

# La Reforma Constitucional

Por: JUAN URIBE DURAN

Después de un largo y accidentado proceso legislativo, durante el cual el país fue sometido a la prueba de graves crisis políticas que culminaron con la renuncia del Presidente de la República, el pasado diciembre fue aprobada la reforma constitucional de 1968.

El Congreso y los principales órganos de publicidad, así como los directores políticos, se preocuparon ante todo por la distribución de las curules, o sea por la llamada "congelación del número de los congresistas" y dejaron de lado los aspectos realmente fundamentales de la reforma que redistribuyó, en beneficio del Ejecutivo, las funciones de los órganos estatales que inciden en la marcha general de la comunidad colombiana. Me quiero referir al estado de sitio y al estado de emergencia económico o social.

Pero antes deseo precisar que una Constitución debe ser de fácil entendimiento para los gobernados pues ella determina la estructura de los órganos públicos, sus funciones y limitaciones, las relaciones entre gobernantes y gobernados y en una palabra, al decir André Hauriou, el Derecho Constitucional es "la organización o encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos" y éstos tratan, según el mismo autor, de la conducta de los hombres en sociedad. De modo, pues, que los problemas del Derecho Constitucional afectan en forma directa y primordial al conjunto social y por consecuencia no pertenecen ellos al dominio particular de los llamados especialistas, ya que éstos son minorías que no siempre saben interpretar con exactitud la compleja gama de las aspiraciones y tendencias del conjunto social.

Por consiguiente una Constitución no es buena ni mala por sus principios abstractos y generales, sino porque ella traduzca adecuadamente los antecedentes históricos, las costumbres y las formas más convenientes y posibles de vivir en sociedad y que son características de cada agrupación humana. Es decir, los varios grupos nacionales aun cuando sometan su conducta a principios jurídicos universales, construyen además, su propio derecho y por eso el derecho alemán, el inglés o el ruso serían plantas exóticas en el medio tropical indoamericano.

Establecidos estos antecedentes, necesarios para el recto entendimiento de mis consideraciones posteriores, procedo a referirme en concreto a dos disposiciones de la reforma de 1968: Al estado de sitio del artículo 121 por causas políticas y al estado de emergencia del artículo 122 por causas económicas o sociales.

La reforma de 1968, con diferencias sin mayor importancia, conservó la doctrina del artículo 121 de la Constitución de 1886. Efectivamente en los ca-

sos de guerra exterior o de conmoción interior el Presidente de la República puede declarar turbado el orden público y adoptar, con carácter transitorio, todas las medidas necesarias para el restablecimiento de la normalidad. Los sabios principios del 86 no solamente se han conservado a lo largo de toda nuestra vida constitucional, sino que en la reforma del 68 se reafirmaron y cobraron nuevo vigor al incorporarlos en un estatuto que se ha proclamado como el modernizador y actualizador del estado colombiano.

Durante todo el período comprendido entre el 86 y 68, el artículo 121 de la Carta se extendió doctrinaria y jurisprudencialmente hasta abarcar el llamado orden público económico, conforme a la enérgica y feliz expresión del maestro Echandía. De acuerdo con tales aplicaciones el Presidente, una vez declarado turbado el orden público, podía con la firma de todos sus ministros no solamente expedir decretos estrictamente tendientes al restablecimiento del orden perturbado, sino que dentro del vasto e ilimitado campo económico y social, estaba en capacidad de dictar y en efecto todos los presidentes dictaron, medidas sobre impuestos, moneda, cambios, comercio, transportes, legislación laboral, etc., pero de acuerdo con las limitaciones del 121 todas esas normas tenían vida precaria y su imperio solamente iba hasta la terminación del estado de sitio. En esas condiciones los gobiernos se encontraban colocados en este extraño dilema: O mantenían indefinidamente el estado de sitio o por medio de una ley especial lograban que el Congreso convirtiera en permanente a la legislación económica y social de emergencia.

Era obvio que esta última solución, que fue la adoptada por el actual gobierno al levantar el estado de sitio, no podía repetirse indefinidamente y por eso se consagró en el artículo 43 de la reforma (122 de la Constitución), el estado de emergencia por causas económicas o sociales y así la fórmula de los redactores de la reforma es del tenor siguiente:

“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121 (42 de la reforma del 68), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia”.

La simple lectura de la nueva norma (el estado de emergencia y su necesaria relación con la vieja disposición del 121), dan base para sostener que el Presidente de la República dispone hoy de poderes como jamás los había tenido ningún gobernante colombiano.

Entonces para el mejor entendimiento de esas cuestiones presento la siguiente síntesis de las normas que he comentado muy brevemente:

a) Al Presidente de la República, con la firma de sus Ministros, corresponde en forma exclusiva calificar la gravedad, importancia e inminencia de los hechos que justifiquen la declaratoria del estado de emergencia;

b) Las facultades para la decisión presidencial son sumamente amplias, ya que pueden ser hechos que "perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública";

c) En el estado de emergencia por causas económicas o sociales, términos también de una gran amplitud, el Presidente puede tomar todas las medidas que tengan relación directa y específica con la situación que se busca enfrentar y bien es sabido que no hay actividad social o individual que no tenga origen o no incida o no se relacione con materias económicas o sociales;

d) En consecuencia el Presidente, dentro del estado de emergencia, puede legislar en asuntos tributarios, cambiarios, monetarios, laborales, industriales, comerciales y en una palabra sobre todos los asuntos comprendidos en los amplísimos términos de la economía y la vida social de los habitantes del territorio colombiano;

e) Los decretos que sobre tales asuntos dicte el Presidente tendrán fuerza de ley y solamente podrán ser modificados o derogados por leyes expedidas por el órgano legislativo o por decretos también dictados en estado de emergencia;

f) El estado de emergencia puede durar hasta por noventa días continuos o discontinuos en el año, es decir, en cada período presidencial el Ejecutivo dispone de una cuarta parte de su tiempo para legislar en materias económicas o sociales, o sea una semana de cada mes, o 360 días de los 1.440 del mandato que le otorga el pueblo; y

g) El Estado de sitio por causas políticas, contemplado en el artículo 121 y el estado de emergencia por causas económicas o sociales del 122 coexisten de acuerdo con la reforma del 68.

He querido presentar con claridad y sencillez la doctrina general de las normas 121 y 122 para evitar confusiones y la falsa idea de que la reforma del 68 terminó con las facultades del estado de sitio y devolvió al Congreso todos sus poderes legislativos.

Lo anterior no quiere decir que encuentre peligrosa la extensión que se le dió a las funciones presidenciales, pero sí deseo formular mis mejores esperanzas para que los gobiernos sepan mantenerse dentro de una clara legalidad y eviten seguir recortando las atribuciones del Congreso que, por una u otra razón, significan la única valla contra las dictaduras de derecha o de izquierda. Y porque, además, el equilibrio y control entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial constituyen la mejor expresión de los sistemas democráticos y representativos.