

## NECESIDAD DE DESARROLLAR LA REFORMA DE 1945

por FERNANDO PLATA URICOECHEA

Dos años no bien cumplidos después de la aprobación de la reforma constitucional de 1945, que introdujo en nuestras normas fundamentales cambios tan importantantes, es notoria en grupos de los dos partidos políticos colombianos que reúnen la gran mayoría de la opinión popular, el liberal y el conservador, una agitación en el sentido de modificar dicha reforma, sobre todo en lo relacionado con el régimen del Congreso Nacional.

En 1945 tanto el sistema de integración del Congreso como el de trabajo de las Cámaras y la formación de las leyes, recibieron un cambio completo. De la elección indirecta de los senadores por medio de las Asambleas Departamentales, que constituía una escandalosa demostración de las malas artes de la política, se pasó a la elección popular directa. Para los candidatos a senadores se fijaron determinadas condiciones con el objeto de restringir, exigiendo una previa carrera de servicio público en los puestos más importantes del Estado o en el profesorado universitario, la posibilidad de ingreso de individuos impreparados a la Alta Cámara, antes Consejo de Ancianos, según su etimología. Y para diferenciarla, también, de la Cámara de Representantes, donde el único requisito exigido, a más de la ciudadanía y de no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal, es el de ser mayor de veinticinco años de edad. Se mantuvo así el acostumbrado criterio de formación de las dos cámaras, el aplomo, la serenidad y la reflexión en el senado, la audacia, la inconformidad y la agitación en la cámara. Sin embargo, el hecho es que desaparecido el régimen federal y mermada la tradición histórica que justificó la existencia de dos cámaras, la diferenciación entre ellas se hace cada día más sutil, sin que vaya quedando otra distinta de la relacionada con la edad de sus componentes.

También desaparecieron en dicha reforma los segundos suplentes y los primeros suplentes personales de los miembros del Congreso, una de las principales causas del desprestigio de la corporación legislativa y de la disminución de su categoría intelectual, a más de motivo permanente de escándalo por los ilícitos pactos a que daba motivo. No se llevó la reforma a su consecuencia lógica, que era la de suprimir del todo los suplentes que llegan al Congreso casi siempre envueltos en el prestigio del principal, ya que por sí solos difícilmente hubieran conseguido la elección. Pero esto hubiera exigido una reforma adicional, del más puro carácter democrático: la eliminación del sistema de listas para adoptar en cambio la elección individual, en la cual el pueblo puede escoger libremente a sus representantes, sin que se vea forzado, como hoy sucede, a aplicar una verdadera ley del arrastre, con la cual quienes encabezan la lista llevan de cola a candidatos menos ilustres. Entre otros países así lo practican Inglaterra y los Estados Unidos, donde el pueblo ejerce directamente su función democrática de elegir, sin la intervención de directorios o convenciones que decidan por él quienes deben representarlo. Con el sistema de la elección individual, las convenciones de los partidos escogen el candidato que habrá de presentarse en cada círculo o circunscripción. O lo hacen las llamadas elecciones primarias. Así, cuando se produce una vacante en el Congreso por cualquiera de las causas establecidas, se convoca en la circunscripción respectiva a una nueva elección, que entre otras cosas cumple la finalidad política de enorme importancia de servir de termómetro y de índice del sentimiento popular en ese determinado momento, lo que hoy el país desgraciadamente no tiene sino en los períodos fijos señalados para las elecciones generales.

Otras reformas sobre impedimentos y prohibiciones para la elección fueron acogidas en 1945. Pero lo realmente trascendental estuvo en lo relacionado con la formación de las leyes. Y es contra las innovaciones que impuso en este campo dicho acto legislativo, contra lo que comienza a manifestarse la protesta. Bien recuerda el país la campaña de largos años para tecnificar el trabajo del Congreso. Para lograr un estudio detenido y a conciencia de los proyectos sometidos a su consideración. Para capacitarlo, por medio de la especialización y la división del trabajo, para enfrentarse con fortuna a las exigencias que la intervención trae a los parlamentos modernos, en los que ya la ley no se

limita a ejercer las funciones del Estado gendarme, sino que llega a todas las ramas de la actividad nacional, que no son susceptibles de una reglamentación ligera, superficial o mal orientada. Esa reforma tendía precisamente a mejorar la capacidad del Congreso para trabajar por sí mismo, y, por consiguiente, a reducir las ocasiones en que le era necesario otorgar al ejecutivo facultades extraordinarias a fin de que éste hiciera lo que el congreso no podía hacer. O, en otros términos, tendía a devolverle su decadente prestigio, que por llevar al pueblo la duda sobre la eficacia del cuerpo representativo, minaba peligrosamente las bases de la estabilidad democrática.

Son cuatro los artículos que establecen las modificaciones fundamentales, los 79, 80, 81 y 82 de la última codificación. Por medio de ellos se eliminó el primer debate del antiguo sistema, que tenía por objeto decidir sobre la conveniencia de legislar en la materia del respectivo proyecto, cosa que rara vez se llevó a la práctica, habiéndose convertido en formalidad inútil; ese primer debate se da ahora en la respectiva comisión permanente, para pasar de allí a segundo en la cámara plena, si es aprobado por la comisión, o si habiendo sido negado en ésta, la decisión fuere improbadada por mayoría absoluta de votos de la cámara correspondiente, a petición del autor del proyecto, de un miembro de la comisión o del gobierno. La iniciativa parlamentaria quedó limitada no tanto como lo pedía el proyecto original, pero sí en cuanto a que los proyectos relacionados con la expedición de códigos o reforma de sus disposiciones, la formación del presupuesto, los planes y programas del fomento de la economía y de las obras públicas y la modificación de la división del territorio, sólo pueden ser adoptados por las respectivas comisiones permanentes o por el gobierno. Esta reforma es la que en más alto grado pretende desarrollar la tecnificación del congreso y la que comienza a ser atacada con virulencia, habiendo sido en parte desvirtuada por el mismo congreso que aprobó la reforma con una ley posterior, dictada en 1946, que señaló una incompleta planificación de obras públicas.

Tales son las disposiciones atacadas, en cuanto al órgano legislativo se refiere. Se afirma que han reducido las prerrogativas del congreso. Que han restringido la participación de los congresistas en el estudio de los proyectos. Que han robustecido los poderes del ejecutivo y, por consiguiente, debilitado el régimen democrático, al romper el equilibrio que establece la constitución.

Y que es necesario, por lo tanto, volver al sistema antiguo o por lo menos modificar el existente, para restablecer la total iniciativa parlamentaria y la libre participación de todos los miembros del Congreso en la discusión de los proyectos de ley.

---

¿Pero es esto en realidad así? ¿Se pueden apreciar los méritos de la reforma de 1945 con sólo una legislatura de experiencia? ¿Cuando todavía los miembros del congreso no han tenido oportunidad para adaptarse al nuevo sistema establecido? ¿Cuando no hay, por consiguiente, una base firme de comparación con el antiguo procedimiento, que se sobrevivió en las costumbres de los parlamentarios de 1945 y 1946? ¿Cuando la mayoría de las manifestaciones de protesta se deben a una triste añoranza de los festivos oratorios de otros tiempos?

En un régimen presidencial el órgano predominante del poder público es el ejecutivo, así como en un régimen parlamentario lo es el congreso. Esta es una realidad de nuestra constitución que muchos de sus intérpretes y ejecutores se niegan a reconocer. Y que es tanto más notoria por la creciente dificultad en el manejo de los negocios públicos, que se han hecho técnicos y especializados desde el momento en que el Estado interviene en la economía privada. Y además por su abundancia, lógica consecuencia de esa intervención. La misión del congreso, por lo tanto, ha cambiado. La iniciativa de gastos y de proyectos por la fuerza de los hechos, ha pasado lentamente a manos del ejecutivo, que dispone de los servicios de expertos y de organizaciones capacitadas, con los que no cuenta directamente el congreso. Su labor es ahora esencialmente política, en el sentido de que su principal misión es la de velar por el cumplimiento de las leyes por parte del Ejecutivo. La de mantenerlo dentro de sus límites legales. La de señalar, a grandes rasgos, la orientación del Estado, la de imponer criterio general al ejercicio de la misión del Estado. Uno de los más notables críticos y expositores contemporáneos de derecho público, el profesor inglés Harold J. Laski, desarrolla claramente este concepto al hablar del congreso norteamericano en su libro *The American Presidency*, publicado en 1940:

“Es principio desde hace largo tiempo enunciado por John Stuart Mill que la iniciación de medidas legislativas no es tarea para la que el congreso está capacitado. Una legislatura puede criticar; puede ventilar las quejas; su poder de investigación por medio de comités es invaluable; y lo que no es menos, mientras

cumple estas tareas ofrece un proceso de educación pública que es fundamental en el gobierno democrático. Pero una legislatura como el congreso, es al mismo tiempo demasiado grande y demasiado incoherente para trazar el estudio orgánico y unificado de los problemas de la época. No está efectivamente organizada para tomar la iniciativa continua.”

El proceso de formación de las leyes que estableció la reforma de 1945 tiene por objeto, antes que restringir la iniciativa, hacer eficaz la labor del congreso. Especializar a sus miembros en los asuntos que les son afines por sus estudios y profesiones. Permitir, por medio de las audiencias que las comisiones pueden conceder a los particulares y a los funcionarios públicos que sean citados distintos de los ministros, que obtengan un acopio de información suficiente para decidir con autoridad sobre los asuntos que tienen a su estudio y para trazar “el estudio orgánico de los problemas de la época”. Si este sistema no ha funcionado con toda su plenitud se debe a que la reforma se ha quedado trunca. A que no se ha reglamentado a fondo, para determinar los grandes campos que su misma redacción le permite abarcar.

La libertad de expresión de los parlamentarios no fue recordada. Los que no son miembros de una determinada comisión pueden hacerse oír ante ésta solicitándolo. Y pueden hablar a fondo en el segundo debate que se desarrolla ante la cámara plena. Lo único más difícil ahora es el ejercicio de la garrulería parlamentaria, antes tan copiosa y tan perjudicial para la labor ordenada del congreso. Y tanto las restricciones para la iniciativa como para la modificación de cierta clase de leyes, y las disposiciones sobre planeamiento de obras públicas y de la economía nacional, que dejan esa responsabilidad al gobierno o a la comisión respectiva, persiguen precisamente adaptar al parlamento a su misión contemporánea. A la de ser, antes que el iniciador, el contralor y el juzgador.

---

Posible e infortunadamente, es esta reforma la última oportunidad que tiene el congreso para mostrar que puede cumplir con su misión. El país ha asistido decepcionado y escéptico a este esfuerzo reformativo. El pueblo se ha acostumbrado a buscar en el gobierno la orientación que el congreso no le ha dado, reforzando así las características del régimen presidencial más allá de lo que la carta lo desea. Pero no sólo la existencia del congreso es fundamental para el sano equilibrio democrático y para la existencia

misma de la libertad. También lo son, y en alto grado, su eficacia y su prestigio. El Congreso debe luchar por volverle al país la confianza que en él ha perdido. Así lo quieren quienes en nuestros principales partidos políticos abogan por una reforma de la reforma y creen que desandando lo andado se logra ese fin tan necesario. Otros, en cambio, creemos que es sólo dándole a la reforma todo su lógico desarrollo como se llega a esa meta. Y lo creemos con base en los méritos mismos de la reforma. En la experiencia de los Estados Unidos de más de siglo y medio, que acaba de modificar, por ley del año pasado, el procedimiento de formación de las leyes, de acuerdo con normas similares a las adoptadas por las disposiciones de 1945. Y también por la secular experiencia de la Cámara de los Comunes que, bajo un régimen distinto, ha funcionado con el sistema de comisiones.

---

En el país hay por fortuna una gran mayoría, integrada por gentes de ambos partidos, que acepta fundamentos comunes para la organización del Estado, para el régimen de la propiedad, para el mantenimiento de las libertades políticas. Esa base común, que fue hasta la primera guerra mundial la garantía y defensa de la propiedad privada sin limitaciones, y que no se quebró ni entre nosotros ni en los demás países sino a principios del siglo, es ahora la de la función social de la propiedad. Y la de la intervención del Estado para regular la producción, distribución y consumo de la riqueza. El país ha aceptado esta limitación de los fueros de la propiedad. Ambos partidos consideran que la propiedad tiene una función social. Difieren sobre su significado y sobre el desarrollo que puede darse a ese concepto. Pero lo aceptan. El programa de ninguno de los dos partidos tampoco significa ahora para el otro la destrucción completa de la labor realizada, la oposición absoluta con sus postulados. Es decir, los fundamentos de la convivencia no han desaparecido, como pueden desaparecer en Inglaterra y en Europa occidental por la oposición entre los partidos conservadores y de centro y los laboristas y socialistas sobre la nacionalización de los medios de producción y de la tierra.

Colombia ha logrado mantener su estabilidad constitucional porque esa base de acuerdo primario y fundamental se ha renovado y ha sido aceptada por la mayoría del pueblo. El sentido romano de la propiedad ha sido reemplazado por el de la función social, sin revolución, sin opresión y sin intervención de la fuerza. Las libertades políticas se mantienen en todo su vigor, defendidas

por ambos partidos. La nación está satisfecha con sus normas constitucionales. El Congreso tiene, por consiguiente, el campo abierto para operar. Tiene el camino trazado por una reforma todavía no ensayada lo suficiente, y que fue adoptada con el convencimiento general de que era necesaria y conveniente. Y tiene una oportunidad magnífica para recobrar su prestigio por medio del trabajo eficaz que las comisiones le permiten realizar, complementado, para la labor de orientación y educación popular, por las opiniones que sus miembros pueden amplia y libremente exponer en los debates plenos.

La reforma de 1945 es una reforma estructural que sólo señaló las normas generales, como debió hacerlo de acuerdo con la técnica jurídica. Necesita aplicación y desarrollo científicos que el congreso está en mora de darle. Sólo después de que ésto se haya hecho, podrá fallarse a conciencia sobre su eficacia. Retroceder ahora en la organización parlamentaria a métodos y sistemas que fueron en su tiempo pesados y hallados faltos, sería darle al Congreso, y a su significado jurídico y político, un golpe que podría ser fatal para el régimen democrático representativo.