuando sobre él hablamos con el entonces presidente Lleras Restrepo. Yo no fui partidario de incluir la palabra “proporcional”, porque la creo irrealizable en la práctica. La verdad es que los términos que encontramos más ajustados al interés del país fueron “adecuada y equitativa”. Yo creo que una representación es “adecuada y equitativa” cuando responde a las más altas conveniencias nacionales, en cada momento de la vida del país.

(V. *El Tiempo*, 13 de marzo de 1975, pp. 1A y 6A.)

El esfuerzo mental del expresidente por determinar el contorno de la locución no es en modo alguno correspondido por el resultado.

Ya en 1972, relataba con mayores detalles el mismo expresidente Ospina Pérez las circunstancias en que el párrafo del ordinal 1º del artículo 120 de la C. P. fue concebido:

Era, pues, natural que al acercarse el final del periodo abarcado por la reforma plebiscitaria, transcurrida ya casi una tercera parte de su duración se plantearan dudas, interrogantes y prospectos respecto a lo que habría de quedar en un futuro casi inmediato.

Parece bastante claro que la alternación en la Presidencia de la República y la paridad en las Cámaras Legislativas habría de terminar necesariamente en el año de 1974, pero lo que no podría ni puede dejarse es una situación dudosa a este respecto, porque ello conduciría inevitablemente a graves perturbaciones de carácter nacional como ocurrió en 1949, cuando surgió la controversia de si la legislación electoral constituía un código o una simple ley común.

Sobre la paridad de los dos partidos en el gabinete y en la designación de funcionarios no incluidos en la carrera administrativa, había “una disposición” (en el plebiscito, Crp.) que era de carácter permanente, hasta el momento en que entraran a actuar los nuevos partidos y de allí en adelante quedaría vigente la representación proporcional en el gabinete de los grupos o partidos del Congreso, creándose así un gobierno colegiado de conformación obligatoria prácticamente imposible de manejar dentro de un régimen presidencial. Baste la consideración para demostrar la inconveniencia de esta medida de que el solo hecho de que uno cualquiera de los partidos representados en el Congreso se negara a prestar su colaboración en el gabinete, colocaría al presidente de la República en un dilema inevitable de violar la Constitución, o de someterse a cualquiera oposición que quisiera hacerle uno u otro de los partidos minoritarios.

Ante esta perspectiva, los voceros del Partido Liberal propusieron que la disposición sobre paridad ejecutiva y representación proporcional en el gobierno quedara eliminada a partir de 1974 y lograron así su aprobación en el Senado. Pero cuando a mí se me comisionó para que en unión del señor presidente de la República estudiara el curso de la reforma en la Cámara de Representantes, yo planteé franca pero claramente ante el primer mandatario la opinión que venía sosteniendo de tiempo atrás de que por ningún motivo se podía dejar abierta la puerta para los gobiernos hegemónicos o de partido. Vino entonces en primer lugar el acuerdo para que la paridad actual bipartidista en el gobierno durara hasta el año 1978, y después de una amplia y patriótica discusión y con la magnífica colaboración del señor presidente Pastrana se redactó la siguiente modificación: (la que actualmente es texto del parágrafo del ordinal 1º del artículo 120. Crp.).

Se conserva así en forma permanente, pues, el espíritu y la estructura de los gobiernos de tipo nacional, pero se introduce una modificación decisiva para la estabilidad del gobierno y para su necesaria elasticidad, dejando amplio campo de acción a la oposición. Todo ello dentro del régimen presidencial establecido en la Constitución de 1886. Al cambiar la palabra proporcional por la palabra equitativa, se elimina la milimetría que no sería ya dentro de los miembros de un mismo partido sino en forma más grave, pues abarcaría todos y cada uno de los sectores del Congreso y se permite así al presidente obviar el obstáculo de que un grupo cualquiera minoritario se niegue a participar en el gobierno para colocar a éste fuera de la Constitución, o pretenda paralizar su acción.

(Versión en *El Tiempo*, 20 de julio de 1972.)

En diciembre del mismo 1972, exponía el expresidente Lleras Restrepo:

Una situación política de características diferentes se presentará a partir de 1978. Para ese entonces el partido triunfante podrá trazar



libremente sus programas y escoger al jefe del Ejecutivo sin que sea necesaria la intervención de las otras agrupaciones políticas. Se abrirán para la conducción nacional dos caminos: el presidente propondrá al partido mayoritario distinto del propio que colabore en el gobierno, esto es, negociará con él la cuantía de su representación y si acepta o no el programa triunfante en las elecciones presidenciales. No existirá paridad obligatoria, y si el partido al cual no pertenece el presidente no se halla de acuerdo con las ideas de éste, o no encuentra satisfactoria la representación que se le ofrece, el jefe del Ejecutivo quedará en libertad de constituir coaliciones con otros grupos o bien de gobernar apoyado únicamente en su propio partido.

(Alocución a los colombianos, *El Tiempo*, 30 de diciembre de 1972.)

En la muy posible hipótesis de que el presidente quede en libertad para “gobernar apoyado únicamente en su propio partido”, ¿cómo puede conciliarse tal situación con el precepto que postula la *preservación* del “espíritu nacional”?

Una vez más, en 1976, el expresidente Lleras Restrepo ha intentado convencer a la opinión pública de que el régimen de la participación adecuada y equitativa es inequívoco y sencillo:

Conviene también que se vuelva a explicar a la opinión pública otra disposición de la reforma constitucional de 1968: la que dispone que a partir de 1978 el presidente de la República dará una “participación adecuada y equitativa” en el gobierno al partido distinto del suyo que haya seguido en cuantía de votos al del presidente triunfante, sin perjuicio de que también puedan ser llamados al gobierno miembros de otros partidos. Esta disposición también fue patrocinada vigorosamente por el doctor Mariano Ospina Pérez y fue aceptada por todos los sectores políticos parlamentarios y por el gobierno que yo presidía, como muy conveniente para reafirmar el espíritu antihegemónico que en ese instante compartíamos todos y que yo deseo ver prolongado en la vida de la república.

Se ha criticado como muy vaga e imprecisa la redacción que tiene el artículo de la reforma constitucional que estoy comentando, y comentaradores que no se toman el trabajo de informarse sobre los antecedentes de la reforma dicen que sería necesaria una mayor precisión, sin perjuicio de declararse contrarios a todo sistema hegemónico. Una mayor precisión no podría obtenerse sino con una fórmula semejante a la que se votó en el plebiscito de 1957 cuyos defectos ya he señalado. Qué deseable sería que quienes comentan en la prensa estas materias tuvieran la precaución de estudiar la historia de la evolución constitucional. Cuando se opina sin suficientes informaciones, a la ligera, no se hace sino sembrar desconcierto en la opinión pública.

Repaso nuestra historia política, la de antes y la de después de 1930, y no encuentro nada absurdo en la disposición constitucional a que me refiero. La cooperación en el gobierno de personas de filiación política distinta a la del presidente de la República se ha practicado en muchas épocas, antes y después de 1930. Sobre su sentido y alcance sería conveniente releer las páginas que escribieron hombres como Marco Fidel Suárez y Alfonso López Pumarejo. La no participación en el gobierno de uno u otro de los partidos tradicionales no ha sido provechosa para la República.

¿Cómo podrá aplicarse la disposición constitucional? De una manera muy sencilla: el presidente de la República llamará a personeros autorizados de los otros partidos y es a éstos a quienes tocará decidir si cooperan o no en el gobierno sobre las bases del programa con el cual el presidente haya ganado las elecciones. Así concibió la cooperación del otro partido Alfonso López Pumarejo en 1934, así la concibió también Marco Fidel Suárez. Esa cooperación no implica la identificación doctrinaria con el presidente ni la aprobación anticipada a todo lo que éste quiera hacer. Es, por una parte, una cooperación técnica y por otra parte una presencia de control y de vigilancia dentro del gobierno. Al partido distinto de aquél al cual pertenece el presidente de la República corresponderá juzgar si los programas de éste son de tal manera opuestos a sus doctrinas o a sus intereses políticos que hagan imposible la cooperación. Si llegan a considerarla imposible por estas razones, o porque estimen que la representación que se les ofrece en el gobierno no es adecuada y equitativa, el presidente queda en libertad de constituir su gabinete como a bien tenga. ¿Qué hay de imposible en todo esto? ¿Qué hay de absurdo? Sin que existiera, repito, la disposición que comento, se practicó la cooperación de los dos partidos tradicionales o se la buscó. La reforma constitucional sólo indica la conveniencia innegable de que cada presidente la busque; pero no destruye el régimen presidencial ni introduce un gobierno de gabinete inadaptable a la vida política colombiana.

(Mensaje dirigido al liberalismo, reproducido en *El Espectador*, 18 de febrero de 1976.)

Para el actual presidente de la República, doctor Alfonso López Michelsen, profesor constitucionalista, las cosas no son tan claras. En carta dirigida al presidente de la Cámara de Representantes el 1º de octubre de 1975, expuso:

Fiel a la Constitución seguiré interpretándola, como he venido haciéndolo, en el sentido de que me corresponde gobernar con el Partido Conservador, siguiendo el principio de la paridad. La tradición de los 16 años anteriores me permite aplicar, de acuerdo con los ministros

de ambos partidos, rigurosamente este principio. *Pero me asalta la duda de que, al terminar mi mandato, cuando entre a regir la fórmula vaga e imprecisa de la participación “adecuada y equitativa” si la palabra de los partidos ha perdido su credibilidad, nos veamos abocados a situaciones imprevisibles.*

(Texto en *El Espectador*, 2 de octubre de 1975.)

Por su lado, el Directorio Nacional Conservador, en el manifiesto que hizo público en mayo de 1976, expresó su opinión de que “...considera que se hace indispensable continuar buscando los acuerdos bipartidistas sobre los grandes temas nacionales y en particular sobre: a) ...; b) La interpretación o modificación del artículo 120 de la Constitución Nacional sobre la participación adecuada y equitativa que debe darse después de 1978 al partido mayoritario distinto al del presidente de la República”. (Según texto en *El Espectador*, 21 de mayo de 1976, p. 14A.)

Pero el gran problema de fondo —esquivado en las expresiones “espíritu nacional”, “gobiernos nacionales”, “paridad en la rama ejecutiva”, “participación adecuada y equitativa”— no consiste en que dos partidos tengan asegurada una cuota o hijuela mancomunitaria en el gobierno sino que en la realidad constitucional, en la praxis política del Estado, estén efectivamente garantizados la existencia y derechos de la *oposición*, como institución alternativa para convertirse en gobierno cuando el cuerpo electoral así lo quiera. Las dos coordenadas existenciales de un Estado democrático están constituidas por el gobierno y la oposición. La historia política del Estado colombiano se caracteriza por el anormal fenómeno de que el acento predominante, casi exclusivo, se ha puesto en el elemento gobierno, mientras se ha minimizado y frecuentemente desconocido el elemento oposición. Es un desequilibrio estructural, orgánico, tradicional, que mientras subsista, no podrá haber estabilidad institucional.

De genuina stirpe liberal y democrática son las ideas que en este sentido ha sustentado sistemáticamente el doctor Alfonso López Michelsen:

Hace por lo menos diez años, desde los dramáticos sucesos del 9 de abril de 1948, en las distintas y accidentadas peripecias de la vida nacional, he venido sosteniendo en la cátedra, en la tribuna y en el periodismo, que el más grave de nuestros problemas políticos, el que debiera constituir nuestra primera preocupación, tratándose de cualquier reforma a nuestra carta política, no es el de cómo revestir de mayor autoridad al Ejecutivo, para que éste pueda preservar el orden por medio de la fuerza, autoridad que nunca le ha faltado, sino el de

cómo crear un estatuto de constitucionalidad y legalidad para la oposición, venga ésta de donde viniere, que la reincorpore a la vida pública, dispensándola de la necesidad de recurrir a los golpes de Estado o a la insurrección multitudinaria, como únicos medios eficaces de propiciar el cambio de los hombres y de los sistemas. Me ha tocado contemplar cómo los gobiernos que cayeron el 13 de junio de 1953 y el 10 de mayo de 1957 no se vinieron a tierra por falta de atribuciones constitucionales sobre su misión o de facultades para cumplirla, sino por haber creído que por medio de disposiciones legales que hacían prácticamente ilegal la oposición, ésta iba a dejar de existir... La prueba de fuego, como lo dije alguna vez, no está en gobernar contra ella, sino en gobernar con ella, como una limitación necesaria y obligada a la acción del gobierno dentro del proceso democrático, que consiste en vivir en paz no solamente con quienes comparten nuestras opiniones sino con aquellos que las combaten y aspiran a imponernos las suyas. Por eso he creído que el mayor problema de nuestra vida pública está en educar al país para la oposición, creando una mentalidad nueva no sólo entre quienes la ejercen sino entre quienes la tienen que soportar, aprendiendo a examinar desprevenidamente, como manifestaciones de inconformidad legítimas, no sólo las que se expresan en el campo político sino en todos los órdenes de la vida social, en donde instintivamente aspiramos sin razón a que se imponga una uniformidad de pareceres.

(*Carta de México*, agosto de 1958, en *Colombia en la hora cero*, Bogotá, ediciones Tercer Mundo, 1963, tomo I, pp. 188, 189 y 190.)

### *Digresión 18*

El destacado escritor *Juan Sebastián Betancur* ha escrito:

#### *La política agraria 1950-1975*

En los últimos 25 años de planeación en Colombia se han establecido como metas prioritarias del desarrollo nacional, el logro de un más acelerado crecimiento económico, una mayor generación de empleo y una mejor distribución del ingreso nacional. Especialmente, para el sector agropecuario se ha hecho énfasis en la necesidad de elevar la productividad, estimular las exportaciones, incrementar la disponibilidad de bienes alimenticios para el consumo interno y hacer más equitativa la distribución de la tierra.

Sin embargo, el cumplimiento simultáneo de las metas fue rara vez efectivo, y en la realidad los instrumentos de política utilizados para dichos fines, tales como las políticas de tecnología, crédito y precios, se dirigieron fundamentalmente a incrementar la productividad y la

producción de los cultivos comerciales, en perjuicio de la agricultura tradicional y con consecuencias desfavorables sobre los logros de otras metas de política agropecuaria como son la generación de empleo y la redistribución de los ingresos. Esta conclusión no sería tan desalentadora de haber contribuido el proceso de reforma agraria a resolver, aunque fuera en forma parcial, los agudos problemas sociales del campo colombiano. Al predominar el incremento de la productividad sobre los otros objetivos de la política agropecuaria se hace más difícil y remoto el lograr las otras metas.

*(La política agraria y el plan de desarrollo, estudio en Coyuntura económica, volumen V, número 2, julio 1975, p. 14.)*

Añade:

Finalmente, debe recalcar que la política de reforma agraria no ha operado como elemento de compensación en favor del agricultor tradicional y no ha logrado sus metas. El que no se haya registrado ningún cambio en la distribución de la tierra entre 1960 y 1970 así lo confirma.

La expropiación de tierras durante el tiempo en que se ha venido ejecutando la reforma apenas alcanza a 18 300 hectáreas y el número de familias beneficiadas con los programas de compra y expropiación llega sólo a 12 570, cifra por demás insignificante. Medidas recientes, como la adopción de mínimos de productividad bajos, para fines de clasificación de tierras, y la adopción de la ley de aparcería, sugieren que las intenciones gubernamentales no son las de acelerar la distribución de tierras, sino, más bien las de dar seguridad a la agricultura comercial y fomentar la producción. (*Id.*, p. 15.)

### *Digresión 19*

Este fenómeno no es, sin embargo, exclusivo del desarrollo del Estado colombiano. Es universal. En reciente estudio del profesor Manuel García Pelayo se encuentran estas observaciones:

Las organizaciones no se representan al Estado como una entidad unificada y monocéntrica o como una personalidad jurídica unitaria, sino como un sistema que genera un producto positivo o negativo para los intereses organizacionales, sistema compuesto por una pluralidad de subsistemas y de componentes, tantos como aquellos donde puedan tomarse u operacionalizarse las decisiones concretas que les interese. Pero a un nivel muy generalizado de análisis cabe distinguir entre el parlamento, el gobierno y la tecnoburocracia. Aunque las organizaciones

tengan ocasionalmente acceso a las comisiones parlamentarias, puede afirmarse que su influencia en el parlamento se realiza primordialmente a través de los partidos o de la movilización de la opinión pública. Más directa es su acción sobre el gobierno, al que también pueden influir por las dos vías mencionadas. Y, en fin, su campo permanente de acción son las tecnoburocracias que se entienden mejor con los representantes de las grandes organizaciones que con los de los partidos, razón por la cual parece plausible la hipótesis de que a medida que se acentúe la burocratización del Estado disminuirá el influjo de los partidos para acrecerse el de las organizaciones de intereses.

(*Las organizaciones de intereses y la teoría constitucional*, en *Politeia*, Caracas, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, 1975, p. 22.)

La degradación o desvalorización de ciertas instituciones o personalidades políticas, en el estado moderno, es bien visible en Colombia. El Congreso, por ejemplo, no ocupa hoy en la consideración pública el lugar preferente que ésta le asignaba hace treinta años. Paralela ha sido la pérdida de prestigio del parlamentario, no sólo en la sociedad política sino también ante el gobierno. Pero no sólo eso. La desmembración funcional de los entes descentralizados ha determinado que en muchos casos sea mayor el poder de disposición —no sólo de acción sino también de dispensación de favores— de un establecimiento público que el del ministerio al cual está adscrito o vinculado. La tradicional figura destacada del *ministro* es rebasada y opacada por la del nuevo tecnoburócrata que dirige un instituto. En cambio, ha aumentado el relieve político de la persona del presidente de la República, en quien se acentúan, cada vez más los rasgos de “personalización del poder”. Contra esta tendencia desinstitutionalizadora, muy típica de la evolución del Estado contemporáneo, se ha pronunciado reciamente el presidente Alfonso López Michelsen, que en ella advierte el peligro grave de distanciar más aún y peligrosamente al Estado colombiano de la meta democrática hacia donde debe ser encaminhado: la creación de un auténtico *Estado de derecho*.

Ilustra además García Pelayo:

Pero como sabemos, los problemas que interesan a las organizaciones se plantean especialmente a nivel gubernamental y tecnoburocrático. Consecuencia de ello ha sido el desarrollo de una profusión de consejos, comités y comisiones ministeriales, interministeriales, sectoriales, regionales, etcétera, los cuales, según los casos, pueden estar dotados de

estabilidad o ser instituidos *ad hoc*, y que en todos los países alcanzan un impresionante número, dando origen a un sistema de gobierno designado como *government by committee* o, por algunos franceses, como *polisynodie*. Su eficacia práctica es, naturalmente, muy variable aún dentro de cada país, pero, en todo caso, cabe hacerse algunas consideraciones teórico-críticas de alcance general. Ante todo, el sistema conjunto no ha sido planeado globalmente por nadie, sino que es una resultante de respuestas ante situaciones, necesidades y problemas contingentes específicos, un mosaico de soluciones parciales que no ofrece, en principio, ninguna garantía de funcionalidad global y que contribuye al proceso de factorialización del Estado, es decir, a la pérdida de su cohesión interna. Luhmann ha mostrado que el problema de un sistema es “reducir las complejidades del ambiente” o sea, reducir la superabundancia de posibilidades y problemas que éste le envía y plantea. Para ello el sistema (en nuestro caso el sistema estatal) ha de adoptar una complejidad proporcional a la del ambiente (en nuestro caso la sociedad). Y, en efecto, el Estado se ha ido haciendo cada vez más complejo para responder a los estímulos ambientales: diversificación de modalidades de leyes, creación de nuevas figuras institucionales, asunción de nuevos servicios, planificación del futuro previsible, aplicación a su gestión de las ciencias de la acción (como, por ejemplo, la investigación operacional), etcétera. (*Id.*, p. 28.)

La escritora Hannah Arendt es de opinión que a las tres formas aristotélicas clásicas de dominación —monarquía, aristocracia, democracia— hay que agregar una cuarta: la burocracia:

A estas formas fundamentales de dominación tendríamos que adicionar todavía la más reciente y quizás más terrible que es la burocracia o dominación que es ejercida por medio de un complicado sistema de funcionarios, en el cual no puede responsabilizarse a ningún hombre, ni a uno ni a pocos, ni a los mejores ni a los muchos, y que por tanto puede designarse como la dominación de nadie (*Niemandsherrschaft*). (En el sentido de la tradición que definía la tiranía como la dominación a la cual nadie puede exigirle cuentas, la dominación de nadie es la más tiránica de las formas estatales porque en ella realmente no hay nadie a quien se le pueda deducir responsabilidad. Una hipertrofia [*Hineintreiben*] de tal dominación de nadie caracteriza hoy la situación política en casi todas partes y es uno de los más poderosos factores de la rebelión que se extiende por el mundo y contribuye en gran medida a su carácter caótico).

(*Macht und Gewalt*, pp. 39 y 40.)

### *Digresión 20*

La otra cara de la medalla acerca de las relaciones laborales entre la administración y los funcionarios públicos ha sido expuesta en forma dramática por el gobierno. Ha llegado a hablarse de una especie de “guerrilla burocrática” que tendría por escenario la administración pública misma.

En el mensaje de año nuevo dirigido por el mismo presidente López Michelsen a los colombianos el 30 de diciembre expresó:

Frente a este problema, que nos compromete a sacar el mayor rendimiento posible de los dineros recaudados, tropiezo con dos factores que en el año de 1975 arrojaron resultados, que no puedo calificar de satisfactorios: el uno es la guerra de la administración contra el gobierno. La guerra de los ‘mandos medios’ contra la política del gobierno, muchas veces mirando con miopía sus intereses, por considerar que su única función es mejorar su condición salarial y su condición prestacional, elevando exigencias ante el gobierno que podrían devorar los frutos de la Reforma Tributaria.

(En *El Tiempo*, 31 de diciembre de 1976.)

En posterior alocución el presidente reiteró:

Dije también el 30 de diciembre que registraba con angustia cómo en el año 1976 no era imposible que la burocracia pretendiera adueñarse de los dineros provenientes de la reforma tributaria. Que el esfuerzo realizado a gran costo por los contribuyentes y por el propio gobierno —porque establecer impuestos no es lo popular, porque es más fácil emitir o contraer préstamos con eurodólares— que ese esfuerzo pasara a manos de una burocracia voraz e incompetente. No puedo descalificar globalmente a la totalidad de los servidores públicos. Pero no dejo de registrar ciertos casos que deben causarle alarma a la totalidad de la ciudadanía: ¿cómo va a ser posible, por ejemplo, que una corporación autónoma regional de una de las secciones del país pida un aumento del 260 por ciento en sus salarios y prestaciones, y cuando se les dice que no solamente las solicitudes son excesivas sino que no existen los fondos, proponga que se recorten los programas de electrificación con el objeto de poder aumentar las prestaciones y salarios de los trabajadores?

(*El Tiempo*, 21 de febrero de 1976).



En marzo de 1976 el consejo de ministros emitió un serio comunicado indicativo de la gravedad de la situación, en vísperas de las elecciones. De él son los siguientes apartes:

...en algunas entidades del sector oficial, es decir, de empleados públicos y trabajadores oficiales, se han presentado ceses de labores, contrariando las normas legales que prohíben las huelgas en los servicios públicos.

3º Estos actos de cesación de labores y de agitación en diversos frentes de la administración pública tienen un claro contenido político, anunciado profusamente por sus orientadores en documentos bien conocidos. Allí se habla de combatir por todos los medios el sistema político y social que nos rige, consagrado en la Constitución y las Leyes de la República y se ataca el ideario que es común a los dos partidos tradicionales.

4º Existe además información en el sentido de que estos sectores extremistas están buscando la solidaridad de otros grupos dentro del sector oficial...

9º De la misma manera el Consejo acordó invitar a la ciudadanía a prestar su cooperación para mantener la vigencia de las instituciones democráticas, amenazadas por quienes desde los cargos públicos, como trabajadores de establecimientos descentralizados o empresas comerciales o industriales del Estado, o fuera de ellos, están trabajando por destruirlas.

(Texto en *El Tiempo*, 2 de marzo de 1976.)

El 18 de marzo fue dictado el decreto de estado de sitio 0528, cuyo artículo 1º revela la anormal situación de orden público generada por las huelgas de funcionarios públicos:

Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular, que participen en huelgas, o en reuniones tumultuarias, o que entraben o impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce...

En condiciones como las descritas no es presumible que la carrera administrativa pueda recibir estímulo decisivo de los gobiernos y lo probable es que tan importante institución para el buen servicio público no logrará registrar progresos en un futuro inmediato.

### *Digresión 21*

La corrupción constituye una de las categorías patológicas más inquietantes de la política mundial contemporánea, aunque no siempre ha sido, en escalas variables, un acompañante mórbido de la existencia de los estados. Pero en los tiempos modernos ha asumido modalidades y alcanzado magnitud insólitas. El intervencionismo estatal en la vida económica ha favorecido y estimulado su acción infecciosa. Pero hay un campo particular de las relaciones internacionales donde *la corrupción como institución* se ha enseñoreado malignamente. Es el de las relaciones entre los Estados industrializados y los del tercer mundo o “subdesarrollados”. Así lo ha enjuiciado enérgica y francamente el economista sociólogo Gunnar Myrdal en su resonante libro *The Challenge of World Poverty*, Nueva York, 1970. (Las referencias que en seguida se hacen, corresponden a la traducción alemana *Politisches Manifest über die Armut in der Welt*, Suhrkamp Verlag, 1970.) Para el autor sueco la corrupción es uno de los instrumentos manejados por los diversos agentes públicos y privados de los países industrializados para mantener en estado de debilitamiento a los países pobres, a punto que el más alto grado de la degeneración burocrática —por la corrupción— ha sido denominado *cleptocracia* por un autor hindú. Myrdal la encuentra tan generalizada en Asia y África, que habla del “folclor de la corrupción” (p. 226). “En principio, dice, la corrupción no es otra cosa que una manifestación específica del Estado débil en el sentido de la definición arriba dada. . . . Por un lado es el marco general del Estado débil, el que hace posible la corrupción, y por otro el sobrepeso de la corrupción actúa como un poderoso influjo para mantener a estos países en condición de Estados débiles” (p. 227). Hay dos corrientes de corrupción, de solidaria acción recíproca: una exógena y otra endógena. El fenómeno no es de reciente data y su consideración y provisiones de tratamiento han interesado ya al constitucionalismo latinoamericano. El comparatista de derecho constitucional Ricardo Gallardo, escribió hace quince años:

Existe en todas partes un deseo honrado de extirpar las irregularidades y la corrupción en todos los ramos de la vida pública, creando un delito tipificado en la Constitución por enriquecimiento ilícito, que gravita sobre todos los funcionarios a quienes se exige la declaración de bienes, en el momento de entrar y de cesar en sus funciones. Desgraciadamente los procedimientos requeridos no siempre se han mostrado efectivos en la práctica.

(*Estudios de derecho constitucional americano comparado*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1961, p. 156.)

Un analista de la delincuencia en Colombia ha hablado de "...la estructura consolidada de la corrupción en la administración de la justicia colombiana". (Álvaro Ávila Bernal, *Dimensión de la delincuencia y corrupción de la justicia en Colombia*, en *El Tiempo* [Lecturas Dominicales], junio 29 de 1975.) El dirigente político doctor Álvaro Gómez Hurtado atribuye al Frente Nacional, como una de sus posibles consecuencias marginales, el auge de la delincuencia económica. (V. versión de su pensamiento en *El Tiempo*, 5 de mayo de 1975, p. 6A.) El editorial del diario *El Tiempo*, del 5 de junio de 1974 se intituló *Mandato contra la corrupción* y aludió a "la deshonestidad en las tres ramas del poder". Agregaba: "La corrupción ha llegado a tal extremo que se vuelve una cuestión de orden público la eficacia de la lucha contra ella..." El presidente López Michelsen denunció públicamente una forma de corrupción exógena. En un boletín oficial dado a la publicidad antes de viajar oficialmente a Estados Unidos se expresó:

En vísperas de viajar a los Estados Unidos, el Jefe del Estado, como vocero del Gobierno y del pueblo colombiano, desea poner en claro de qué manera, entre los factores de desmoralización a que se ha venido aludiendo, desempeña un papel de primera magnitud la incapacidad norteamericana para controlar sus propias mafias, particularmente las vinculadas al tráfico de estupefacientes. Colombia viene siendo víctima de su privilegiada posición geográfica que permite a ciudadanos norteamericanos, con capitales norteamericanos, con aviones de matrícula norteamericana, que despegan de aeropuertos de EE. UU., convertirnos en plataforma del tráfico de drogas.

(Texto en *El Tiempo*, 13 de septiembre de 1975.)

El canciller colombiano Indalecio Liévano Aguirre en el discurso que pronunció durante el debate general en las Naciones Unidas, en octubre de 1975, aludió explícitamente a "la corrupción exportada (desde los países industriales, Crp.) a otras sociedades". (*El Tiempo*, 7 de octubre de 1975, p. 8A.)

El expresidente Carlos Lleras Restrepo editorializó enérgicamente en su semanario político sobre *la maquinaria de la corrupción*, a propósito del escándalo internacional de insospechables proporciones protagonizado por la firma norteamericana Lockheed:

Resulta indispensable que, de una vez por todas, quienes negocian con los organismos públicos sepan que no pueden acudir a procedimientos ilícitos; que se castigará tanto al funcionario que falte a su deber como al intermediario o al agente que intervenga para corromperlo, y que la casa, nacional o extranjera, que autorice el soborno o busque el apoyo de quienes están en capacidad de influir sobre un negocio determinado con favores o atenciones especiales, no podrá volver a negociar con ninguna entidad oficial. Soy partidario de que se dicte sobre el particular una ley severa y este mismo estatuto debería autorizar al procurador general de la Nación para que practique, a petición reservada del presidente de la República, investigaciones amplísimas sobre el patrimonio de cualquier persona que ejerza o haya ejercido funciones públicas. Se debería poder exigir que esas personas comprueben el origen de sus fortunas, en forma detallada. Causa pasmo ver los signos externos de riqueza de algunos individuos, una riqueza que no puede salir ciertamente del ahorro en sueldos que, por lo general, apenas permiten vivir modestamente. A grandes males, grandes remedios y, aunque parezca anacrónico, resulta necesario resucitar los juicios de residencia que practicaba la autoridad colonial.

(*Nueva Frontera*, número 67, febrero 12-8 de 1976).

En relación con el mismo escándalo —en que se ha involucrado al príncipe consorte de Holanda— el muy serio Semanario alemán *Die Zeit* (28 de mayo de 1976, p. 3, col. 4) informa que por casualidad, en la investigación sobre las actividades de la Lockheed en los Países Bajos, se ha conocido ahora que en 1951 el presidente argentino Juan Domingo Perón y su esposa Evita recibieron 30 millones de florines por una negociación de 553 vagones de ferrocarril con la firma holandesa *Werkspoor*. La suma del soborno fue girada a un banco suizo. El príncipe manejó el “asunto”. El gobierno holandés tuvo conocimiento de él y el Banco holandés sirvió de intermediario para el giro de los 30 millones (*Prinz Bernhard deichselte das Geschäft, die holländische Regierung wusste davon und war ebenso wie die Niederländische Bank für die Überweisung der Gelder eingeschaltet worden.*)

## Digresión 22

La Iglesia colombiana estuvo inconforme siempre con la determinación del Congreso constituyente de 1936 que excluyó del texto de la Constitución política las cláusulas confesionales de 1886, reproducidas en el concordato de 31 de diciembre de 1887. Se ha visto en otro lugar (pá-

gina 41) cómo fueron varios los intentos de la jerarquía eclesiástica para que se reintrodujeran a la constitución aquellas cláusulas. En ese empeño tenaz fue para ella un logro no adjetivo el de que en el preámbulo del plebiscito de 1957 quedaran amalgamados, en una aleación de un contenido político superior al de antaño, el primitivo preámbulo de 1886 y el antiguo artículo 39, con este tenor: “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...” Esta declaración, manifiestamente anteconciliar, sería superada doctrinalmente por el Concilio Vaticano II. El artículo 1º del nuevo convenio contiene este texto:

El Estado, en atención al tradicional sentimiento católico de la nación colombiana, considera la religión católica, apostólica y romana, como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional. El Estado garantiza a la Iglesia católica y a quienes a ella pertenecen el pleno goce de sus derechos religiosos, sin perjuicio de la justa libertad religiosa de las demás confesiones, y de sus miembros, lo mismo que de todo ciudadano.

El profesor Fernando Hinestrosa comenta:

Indudablemente la fórmula acogida es más sobria y consecuente, y aventaja a la sugerida en el proyecto definitivo, y a la contenida en el acto plebiscitario de 1957, por su concordancia con la mentalidad general y el texto constitucional de 1936 (artículo 53). Siendo innegable el hecho católico colombiano, consistente en la formación cultural cristiano-católica de la nación, aparte de cualquier dato estadístico sobre el número de bautizados y de católicos profesantes, ello es diferente de la declaración política, constitucional o concordataria, de la existencia de una religión del Estado o de la nación o de una religión oficial, tan propicia a confusiones y demasías, cualquiera que ella sea. Indudablemente la fórmula adoptada contiene una preferencia, fundada más en una tradición y en el hecho social, que el Concilio Vaticano II aceptó, no sin la oposición de quienes habrían preferido una separación plena dentro del régimen de libertad religiosa (declaración *Dignitatis humanae*) y que los pactos internacionales sobre derechos humanos consideran compatible con la presencia del Estado agnóstico o aconfesional; así fuese preferible una mayor discreción.

(*Concordato, matrimonio y divorcio*, p. 92).

### *Digresión 23*

Ha escrito David Thomson: “El cambio en la situación social de la mujer en todo el mundo constituye una de las más sordas e inadvertidas revoluciones de los tiempos modernos”. (*Historia mundial 1914-1968*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 101.) Con cierto retraso respecto del fenómeno europeo y norteamericano de emancipación femenina, en Colombia el advenimiento del Partido Liberal al gobierno en 1930 inició el proceso de elevación de la condición social y cultural de la mujer. Ya la ley 28 de 1932 sobre régimen patrimonial en el matrimonio, rompió el aberrante sistema tradicional de relaciones económicas entre marido y mujer para sustituirlo por el que le asegura a la mujer casada plena capacidad civil, judicial y extrajudicial. En la reforma constitucional de 1936 se le reconoció parcialmente la condición de ciudadana al abrirle las puertas de la administración pública y de la administración de justicia “para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción”. La función del sufragio, sin embargo, se mantuvo todavía reservada a los varones. Entre los constituyentes de ese año unos se mostraron desconfiados de la posible mujer electora porque la consideraban —acaso no sin razón dadas las circunstancias nacionales de entonces— proclive o fácil a las seducciones reaccionarias del clero. Otros, sencillamente, no aceptaban que la mujer pudiera ser sujeto de derechos políticos (Cfs. Pedro Juan Navarro, *op. cit.*, p. 106). Todavía en 1945, no obstante la apertura relativa hacia los cargos administrativos y judiciales, en la opinión pública no había progresado visiblemente el interés por el tema. El ministro de Gobierno, doctor Alberto Lleras Camargo, decía en 1944 en su exposición sobre el proyecto de reforma constitucional que culminó en 1945 en el A. L. número 1: “El Gobierno no ha pensado que el voto femenino pueda concederse por una reforma constitucional, sin restricción alguna”. Ilustraba: “La mujer no ha pedido el ejercicio pleno de la ciudadanía. La atribución que le dio el legislador de 1936 para desempeñar empleos, así llevaran anexa autoridad o jurisdicción, sólo se ha ejercido en un caso, para la provisión de un cargo en el órgano jurisdiccional, en ocho años”. (*Explicación del ministro de gobierno desde los micrófonos de la radiodifusora nacional* [3 de junio de 1944], en *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, números 151 y 152, enero a junio 1944, pp. 252 y 253.) En 1954, la Asamblea constituyente de Rojas Pinilla le reconoció en la letra a la mujer la plenitud de los derechos políticos, que no pudo ejercer, porque toda dictadura excluye *per se* la posibilidad de ejercerlos con libertad. La violencia produjo el efecto de

*politificar* en masa a las mujeres, cuyo destino familiar y humano había sido atropellado ominosamente por las dictaduras. En medio de la destrucción y la sangre se despertó y polarizó la conciencia política de la mujer colombiana. Su primera manifestación multitudinaria fue para concurrir a la aprobación del plebiscito en 1957. En este acto referendario se hizo efectivo el derecho electoral activo y pasivo de la mujer. Desde entonces, su presencia en las distintas agencias del Estado ha sido cada vez más visible. Asimismo en la Universidad y en la actividad económica privada. Si todavía, sin embargo, la representación femenina en las distintas áreas de la vida nacional es sensiblemente deficitaria, comparada con la situación oscurantista de hace medio siglo, es reveladora de un progreso inductivo al optimismo. La actual administración del presidente López Michelsen es la que con mayor decisión y más abundantes pruebas de estímulo ha confiado a las mujeres responsabilidades estatales de primera importancia. Al referirse a la participación de la mujer en las tareas de gobierno, ha dicho:

Yo me pregunto, y creo tener la respuesta, si es cierto o no que estamos cumpliendo esa tarea. Si las mujeres no sienten que ha habido un cambio, si no se dan cuenta de que una cosa era el tratamiento que recibían bajo otros regímenes, y otra el que reciben actualmente. Si tener la ministra que generalmente se asignaba para algún puesto en el gabinete, sin poder de decisión, es lo mismo que tenerla hoy en el Ministerio de Trabajo y si no significa esto darle una mayor categoría a la mujer colombiana. Y si ver en las gobernaciones a seis mujeres de distinta extracción, de distinta formación profesional, de distintas edades, no significa igualmente un cambio.

*(Informe a la Nación los primeros 100 días, en El gobierno del mandato claro, tomo I, p. 204.)*

El más reciente acontecimiento jurídico —de considerables alcances— es el decreto con fuerza legislativa número 2820 de 20 de diciembre de 1974, dictado en desarrollo de las facultades extraordinarias de la ley 24 del mismo año. Numerosas disposiciones del código civil fueron reformadas o derogadas para asegurar un régimen legal de igualdad de derechos y obligaciones para la mujer y el varón.

El sociólogo brasileño L. A. Costa Pinto observa en la perspectiva de la evolución política latinoamericana contemporánea:

Parece inevitable que el populismo latinoamericano tenga siempre, como apéndice importante de su táctica y de su retórica, la formación de

una leyenda en torno a una figura de mujer: la hija, la madre, la esposa o de alguien equivalente al líder. Esta característica indudablemente está relacionada con la emergencia de la mujer en la vida extra-hogareña en estas sociedades, y a la evidente y creciente erosión que esto produce en las bases sociales y mentales de tan hablado *machismo*. En este sentido, sin asomo de duda, es un rasgo positivo, aunque muchas veces el precio es cambiar un caudillo por una caudilla... , Eva Perón en Argentina, es indiscutiblemente el prototipo..

(*Voto y cambio social*, p. 59). ¡Ejemplo más reciente el de la señora Isabel Perón!

En Colombia, la emergencia de la *mujer-líder* parece haberse iniciado en las derechas, con la de la personalidad innegablemente fuerte de la señora Bertha de Ospina Pérez. En seguida la igualmente vigorosa, señora María Eugenia Rojas de Moreno —líder y candidata presidencial de ANAPO—. En el partido liberal no ha surgido con tan definidos perfiles, ni tan prontamente como en los dos primeros casos, una figura sobresaliente. Al parecer está concretándose en la de la señora *María Helena de Crovo* —ministro de trabajo y previsión social— de quien el expresidente Carlos Lleras Restrepo ha hecho enfática alabanza y para quien la señora de Crovo es persona “que se sale de los marcos comunes”. (*Nueva Frontera*, número 13, enero 11 de 1975.)

### *Digresión 24*

Las investigaciones y estudios de sociología electoral colombiana son todavía insuficientes —se trata de una disciplina de cultivo y aclimatación relativamente recientes entre nosotros—, pero no carecen de interés los puntos de vista expuestos por los especialistas y las hipótesis acerca del comportamiento electoral de la ciudadanía. Un grupo de analistas, por ejemplo, ha diagnosticado:

La falta de educación es una barrera que tendrá que ser eliminada si la tasa de votación ha de elevarse. El estudio muestra sólo indirectamente que la calidad de la educación cívica es baja, pues la enseñanza sobre los sistemas políticos y la historia política reciente, análisis de los problemas sociales y económicos actuales, son débiles en todos los niveles de la educación colombiana. Una mejor educación cívica deberá aumentar, consecuentemente, el número de votantes.



(Pedro Pablo Morcillo, John Mc Camant, Judith Talbot de Campos, Harold Rizo Otero, *Estudio sobre abstención electoral en las elecciones de marzo de 1968 en Cali, en Boletín mensual de estadística*, DANE, número 221, diciembre 1969, p. xv).

Agregan:

Si enfocamos la ignorancia o indiferencia política por clases sociales, encontramos, según analizamos las respuestas dadas, que esta razón de la abstención está más concentrada en la clase baja y media y en la baja-baja, siendo menos en la clase media y en la clase alta, proporciones éstas que son concomitantes con los niveles de educación de los electores. Podría confirmarse entonces la aseveración que hicimos anteriormente en este mismo informe de que una mayor educación cívica llevaría a una mayor participación política (*id.* p. xx).

La socióloga Anita Weiss, que ha estudiado con detenimiento el proceso electoral colombiano, escribió:

A diferencia de lo que ocurre en el periodo anterior, en el que hay una participación electoral creciente, entre 1958 y 1966, se observa una disminución de la participación electoral. Aunque los niveles de votación en 1957 (plebiscito) y la primera elección de 1958 son relativamente altos, vemos sin embargo, que a medida que transcurre el periodo del Frente Nacional va disminuyendo la participación electoral. Este hecho puede explicarse, entre otras cosas, por la naturaleza misma del Frente Nacional. Por una parte, en virtud del acuerdo entre los dos partidos sobre la repartición del poder, el conflicto entre ellos se ha reducido al mínimo, y el acceso al poder no depende, como en el periodo anterior, del triunfo electoral. Por otra parte la proscripción legal de otros grupos políticos diferentes al liberal-conservador constituye igualmente un factor que restringe la participación electoral.

(*Tendencias de la participación electoral en Colombia 1935-1966*, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Sociología, 1968, p. 72.)

Dora Rothlisberger y Paul Oquist, de una interesante investigación han sacado conclusiones que en parte contradicen las hipótesis más generalizadas:

...Colombia es un país con tasas bajas de participación electoral en el contexto internacional, aunque sus elecciones más concurridas ocupan un rango intermedio en relación a los demás países latinoamericanos. La abstención en Colombia, como en todas partes, varía por circuns-

tancias coyunturales socioeconómicas y políticas. Por lo demás, cambios estructurales y aun ligeros cambios del sistema afectan la importancia de los procesos electorales y la participación en ellos para partes significativas de la población.

La abstención en Colombia presenta dos tipos fundamentales: la abstención organizada, que ha demostrado en parte ser táctica electoral de los partidos tradicionales en diferente instancia, y la abstención individual o no-organizada. El último tipo ha sido frecuentemente estudiado desde el punto de vista de las actitudes psicológicas del individuo...

...las reglas o fórmulas mecanicistas o sencillas no resisten un examen riguroso. Por ejemplo, la supuesta mayor participación anterior al Frente Nacional se reduce en gran medida sólo a las elecciones de finales de la década de los años 40, cuando el proceso electoral estaba condicionado por factores de reñida competencia. En las otras elecciones anteriores al Frente Nacional, la participación fue baja y en gran medida condicionada por las abstenciones oficiales.

De cierta manera el Frente Nacional mismo era una alternación de la abstención electoral pactada por los dos partidos tradicionales. La no competencia de esta época lógicamente tuvo efectos muy parecidos a los de las abstenciones de antaño decretadas por los partidos.

Tampoco resiste un análisis cuidadoso la noción prevaleciente de un aumento progresivo de la abstención a través del Frente Nacional. Las altas tasas de participación estaban al principio muy influidas por las mayores facilidades ofrecidas para ir a las urnas, las cuales posteriormente se restringieron al ser reintroducida de nuevo la cédula como requisito para ejercer el sufragio. Al controlar este factor, se observa que la abstención en 1970 es equivalente a la de 1958.

...Gran número de colombianos aparentemente vota cuando se presentan circunstancias en que se tiene la impresión de que el sufragio tendrá alguna importancia decisoria. De por sí, los comicios, tales como los presidenciales de 1966, no animan al electorado a participar. Es de juzgar que estos factores objetivos son de mayor importancia que las variables psicológicas estudiadas. Ellas quizás puedan explicar, en parte, y sólo en parte, las razones por las cuales el cuarenta por ciento de los mayores de 21 años nunca participa, pero la variación entre el 30% y el 60% de los que a veces votan, aparece claramente ligada a factores inherentes a las superestructuras políticas del país.

...También se podría preguntar si las áreas rurales aumentarán su participación electoral con el reinicio de competencia partidista tradicional. Otra pregunta de interés y de significado político, es la siguiente: ¿La tendencia al aumento en la proporción de la participación de la mujer en relación a la del hombre, sigue en ascenso?

*(Algunos aspectos de la abstención electoral, en Boletín mensual de estadística, DANE, números 268-269, noviembre-diciembre 1973, p. 97.)*

El politólogo Mario Latorre Rueda hace consideraciones aleccionadoras para quien se preocupe por desentrañar realísticamente el complicado fenómeno de la abstención electoral en Colombia. Escribe él:

Una de las cuestiones que más preocupa a los jefes políticos, que más comentarios provee a los periodistas y a la gente, es la de la abstención. Este tema se debate desde las elecciones de 1960 y, desde entonces, las opiniones, la polémica, se repiten cada dos años, curiosamente como si en cada nueva oportunidad los hechos y los comentarios fueran originales. Para nosotros, para decirlo de una vez y tanto como el ausentismo del Congreso, es éste un característico “seudo-problema”. No afirmamos que el volumen de la votación no sea bajo, ni que en las elecciones sucesivas a partir de 1958 no haya aumentado relativamente el descenso. Además anotamos que ese descenso, aunque sea cuestión secundaria, pero que se pasa por alto, no se verifica en forma regular sino siguiendo un movimiento pendular según la clase de elecciones. Lo que consideramos es que ese hecho de baja participación electoral no es excepcional ni sólo de este periodo; que, al contrario de lo que se afirma, eso es lo normal entre nosotros. Lo excepcional, también al contrario de lo que se afirma, es que la votación haya alcanzado entre nosotros altos niveles.

(*Elecciones y partidos en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1974, p. 278.)

Agrega:

De otra parte, los comentarios sobre la voluminosa abstención se fundan en un presupuesto igualmente equivocado: se considera que la votación en Colombia ha sido siempre muy alta y para establecerlo, sin precisión, vagamente, fuera de las elecciones más recientes de 1957 y 58, se citan las verificadas antes de esa fecha. Para considerar este aspecto examínense las elecciones desde hace treinta y cuarenta años, a partir de 1930, si se quiere, sin necesidad de retroceder más, pues sobraría y reforzaría lo que vamos a sostener. Es evidente que ha habido elecciones en que las cifras de los resultados electorales han sido muy altas, demasiado altas. Pero esas elecciones, ya eso no se discute, y están suficientemente lejanas para poderlo afirmar, han sido elecciones de inmenso fraude.

No es cuestión de polémica o de aceptación tardía de los alegatos de los derrotados; así fue reconocido ciertamente con particular coraje por los favorecidos unas veces, y otras esos resultados discriminadamente se quedaron sin llegar, casi seguramente por esa razón, a la publicación oficial. Hacer referencia, como punto de comparación, a esas elecciones es olvidar también las regulaciones a que se ha sometido el sufragio, desde la cédula, dictadas para evitar el fraude. Aceptar sin discrimi-

nación esas elecciones de alta votación, es darle importancia excesiva a los números solamente, a lo puramente formal.

A partir de 1930 sólo se pueden señalar dos periodos de alta votación: el primero lo constituyen las elecciones para corporaciones de 1947 y 1949, si se quiere también las presidenciales de 1946, y el segundo lo integran el plebiscito de 1957, las elecciones de corporaciones de 1958 y las presidenciales del mismo año. En las primeras, la votación tiene en promedio un porcentaje que va de 55.7% a 61.9 en relación a las cédulas, y en las de 57-58, de 72.3 a 57.7 en relación al “potencial de sufragantes”. (*Id.*, p. 279.)

Concluye:

Por lo tanto, la alta votación no es frecuente, no es lo que acontece normalmente; es por el contrario un hecho excepcional, que sólo se ha manifestado en casi cincuenta años en dos ocasiones y por el cambio, nada menos, que del sistema político (*Id.*, p. 280).

El expresidente Alberto Lleras Camargo ha ideado una curiosa teoría sobre las causas de la abstención:

Anticipemos una explicación, entre las muchas que se dan a la abstención. Yo diría que la más segura es la fatiga de la campaña electoral. Las campañas electorales son muy largas, cada vez más largas, y abundan en trucos, en situaciones cautivantes y repelentes, producen muchos discursos, muchas pancartas, muchos estribillos repetidos hasta el cansancio, y por tratarse de promover una decisión entre varias y antagónicas opciones, desatan pasión casi siempre contenida, pero desafiante. Todo eso pone los nervios de la gente que debería participar y que no participa, realmente, sino por un deber cívico que se le echa en cara a cada minuto, en un alto grado de tensión, que origina la venganza última: “pues bien, no voy a votar por nadie”.

(*Manifestaciones y votos*, reproducción en *El Tiempo*, 7 de abril de 1974.)

El jurista escritor español Joan E. Garcés, ha emitido este juicio general:

La principal característica política de estos doce años (1958 a 1970, en Colombia, Crp.), desde el punto de vista de la participación en la vida política institucional, ha sido el creciente distanciamiento de las masas del juego electoral. El punto a dilucidar era el de saber si esto significaba pasividad, indiferencia política o más bien descontento ante el funcionamiento del sistema político. La falta de una alternativa política

efectiva presente en las elecciones podía explicar el retraimiento de grandes sectores de la población. Ya la encuesta realizada por John McCamant y sus colaboradores, en la ciudad de Cali, en 1968, había detectado dos hechos importantes: a) que la abstención aumentaba a medida que se descendía en la escala social, b) un alto porcentaje de descontento en las clases media y baja-baja, coincidencia que podía ser explotada por un movimiento de tipo populista. La apatía continuaba, sin embargo, predominando sobre el descontento. Los resultados de la elección legislativa y presidencial, de abril de 1970, nos ayudan considerablemente a comprender lo que estaba ocurriendo. La apatía era la situación política predominante en la última fase del ciclo de desmovilización. Pero ya los síntomas de protesta se iban multiplicando. Apreciación, claro está, que se refiere al sistema social estimado en su totalidad. En algunos sectores aislados, urbanos y rurales, el grado de descontento había alcanzado ya un nivel muy alto a principios de la década de los años sesenta.

*(Desarrollo político y desarrollo económico. Los casos de Chile y Colombia, Madrid, editorial Tecnos, 1972, p. 240.)*

El estudio de la abstención electoral se complica considerablemente si se toman en cuenta los problemas del servicio administrativo encargado a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Una información de prensa, poco después de la elección presidencial de 1974, dice:

Los datos del DANE señalan para 1973 una población de 22 700 000 habitantes, de los cuales 41.9 por ciento (9 511 130) son mayores de edad. Pero el gobierno asegura que el 8 por ciento (760 890) de estos colombianos se hallan aún indocumentados. Es decir, que la población electoral de Colombia sería de 8 750 240 sufragantes.

De este total, el 8% (700 019), según el mismo gobierno, no tiene acceso a las urnas por dificultades de transporte o aislamiento de las regiones que habita, reduciéndose este potencial a 8 050 221 colombianos en capacidad de sufragar.

Los sistemas utilizados para el procesamiento de datos no fueron los más eficientes, y por licitación del Ministerio de Gobierno, se encargó de esta labor en el pasado debate a una compañía especializada que presentó las listas con serias fallas en el censo electoral.

Las directivas políticas consideraron que por lo menos el 4 por ciento (322 008) de los colombianos no alcanzaron a votar porque sus cédulas no aparecían en los registros; se les radicaron sus documentos en ciudades distintas de sus residencias, o los números de éstos no coincidían con los nombres de sus signatarios.

Si hacemos el análisis respectivo tomando en cuenta que el abstencionista es el ciudadano que no concurre a las urnas en rechazo del sistema, vemos que esta cifra es notoriamente más baja.

Tenemos entonces que para este año hubo un total de 7 728 213 ciudadanos en capacidad de votar, de los cuales concurrieron a las urnas 4 592 985, tomando para esta cifra el boletín número 7 de la Registraduría Nacional, que equivalen al 59.47 por ciento, frente a un abstencionismo del 40.53 por ciento.

La Registraduría, con los datos que posee, sin contar los ciudadanos muertos, quienes perdieron sus derechos políticos y sin tener en cuenta las dificultades que se presentaron en el debate pasado, presenta una abstención alarmante del 53.14 por ciento, es decir, proporcionalmente más elevada que la de las elecciones de 1970, cuando no había libre juego de los partidos, ni otras colectividades distintas de las tradicionales podían aspirar al poder.

(*El Tiempo*, 7 de mayo de 1974.)

### *Digresión 25*

La controversia sobre el *voto obligatorio*, como en otros países, en Colombia ha sido persistente. En los años iniciales de existencia del Estado colombiano, el Congreso adoptó el régimen obligatorio. El decreto de 8 de marzo de 1825 (entonces el Congreso dictaba leyes y decretos) estableció:

El Senado y la Cámara de Representantes de la República de Colombia, reunidos en Congreso, vista la nota del Poder Ejecutivo en que manifiesta la necesidad de que se designen las penas en que incurrirán los electores que, sin causa legal, dejen de concurrir a las elecciones ordinarias en el día señalado por la Constitución, o a las extraordinarias, cuando sean legítimamente convocados, y considerando ser un deber del Cuerpo legislativo acordar los medios de que no queden sin efecto las disposiciones de la Constitución, decretan: Artículo 1º...

Artículo 2º Igualmente incurrirán en una multa desde quince hasta trescientos pesos, los electores que en el tiempo de las elecciones ordinarias, o cuando fueren convocados legalmente para las extraordinarias, en el caso del artículo 8º de la Constitución, dejen de concurrir, o de alguna manera contravengan a lo que ésta prescribe en la sección 2ª del título 3º.

El artículo 10 del decreto dictado por Bolívar el 24 de diciembre de 1828, reglamentario del modo de hacer las elecciones parroquiales y provinciales para el Congreso constituyente de 1830, prescribió:

Todo colombiano con derecho de sufragio está obligado a concurrir a votar en las asambleas parroquiales en los días prescritos por el artículo

1º. Después del cuarto día, el juez y conjuces obligarán a que cumplan con este deber todos aquellos que tengan voto, haciéndolos citar por las personas que nombren, y aun imponiéndoles multas que no excedan de veinticinco pesos.

Al comenzar el siglo veinte, el doctor y general Rafael Uribe Uribe abogaba por el voto obligatorio. El líder popular Jorge Eliécer Gaitán igualmente lo propugnó. El gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo lo propuso en el proyecto de reforma constitucional que presentó al Congreso en 1944: “La ley podrá establecer sanciones para los ciudadanos que no ejerzan la función del sufragio”. El informe de mayoría de la Cámara de Representantes sobre la iniciativa expresó:

En el proyecto original propuso el Gobierno dos modificaciones sustanciales en la composición del Cuerpo Electoral —base originaria de las formas democráticas del Gobierno— en el sentido de facilitar la expedición de leyes relativas al voto femenino y con el de hacer obligatorio el sufragio popular, estableciendo las sanciones del caso para quienes no cumplieren con esta función política, inherentes a todos los miembros de la sociedad civil que reúnan las debidas condiciones de idoneidad constitucional para ejercerla. Aunque en principio la comisión esté de acuerdo con tales iniciativas, ha considerado, sin embargo, que ellas son susceptibles de aplazamiento, al menos mientras la opinión nacional no se pronuncie clara e inequívocamente en favor de su establecimiento y mientras no se expidan normas legales encaminadas a purificar la función del sufragio de los vicios que aún mantiene. Todo esto, desde luego, sin dejar de reconocer la extraordinaria importancia que comportan ambas instituciones en el desarrollo de nuestros métodos políticos, y sin dejar de consignar tampoco la nítida convicción que tenemos de que en un plazo más o menos próximo el Congreso deberá necesariamente ocuparse de estas trascendentales materias.

(*La reforma constitucional en el Congreso*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p. 29). En la *Comisión de Estudios Constitucionales* de 1952 algunos miembros se declararon partidarios del sistema obligatorio. (Tomo II de la obra citada, p. 111.)

Insistente en la idea, desde 1944, ha sido el expresidente Lleras Cargamo. En 1972 escribió: “...lo que yo vería como decisivo para nuestras costumbres políticas sería la obligación de votar”. (*La Terra Incógnita. El voto de los menores*, en *El Tiempo*, 24 de julio de 1972.) Poco después reiteró: “Mientras el voto sea voluntario podemos garantizar la supervivencia de un volumen muy alto de abstención. El día en que se haga obligatorio, la gente comenzará a pensar por qué se le obliga a votar, y

al fin acabará por interesarse en ese fenómeno...” (*El Tiempo*, 8 de agosto de 1972.)

Desde el punto de vista de la doctrina del artículo 179 de la Constitución política, no es imperiosa la necesidad de una reforma constitucional que imponga el voto obligatorio. Podría ser mediante ley. Pero acaso sea aconsejable, en atención a la deficiente jurisprudencia constitucional y a los irrefrenables reflejos de desconfianza que las materias electorales despiertan en los partidos políticos colombianos, hacerlo por vía de acto legislativo.