

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968  
Y LA ADMINISTRACIÓN DE CARLOS LLERAS  
RESTREPO\*



Hernán Alejandro Olano García\*\*  
*Académico de número*

*In memoriam,*  
Jaime Vidal Perdomo

El liberal Carlos Lleras Restrepo, “... de corta estatura, infatigable y enérgico, nacido bajo el signo Aries, tenía un carácter fuerte y una cólera fácil que se encendía con la rapidez y

---

\* El presente trabajo hace parte de la línea de investigación del Grupo de Investigación en Historia de las Instituciones y DDHH “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé”, en la Institución Universitaria Colegios de Colombia (Unicoc).

\*\* Abogado con especializaciones en Derechos Humanos, Bioética, Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, Derecho Canónico, Liderazgo Estratégico Militar, Gerencia de la Gestión Ambiental y, Pedagogía y Docencia Universitaria; maestrías en Derecho Canónico, en Relaciones Internacionales y en Educación; doctor en Derecho Canónico con estancias de investigación posdoctoral en Derecho Constitucional y en Historia. Miembro de número, sillón n.º 14 de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Actualmente es el Rector de la Institución Universitaria Colegios de Colombia (Unicoc). Contacto: hernanolano@gmail.com y rector@unicoc.edu.co

vivacidad de un fósforo y una capacidad de captar, exponer y dirimir problemas y asumir decisiones que hacían de él un dirigente de condiciones excepcionales”<sup>1</sup>, obtuvo 1’891.175 votos y se enfrentó a los candidatos Jorge Jaramillo Giraldo y Gabriel Goyeneche, quienes obtuvieron, respectivamente, 742.133 votos y 597 votos.

Nació en Bogotá en 1908 y falleció en esa misma ciudad en 1994. Se graduó en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional de Colombia. En 1931 fue elegido diputado a la Asamblea de Cundinamarca y, dos años después, a la Cámara de Representantes. Fue ministro de Hacienda entre 1938 y 1941. En 1942 llegó al Senado de la República y en 1944 dirigió la delegación nacional a la Conferencia de Bretton Woods, reuniones que dieron origen al Fondo Monetario Internacional (FMI). A partir de 1948 y casi hasta el final de sus días, fue miembro del Directorio Nacional Liberal. Estuvo exiliado en México entre 1952 y 1954 y a su regreso a Colombia fundó la Sociedad Económica de Amigos del País en Colombia, participando además en la redacción de la reforma plebiscitaria de 1957.

Desde el inicio de su mandato, Lleras Restrepo se destacó; “... demostró capacidades de estadista, organizador, gobernante sabio y previsor. Penetrante conocedor de hombres, supo rodearse de figuras notables de los dos partidos, más tecnócratas que políticos, no solo para la integración de su gabinete ministerial, sino para los institutos descentralizados y elevadas posiciones administrativas”<sup>2</sup>.

En el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, que fue bautizado por él como el “Frente de Transformación Nacional”, se efectuó la Reforma constitucional de 1968 cuyo objetivo primordial fue la modernización del Estado colombiano, apoyada por los análisis del economista canadiense, luego nacionalizado en Colombia, Lauchin Currie.<sup>3</sup> Antecedieron a esta comisión, la Misión del Banco Mundial, que había dirigido el mismo Currie en 1951; la Misión francesa de Economía y Humanismo, que produjo, a cargo del

<sup>1</sup> Plinio APULEYO MENDOZA, *El país de mi padre* (Bogotá: Editorial Planeta, 2013), 129.

<sup>2</sup> Álvaro VALENCIA TOVAR, *Los presidentes que yo conocí* (Bogotá: Editorial Planeta, 2013), 302.

<sup>3</sup> “La misión Currie, contratada por el bipartidismo, hasta recomendó que se estimulara el éxito rural, con el argumento de que la industrialización resolvería ese asunto”. Cfr. William OSPINA, *Pa’ que se acabe la vaina* (Bogotá: Editorial Planeta, 2013), 142.

sacerdote franciscano Luis J. Lebret, el Informe Lebret en 1958 y el Informe de la Cepal de 1957. Lleras Restrepo también contrató sobre aspectos tributarios el Informe Musgrave en 1969, el informe sobre empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1970 y –en ese mismo año– el Informe del Banco Mundial, que tuvo como cerebro a Dragoslav Avramovic, economista yugoslavo nacido en 1919 y pensionado del Banco Mundial en el año 2000, a la edad de 81 años.

El inicio de la década de 1970 también marcó la exportación ilícita de marihuana a los Estados Unidos, y entre los consumidores tenía mucha fama la denominada “Santa Marta Gold” que salía de las estribaciones de la Sierra Nevada.

Carlos Lleras Restrepo creó el Fondo de Promoción de Exportaciones de Colombia (Proexpo), pues, su experiencia internacional, sumada a su liderazgo y conocimientos en temas económicos y fiscales fueron notas características en él. En su gobierno, “la planeación se fortificó, se reorganizó el Departamento Nacional de Planeación y se puso en operación el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), el cual se amplió para que asistieran los principales miembros del equipo económico, los miembros de la Junta Monetaria, de la Junta de Comercio Exterior, así como los del Consejo Nacional de Política Aduanera”.<sup>4</sup>

Bajo su mandato nació el Pacto Andino y se restablecieron las relaciones diplomáticas con la URSS y las naciones de Europa Oriental, rotas desde 1948. Desde 1974 dirigió la revista semanal *Nueva Frontera*. Fue también novelista y escritor prolijo, pues su autobiografía se compiló en más de veinte tomos de *Crónica de mi propia vida*.

En la Exposición de Motivos, firmada el 6 de septiembre de 1966 por el doctor Carlos Restrepo Piedrahita, se encontraba la característica básica del Proyecto de Reforma y tuvo como ponente al doctor Augusto Espinosa Valderrama –por otro lado, estaba el proyecto del movimiento disidente del Partido Liberal (MRL), presentado por Alfonso Gómez, senador por Santander–:

<sup>4</sup> Álvaro TIRADO MEJÍA, *Los años sesenta. Una revolución en la cultura*. Colección Debate (Bogotá: Penguin Random House, 2014), 107.

Se propone únicamente la racionalización de la actividad de los componentes orgánicos del Estado y de ningún modo tiene incidencia en los fundamentos dogmáticos de la Constitución, es decir, en los derechos fundamentales, libertades y garantías de los colombianos. Es pues, un proyecto de naturaleza técnica, sin implicaciones ideológicas en las doctrinas de los partidos políticos. Es una propuesta objetiva para que el desempeño de los órganos del Estado, particularmente el Legislativo y el Ejecutivo, sea más acelerado, más rendidor para la realización de los fines del desarrollo y el cambio social.

Pero como toda reforma auténtica del Estado lleva implícita una premisa de valor, el proyecto la tiene y consiste en que en el Estado colombiano el Congreso es el órgano fundamental de decisión sobre las opciones que han de determinar el destino político y social del pueblo. El proyecto se inspira en la más rigurosa tradición democrática y constitucional.<sup>5</sup>

El paquete de la reforma constaba en 77 artículos, entre los que podían contarse el del estado de emergencia económica, el que daba fuerza constitucional a la planeación y el que entregó una serie de instrumentos de dirección e intervención económica al Estado y al control del gasto público, pues, generalmente, sin apropiar los recursos necesarios para efectuarlos, se generaban efectos nocivos en la estabilidad monetaria, que producían también inflación.

El doctor Darío Echandía, como presidente de la Comisión Primera del Senado, tuvo la idea de acumular el proyecto gubernamental con el del MRL, que fue la que propuso el estado de emergencia económica, así como el reconocimiento político al Partido Comunista para participar en contiendas electorales, lo cual se había prohibido por Acto Legislativo en 1954. Sin embargo, este “logro”, promovido por el MRL goza del siguiente comentario de Alfonso López Michelsen: “... según la tradición de nuestros ‘camaradas’, no nos lo reconocieron nunca”<sup>6</sup> y, el caso es que el Partido Comunista “... siguió siendo pequeño, moderado y predominantemente urbano, y frecuentemente tuvo una alianza tácita con los liberales”.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Secretaría Jurídica, *Historia de la Reforma Constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1969), 81 ss.

<sup>6</sup> Alfonso LÓPEZ MICHELSEN, *Palabras pendientes*. Conversaciones con Enrique Santos Calderón (Bogotá: El Áncora Editores, 2001), 53.

<sup>7</sup> Malcolm DEAS, *Intercambios violentos y dos ensayos más sobre el conflicto en Colombia*, 3ed. Pensamiento (Bogotá:Taurus Penguin Random House, 2015), 124.

De acuerdo con las ideas de Lleras, el cambio y la transformación de Colombia hacia la modernización debería ser dirigido y acumulativo; y por esencia, con un régimen presidencialista que orientara dicho cambio. Según su manera de pensar, era necesario consolidar un verdadero Estado para el desarrollo: un desarrollo económico y social como política fundamental para establecer el “orden en la casa”.

El interés de esta reforma era el fortalecimiento de un Estado para el desarrollo, para el bienestar social y la consolidación de la economía nacional. El fortalecimiento del régimen presidencialista hizo del poder ejecutivo una fuerza motriz para el encauzamiento y la dinámica del Estado nacional. Unas de las reformas con mayor repercusión fueron el establecimiento del estado de emergencia económica y del “situado fiscal” para garantizar el orden presupuestal.

Según el exministro de Desarrollo, Hernando Gómez Otálora,

...todas estas reformas implicaron un cambio sustancial en las atribuciones del Legislativo y del Ejecutivo para expedir normas de hondo impacto en el desarrollo económico y social del país, inclinándose la balanza en algunos puntos a favor del Ejecutivo, como en la iniciativa del gasto público, cosa de poca monta, salvo por sus dividendos electorales a corto plazo, frente a la amplia participación que la propia Reforma le otorgaba al Congreso en la elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo, función esta sí de grande alcance para el avance socioeconómico del país en el largo plazo.<sup>8</sup>

Dentro de los puntos básicos de la Reforma de 1968 —que buscaban consolidar un verdadero Estado para el desarrollo, para establecer “el orden en la casa”— podemos contar los siguientes:

### Racionalización del Congreso

- a. El Congreso es el único encargado de aprobar o rechazar los planes y programas de desarrollo económico y social, así como los planes y programas de obras públicas, que son materias de excepcional complejidad técnica.

<sup>8</sup> Hernando GÓMEZ OTÁLORA, *Derecho y desarrollo*. Derecho Económico, revisada por Francisco Ruiz Angarita (Bogotá: Banco de la República, 1991), 171.

- b. El Congreso es quien deberá determinar la estructura de la Administración Pública Nacional, es decir, la forma general y los medios orgánicos para el servicio público: ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos.
- c. Fue instituida la modalidad de “admisión a trámite”, consistente en que todo proyecto –con excepción de los Códigos o los presentados por el Gobierno– tiene que ser leído completamente en la Cámara ante la cual se presente.
- d. Fueron facultadas las Cámaras para ejercer el control político, al poder requerir y obtener la comparecencia de los ministros ante ellas, para la rendición de los informes que se les soliciten.
- e. La organización del crédito público general, la contratación y arreglo de la deuda nacional, la regulación del cambio internacional y el comercio exterior, así como la modificación de los aranceles y disposiciones relativas al régimen de aduanas son determinadas por normas generales dictadas por el Congreso.
- f. Se advierte sobre el ejercicio de funciones del Congreso, aun en vigencia del estado de sitio.
- g. Se aseguró un período mínimo a los presidentes y vicepresidentes de las Cámaras y de sus Comisiones, para así asegurar la estabilidad en su gestión.
- h. Se buscó erradicar los “micos” que no solo lesionan el prestigio del Congreso, sino que también son motivo de anarquía en la legislación, *“hecho que en Colombia es cada vez más acentuado y perjudicial para el buen orden jurídico”*.
- i. Se concibió la Contraloría General de la República como una dependencia directa del Congreso para la vigilancia de la gestión fiscal del Gobierno.
- j. Se crean las leyes normativas u orgánicas, como prerrequisito jurídico para dar certeza y seguridad al manejo de las finanzas, a la estructuración de los planes y programas, y a la organización de la Administración Pública.

- k. Se establece el trámite de especialización en los proyectos de ley a través de las Comisiones Permanentes del Congreso.
- l. Se facultó a las Cámaras para recabar del Gobierno la cooperación de los organismos técnicos oficiales para el mejor desempeño de sus funciones.
- m. Se introduce la Planificación cuya finalidad general es el desarrollo económico y social y de obras públicas y el fomento de las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo.
- n. Sin embargo, la Reforma de 1968 introdujo también la reelección indefinida de los congresistas y su apuntalamiento con los denominados “auxilios parlamentarios”, que durante muchos años sirvieron para el pago de favores, así como para el fortalecimiento de las prácticas clientelistas.

### **Racionalización del Ejecutivo**

- a. El Ejecutivo se concebía como el órgano de impulsión y acción para el desarrollo económico.
- b. El Estado posee facultades para intervenir en la economía por medio de facultades extraordinarias.
- c. Le fue atribuido al Ejecutivo la competencia de organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, de regular el cambio internacional y el comercio exterior y modificar los aranceles y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
- d. Se buscó la racionalización de las finanzas públicas a través de varias medidas.
- e. Se crearon y reconocieron las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y otros establecimientos públicos, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales o comerciales del Estado.
- f. Se instituyó la iniciativa privilegiada del Gobierno en materias económicas, fiscales y administrativas. Así, es el único que puede

presentar proyectos con el Presupuesto Nacional, los planes y programas de desarrollo económico y social, así como los de obras públicas que vayan a emprenderse o continuarse; los que fijan la estructura de la Administración nacional, su escala de remuneración y prestaciones sociales, así como otros reconocimientos a cargo del Estado; los proyectos de leyes de crédito público, deuda nacional, cambio internacional, modificación de aranceles y régimen de aduanas; los de inversiones públicas y privadas, participación en las rentas nacionales, etc.

- g. Se sugirió que el despacho del presidente fuese un departamento Administrativo.

### **Racionalización de la rama judicial**

Se estableció el término dado a la Corte Suprema de Justicia para fallar los procesos por inexecuibilidad de los decretos extraordinarios dictados por el Ejecutivo, y se creó al interior de ella la Sala Constitucional, que regularía su actividad y procedimiento a través del Decreto 432 de 1969.

El 25 de julio de 1968 Pablo VI publicó su encíclica *Humanae vitae*, cuyo tema central fue el de la vida y la dignidad de la persona, del matrimonio y de la familia, para salir al paso de deformaciones morales y sociales en torno a la regulación de la natalidad, el aborto y la eutanasia, entre otros. La evangelización también fue uno de los grandes temas de Pablo VI quien participó en el “XXXIX Congreso Eucarístico Internacional” –que se llevó a cabo en Bogotá entre el 18 y el 25 de agosto de 1968– ocasión en la que Su Santidad realizó su primer viaje a América Latina, visitó la capital de Colombia y el municipio de Mosquera entre el jueves 22 al sábado 24 de agosto de ese año. Hispanoamérica fue para Pablo VI un “Continente de esperanza”, como lo dijo en Bogotá en 1968 –idea que desarrolló particularmente Juan Pablo II en su viaje a Santo Domingo de 1984.

Del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1968 se llevó a cabo la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano en Medellín, en la cual se hizo un estudio sobre la realidad latinoamericana, acerca de los cambios de la región, la marginalización, las deficiencias del sistema sociopolítico y la



incompetencia de la clase dominante. Los obispos latinoamericanos hablaron también de la promoción humana, la evangelización y el crecimiento de la fe, y, la Iglesia visible y sus estructuras.

[Medellín] expresa concretas recomendaciones pastorales, sobre todo para ir en defensa de los más pobres y oprimidos y acerca del papel propio de los poderes públicos para establecer un orden político-jurídico que proteja mejor en la vida pública los derechos de la persona; en él adquiere profundidad la denuncia ante una organización social injusta y la esperanza por la superación de ella.<sup>9</sup>

Previamente, en julio de 1968 se habían reunido en la finca cafetera “Golconda”, en Viotá- Cundinamarca –el mismo municipio donde el 15 de agosto de 1952 se había desarrollado la Conferencia Boyacá que reunió a los guerrilleros del Llano, Santander, Antioquia y Sumapaz–, un grupo de sesenta sacerdotes, con el patrocinio de la Confederación Latinoamericana de Sindicatos Cristianos (Clasc), bajo el impulso de la “Teología de la Liberación” y alentados por conferencias a cargo de Belisario Betancur, el sociólogo canadiense Clement Laurin, la socióloga boliviana Ruth Argandoña y el obispo de Facatativá Raúl Zambrano. En un comienzo se pensó en abordar el estudio de la *Populorum Progressio*, pero en las reuniones siguientes se hicieron sendos análisis de la situación social, económica y política colombiana y el papel que la Iglesia católica tenía frente a estos temas. También, en 1968 apareció el Ejército Popular de Liberación (EPL), de orientación pro China, en el contexto del conflicto chino-soviético.

Para diciembre de 1968 en Buenaventura se realizó la segunda reunión del Grupo Golconda, y se expidió una declaración con un plan de acción que contenía los siguientes once puntos:<sup>10</sup>

- Actualizar internamente a la Iglesia y liquidar su maridaje con el Estado.
- Conocer objetivamente la realidad nacional.

<sup>9</sup> Guillermo León ESCOBAR HERRÁN, *Los derechos humanos en la doctrina social de la Iglesia* (Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje, 1991), 46-47.

<sup>10</sup> Javier Darío RESTREPO, *La revolución de las sotanas. Golconda 25 años después* (Bogotá: Editorial Planeta, 1995).

- Generar solidaridad con los que luchan por el cambio urgente y profundo de estructuras socioeconómicas y políticas.
- Mantener un compromiso con la acción revolucionaria en contra del imperialismo y la burguesía.
- Mantener una perspectiva de conjunto nacional e internacional.
- Rechazar el presupuesto de guerra, que no defendía la soberanía nacional, pero sí reprimía las luchas populares, para defender los intereses de la minoría dominante.
- Rechazar la maniobra divisionista del pueblo, que hacían los partidos tradicionales.
- Reprobar el capitalismo, e instaurar una sociedad que eliminara la explotación del hombre por el hombre.
- Respaldar la denuncia con hechos constructivos y en positivo.
- Unidad de acción de los luchadores populares, para crear un frente revolucionario.
- Usar un método científico para la investigación y la acción.

Algunos miembros del Grupo Golconda optaron por su reducción al estado laical y se dedicaron a labores docentes; otros se incorporaron a la lucha armada subversiva, especialmente en el Ejército Popular de Liberación (ELN), como Domingo Laín Sanz, Manuel Pérez Martínez y José Antonio Jiménez Comín. En 1972 se creó el Grupo de Sacerdotes para América Latina (SAL), “... con propuestas de contenido más radical, que proclamó el diálogo con los marxistas para una acción conjunta.”<sup>11</sup>

## Bibliografía

DEAS, Malcolm. *Intercambios violentos y dos ensayos más sobre el conflicto en Colombia*. Colección Pensamiento. Bogotá: Taurus-Penguin Random House, 2015.

ESCOBAR HERRÁN, Guillermo León. *Los Derechos Humanos en la Doctrina Social de la Iglesia*. Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje, 1991.

---

<sup>11</sup> Álvaro TIRADO MEJÍA, *Los años sesenta...*, 138.

- GÓMEZ OTÁLORA, Hernando. *Derecho y desarrollo*. Colección bibliográfica Derecho Económico. Bogotá: Banco de la República, 1991.
- LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Palabras pendientes*. Conversaciones con Enrique Santos Calderón. Bogotá: El Áncora Editores, 2001.
- MENDOZA, Plinio Apuleyo. *El país de mi padre*. Bogotá: Planeta, 2013.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Secretaría Jurídica. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1969.
- RESTREPO, Javier Darío. *La revolución de las sotanas. Golconda 25 años después*. Editorial Planeta, Bogotá, 1995.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro. *Los años sesenta. Una revolución en la cultura*. Colección Debate. Bogotá: Penguin Random House, 2014.
- VALENCIA TOVAR, Álvaro. *Los presidentes que yo conocí*. Bogotá: Editorial Planeta, 2013.