

# POR UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEMOCRATICA

Hernando Valencia Villa\*

## CONTEXTO

Cuando menos desde 1987, Colombia vive lo que el jurista norteamericano Bruce Ackerman denomina un momento constitucional. A lo largo de estos últimos tres años, en efecto, uno de los temas centrales de la agenda política nacional ha sido no sólo la conveniencia sino también la necesidad e incluso la urgencia de hacer una gran reforma constitucional que traduzca un gran acuerdo político y contribuya de este modo a la democratización del Estado y a la reconciliación de la sociedad civil. Una tal centralidad del constitucionalismo obedece a varios factores que conviene recordar: la propia tradición reformista que distingue al régimen colombiano y que ha convertido los reajustes periódicos del aparato institucional en sucedáneos rituales del cambio social y de la participación popular; la progresiva deslegitimación de la lucha armada y de las vías de hecho en general, que ha producido el paradójico resultado de revalorizar los procedimientos jurídicos a pesar de sí mismos; y el descubrimiento del derecho público como posible terreno de negociación y convergencia entre actores sociales enfrentados o entre Estado y sociedad civil. Por éstas y otras razones el revisionismo constitucional juega hoy un papel protagónico en el proceso político, en el sentido de que la en-

mienda del estatuto estatal podría contener la clave para desbloquear el desarrollo democrático de Colombia. Pero no se trata de cualquier reajuste. A través de sus múltiples peripecias, desde las tempranas propuestas de *El Espectador* y las contradictorias iniciativas del presidente Lleras Restrepo, pasando por el abortado Acuerdo de la Casa de Nariño y los 523 proyectos societales presentados ante las audiencias públicas de la Comisión Preparatoria del Proceso de Reajuste Institucional, hasta el naufragio del proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 1988 a finales del año pasado, todo el debate constitucional contemporáneo gira en torno a una idea central: la legitimación por el pueblo mediante un procedimiento reformador nuevo y distinto. Dicho procedimiento consistiría en una consulta nacional o en una asamblea constituyente o en una combinación de ambas fórmulas. Inicialmente se privilegió la apelación al pueblo en una especie de reedición de la experiencia plebiscitaria de 1957, que ha sido prohibida incluso por la mayoría de los grupos guerrilleros. En la actualidad, y gracias a la convocatoria de opinión de un desarticulado pero energético movimiento estudiantil, se ha abierto paso la iniciativa de una asamblea constituyente amplia, que represente todas las tendencias de la opinión nacional y dé una gran reforma al país. Con el millón y medio o los dos millones de votos registrados en las elecciones del 11 de marzo en favor de la llamada séptima papeleta (al lado de las de Senado, Cámara,

\* Abogado, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Asamblea, Concejo y alcalde), se ha producido un golpe de opinión que debe conducir en los próximos meses a la convocatoria presidencial de un cuerpo deliberante *ad hoc* para modificar la actual o adoptar una nueva Carta Fundamental para la nación. En lugar de controvertir los tecnicismos jurídicos de la séptima papeleta y sus implicaciones en el proceso electoral en curso, se proponen aquí una fórmula concreta para integrar la constituyente y una agenda tentativa para orientar sus trabajos.

## FORMULA

Aun cuando cualquier enmienda constitucional tramitada por fuera del Congreso o en contravía del procedimiento canónico previsto en el artículo 218 de la ley de leyes quebrante el derecho vigente, estamos en presencia de un actor extraordinario: el pueblo como soberano o constituyente primario, cuyo poder crea nuevo derecho. Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de junio 9 de 1987, que es el último pronunciamiento importante sobre esta materia y que resulta tanto más significativo cuanto que proviene de un tribunal constitucional que no se ha distinguido propiamente por su talante democrático o por su actitud progresista. A propósito de una nueva demanda contra el plebiscito de 1957, dijo entonces la Corte:

Cuando la Nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable, decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede a su decisión. El acto constituyente primario es, en tal sentido, la expresión de la máxima voluntad política, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior y, por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden [...] Cuando se apela a la Nación y ésta, en efecto, hace sentir su voz para constituir o reconstituir dicha estructura [política fundamental], adopta una decisión de carácter político que, por serlo, es inapelable y no susceptible de revisión jurídica. Aun en el caso de posibles violaciones del orden precedente por parte de quienes hubieren convocado al constituyente originario, la manifestación de éste hace inútil e improcedente todo posterior pronunciamiento jurisdiccional en torno a la validez de la convocatoria.

Tanto el referéndum cuento la constituyente son actos constituyentes o del constituyente primario y gozan, en consecuencia, del carác-

ter intangible que les atribuye la citada doctrina de nuestro juez constitucional. Hay que añadir, sin embargo, que consulta mucho mejor los intereses societales el escenario de la asamblea que el de la consulta. Mientras que un cuerpo reformador *ad hoc* recogería la más amplia y diversa representación política de la sociedad civil, dando así cabida a la expresión de todas las tendencias y a la construcción de un genuino consenso nacional, la simple apelación al pueblo, para que apruebe o rechace un texto en cuya elaboración no ha intervenido de manera decisoria, puede tener mucho de republicano pero no tiene nada de democrático. Tal es la justificación de la constituyente como procedimiento óptimo de reforma o sustitución de la Constitución.

Una vez resuelto el problema de la convocatoria de la asamblea, que es el primero que debe abocarse y para el cual se plantean varias alternativas (petición ciudadana, proclamación presidencial, acuerdo multipartidista o decreto de estado de sitio), la cuestión central de la constituyente radica en su composición política. Porque si el órgano reformador o creador del pacto político entre los colombianos no es fiel trasunto de la heterogeneidad constitutiva de la nación, el ejercicio mismo resulta estéril al ser cooptado por el bipartidismo tradicional y desembocar en una enmienda minoritaria, inconsulta e impositiva, como las sesenta y siete que se han introducido a la codificación de 1886. Para garantizar una integración pluralista y democrática del cuerpo constituyente, bien podría pensarse en un esquema como el siguiente, que fue planteado por el autor, en compañía de Gustavo Gallón Giraldo, durante las Mesas de Análisis y Concertación con el M-19, en julio de 1989: la asamblea estaría formada por doscientos cuatro delegados y recogería una representación partidista del país político y una representación sectorial del país nacional, aritméticamente iguales. La primera población sería elegida por el electorado de base en comicios generales, a razón de tres constituyentes por cada una de las treinta y cuatro entidades territoriales de la nación, a saber: los veinticinco departamentos, las cuatro intendencias, las cuatro comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. Podría pensarse además en que un tercio de todos los representantes partidistas pertenezca por fuerza a partidos o movimientos no tradicionales, es decir, dis-

tintos al liberalismo y al conservatismo, para asegurar el pluralismo dentro de la diputación del país político. Obviamente, entre los ciento dos constituyentes partidistas no estarían los senadores, representantes, diputados, consejeros, concejales y alcaldes electos para los períodos 1990-1994 ó 1990-1992, a fin de prevenir conflictos de interés o lealtad, otorgar oportunidades a nuevos sectores y asegurar que los miembros de la asamblea lo sean de tiempo completo y dedicación exclusiva, como lo demanda la estratégica tarea que han de cumplir. En cuanto al carácter igualitario de la representación conferida a los diferentes tipos de circunscripciones, se trataría de eliminar la sobrerepresentación de los departamentos en desmedro de los llamados territorios nacionales, para inducir así una mayor participación de las poblaciones y regiones periféricas del país.

La segunda mitad o población de la asamblea estaría formada también por ciento dos diputados, en este caso en representación de diecisiete sectores de actividad o interés en que se dividiría la sociedad civil para estos efectos. Cada sector elegiría o designaría, a través de sus propios foros y mecanismos pero siempre mediante procedimientos democráticos, seis constituyentes que en conjunto integrarían la delegación del país nacional. Los diecisiete sectores o estamentos de la sociedad civil que harían de la asamblea una auténtica muestra de la diversa materia de Colombia serían los siguientes:

1. Gremios o sindicatos patronales;
2. Centrales obreras;
3. Organizaciones cívicas y comunales;
4. Organizaciones indígenas y de las minorías étnicas;
5. Organizaciones estudiantiles y juveniles;
6. Organizaciones campesinas;
7. Organizaciones feministas y de mujeres;
8. Organizaciones de jubilados y pensionados;
9. Organizaciones de militares y policías retirados;
10. Organizaciones ambientalistas y ecologistas;
11. Organizaciones de derechos humanos;
12. Asociaciones de profesionales;
13. Universidades públicas;
14. Universidades privadas;
15. Iglesia Católica;

16. Otras iglesias y denominaciones religiosas, y
17. Organizaciones guerrilleras.

Salvo mejor opinión, la lista precedente incluye a la inmensa mayoría de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONGs) u organizaciones de la sociedad civil, a través de las cuales se aglutinan y movilizan los múltiples intereses populares. Tales organizaciones aportarían la representación sectorial o neocorporativa del país nacional a la asamblea, de suerte que cada sector tendría iniciativa suficiente para convocar a sus miembros individuales y colectivos, y poner en marcha el proceso participativo y decisorio que eventualmente conduciría a la elección o designación de sus seis constituyentes. Es obvio que representantes partidistas y sectoriales por igual combinan la personería de su partido o sector y la personería de la nación por manera que la dinámica de la asamblea y la legitimidad inicial del documento que ella acuerde, dependen por entero de la tensión creadora entre el interés regional o estamental de los delegados y el interés patriótico de la constituyente como tal.

Para supervigilar todo el proceso de convocatoria, integración e instalación de la asamblea; asistir a la Registraduría Nacional del Estado Civil en las elecciones de los representantes partidistas; orientar a las organizaciones de la sociedad civil en las elecciones o designaciones de los representantes sectoriales; atender los reclamos; resolver los conflictos; y acrediitar a los doscientos cuatro constituyentes, habría una Comisión de Garantías y Credenciales. Integrada por tres miembros: el primero delegado por los partidos tradicionales, el segundo por las fuerzas políticas no tradicionales y el tercero por las ONGs, esta Comisión actuaría como tribunal electoral especial para la constituyente desde su convocatoria por el presidente entrante hasta su instalación formal en algún momento durante los próximos meses. A partir de la iniciación de sus labores, una constituyente es soberana y el éxito o fracaso de su gestión depende mucho más de su poder político que de sus atribuciones jurídicas. Porque el del constituyente primario no es un derecho sino un poder. De ahí que la agenda, el reglamento interno y el término del mandato del organismo estarían determinados por el consenso político inicial, de carácter necesaria-

mente multipartidista y multisectorial, que se logre crear en torno a la iniciativa y en ningún caso por normas o costumbres jurídicas preexistentes. Ello significa, en otras palabras, que el desafío inmediato del movimiento universitario por la constituyente y de los grupos que apoyan la propuesta es la construcción de una vasta coalición de fuerzas y organizaciones, que bien podría llamarse la coalición "arco iris" y que sustentaría la convocatoria ciudadana primero y presidencial después de una asamblea amplia con el mandato de pactar la paz constitucional en Colombia.

## AGENDA

En este orden de ideas, puede ser útil ofrecer por fin algunas ideas sobre mandato, reglamento y agenda de la asamblea planteada. Respecto de lo primero, si se acepta que la constituyente es la forma jurídica de un hecho político y que en tal virtud su cometido no es otro que codificar el clamor colectivo en favor de un nuevo arreglo institucional y normativo que facilite la práctica de la democracia plena, debe aceptarse también que el mandato de la asamblea consiste en la reforma radical o la sustitución integral del estatuto estatal, con la refrendación popular del documento resultante al final del proceso. En cuanto a lo segundo, parece aconsejable que la asamblea aplique en principio el reglamento del Congreso, incluyendo su régimen de dietas, y que se dé las directivas y la organización interna que considere convenientes. El quórum o mayoría decisoria debería ser de los dos tercios o ciento treinta y seis delegados a favor, a fin de que las decisiones que eventualmente se traduzcan en normas constitucionales provengan de acuerdos con la suficiente representatividad como para que resulten legítimos a los ojos de tirios y troyanos. Un término de seis meses sería suficiente para compilar las propuestas, confiar a una comisión redactora la preparación de un proyecto de consenso o en su defecto de mayoría, y forjar las alianzas y coaliciones que permitan la aprobación del texto en el seno de la plenaria. Ello no obsta, por supuesto, para prorrogar las deliberaciones por tres o seis meses más si así lo exigiese el desarrollo del ejercicio constituyente.

Con todo, el interrogante principal que plantea la constituyente concierne a su agenda. Como

material de trabajo ya disponible, vale la pena editar las 523 propuestas de la sociedad civil que se conocieron en marzo de 1988, cuando aún regía el Proceso de Reajuste Institucional previsto por lo que en su momento se denominó el Tratado Barco-Pastrana. Tales iniciativas expresan mejor que cualquier sondeo las reivindicaciones dominantes de las fuerzas democráticas en materia económica, política, social y cultural, con la ventaja de que están formuladas en términos jurídicos. Sería una insensatez ignorar éste el más rico ejercicio de inventiva constitucional de la historia nacional. A su lado hay que poner otras contribuciones: académicas, sindicales, partidistas, a través de las cuales se viene codificando entre nosotros un nuevo constitucionalismo alternativo o insurgente y opuesto por definición al viejo constitucionalismo bipartidista. La característica principal de este discurso político de cambio y participación es la idea según la cual la Constitución debe ser el verdadero tratado de paz, y de paz democrática, entre todos los colombianos. En lugar del constitucionalismo de guerra, que es la herencia de la república liberal-conservadora, hay que optar por un constitucionalismo de paz, que sea la regla de juego de una democracia pluralista y participativa. Del mismo modo que la celebrada revolución democrática que tiene lugar hoy en los regímenes socialistas de Europa del Este, la anhelada reforma democrática que se propone en Colombia debe iniciarse con la abolición de la norma constitucional consagratoria del monopolio político del bipartidismo excluyente que es la versión criolla del sistema de partido único en las democracias populares, para instaurar a cambio un sistema abierto y competitivo en el cual la heterogeneidad de la sociedad civil se refleje de veras en el pluralismo y la descentralización del Estado. A este objetivo estratégico apuntan las siguientes bases mínimas de reforma constitucional o de nueva Constitución, que provienen de muchas de las iniciativas populares de los últimos años y que se sugieren aquí con el único propósito de servir como punto de partida de carácter metodológico para el debate nacional acerca del temario de la constituyente:

1. Colombia se constituye en una república democrática, representativa y participativa, fundada en la soberanía popular y organizada como un Estado social de derecho;

2. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente por medio de la consulta nacional o referéndum y de la iniciativa popular, y a través de sus representantes libremente elegidos y revocables;
3. La república de Colombia es un Estado de regiones y provincias, cuya unidad nacional se apoya en la autonomía de los entes territoriales para administrar sus recursos y tomar sus decisiones;
4. La república de Colombia es un Estado multiétnico, que reconoce y garantiza la diversidad cultural de todos los individuos, grupos y sectores que forman la nación;
5. La república de Colombia es un Estado laico, que respeta y garantiza las libertades de pensamiento, de expresión y de culto a todas las personas y comunidades que habitan el territorio;
6. La república de Colombia es un Estado democrático que reconoce y garantiza a todos sus habitantes las más amplias libertades políticas, económicas, sociales, culturales, laborales y educativas, en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos;
7. La república de Colombia ejerce soberanía y dominio sobre el territorio nacional y todos los bienes, ecosistemas y recursos que forman la naturaleza patrimonial, los cuales se administran y preservan para la satisfacción de las necesidades y el enriquecimiento de la calidad de la vida de las presentes y futuras generaciones;
8. La república de Colombia cumple sus fines democráticos por medio de la Rama Electoral, la Rama Legislativa, la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial y la Rama Fiscal, integradas y controladas con la participación del pueblo;
9. La república de Colombia reconoce y garantiza la propiedad privada y la libertad de empresa en el marco de una economía concertada y solidaria, para lo cual se establece la participación de los trabajadores y empleados en la propiedad, la gestión o los beneficios de las empresas;
10. La república de Colombia dispone de unas Fuerzas Armadas profesionales y voluntarias para la defensa de su soberanía, independencia e integridad territorial.

La Policía Nacional es una institución civil encargada de la preservación de las libertades ciudadanas y del orden público interno mediante la aplicación de la Constitución, las leyes y el derecho internacional de los derechos humanos y los conflictos armados, y

11. La república de Colombia no pertenece a ningún partido, grupo, sector, ideología, región o clase en particular. Todos los ciudadanos de cualquier origen, afiliación u ocupación tienen derecho a acceder a los cargos públicos y a las responsabilidades oficiales según sus méritos y capacidades.

Estos y otros postulados programáticos deben informar el texto fundamental que surja del cuerpo constituyente, en tanto sean expresión de un consenso democrático entre fuerzas y organizaciones representativas de las mayorías nacionales. Tal es en últimas la condición común de las normas constitucionales, si es que ellas traducen legítimamente la voluntad política de una sociedad civilizada.

Como si hubiesen sido escritas para la actual realidad colombiana, hay unas palabras de Norberto Bobbio, el mayor jurista de fin de siglo, que subrayan la naturaleza transaccional de la función constituyente y su potencial de reconciliación democrática, el cual permanece en lo esencial inédito entre nosotros: "La vida política se desarrolla a través de conflictos jamás definitivamente resueltos, cuya resolución se consigue mediante acuerdos momentáneos, treguas y esos tratados de paz más duraderos que son las constituciones". Sólo en esta perspectiva, la del constitucionalismo como tregua democrática y la democracia como escenario de procedimientos legítimos, que no de resultados legítimos, podemos abrigar esperanzas en las virtudes curativas y creativas de una asamblea nacional constituyente en la Colombia de hoy.