

Reforma Constitucional

¿Otra frustración?

HERNANDO VALENCIA VILLA *

DESDE su independencia política, cuando se organiza como Estado nacional bajo la forma de una república centralista, presidencialista y confesional, Colombia siempre ha tenido un constitucionalismo de guerra. Y no sólo porque la construcción nacional se ha caracterizado, según la célebre fórmula de John Locke, por una reiterada apelación al cielo, por una pertinaz recurrencia a la conspiración e insurrección armadas como medios privilegiados de acción política, sino también porque las constituciones y sus reformas han sido y continúan siendo esgrimidas como armas en la incesante batalla entre los partidos tradicionales y sus disidencias, entre el capital y el trabajo, entre la izquierda y la derecha, entre el Estado y la sociedad civil. Tanto las quince constituciones nacionales del siglo XIX cuanto las sesenta y siete enmiendas constitucionales del siglo XX deben ser vistas entonces como formando un conflicto civil interminable, la guerra del país contra sí mismo. A partir de la ruptura del vínculo colonial con la metrópoli española, que se resuelve en la fundación del Estado antes de la nación y sin la nación merced a la conjunción estratégica del autoritarismo bolivariano y el legalismo santanderista, las constituciones decimonónicas batallan unas contra otras y a través suyo Colombia batalla contra sí misma y contra su pueblo en la búsqueda quimérica de la ley fundamental perfecta. Y las reformas contemporáneas son otros tantos capítulos de la misma historia

contenciosa y pugnaz, que se prolonga en una dinámica conflictiva aparentemente imbatible.

Reforma negociada

Tras año y medio de gestión, caracterizada por una notoria incapacidad de asumir el liderazgo político y moral de la nación, a comienzos de 1988 el gobierno de Barco se enfrenta a una auténtica crisis de gobernabilidad suscitada por la proliferación y degradación de los enfrentamientos armados y por el consiguiente desbordamiento de las instituciones y autoridades. Se propone entonces una enmienda constitucional de corte heterodoxo que en su formulación inicial, recogida en la carta del Presidente a los directores de *El Espectador* el 30 de enero del año pasado, consiste en que el electorado derogue la prohibición plebiscitaria de reformar la Carta por un procedimiento distinto del previsto en el artículo 218 y autorice así al gobierno para convocar un referéndum mediante el cual el soberano ratifique las nuevas formas institucionales. La iniciativa oficial, si bien se reduce a un procedimiento atípico para modificar la ley fundamental, tiene la virtud de despertar el entusiasmo de la opinión pública y en especial de los sectores no tradicionales y de oposición, los cuales ven en ella la oportunidad histórica de involucrar por vez primera a las mayorías nacionales en la legitimación de los textos constitucionales. Pero los partidarios del orden, encabezados esta vez por los expresidentes liberales, se oponen a todo procedimiento referencial con dos argumentos: el artículo 218 constitucional sólo permite reformar la constitución a

través de un acto legislativo pasado por el Congreso, y la apelación al constituyente primario no sólo está proscrita sino que además resulta ilícita pues lo que ahora se pretende con ella es la exploración o la invención del futuro, mientras que en 1957 dicho recurso al soberano era legítimo como que se trataba de la restauración del pasado. Ante esta arremetida, los abogados del régimen, que han alcanzado en este cuatrienio las más altas cotas de incompetencia, reculan y enmudecen. Intervienen entonces dos políticos profesionales de ambos partidos, quienes se erigen en mediadores *ad hoc* para salvar la propuesta gubernamental del ataque expresidencial y de la atonía presidencial. Surge así, semanas más tarde, el llamado Acuerdo de la Casa de Nariño, que no es otra cosa que un pacto bipartidista para hacer no sólo más viable jurídicamente sino también menos peligrosa políticamente la iniciativa barquista de reformar el estatuto estatal mediante refrendación popular o a través de algún procedimiento no canónico que otorgue legitimidad política a las nuevas normas fundamentales. El Tratado Barco-Pastrana, como también ha sido calificado el singular instrumento suscrito el 20 de febrero de 1988, diseña un Proceso de Reajuste Institucional de ocho meses que incluye un órgano constituyente de origen congresional y un referéndum final al cual debe someterse el articulado resultante de todo el itinerario. El dispositivo consta de cuatro elementos, a saber: una Comisión Preparatoria de catorce miembros, trece de ellos pertenecientes a las fuerzas tradicionales, que debe preparar

* Investigador del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional.



Componenda?

la agenda preliminar; una sesión extraordinaria del Congreso, en la cual se eligen los cincuenta miembros de la Comisión de Reajuste Institucional o cuerpo constituyente, con base en ternas enviadas por el Presidente de la República y tenida cuenta de la nueva composición política de las Asambleas Departamentales tras las elecciones del 13 de marzo de 1988; un proyecto de reforma constitucional o de nueva constitución, que los cincuenta constituyentes elaboran durante cuatro y medio meses de labores; y un

referendum o consulta nacional, que aprueba o imprueba la propuesta de la Comisión de Reajuste Institucional como parte final del proceso.

Lógica excluyente

Auncuando el Acuerdo de la Casa de Nariño y su Proceso de Reajuste Institucional reproducen la lógica excluyente del bipartidismo, desmintiendo al mismo tiempo el propio discurso presidencial sobre el carácter monopartidista de la presente administración, la Comisión Preparatoria

tiene imaginación suficiente como para convocar a una serie de audiencias públicas en las cuales todos los individuos y grupos interesados tengan oportunidad de presentar sus ideas y propuestas en materia de reforma constitucional. Celebradas a mediados y fines de marzo de 1988, las cinco audiencias públicas ante la instancia preliminar del itinerario reformador desencadenan un amplio debate nacional en torno a las enmiendas posibles y deseables de la ley de leyes y se traducen en

→

523 propuestas cuya riqueza ideológica no tiene antecedentes entre nosotros. Esta oleada de propuestas y contrapropuestas de enmienda o sustitución del código político configura un inventario de necesidades y aspiraciones del cual no podrá prescindirse en adelante, cualquiera que sea el desenlace del debate constitucional de este cuatrenio. Tales iniciativas constituyen una respuesta innovadora al revisionismo jurídico del establecimiento bipartidista y contienen no sólo muchos de los proyectos políticos alternativos que se vienen gestando en lo profundo de la sociedad civil a lo largo de la última generación, sino también algunas de las claves del futuro del Estado colombiano.

En medio de este ejercicio de imaginación democrática, el Consejo de Estado asume como propia la jurisprudencia activista o intervencionista de la Corte Suprema de Justicia y decide que el pacto bipartidista que sustenta el proceso es un acto administrativo inconstitucional y así lo decreta el 4 de abril siguiente. Como consecuencia de ello, la administración Barco recoge velas: la incierta voluntad de reformar la Carta con la participación directa de la ciudadanía cede el paso a la inveterada costumbre de confiar los reajustes del texto fundamental a la casta parlamentaria. La iniciativa gubernamental adquiere entonces la forma tradicional de un proyecto de acto legislativo que ha de tramitar el Congreso de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 218 constitucional. Se pasa así de un agitado y en ocasiones bizantiuno debate procedimental, en el cual se juega de todas maneras la posibilidad de consultar al pueblo para enmendar la ley suprema, a una discusión so-



Bernardo Jaramillo, el excluido.

bre los contenidos de la reforma, que queda otra vez en manos del establecimiento liberal-conservador y que ya no plantea dispositivo alguno de refrendación popular.

Reformismo preventivo

El proyecto que recoge las iniciativas del gobierno liberal está fechado el 27 de julio y se tramita en su primera vuelta o legislatura

ordinaria con el nombre de Acto Legislativo No. 11 de 1988. Consta de 181 artículos, aun cuando se ha reducido a 91 artículos en la ponencia de Hernando Durán Dussán para el Senado y a 89 artículos en la ponencia de Mario Uribe para la Cámara de Representantes. El extenso y abigarrado proyecto oficial ha sido redactado por cinco o seis personas distintas, entre quienes se menciona a Carlos Restrepo Piedrahita, Fer-

nando Hinestroza Forero, César Gómez Estrada, Alberto Hernández Mora, Luis Carlos Galán y César Gaviria Trujillo, sin que se observe trabajo alguno de edición o armonización posterior. Por ello, las remisiones internas no proceden, los títulos y subtítulos corresponden a lógicas diferentes y el lenguaje mismo cambia sin cesar, pasando de lo declarativo a lo prescriptivo y de lo humanista a lo populista. Pero el carácter desvertebrado de la propuesta proviene de la ausencia de un proyecto político que la sustente y le de una racionalidad finalista clara y distinta. A menos que se tenga como teleología del texto la modernización tradicionalista en la cual se especializa la clase dirigente colombiana, que se imparte a través del reformismo preventivo del estatuto constitucional y que resulta incluso de la más torpe de las enmiendas, como la que ahora se tramita. Tanto lo desarticulado de la forma como lo indoctrinario del contenido se ponen de manifiesto en las antigüedades y las novedades que se mezclan sin lógica aparente en la iniciativa gubernamental: hay capítulos enteros que no son más que transcripciones de la fallida enmienda de 1979, especialmente en cuanto concierne a la intervención del ejecutivo en la justicia y a la tecnificación del legislativo; hay innovaciones positivas en materia de libertades públicas, participación ciudadana y reforma constitucional, que son resultado del debate ampliado del primer semestre de 1988; y hay, por fin, propuestas de índole autoritaria o antidemocrática que pugnan por salir a la superficie del derecho público interno desde hace más de veinte años, como las que versan sobre régimen electoral, estado de sitio, control constitucional y algunas de las atinentes a derechos humanos.

Amputación

Si el proyecto oficial ha ganado cierta coherencia mínima a lo largo de la primera mitad de su proceso de formación, las inquietantes características señaladas se mantienen. Peor aún, algunas de sus mejores propuestas, como la ampliación radical de las garantías ciudadanas, han sido abandonadas sin pena ni gloria, ante el silencio cómplice de un gobierno que no considera que su histórica reforma se vea afectada por la amputación de su pretencioso *bill of rights*. Y los más de los parlamentarios, incapaces de negar las protuberantes deficiencias y amenazas del articulado, han dejado docenas de constancias y aclaraciones de su voto favorable durante la primera legislatura ordinaria, con la vana pretensión de modificar el acto legislativo en su segunda y última legislatura ordinaria. Amén de que resulta escandaloso aprobar un texto que no se comparte o frente al cual se abrigan reservas de fondo, con el pretexto de no perder la legislatura del 88 o no quebrantar la disciplina partidista, lo que está en juego es aún más grave: de acuerdo con la reciente jurisprudencia de la Corte en materia de reforma constitucional, la segunda vuelta de toda enmienda es tan sólo de refrendación y durante ella no puede alterarse ni adicionarse el texto aprobado en primera vuelta; de no ser así, la propia carta en su artículo 218 no exigiría la publicación oficial del proyecto después de la primera legislatura y antes de la segunda, ni la aprobación final del articulado por la mayoría absoluta de los congresistas. Ello significa, en otras palabras, que el verdadero poder constituyente se ejerce durante la primera vuelta de todo acto legislativo y que alterar o adicionar el proyecto en la segunda vuelta conduce a sembrar en la

formación de la reforma un vicio de procedimiento que bien puede acarrear su declaratoria de inexecutable por la Corte.

Con todo, la gran frustración que la enmienda en trámite le deja al país nacional es que con ella parece haberse perdido otra oportunidad histórica, probablemente la más propicia en los últimos cuarenta años, para que los electores refrenden sin intermediarios la norma fundamental y para que las organizaciones propias de la sociedad civil enriquezcan con su imaginación democrática las instituciones del Estado.

Foro o espada

Daniel Pécaut, el lúcido colombiano francés, ha señalado recientemente el lugar central que entre nosotros ocupa la creencia colectiva según la cual la historia nacional está condenada a una repetición eterna. La fascinación de este estereotipo encuentra su máxima expresión en *Cien Años de Soledad*, esa paradigmática genealogía que contendría la clave del drama nacional: "*La historia de la familia era un engranaje de repeticiones irreparables, una rueda giratoria que hubiera seguido dando vueltas hasta la eternidad de no haber sido por el desgaste progresivo e irremediable del eje*". Pero si el optimismo de la voluntad debe rechazar el mito, el pesimismo de la inteligencia tiene que aceptar el hecho: en algunos aspectos decisivos, el país está atrapado en el círculo vicioso de un constitucionalismo de guerra que no da tregua y que ha hecho de la paz, de la paz democrática, el más elusivo de los bienes y el más ambicionado de los objetivos. La pregunta que muchos se hacen es si este nudo gordiano puede ser desatado mediante las artes del foro o si, por el contrario, tiene que ser cortado por la fuerza de la espada.