

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA

SUMARIO: 1. Crisis constitucional y conflicto de clases en Colombia.—2. Juicios sobre la actual Constitución.—3. Proyectos de revisión constitucional.—4. Balance y previsiones.

1. CRISIS CONSTITUCIONAL Y CONFLICTO DE CLASES EN COLOMBIA

Para el análisis de la *actual situación político-social de Colombia* conviene destacar un dato importante: es uno de los pocos países del área iberoamericana que cuenta con una *Constitución centenaria, promulgada en 1886, y que vino a sustituir a la anterior de Rionegro de 1863* (1). Este dato es sumamente relevante para poder valorar tanto la importancia de la crisis constitucional como de los conflictos a que la misma responde.

Normalmente cuando se habla de «*crisis constitucional*» se alude al conjunto de factores socioeconómicos y políticos que ponen entre interrogantes la misma vigencia del texto constitucional, pero en el caso colombiano se produce algo más: son los mismos partidos políticos alternantes en el poder los que han comenzado por postular una reforma de esa Constitución centenaria en base a no considerarla como apta para responder a los presentes retos de la sociedad.

Hay que comenzar destacando que *una Constitución es centenaria* porque ha merecido el respeto de las distintas sociedades que sucediéndose en el tiempo han decidido seguir sujetas a unos determinados

(1) En un trabajo publicado en esta REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 119, preparado desde un prisma jurídico-administrativo, bajo el título *Orígenes y situación actual del Derecho Administrativo en Colombia*, aludimos a la *Constitución* como fruto del nuevo enfoque impuesto por los conservadores, partidarios del Estado Unitario y centralista, frente al que venía predominando con los liberales, modelo federal, y que se abandonó por aquéllos por juzgarle lesivo a los intereses del país y causa de su ruina social y económica. Al partido conservador, en una fórmula bipartidista que ha venido existiendo durante todos los tiempos pasados hasta el actual, en la jerga ciudadana se le conoce como partido *godo*, con un matiz claramente peyorativo con el que se pretende denotar un pretendido arcaísmo ideológico y social del mismo. Bajo la dirección del ex Presidente Pastrana se corrigió su tradicional apelativo, pasando a ser actualmente el de «social-conservador», con lo que se quiere realzar su sentido social y, por tanto, contrarrestar esa popular imagen *goda*.

valores según quedaron reflejados en unas normas cuya consolidación en ellas ha ido aumentando con el transcurso del tiempo. Cualquier intento de reforma, revisión, derogación o suspensión tendrá mucha mayor trascendencia y significado que si fuera la sustitución de un texto por otro, pues la bondad centenaria es el mejor aval sobre cualquier texto constitucional, que se esfuerza por ir acumulando años, como símbolo externo también de su prestigio y arraigo social.

2. JUICIOS SOBRE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN

En principio cabría pensar, como hemos venido haciendo, que una Constitución centenaria no debería recibir juicios severos y sí solamente aquellos que tienen su motivación en su mera desconexión temporal con determinados temas o aspectos de la realidad social. Sin embargo, vamos a ver que no es así, sino que encontramos algunos juicios tan duros como el de VÁZQUEZ CARRIZOSA (2), que afirma lo siguiente: *«Detrás de la fachada constitucional nos hallamos en estado de sitio permanente hace ya bastantes lustros. El engañoso despliegue de garantías ciudadanas del Título III de la Carta Fundamental es apenas una decoración de escenario, con flamantes columnas capitolinas y hermosas vitrinas de exhibición de los Códigos y leyes de la nación. En el fondo están la gusanera del sicariato y el infierno de la violencia que no solamente no han disminuido desde 1986 a esta parte, sino que han aumentado en la amplitud de las áreas cubiertas por el terror»* (3).

Los detalles que el autor acompaña a su trabajo aluden a los distintos factores de crisis económica, de valores que han colocado al país, a su parecer, *«... en una nación atemorizada»*: la existencia de un numeroso grupo de paramilitares o de autodefensa, lo que denomina *«promeserismo oficial»*, que tiene su base en el puro clientelismo político con que allí funcionan los partidos políticos, en donde es habitual en fechas inmediatamente anteriores a las de celebración de elecciones la realización de *«promesas»* por parte de los aspirantes a las actas de Diputado, Senador y concejal, con la consiguiente hinchazón de posibles puestos burocráticos y el riesgo de abandonar las promesas, con las correspondientes frustraciones creadas en sus posibles beneficiarios (4); la incon-

(2) Alfredo VÁZQUEZ CARRIZOSA, antiguo Ministro de Asuntos Exteriores, experto en temas de Derecho Constitucional e Internacional y conocido publicista. Las opiniones que aquí se recogen tuvieron la enorme difusión propia de un medio de comunicación social tan importante en Colombia como es el diario «El Espectador», bajo el título *Los derechos humanos*, el día 1-3-88.

(3) La alusión a 1986 creemos que tiene la ironía de referirse a la fecha del centenario, que fue celebrado, por todas las instituciones públicas, como correspondía al acontecimiento. Al puntualizar la fecha, con su juicio, VÁZQUEZ CARRIZOSA intenta llamar la atención sobre el carácter puramente formal y aparential de la vigencia de un texto ampliamente superado por las difíciles circunstancias reales por las que viene atravesando el país.

(4) Estas promesas llegan incluso a hacerse el mismo día de las elecciones, y son

clusión de una reforma agraria «de verdad», según VÁZQUEZ CARRIZOSA («... además de las viejas causas de la lucha por la tierra que no han podido ser eliminadas con una reforma agraria de verdad, el proceso acelerado de urbanización nos ha traído los problemas de los barrios tuguriales en todas las ciudades...»). Se refiere también a la promulgación por el Gobierno de un Estatuto antiterrorista (5) que, a su juicio, viola las garantías constitucionales sin resolver, como pretendía, los vicios o males que en principio buscaba aliviar, si no hacer desaparecer.

La conclusión del trabajo del Dr. VÁZQUEZ CARRIZOSA no puede ser más pesimista: «la paz está lejana. La desintegración institucional creó el clima de la "guerra sucia" que estamos padeciendo...».

Resulta curioso contrastar esta opinión con la de otro conocido hombre de Leyes como es ARCINIEGAS, quien también en otro artículo, bajo el nombre de *La ley de la libertad* y sin referirse en concreto a la Constitución de 1886, aunque por omisión indirecta a ella y al régimen político que representa el estar bajo una Constitución, entendemos que pueden adscribirse muchas de sus afirmaciones, ancladas en un riguroso respeto a lo que significa la teoría de la Ley. Aun considerando que se trata de un trabajo algo retórico, más inspirado en esa grandeza propiamente telúrica del continente americano, hay que reconocerle una gran admiración por lo que representa el edificio compuesto por la Constitución y demás leyes, y con esto no hace más que proclamar su condición discipular de aquel hombre, SANTANDER, que fundó la actual *República de Colombia*, cuando en una de sus primeras proclamas dijo aquello de «Si las armas os han dado independencia, las leyes os darán libertad». Por este motivo juzga el *Derecho americano como el derecho de la libertad*, por ser un derecho nuevo, opuesto a un derecho antiguo, lleno de leyes injustas, según sus palabras. Para él, en todos los adalides de la revolución que originó la emancipación americana «existía la idea de la liberación...», pero a través de las nuevas leyes, del Derecho nuevo, en el que, por supuesto, entrará desde el primer momento la Constitución primera, y las sucesivas, hasta la actual de 1886, que componen toda la historia del pueblo colombiano en este terreno, interpretación que hacemos del pensamiento de ARCINIEGAS, cuya mentalidad liberal se refleja en esta visión de la situación constitucional, desde una perspectiva histórica, que pretende continuar más allá de las circunstancias presentes.

Además, esta visión podemos decir que responde tanto a consideraciones históricas como al mismo pensamiento de quien como BOLÍVAR puede considerarse el adalid de la emancipación hispanoamericana, cuyo

una presencia de las primitivas prácticas electoralistas, tal como se manifestaban en los llamados en Inglaterra, origen de ellas, *burgos podridos*.

(5) *El Estatuto* recibió el nombre oficial de *Estatuto para la defensa de la democracia*, promulgándose por *Decreto núm. 180 de 1988 de la Presidencia de la República* (27 de enero de 1988), aludiéndose en su exposición de motivos «... a los fenómenos de perturbación del orden público... agravado(s) considerablemente en todo el territorio nacional... con fines desestabilizadores de las instituciones democráticas...».

ideario en este campo ha tenido y sigue teniendo los más diversos terrenos de manifestación (así, en la estatua que del mismo existe en el Museo de Bellas Artes de Santa Cruz de Tenerife se inserta la siguiente leyenda, que reproduce sus palabras sumamente ilustrativas sobre su concepción política: «*Compatriotas, no he venido a someteros, sino a traeros leyes*», refiriéndose así a los principios jurídicos de libertad y soberanía individual como características de los nuevos tiempos que inauguraba y al mismo tiempo representaba en su máxima perfección). Frase que bajo otras formas encontraremos tanto en él como en todos los que con él colaboraron en el proceso de rebelión contra la Metrópoli en el continente americano. Entonces es natural la consagración que se hizo de los textos constitucionales y las leyes, como supremas garantías de los derechos ciudadanos y muy particularmente de sus libertades. Hay que señalar que entre todos los países que componen el área, pocos como Colombia pretendieron hacer desde el primer momento un monumento a la Constitución por cuanto en él se veía, como queda reflejado en la cita que hemos hecho de SANTANDER, la verdadera protección jurídica de los miembros de la comunidad.

3. PROYECTOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL

Esta visión beatífica e idolátrica de la Constitución corresponde a aquellos primeros momentos en que el país —Colombia—, como todos los demás de su entorno, combatía contra la opresión colonial, pero con el tiempo, aun conservando mucho del citado respeto, la mutación de las circunstancias socioeconómicas fue condicionando la promulgación de distintos textos, hasta llegar a 1886, en que nos encontramos con el texto actualmente vigente, sobre el que se han ido blandiendo sucesivos proyectos de revisión, aparte de retoques incorporados a lo largo de estos años.

Así como en etapas pasadas esos proyectos podrían haber sido tachados de perfeccionistas, por cuanto si bien Colombia se ha hallado casi siempre con fuertes conflictos de orden público, los mismos no revestían la gravedad de aquellos por los que últimamente viene pasando que han venido a plantear con una urgencia inusitada la necesidad de tales cambios y proyectos, de los que el mismo Gobierno constitucional se ha hecho eco, en un afán a destacar de responder a las demandas populares. Como última expresión pública de esta voluntad oficial de poner al día los fundamentos constitucionales hay que señalar el texto que bajo el título *Fundamentos de la iniciativa para la paz* fue divulgado por todos los medios de comunicación y que en relación al punto específico de la *reforma constitucional* contiene lo siguiente, con *enumeración escueta de los aspectos concretos de la Constitución a revisar* (6):

(6) Las citas que hacemos de este texto las recogemos de lo publicado en el diario «El Espectador», correspondiente al miércoles 7 de septiembre de 1988, que lo

«II. *La reforma constitucional. El país inició desde febrero de 1988, cuando el Presidente de la República planteó la convocatoria al plebiscito, un proceso que poco a poco fue convirtiéndose en un consenso sobre lo que es necesario reformar o cambiar. Estos temas de consenso forman parte del resumen de conclusiones de dos procesos de diálogo culminados recientemente, el que se verificó a instancia del "Acuerdo de la Casa de Nariño", y que contó con el instrumento de la Comisión Preparatoria de Reajuste Institucional —CRI—, y el evento posterior del diálogo convocado por los partidos políticos en el Congreso Nacional durante las primeras semanas del mes de junio (7).*

Básicamente, y tomando las conclusiones del "Diálogo Nacional para el restablecimiento de la paz y consolidación de la democracia"... existe consenso entre los voceros de la sociedad respecto a un conjunto de temas... Ellos se refieren entre otros a la modernización de la justicia, la implementación de las reformas urbana y agraria, la modificación del régimen político de los Territorios Nacionales, la ampliación de la elección popular a gobernadores, intendentes y comisarios, la reforma del Congreso y la Rama Ejecutiva, la revisión del régimen del estado de sitio (8) y el fortalecimiento de los derechos civiles y las garantías sociales en la Constitución Nacional.»

reproduce íntegramente, con una extensión de una página tabloide, lo que revela la enorme importancia dada al mismo no sólo por su procedencia, sino por su contenido. Ver, también, Tadeo HENAO, *La Constitución de 1886 y sus reformas*, publicada conjuntamente por el Senado de la República y la Universidad de los Andes (Facultad de Derecho), Bogotá, Colombia.

(7) Las fuertes alteraciones de orden público producidas, entre otras situaciones, con ataques mortales a relevantes personalidades públicas y a determinados núcleos locales, durante los últimos meses de 1987 y primeros de 1988, que dieron lugar, entre otras medidas, a la promulgación del ya citado Estatuto para la defensa de la democracia, indujeron a los dos partidos mayoritarios —y hasta hace poco únicos en el panorama político colombiano—, liberal y conservador, a un diálogo directo a través de sus máximos jefes —el Presidente de la República, en el caso liberal, y Misael PASTRANA, en el conservador—, diálogo desarrollado en la residencia del Gobierno, el Palacio de Nariño, que se cerró con un acuerdo, llamado de Nariño, por lo dicho. El acuerdo puso en marcha audiencias públicas sobre las necesidades de revisión constitucional, así como de la Comisión de Reajuste Institucional, hasta que, determinada reclamación ante el Consejo de Estado, concluyó con la declaración de inconstitucionalidad del citado acuerdo, por estimarse que se trataba de un acuerdo partidario —entre partidos políticos—, cuando por definición el Jefe de Estado, por serlo, está por encima de tales divisiones partidarias. Sin embargo, la dinámica siguió impulsando los proyectos iniciados.

(8) La reglamentación constitucional actual del *estado de sitio* es uno de los temas más consensuados en el panorama de la revisión constitucional colombiana, puesto que el vigente monolitismo en el estado de situaciones a considerar y decretar por el Ejecutivo, se insta buscar su sustitución por un abanico mayor de medidas que impliquen distintos grados en la panoplia de instrumentos aplicables. Sobre

Resulta conveniente destacar, como lo hace el propio mensaje oficial, el ambiente de diálogo y consenso que se busca para la concreción de los temas constitucionales a revisar, así como de los procedimientos idóneos para su consecución, a manera de premisas para llevar a cabo la correspondiente reforma constitucional, en nuevos intentos de llevar a cabo todos los proyectos de reforma por los caminos de la colaboración y diálogo de todas las fuerzas sociales. En esto se viene insistiendo por el Gobierno como si quisiera no aparecer como único autor y protagonista de las reformas previstas o que pudieran preverse y sí, y aquí se reitera, como conductor de los mecanismos adecuados para mantener y proseguir con la tarea marcada de concluir en unos resultados que la sociedad civil viene exigiendo y reclamando, sobre todo en los últimos años.

Llamamos también la atención sobre el propio título del documento oficial, que remarca por encima de todo cuál es el objetivo máximo, prioritario y hasta único de todos esos proyectos de reforma constitucional, como es *la consecución de la Paz*, con mayúsculas, dado que el país viene atravesando por una serie de sucesos violentos en donde se ven involucrados grupos variados, de distinto signo político, que acuden una y otra vez al uso de medidas de fuerza, para alterar la convivencia social. Estamos ante un «fin», si es que puede valorarse como tal, algo que pertenece a la misma raíz de la convivencia social y, por consiguiente, al entramado de la misma sociedad, que no podrá subsistir si entre y dentro de ella no hay la paz necesaria para el desenvolvimiento de las actividades ordinarias y diarias, comunes a cualquier tipo de sociedad, pero cuya enfatización, en el caso colombiano —como en otros análogos de su mismo entorno geográfico, como ya venimos destacando—, revela la gravedad de una situación que por la mayoría de sus fuerzas sociales y políticas, participantes en la normalidad política, no puede continuar si no se quiere dar al traste con todo el edificio político, heredero del pasado y potencial germen de su futuro.

Lo cierto es que estos dos procesos llevados desde su iniciativa paralelamente aparecían desde el primer momento como autocausales recíprocamente, probando con su exteriorización que, como siempre y una vez más, las reformas constitucionales no pueden ser más que la respuesta sociopolítica a las conmociones y cambios que experimenta la misma sociedad civil, y así, a medida que las fuerzas políticas dominantes y oficiales desde los bancos del Congreso se sumergían en la discusión y debate de las distintas propuestas, consensuadas o no, sur-

este punto, conviene subrayar que el actual *estado de sitio* fue el traslado que a *la Constitución de 1886* se hizo de similar medida tipificada en la *Constitución española de 1876*, influencia que muchos querrian prorrogar recogiendo las previsiones de la actual Constitución española de 1978 sobre las alteraciones de orden público. No obstante, contra tal influencia se han levantado algunas voces, como la del diario «El Espectador», uno de los de mayor tirada en Colombia, que marcó su postura sobre el particular en un editorial que, con el título *Para interpretar la Constitución*, insertó en el número del día 12 de mayo de 1988. Ver Gros ESPIELL, *Hispanoamérica y la nueva Constitución española*, «El País», 3-4-79.

gían en torno a la revisión de numerosos preceptos de la Constitución vigente, la Presidencia de la República fue nombrando los distintos equipos que quedaban con el concreto encargo de entablar diálogo con las fuerzas insurgentes a fin de incitarlas para su entrada en el panorama legal de la discusión política pacífica, con su consiguiente renuncia al empleo de las armas.

Algunos puntos de la reforma constitucional prevista iban (9) dirigidos a dar cabida a presuntas nuevas fuerzas políticas dentro del ámbito hasta ahora rígidamente bipartidista de la práctica política colombiana, como era el reconocimiento expreso de la existencia de otros grupos políticos fuera de los hasta ahora exclusivos partidos liberal y social-conservador, la disminución atenuada del carácter fuertemente presidencialista del régimen político de este país, con la admisión, por primera vez en su historia, de la figura del Vicepresidente de la República y la actualización de otros aspectos de la presente reglamentación de las Cámaras legislativas (Colombia es uno de los pocos países democráticos en donde la llamada universalmente Segunda Cámara como es el Senado —apelativo más general sin perjuicio de uso de otros nombres, como el de Cámara Alta o simplemente, sin más, tal Segunda Cámara— tiene claras preferencias sobre la otra, la Cámara de Representantes, de tal manera que en aquélla es en donde se efectúan las primeras lecturas de todos los proyectos legales) (10).

Aunque desde la iniciación del proceso de reforma constitucional se han ido produciendo distintas variaciones en orden a los protagonistas sucesivos de la misma, puesto que en un principio se tuvo la convicción de que el principal de tales protagonistas debía ser el pueblo soberano y poco más tarde se varió esta concepción, por entender que semejante vía podría ser demasiado rápida y escasamente preparada, por no decir precipitada, sin embargo, parecía existir desde el primer momento una clara conciencia, a todos los niveles y sobre todo desde

(9) Cuando parcialmente habíamos preparado este trabajo, «*esta democracia afligida por la pobreza, asediada por la violencia y el crimen, debilitada por los privilegios y las desigualdades, y amenazada por la intolerancia...*», según las mismas palabras empleadas por el actual Presidente de la República, Virgilio BARCO, en su discurso posesorio de los miembros de la Comisión Preparatoria del Reajuste Institucional, de 25 de febrero de 1988, incluido en la edición de MARTÍNEZ SERNA, *Constitución Política de Colombia. Actualizada y comentada*, 15.^a, Bogotá, 1988, estalla como consecuencia del asesinato del aspirante liberal —partido hoy en el Gobierno— a la Presidencia de la República para 1990, Luis Carlos GALÁN, la denominada «guerra al narcotráfico» (agosto de 1989), que con claras medidas beligerantes contra tal flagelo, de signo evidentemente represivo y con clara incidencia en la vida diaria y normal de las instituciones vigentes, está representando un cierto parón en la continuidad reformadora que estamos contemplando *supra*, situación a la que nos referiremos más adelante.

(10) *Esta prevalencia del Senado* se hace visible en otros temas; en el juicio por responsabilidad política contra el Presidente de la República es el Senado *el juez*, mientras que la Cámara de Representantes hace de «fiscal» —*art. 96 de la Constitución*—; además, es la única Cámara que concede licencias al Presidente, acepta su renuncia y autoriza al Gobierno para declarar la guerra a otra nación (art. 98). Tiene de común con Cámaras similares de otros países el que sus miembros se eligen por los Departamentos y, por esto, tiene ámbito territorial.

el oficial o acuerdo sobre los puntos de la Constitución necesitados de reforma, siendo los mismos aquellos a los que se refería el Presidente de la República, Virgilio BARCO, cuando daba posesión de sus cargos a los senadores y congresistas designados para integrar la llamada *Comisión Preparatoria del Reajuste Institucional*, instalada el 25 de febrero de 1988. Tales puntos eran: reforma de la Administración de Justicia, reforma de los instrumentos jurídicos para el manejo del orden público, reforma de la Administración Pública (11), reforma de la Hacienda Pública y *revitalización del Congreso y de los partidos políticos* y creación de nuevos organismos capaces de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos y hacer más vigorosos los existentes (12).

Todos estos puntos habían sido consensuados entre el Gobierno y la oposición, pues la creación de la mencionada Comisión de reajuste era fruto de los llamados Acuerdos de la Casa de Nariño, aludiendo al lugar en que a ellos se llegaron, fruto de las conversaciones tenidas en la residencia de la Presidencia de la República (la Casa de Nariño) entre la propia Presidencia y el Jefe del Partido Social-Conservador, entonces en la oposición. En el Preámbulo de estos Acuerdos se alude a que sus firmantes son «*conscientes del hondo clamor popular en favor de las reformas institucionales que el país necesita para hacer frente, con urgencia y con mayor eficacia, a los gravísimos problemas sociales y políticos que actualmente lo afligen...*». No obstante, cabe que subrayemos desde este lugar, que los protagonistas que aparecían *prima facie* contemplados en estos Acuerdos de ese proceso de reforma constitucional fueron variándose con posterioridad, tanto como efecto del intenso y profundo debate público que se originó en todas las capas de la sociedad, y muy particularmente en los medios de comunicación social, como por las rectificaciones que los partidos representados en ellos fueron dando a los términos literarios en ellos recogidos, de tal forma que lo que en ellos se hablaba de *referéndum* y fue sustituyéndose por una previa discusión parlamentaria, de modo que el pueblo, en su día, se limitase a la aprobación o desaprobación, con su voto, de las propuestas concretas sometidas a él. Profunda y sustancial variación que se produjo desde que se formularon los prolegómenos de la reforma constitucional, que, a juicio del autor del presente trabajo, obedecieron a un claro temor de la clase política de verse marginada de un aspecto tan im-

(11) En el verano de 1989 se constituye una Comisión *ad hoc* integrada por cinco miembros de prestigio en los ámbitos político, universitario y científico, con la específica misión de presentar propuestas en orden a una mayor racionalización de las tareas administrativas y a una optimización de los recursos públicos a ellas destinados. Este proceso de reforma administrativa recuerda mucho al producido con parecidos fines en otros países, y en especial al que tuvimos en España a finales de la década de los cincuenta.

(12) Referencias a toda esta temática, como ya hemos dicho, en la obra de MARTÍNEZ SIERRA citada en la nota 10, en su *Apéndice final*, bajo el título *Referéndum y Plebiscito*. La propia situación circunstanciada del país hace que los temas se vayan planteando acumulativamente y sin pausa, y también con prisa, lejos, pues, del conocido tema goetiano («sin prisa, pero sin pausa», que tan repetidamente se cita por todos los políticos).

portante de la vida política del país como era todo este proceso. La primera lectura de los citados Acuerdos de la Casa de Nariño llevaba a una primera conclusión como era la de la sumisión pronta y urgente de aquellos temas que se querían revisar a la votación popular; la primera reacción polémica a que semejante lectura dio enseguida lugar fue si esa participación popular debería encauzarse por la vía del *referéndum* o por la del plebiscito, dicotomía que motivó ríos de tinta impresos en todo tipo de publicaciones —científicas, universitarias, periodísticas, etc.— (13), pero que, en definitiva, en última instancia remitían a examinar dónde residía en concreto, en aquel momento, por extensión de la misma interpretación constitucional, el tan reconocido *Poder Constituyente* o en dónde y en qué grado quedaba domiciliado tal Poder, hablándose, en su consecuencia, del *Poder Constituyente primario* y del *Poder Constituyente secundario*. A través de dilaciones orquestadas puede decirse que prácticamente por los dos partidos gobernantes y oficiales, al final se redujeron los trabajos reformadores a la esfera parlamentaria, con el consiguiente retraso en la puesta en marcha de las proyectadas reformas (14).

Puede decirse que, también desde el primer instante, esos Acuerdos de la Casa de Nariño con los que se lanzó el primer chupinazo para la reforma constitucional obtuvieron el consenso de todas las demás fuerzas políticas del país, estuvieran o no reconocidas, como fueron, por un lado, las tendencias que, aun sin constituir partidos políticos en sí (15), por su importancia social representan el aval a posiciones nuevas

(13) Puede señalarse que ninguna firma de prestigio ni publicación de relieve quedó al margen de la citada polémica, que en su fondo no supuso más que un aplazamiento *sine die*, como los mismos hechos han venido a demostrar, de la proyectada reforma, que en la actualidad, como efecto de la ya aludida guerra al narcotráfico, se encuentra paralizada, habiendo pasado solamente una primera lectura en el Senado, cuando se cerraba 1988; el fuerte incremento experimentado por la presión terrorista durante los primeros meses de 1989 fueron retardando su lectura por la Cámara de Representantes, a lo que han venido a agregarse los últimos acontecimientos que representan la tan reiterada guerra al narcotráfico, por lo cual no resulta previsible que culmine todo este proceso durante el actual mandato presidencial (el próximo comenzará el mes de agosto de 1990).

(14) Tanto el partido político en el poder como el de la oposición llegaron, por medio de sus representantes, al acuerdo tácito, si no expreso, de que las Cámaras debían ser el sitio adecuado para la reforma constitucional, variando así sustancialmente el espíritu de los *Acuerdos de la Casa de Nariño*, que claramente fijaban hasta la fecha del referéndum «popular». A medida que iban sucediéndose los días posteriores a febrero de 1988, fecha de los citados Acuerdos, los comentarios científicos, que iban saliendo al día, iban modificándose (véanse los primeros, entre otros, de los profesores SÁCHICA y del mismo MARTÍNEZ SIERRA, incluidos en su obra ya citada, pág. 6 de su parte final).

(15) La vida política colombiana es extraordinariamente dinámica y pragmática, en el terreno de los hechos y de la vida diaria, siendo habitual, y así lo ha venido siendo durante los últimos años, que frente a cierto hieratismo de los partidos tur-nantes en el poder se levanten, configurando estos grupos políticos, aquellos de sus miembros que desean cierta renovación en algún punto de sus programas; así han surgido el Nuevo Liberalismo, del que era jefe el recientemente desaparecido GALÁN, o el que en su día encabezó el que llegó a ser Presidente de la República, LÓPEZ MICHELSEN. Con estos grupos, algunos aspirantes intentan formar grupos de opinión y

y más actuales de las tradicionales posturas partidarias liberales o conservadoras y, por otro, de las fuerzas políticas de la izquierda que han logrado concentrarse en la llamada *Unión Patriótica*.

Sin embargo, el balance actual de todo este proceso es ligeramente pesimista, por cuanto al retraso en sí mismo que el proceso experimentó como secuela de las rectificaciones producidas en torno a los protagonistas, con cierto arrinconamiento del pueblo soberano, al menos momentáneo; hay que añadir que las circunstancias del momento no parecen contribuir a su éxito (16), ya que la llamada guerra del narcotráfico está implicando el compromiso de todo el escenario político del país en un conflicto que, si bien ha tenido antecedentes, la fuerza con que se está presentando contribuye a que su presentación tenga hoy unas características que obligan a todos los partidos políticos a participar en la lucha, sin que por el momento podamos adivinar o intuir cuál pueda ser el resultado de tan violento conflicto, que ya es más institucional y político que estrictamente social, pues es evidente que las fuerzas brutas, sin ningún respaldo legal y moral, que simbolizan todos los que forman parte del bando narcotraficante, no son representantes de ningún grupo social y sí exclusivamente de los que detentan y manejan el mercado de los productos drogodependientes, sin que esto signifique ninguna reducción de su trascendencia política, dada la cuantía de los medios por ellos manejados, tan iguales o mayores que los mismos recursos manejados por el Estado (no en vano esos grupos mafiosos han pretendido la condonación de su rebelión con el pago por su parte de toda la deuda exterior colombiana, lo que fácilmente pueden hacer si se tiene en cuenta que la cifra total de recursos económicos que mueven entre sus redes supera la cifra anual de trescientos mil millones de dólares al año). Conficemos que una vez se gane este enfrentamiento, que en ocasiones adquiere todos los rasgos de un *casus belli*, al menos así es interpretado por los mismos representantes de las supremas instituciones del país, este proceso de reforma consiga el fin previsto.

de presión frente a los tradicionales «barones» de los partidos clásicos. Normalmente, al final se produce la integración de estos «grupos» en el partido-madre, pero tal integración se hace con «concesiones mutuas» con las que todos ganan.

(16) Es obvio que cualquier proceso de estas características exige un entorno sociopolítico de serenidad y paz sociales que no existen por el momento en Colombia, dado que la guerra al narcotráfico parece ir más allá de un mero desgarramiento del tejido social del país y de la que ninguna Institución representativa del país queda al margen, aunque fuera de él puedan haber opiniones disidentes (véase la reacción del Episcopado en carta aparecida en el diario español «El País» del 2-XI-89). Esta guerra antes de estallar venía produciendo un grave deterioro en la vida diaria del país, con la existencia de los llamados «sicarios», personas desclasadas que, por pequeños sueldos, terminan con la existencia de los «marcados» (se dice que el «ejército» de los narcotraficantes es casi similar al Ejército oficial).

4. BALANCE Y PREVISIONES

En estos momentos los procesos simultáneos a que nos hemos venido refiriendo, el de paz —negociaciones con los grupos guerrilleros que a él han respondido— y el de la reforma constitucional, se encuentran en situaciones harto dispares, de tal forma que si bien su iniciativa parecía responder a comunes motivaciones, inspiradas todas ellas en lograr una superación del tradicional ámbito de violencia e injusticia social en que se ha movido durante las últimas décadas nuestro país hermano, lo cierto es que los resultados son harto dispares, pues el primero, y en contra de lo que podía parecer por sus mayores dificultades intrínsecas, está obteniendo unos logros que *hic et nunc* no se dan en el otro campo, el político, de la revisión constitucional.

El 3 de noviembre de 1989, la *Presidencia de la República firmaba con el grupo guerrillero M-19* (uno de los más importantes y significativos de la escena de la guerrilla colombiana, causante, entre otros hechos de los que ha tenido conocimiento profuso la opinión pública internacional, de la toma del *Palacio de Justicia de Bogotá*, que terminó en quema y destrucción del citado Palacio, con un elevado número de víctimas, durante los días 5 y 6 de noviembre de 1985, coincidentes, además, con los últimos días del Gobierno del Presidente Belisario BETANCOURT, que, como todo el mundo sabe, fue de quien partió la primera iniciativa de manos abiertas a todos los grupos rebeldes con el propósito de que pudieran incorporarse a la vida política nacional (17) un acuerdo por el cual el citado grupo guerrillero renuncia a la violencia y se incorpora a la vida política normal mediante su participación en las elecciones, con las correspondientes posibilidades de pasar a formar parte de las instituciones políticas del país, como son las Cámaras (18).

(17) El mundo asistió estremecido a estos acontecimientos, que tuvieron una enorme difusión a través de todos los medios de comunicación social, y especialmente de los audiovisuales. Como es natural, la prensa del país se volcó en la información de tan triste suceso, destacando por nuestra parte la serie de reportajes del diario de Medellín «El Mundo» de los citados días 5, 6 y 7 de noviembre de 1985. Prácticamente este nuevo proceso de negociación con los grupos alzados en armas del Presidente BARCO es una «restauración» o «reimplantación» de la anterior política, y el hecho de que lo sea, a pesar de ser Administraciones distintas, significa que el objetivo perseguido es de tal relevancia nacional que se impone cualquiera sea el partido político en el poder. La quema del Palacio de Justicia produjo un tremendo impacto en la misma sociedad colombiana, tal como se refleja en la abundante bibliografía existente sobre este tema, sobre el que aún siguen editándose nuevos títulos, pues las causas y demás circunstancias que produjeron su desenlace no están aún resueltas. Durante 1986 se inició la publicación de una *revista jurídica dedicada especialmente, por su mismo título —6 de noviembre—*, al análisis de toda la problemática que tan infausto suceso produjo en la conciencia de los hombres del Derecho.

(18) Al parecer, aunque ya son dos los acuerdos concretos sobre materias específicas suscritos entre las autoridades colombianas y los representantes del Gobierno nacional, no se ha producido todavía el relativo a la entrega de las armas en poder del M-19, aspecto éste de los más importantes, si no el más notable. No obstante,

Con anterioridad, y dentro de ese proceso de paz, mientras el Gobierno lo llevaba a cabo con el único grupo guerrillero que había respondido positivamente al llamamiento hecho en tal sentido por el Presidente de la República —grupo del M-19 (19)—, se habían producido y tomado decisiones favorecedoras del objetivo que se perseguía, como era la habilitación de un Consejero de la misma Presidencia con el exclusivo objeto de personificar la voluntad política oficial de ir atando todos los cabos necesarios para el posterior éxito de las conversaciones emprendidas, como el paralelo reconocimiento por el Gobierno de la Nación de una parte del territorio del país como refugio permanente del citado grupo guerrillero, mientras durasen las citadas conversaciones, y con un régimen especial, dado que dentro del mismo no se permitía la entrada ni siquiera del propio Ejército nacional colombiano y rigiendo en él exclusivamente la voluntad política de la jefatura del grupo guerrillero.

Aunque el llamamiento político del Gobierno nacional sobre la negociación política era y pretendía ser, desde sus comienzos, con toda la guerrilla, al mismo no respondió, dado el fraccionamiento real e ideológico de ésta, nada más que el grupo acogido a las siglas ya mencionadas del M-19, quedando al margen todos los restantes grupos que prosiguen en armas, sin reconocer compromiso alguno con las fuerzas políticas oficiales. Desde esta perspectiva, pues, este proceso de negociación también se salda con un relativo fracaso, más teniendo en cuenta que esos otros grupos renuentes al compromiso están siendo en los últimos años los más movidos en su terreno. El M-19, con su actitud negociadora, no ha hecho más que recoger la antorcha que en su día mantuvo con la anterior Administración del Presidente BETANCOURT, aunque de una manera más clara a la ambigüedad que mantuvo siempre durante toda aquella administración y que acabó cuando intentó consumir la toma del Palacio de Justicia de Bogotá para poder hacerlo, desde allí, con una postura de fuerza.

La adhesión del citado grupo guerrillero —M-19— al proceso de negociación de la paz se debe, a juicio de los analistas políticos, a tratarse del único grupo guerrillero no marxista, sobre todo si tenemos en cuenta

esta situación ya incipiente de paz está motivando la aparición de los consiguientes análisis sobre sus efectos prácticos en la vida ciudadana del país; destaquemos el de PEÑA DAZA («El Espectador», octubre 1989) sobre *Las indemnizaciones de guerra* o el de PULECTO sobre la futura representatividad política del M-19 en las Cámaras legislativas, que, a su juicio, será escasa (en el mismo diario y mes de publicación).

(19) Dada la inmensidad del territorio colombiano, con partes del mismo en las que el Gobierno nacional no tiene la menor representación, ni siquiera de sus fuerzas armadas, como pueden ser, paradójicamente, los denominados *territorios nacionales*, calificativo que, curiosamente, se les dio durante el Presidente LÓPEZ PUMAREJO, años treinta, para de esta manera «defenderlos» de rapiñas exteriores (principalmente de Venezuela). Se trata de zonas eminentemente selváticas y considerablemente apartadas del centro capitalino de Bogotá; los grupos guerrilleros han venido concentrándose en determinadas zonas que, a juicio de algunos comentaristas, eran como intentos adelantados de constituir en ellas una especie de «Repúblicas independientes» —pequeñas Repúblicas—. Esta consideración se dio al otorgamiento de la zona de Santo Domingo al M-19 (véase *supra*).

sus orígenes, concretados perfectamente en su misma denominación, alusiva a su oposición al resultado de las elecciones que llevaron como candidato vencedor al General ROJAS PINILLA. En principio, es su principal rasgo diferencial ante los restantes múltiples grupos, más conocidos por sus siglas: *MLN* (*Movimiento de Liberación Nacional*), *EPL* (*Ejército Popular de Liberación*), *ELN* (*Ejército de Liberación Nacional*), etc. Si bien todos estos grupos, junto con el mismo M-19, habían constituido una especie de «coordinadora», lo cierto es que en la práctica ante el llamamiento en concreto de la Administración Barco para que se integren en la vida civil, sólo respondió el citado M-19, con el cual, como ya hemos adelantado, se han terminado con éxito las respectivas conversaciones, fruto de las cuales es previsible la participación de dicho grupo como potencial partido político en las próximas elecciones presidenciales (a celebrar en el verano de 1990) (20). Como toda negociación, típica de conversaciones con grupos de estas características, ha tenido un largo intervalo de maduración que ha ido acompañado de actuaciones y declaraciones políticas de ambos bandos, con clara y buscada incidencia en la opinión pública, sobre todo si consideramos que, al tratarse de un grupo apartado de la ley, sus manifestaciones siempre iban recogidas con alguna dosis de sensacionalismo, pues a esa opinión le parecía sumamente difícil la incorporación a la normalidad de ése como de cualquiera otro de los grupos de sus características (21).

Lo triste y contradictorio con esto, que, por el contrario, era lo que aparecía como más fácil *prima facie* de conseguir, como la reforma constitucional, dado que ésta no dependía más que de los mismos políticos en el poder, es que no se haya llevado a cabo con aquella celeridad que se había previsto en los acuerdos iniciales celebrados entre el *Partido liberal*, en el *Gobierno*, y el *Partido Social-Conservador*, en la

(20) Una de las principales dificultades en esa negociación era, como es lógico, que, por ser un «grupo alzado en armas», a quién y cómo se produciría el balance final de entrega de ellas, aspecto sobre el que se concentraron todas las dudas en orden al éxito total de todo el proceso negociador. La fórmula que se ha aceptado por los dos lados ha sido la de efectuar dicha entrega a un organismo internacional. Hay que señalar que el Movimiento del 19 de Abril, o M-19, era uno, si no el más, de los más importantes grupos de guerrilla colombianos, siendo, además, el más antiguo, pues los otros arriba citados hicieron su aparición en escena años después y con métodos de actuación más rudimentarios y menos políticos. Nadie puede adivinar cuál podrá ser el cuadro final de la trágica representación que viene desarrollándose en el gran país colombiano.

(21) *El M-19*, como es natural, durante el proceso de negociación utilizó ampliamente a su favor los medios de comunicación social, particularmente los audiovisuales, difundiendo comunicados con los que pedía mejora de las condiciones sociopolíticas en la vida colombiana. Algunos de tales medios se mantuvieron bastante críticos contra estos «modos» y, en general, contra el proceso de negociación, por entender, en su momento, que no existía ninguna garantía sobre el resultado final, al no ser la primera vez que se producían estas conversaciones. Sin embargo, la insistencia por la Administración Barco de continuar hasta el final lo iniciado, y la buena predisposición del grupo guerrillero, han terminado por los acuerdos de que se ha hecho mención, y que se parecen a los que tuvieron lugar en otros espacios del continente sudamericano, como fueron los casos de Venezuela y Ecuador. Confiemos en que este ejemplo se extienda más aún.

oposición, situación seguramente motivada por la fuerte separación que en Colombia existe entre las estructuras del Poder Político y, por tanto, de los partidos alternantes en él, como son los dos citados, y las capas populares. En la realidad del país, nos encontramos con *Gobiernos sin pueblo*, como con una fórmula hasta hartamente calificada por GARCÍA MÁRQUEZ (22), lo que, a la postre, no es más que admitir la existencia real de una «*democracia formal*», eminentemente leguleya (lo que en su momento atrajo las iras del Libertador BOLÍVAR) (23). En la escena política colombiana existe una fuerte manipulación de todos los instrumentos políticos con reducida participación popular, la cual se intenta aumentar con prácticas heterodoxas que llaman la atención a cualquier observador o estudioso extranjero, arraigadas a su vez en el mismo pueblo, lo que origina un círculo vicioso del que son eco las habituales y trágicas noticias que periódicamente alcanzan a la prensa mundial.

Es obvio que si la situación requería urgentes medidas reformadoras de la *Constitución*, paradójicamente tan sacralizada en el escenario político colombiano, como reconocían los mismos partidos políticos en el poder, tal como declaraban en los mismos Acuerdos iniciales, de los que tanto hemos venido hablando, nada mejor que haber profundizado por la primera vía prevista del *referéndum* o del plebiscito —tanto monta— y no haber postergado esa participación, como se dice entre nosotros, *ad calendas grecas*, con previsiones en la actualidad difíciles de precisar, ni siquiera por aproximación, dada la aparición de problemas mucho más urgentes, como son los atribuidos a la guerra con el narcotráfico. El pueblo asiste, como cualquiera puede comprobar, como invitado de piedra, mudo, callado, sufriendo tanto las insuficiencias de una norma constitucional superada ampliamente por tantos eventos de signo diverso como la continuidad por parte de sus presuntos representantes de unas prácticas y usos políticos hartamente reprobables (24).

Algunos autores han expuesto la idea de que la llegada a buen término de la reforma constitucional supone la mayor oportunidad para conseguir la paz y la convivencia democrática (25), si se consigue superar esa división temática que ha ocasionado la postergación del *iter*

(22) Gabriel GARCÍA MÁRQUEZ, *¿Qué pasa en Colombia?*, publicado, entre otros diarios, por el español «El País» del 5 de noviembre de 1989, trabajo que termina así: «... la guerra [al narcotráfico] será larga, ruinosa y sin porvenir».

(23) A él aludimos en nuestro trabajo, resultado de una conferencia pronunciada en Bogotá, sobre *El movimiento constitucionalista y el proceso de independencia política en el antiguo Virreinato de Nueva Granada, años 1810 a 1830*, pendiente de publicación. Ver, también, varios autores, *Páginas españolas sobre Simón Bolívar*, Ediciones Cultura Hispánica, del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1983, y la biografía de J. CAMPO sobre *Simón Bolívar*, en la colección «Biblioteca Salvat de Grandes Biografías».

(24) Es corriente que en las vísperas de las elecciones presidenciales, en los locales de los comités de apoyo a las distintas candidaturas, se efectúen requerimientos a los potenciales electores, así como promesas a los mismos sobre futuros y próximos empleos y recompensas, prácticas que se repiten el mismo día de las elecciones, alrededor de las mismas mesas electorales.

(25) En este sentido, GONZÁLEZ POSSO, *¿El plebiscito para qué?*, en «Cien Días», número correspondiente a septiembre 1989. En la misma Revista, Matyas CAMARGO

popular iniciático previsto, que ha contribuido a una proliferación de puntos a discutir y debatir que en nada contribuyen a la tan demandada y necesaria participación popular que, en definitiva, no busca más que hacer sentir la Constitución como la norma suprema, pero también y sobre todo como la norma que todos deben respetar. Tal como están las cosas, con distintas propuestas por partido y por instituciones y entidades semipúblicas o privadas, con peso social, mucho nos tememos (26) que o se aceleran los trámites para la consulta popular, con los correspondientes y previos procedimientos de unificación consensuada de tales propuestas, o se habrá dejado perder una de esas oportunidades históricas que se presentan a los pueblos en virtud de la concurrencia de esos factores, que justamente son los que, hoy por hoy, hacen ineludible tal reforma en Colombia. Y aunque se camine o intente hacerse por algunos de los aspectos a reformar, mientras no se consiga la ratificación soberana del pueblo, no se habrá conseguido la tan anhelada paz social que permita a este país entrar en una nueva etapa histórica de desarrollo y estabilidad.

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

califica la situación actual de *contrarreforma*, subrayando que «del proyecto de Barco [o sea, para nosotros, los Acuerdos iniciales de la Casa de Nariño] no va quedando sino lo autoritario», terminándose con estas palabras: «El referéndum es quizás la única oportunidad... de evitar la consagración de un régimen represivo y autoritario.» La referida Revista «Cien Días» se publica por el diario de Bogotá «El Espectador», uno de los medios que más se ha destacado en la lucha por la *democracia real*, y no puramente formal, en su país, Colombia.

(26) En la Revista citada en la nota anterior se relacionan los temas propuestos para el referéndum, y son distintos según el partido político o la entidad proponente, diversidad que es obvio en nada favorece la consecución del objetivo máximo como es la participación popular. Mientras tanto, se sacan a la luz datos e informes que enfatizan la tan reiterada demanda de urgencia que se hace recaer en esa participación popular. Así, un estudio de la *Universidad del Externado*, bajo la dirección de su Rector, Prof. HINESTROSA, ha puesto el dedo en la llaga sobre «la crisis de la justicia civil» y, por tanto, en la administración de justicia, que ya vimos es uno de los aspectos de la reforma constitucional, subrayando su necesidad de reforma a no ser que se quiera que «la justicia siga siendo la cenicienta de los poderes públicos» (síntesis informativa, en «El Espectador» del 27-4-89). La misma reforma de la Administración Pública, incluida en el proyecto revisor constitucional, ha dado tímidamente sus primeros pasos con el nombramiento presidencial de los miembros de la comisión a que ya nos hemos referido *supra*, marcándola plazos para la elevación de las respectivas sugerencias. Luego si por todos los lados surgen iniciativas que buscan acelerar algunas de las propuestas, ¿por qué no hacer lo propio con todo el programa de la reforma? Así debería hacerse si no queremos que los árboles nos impidan ver el bosque. Visión de conjunto imprescindible para que los fines no resulten contradictorios ni con los medios ni con las previsiones. *Alea jacta est.*

BIBLIOGRAFIA

