

LA CARTA DEL 91: ¿UN CONSENSO CONSTITUCIONAL FICTICIO?

*Hernando Llano Ángel**

RESUMEN

Este escrito cuestiona la validez y autenticidad de un consenso constitucional democrático como fundamento de la Carta de 1991 y propone, en su lugar, la hipótesis del consenso constitucional fáctico, como resultado de la profunda crisis de legitimidad del sistema político colombiano, agudizada por la acción del narcoterrorismo de los “extraditables” al mando de Pablo Escobar, y por la incorporación de nuevas fuerzas políticas y sociales a la institucionalidad, comprometidas con la construcción de un nuevo orden político democrático, cuyas señales de identidad son el Estado Social de Derecho y la democracia participativa.

Palabras clave: Consenso constitucional democrático, coyuntura constituyente, sistema político electofáctico, consenso constitucional fáctico y actores mutantes.

ABSTRACT

This article questions the validity and authenticity of a democratic constitutional consensus as a fundamental element of the 1991 Constitution, and proposes, in its place, the hypothesis of a factual constitutional consensus, as a result of the profound crisis of the legitimacy of the Colombian political system, aggravated by the actions of the «narcoterrorists», the «extraditables», under the control of Pablo Escobar, and for the incorporation of new political and social forces in the institutional structure, who are committed to the building of a new democratic political order, and who are identified with the Welfare State and participative democracy.

Key words: democratic constitutional consensus, constituent conjuncture, electo-factual political system, factual constitutional consensus, mutant participants

* Abogado y magíster en Ciencia Política. Actualmente es Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. El presente trabajo es un primer informe de avance del proyecto de investigación “La Constitución de 1991 a quince años de su expedición. Análisis de su origen, desarrollo e impacto en la transición hacia una verdadera democracia”, financiado por la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

INTRODUCCIÓN

Al cabo de trece años de promulgada nuestra Carta Política, no parece impertinente preguntarse si se fundamenta o no en un consenso constitucional ficticio; pues, aunque su extenso articulado goza de un asentimiento generalizado por parte de la ciudadanía, ya se escuchan voces contradiciendo sus principios y valores. Incluso, varias de sus instituciones rectoras y de las garantías en ella consagradas para regular la dinámica del ejercicio del poder político en nuestra sociedad corren el riesgo de desaparecer.

A manera de ejemplos de relevante actualidad, que reafirman lo anterior, se podría decir que principios y valores como los contenidos en la extensa Carta de Derechos y Deberes y sus acciones protectoras de Tutela, Populares y de Cumplimiento, tienen un poderoso grupo de adversarios que propugnan por su reforma y virtual desaparición. Algo similar puede predicarse de la definición de nuestro Estado como un Estado Social de Derecho, de carácter secular, pluriétnico y multicultural, legitimado en la participación ciudadana y en la defensa y promoción del bienestar general, hoy amenazado por un fantasmal “Estado Comunitario” de contornos asambleario, reacio al control de una Corte Constitucional independiente y proclive como ninguno otro al hiperpresidencialismo, bajo la coartada de la reelección inmediata.¹

Sin duda, habría que reconocer que ese asentimiento generalizado de la ciudadanía con la Constitución es ante todo la expresión de un consenso axiológico, articulado en clave política teleológica, que postula al conjunto de nuestra sociedad valores y metas para alcanzar en un futuro no muy lejano, guiada por actores y fuerzas políticas comprometidas con dicho proyecto histórico. En términos más prosaicos, se podría afirmar que la Carta del 91 fraguó un consenso más alrededor de anhelos e ideales que de realidades y metas concretas. En tal sentido, un consenso constitucional ficticio y no real, pues su fuerza estaba más fundada en expectativas y anhelos que en actores políticos y sociales con capacidad para encarnarlos y realizarlos.

Promesas que durante estos quince años se han venido diluyendo, empezando por la principal y esencial, la paz política. Verdadera piedra angular de todo auténtico

¹ Entre las iniciativas más regresivas se encuentra la desaparición de la Corte Constitucional, anunciada por el Senador Enrique Gómez Hurtado, en aras de contar el Presidente Uribe con “mayor seguridad jurídica”.

Estado de derecho y savia imprescindible para el afianzamiento de un consenso constitucional democrático. No por casualidad el mismo Presidente Cesar Gaviria en su discurso de promulgación, citaba esta lucida sentencia del maestro Norberto Bobbio: “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”.

Hoy, lamentablemente, tenemos que reconocer que la Carta del 91 no fue ese tratado de paz, sino más bien la declaratoria de otra guerra integral. Pero no hay duda que políticamente el actual gobierno, bajo la inspiración de la denominada estrategia de seguridad democrática, pretende convertir la Carta del 91 en una especie de matriz normativa belicista para ganar la denominada guerra contra el terrorismo. Y el mayor riesgo que se corre en esta metamorfosis de transformar una Carta Política diseñada para la paz en una especie de gran matriz para ganar la guerra, es que continuemos repitiendo durante el siglo XXI la nefasta historia de las “Cartas de Batalla” del siglo XIX, -para utilizar la expresión del excelente libro de Hernando Valencia Villa- con el agravante de que el resultado de esta guerra, al depender cada día más de dinámicas internacionales en lugar de internas, termine por arrebatarnos nuestro presente y futuro. No fortuitamente somos hoy un Estado tutelado en todos los ordenes: política y militarmente por los Estados Unidos de Norteamérica; económica y socialmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y en el campo de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional.

1. UNA CONSTITUCIÓN NOMINAL

Desde la anterior perspectiva, bien se podría caracterizar nuestra Constitución, al menos en su parte dogmática o doctrinal, como una Constitución Nominal, siguiendo la clásica taxonomía de Karl Loewenstein; pues la Carta del 91 traza y contiene un plano que sus arquitectos, ingenieros y obreros deben convertir en el futuro en una edificación lo suficientemente amplia y acogedora que albergue a toda una nación, sin exclusión de ninguna índole, sea ella de orden político, económico, social, cultural o religioso, que impida una convivencia colectiva pacífica y próspera de todos sus habitantes. Es decir, una Casa de todos y para todas, donde nadie se sienta como un inquilino advenedizo, sino como un propietario orgulloso, y pueda vivir sin miedo a ser violentamente desplazado, secuestrado o temiendo que su vida y dignidad sean brutalmente arrebatadas. En pocas palabras,

una casa segura, porque en ella todos sienten que reciben un trato justo y amable en tanto sus identidades, derechos y demandas son reconocidas y tramitadas sin discriminaciones o privilegios, en un plano de plenas garantías reales y con imparcialidad legal.

Soy consciente que la metáfora de comparar la Constitución con esa casa arquetípica es tan pedagógica como engañosa. Pues el terreno sobre el que ambas se edifican, vale decir el territorio y la sociedad, son respectivamente tan fértiles y escabrosos como ignota y compleja es nuestra realidad. El territorio, por su prodigiosa riqueza natural y la sociedad, dada su exacerbada marginalidad e iniquidad, se han convertido secularmente en un objeto de disputa sangrienta por parte de diversos actores e intereses, tanto nacionales como internacionales. Dichos actores han venido reduciendo nuestra condición ciudadana a una masa de maniobra política y militar en función de sus proyectos y estrategias políticas hegemónicas, desconociendo a través de la violencia directa o la velada de la exclusión social, la autonomía ciudadana, la civilidad y la libre competencia democrática como fuentes legítimas del poder estatal.

Al respecto, abundan los ejemplos históricos, siendo paradigmático el Frente Nacional, pues justamente consagró el monopolio bipartidista liberal-conservador de lo público-estatal, eliminando así no sólo cualquier vestigio de auténtica competencia democrática, sino, además, condenando al ostracismo de la inconstitucionalidad al pueblo soberano, pues una vez éste fue convocado al plebiscito de 1957 para legitimar dicha fórmula política antidemocrática, también se le arrebató constitucionalmente, mediante el art. 218 de la extinta Constitución de 1886, su derecho y competencia para reformar en el futuro la Carta política en tanto constituyente primario. No deja de ser éste un antecedente altamente simbólico y preocupante, pues disociaba a mediados del siglo XX el ordenamiento constitucional del principio fundacional de la democracia: la autonomía ciudadana expresada en la fórmula de la soberanía popular. Justamente por dicha escisión entre el ámbito político-social y el normativo constitucional, sumada a la falta de voluntad y capacidad política del Congreso para reformar la Carta del 86, es que la coyuntura constituyente se manifiesta por fuera de los cauces institucionales y constitucionales, precipitada entre 1989 y 1990 por los magnicidios de Luís Carlos Galán, Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo Ossa.

Entonces, irrumpe como un proceso constituyente de insurgencia ciudadana a través de hechos políticos como la **Séptima Papeleta** y el movimiento universitario

“**Todavía podemos salvar a Colombia**”, que vuelven a escenificar ese duelo sempiterno entre el constituyente primario, como fuerza política y social incontenible, enfrentada al establecimiento en tanto ordenamiento jurídico y constitucional que se resiste al cambio.

El resultado del duelo, no por ser historia de todos conocida, deja de tener profundas implicaciones en el tema que aquí nos ocupa, cual es dilucidar si entonces se fraguó o no un auténtico Consenso Constitucional Democrático. Para ello, conviene empezar por dilucidar el sentido y alcance del concepto “Consenso Constitucional Democrático”, para luego proceder al análisis de las circunstancias históricas y de los actores protagónicos que definieron la Constitución del 91.

Y la tesis que me propongo sustentar, al menos en su núcleo esencial, es que entonces no asistimos al nacimiento de ese Consenso Constitucional Democrático, (en adelante CCD) sino más bien a una especie de “Consenso Fáctico” (CF), producto de una compleja gama de fuerzas, proyectos e ilusiones que entonces interactuaban en el escenario de la política nacional e internacional. Como resultado del anterior proceso no tendríamos el nacimiento de la tan proclamada democracia participativa, sino más bien el surgimiento de un régimen político sincrético, que articula en forma casi inverosímil la violencia con las elecciones, circunstancia por la cual lo denomino “**Régimen electofáctico**”, pues la suerte de los candidatos ganadores o perdedores depende de la forma como estos se relacionen con los principales actores generadores de dicha violencia.² Pero antes de entrar en la definición del CCD, conviene hacernos una composición de lugar sobre los acontecimientos y actores que definieron esa coyuntura constituyente, para tratar de comprender el carácter y los alcances de la Constitución resultante.

2. COYUNTURA CONSTITUYENTE

Obviamente, no se trata aquí de una reconstrucción cronológica rigurosa de lo sucedido, sino de resaltar los principales acontecimientos y actores protagónicos que intervinieron en dicha coyuntura constituyente, denominada así justamente porque tuvo la capacidad de afectar la estructura institucional del Estado colombiano y las dinámicas políticas predominantes en nuestra historia. En efecto,

² En efecto, desde Gaviria hasta el actual Presidente, todos han llegado a la Casa de Nariño por la forma como directa o indirectamente el narcotráfico y la guerrilla han condicionado y determinado sus campañas electorales y programas de gobierno.

desde el punto de vista de su estructura y carácter constitucional, la Carta del 91 sepultó ese Estado confesional, centralista y cerradamente bipartidista promulgado en la Constitución del 86 y reafirmado en el plebiscito de 1957, para postular en su lugar la construcción de un nuevo Estado Social de Derecho de carácter secular, políticamente pluralista y culturalmente pluriétnico, que actualmente atraviesa una incierta fase de transición política más proclive a su desmantelamiento que a su afianzamiento social y democrático.

Políticamente también incorporó dinámicas nuevas y alternativas políticas diferentes a las tradicionales, que participaron activamente en la fase pre y constituyente, siendo la más destacada la transición del M-19 de la lucha armada guerrillera a la electoral partidista, junto a otros sectores procedentes de movimientos armados como el EPL, el Quintín Lame y el PRT, auspiciando así el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que hoy tímidamente tratan de nuclearse en el llamado Polo Democrático. A lo anterior, hay que agregar la mayor representatividad social, cultural y religiosa al incluir sectores y creencias históricamente segregadas y subordinadas a la hegemonía blanca y católica, reconociéndoles plenamente sus derechos y convicciones, como sucede hoy con los indígenas, la población negra y otras Iglesias y credos. Por todo ello, cabe hablar con propiedad de una auténtica coyuntura constituyente, pues tuvo la capacidad de reconocer y dinamizar esos cambios estructurales en el nivel institucional, político y cultural en nuestra sociedad. Pero sobre todo hay que resaltar que esa coyuntura constituyente fue heterodoxa y marcó el agotamiento y anquilosamiento del procedimiento ortodoxo para la reforma de la Carta de 1886, pues no hay que olvidar que el ex-presidente Virgilio Barco ya había recorrido infructuosamente las vías institucionales y ortodoxas para su reforma.

Primero, en 1988 mediante el frustrado acuerdo de la “Casa de Nariño”, sellado con el ex presidente Misael Pastrana, que proponía la realización de un Referéndum para consultar al pueblo sobre el alcance de una reforma constitucional. Procedimiento declarado inconstitucional por el Consejo de Estado, al sentenciar que la Constitución sólo podía reformarse por vía del Congreso, según lo dispuesto taxativamente en el art. 218 de la Constitución del 86. Luego, en 1989, al someter al Congreso su proyecto de Reforma Constitucional y tener que retirarlo en el último debate, ante la inclusión de un artículo por parte de la Cámara de Representantes para que fuera directamente el pueblo, mediante Referéndum, quien decidiera sobre la vigencia o eliminación de la extradición. Ante la imposibilidad de reformar la Constitución por dicha vía institucional, surge en

febrero de 1990 la iniciativa de la séptima papeleta, liderada por el Movimiento Universitario **“Todavía podemos salvar a Colombia”**, el cual había nacido como reacción al magnicidio de Luís Carlos Galán en la noche del 18 de agosto de 1989.

Dicho movimiento, bajo la sagaz orientación política y constitucional del entonces profesor universitario Fernando Carrillo, y en coordinación con los asesores presidenciales de Barco, los doctores Manuel José Cepeda y Rafael Pardo Rueda,³ acuerda el mecanismo de la denominada **“Séptima papeleta”** para que directamente el pueblo colombiano convocará la Asamblea Constituyente. Tal procedimiento es avalado por el Presidente Barco en su alocución del 10 de marzo de 1990 al invitar a los colombianos a votar el día siguiente por la séptima papeleta. Es así, como el 11 de marzo de 1990 se contabilizan extraoficialmente cerca de 2.235.493 votos a favor de su convocatoria. Ante semejante hecho político, se genera una dinámica de compromisos entre los precandidatos a la Presidencia de la República que rápidamente los lleva a suscribir un acuerdo para solicitar al Presidente Barco la convocatoria oficial de una Asamblea Constituyente.

La convocatoria tuvo lugar el 27 de mayo de 1990 mediante un tarjetón que literalmente preguntó a los ciudadanos: “Para fortalecer la democracia participativa, ¿Vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?” Y obtuvo una respuesta en las urnas de 5.891.117 votos equivalentes al 39% de participación,⁴ de los cuales 5.236.863 fueron a favor de la convocatoria, es decir el 86.6% de los votantes. La interpretación del Presidente Barco convalida la tesis de la ciudadanía como constituyente primario, abriendo así las compuertas para desbloquear el sistema político clausurado por el mencionado art. 218 de la anterior Constitución.

En su mensaje al país, Barco interpretaba así la votación: “Los votantes que depositaron la papeleta por la Asamblea Constitucional no estaban expresando simplemente una opinión. Los votantes fueron más lejos: en un verdadero plebiscito, manifestaron su voluntad de cambio constitucional y aprobaron, como

³ Según testimonio de Fernando CARRILLO, en *Una agenda con futuro. Testimonios del cuatrienio Gaviria*, de Manuel Hernández. Presidencia de la República, 1ª, 1994, p. 185.

⁴ El censo electoral entonces era de 13.675.851, según la Registraduría Nacional del Estado Civil.

consecuencia, un nuevo procedimiento para hacer la reforma. Al interpretar los alcances del voto por la Asamblea Constitucional, nadie debe pasar por alto que en Colombia, el que vota no sólo ejerce un derecho sino que, además, cumple una función constitucional. No está simplemente contestando una encuesta, sino que está tomando, como elector, una decisión irreversible. También, sería incompatible con nuestra tradición democrática, desconocer que el pueblo actuó como soberano. Nadie debe dudar que, en una democracia, la decisión popular es suficiente para conferir un poder”.⁵

Pero, sería el Presidente electo, Cesar Gaviria Trujillo, quien le daría mayor amplitud y profundidad al resultado, al expresar en su primer mensaje que: “El pueblo colombiano nos ha dado, igualmente, un claro mandato para la convocatoria de la Constituyente. Espero que este sea un instrumento de reconciliación entre los colombianos que nos permita avanzar a un acuerdo sobre las nuevas instituciones que nos deben gobernar, que deben servir de marco para nuestro entendimiento y nuestro desarrollo. Tal como lo he expresado, me dispongo a entrar en contacto con las distintas fuerzas políticas y sociales y voceras de algunas instituciones, con el fin de encontrar los mecanismos idóneos y expeditos para darle cumplimiento a esa inequívoca expresión popular. Les daremos un revolcón histórico a nuestras instituciones. Se lo vamos a dar porque como lo hemos señalado a lo largo de esta campaña, **las instituciones no son más que los instrumentos necesarios para enfrentar los problemas.** Y si esos instrumentos resultan inapropiados, si frente a ellos crece el descontento y surge la rebelión, si no conseguimos que se respeten los derechos humanos, si crece la criminalidad, es evidente que el país tiene que despertar y asumir la responsabilidad de transformar esas instituciones, de sustituirlas y dar un vigoroso paso adelante en defensa de los principios civilizados”.⁶

Al margen de la importancia histórica de este mensaje, que dio origen a la identificación anecdótica del estilo de gobernar de Gaviria con el coloquial término de “revolcón” y su inmediata asociación con el famoso tango “Cambalache”, hay que resaltar su pragmática concepción instrumental de las instituciones políticas, como si ellas fueran simples herramientas en manos de actores políticos para diseñar y modelar la realidad social a su voluntad. No hay tiempo para profundizar en las implicaciones de dicha cosmovisión, que prescinde y desestima el hondo

⁵ Periódico El Tiempo, Martes 29 Mayo de 1990, p. 13A.

⁶ *Ibidem*, Lunes 28 Mayo de 1990, p. 3A.

calado simbólico, cultural y fáctico de toda institución, en tanto expresión de formas y prácticas de la vida política y social, las cuales no son transformadas o renovadas a partir simplemente de cambios constitucionales o legales.

Para evitar una larga e impertinente digresión sobre el particular, bastaría mencionar, a título de ejemplo, instituciones tan famosas y perennes como la suplencia de los congresistas y los auxilios parlamentarios, que más se tardaron los delegatarios del 91 en eliminarlas de la Carta que en volver a ella, ya sea mediante reforma de la misma o a través de argucias, estratagemas y eufemismos legales inimaginables. Pero, quizá el mejor ejemplo que cuestiona ese ingenuo pragmatismo, es que la institución de la reelección presidencial y su hegemonía irrefrenable sobre las otras ramas del Poder Público sea justamente hoy el tema de mayor controversia política y constitucional, no obstante los esfuerzos plasmados en la Carta del 91 por evitarla y limitar los poderes y competencias del llamado hiperpresidencialismo.

Retomando el hilo de nuestra argumentación, que no es otro que la indagación sobre las circunstancias en que se fraguó el consenso constitucional en la Carta del 91 y el resultado del mismo, hay que señalar que bajo el liderazgo de Gaviria se dio el tránsito del proceso constituyente como fenómeno con una dinámica fundamentalmente ciudadana y social hacia un proceso esencialmente de carácter político-partidista y gubernamental, que se expresó inicialmente en la firma del Acuerdo Político para la convocatoria a elecciones de los delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente.

3. DE UNA CONSTITUYENTE SOCIAL Y CIUDADANA A UNA CONSTITUYENTE POLÍTICA Y GUBERNAMENTAL

Repasando los antecedentes inmediatos de la Constituyente, como el Movimiento Universitario “**Todavía podemos salvar a Colombia**” y su audaz y catalizadora iniciativa de la “**Séptima Papeleta**”, no queda duda que en sus inicios fue una movilización fundamentalmente ciudadana signada por su fuerte espíritu “antipartidista”, “anticlientelista” y de radical pero civilista rechazo a todas las formas de violencia, particularmente la procedente del narcoterrorismo, señalado como autor intelectual y material del magnicidio de Luís Carlos Galán Sarmiento. Por eso, en sus primeras expresiones ni siquiera fue reconocido oficialmente, no tanto por promover ese procedimiento heterodoxo a través del constituyente primario para reformar la Constitución del 86, sino sobre todo por su fuerte

contenido anti establecimiento político. Pero como ya se anotó, el líder de la iniciativa, Fernando Carrillo Flores, discutió con los asesores del Presidente Barco, Rafael Pardo Rueda y Manuel José Cepeda, el texto de la **“Séptima Papeleta”**. Desde su nacimiento, pues, existió una especie de cordón umbilical entre la iniciativa estudiantil y su reconocimiento gubernamental, que se expresó en la forma ya mencionada por el Presidente Barco y culminó con la aprobación de los ciudadanos, el 27 de Mayo de 1990, de la convocatoria de una Asamblea Constitucional para reformar la Carta de 1886. Vale la pena detenerse en el análisis de dicha jornada electoral, donde también fue electo como Presidente de la República Cesar Gaviria Trujillo. Ante todo, fue la primera vez en la historia de los comicios colombianos que se utilizó el llamado “Tarjetón”, instrumento que brindó a la ciudadanía mayor libertad y privacidad en el ejercicio de su derecho político, pues la papeleta electoral dejó de ser objeto de manipulación de los Partidos Políticos para convertirse en un documento público directamente suministrado y administrado por el Estado a través de la Registraduría.

Pero lo más significativo fue que los ciudadanos votaron, también por primera vez en la historia política, por la convocatoria de una Asamblea Constitucional que nada concreto y tangible ofrecía a los electores, más allá de una vaga alusión a la “democracia participativa” y la “reforma de la Constitución Política de Colombia”. Seguramente por ello el nivel de participación apenas alcanzó el 39% del censo electoral. A partir de ese nuevo hecho político, el Presidente electo, Cesar Gaviria Trujillo, promueve un Acuerdo Político con el Partido Liberal, el Partido Social Conservador, el Movimiento de Salvación Nacional y la Alianza Democrática-M19, que toma fuerza de ley con la promulgación de una medida de Estado de Sitio, el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990. Más allá de la ironía que entraña la muerte de la Carta de 1886 en manos del tristemente celebre art. 121, propiciando así el Presidente Gaviria una especie de suicidio constitucional, lo interesante a resaltar es la incorporación en la gestación de este Acuerdo Político de un nuevo actor, la Alianza Democrática-M19, escribiendo así una página inédita en la historia del constitucionalismo colombiano, pues por primera vez participa una fuerza política distinta y contraria al bipartidismo en el proceso de elaboración y expedición de una nueva Constitución. Pero así como el anterior hecho representó un paso significativo en la incorporación de un pugnaz actor armado al campo de la política, producto de un proceso de paz que se inició el 10 de enero de 1989 y culminó el 9 de marzo de 1990, el Decreto 1926 es una pieza maestra en la búsqueda de equilibrios y compromisos entre el pasado y el futuro de todos los actores políticos.

En efecto, para garantizar la supervivencia de la clase política, entre los diez puntos del Acuerdo Político que recogió el citado Decreto, se excluía la posibilidad de que la nueva Asamblea modificara los períodos del Congreso -entre otras recién electo el 11 de marzo de 1990- y que recortara las competencias del Presidente de la República. Pero también incluía incentivos para que otros grupos guerrilleros, a semejanza de lo acontecido con el M-19, se incorporaran a la Asamblea, pues en el punto tercero se dispuso: “Dos puestos de la Asamblea serán reservados para los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a **un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, y ya estén desmovilizados...** el número podrá aumentarse en la medida en que el proceso de desmovilización de otras agrupaciones haya avanzado, según valoración que de sus circunstancias efectúe el Gobierno, previa consulta con los signatarios de este acuerdo”. En virtud de este último mecanismo, el Gobierno culminó exitosamente procesos de paz con el “Ejército Popular de Liberación” (EPL), el movimiento armado indigenista “Manuel Quintín Lame” y el “Partido revolucionario de los Trabajadores” (PRT), que obtuvieron cuatro representantes en la Asamblea Constituyente con voz pero sin voto.

Sin embargo, ese esforzado ejercicio de filigrana política se vino abajo con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró inexecutable todos aquellos puntos del Acuerdo Político que limitaban el temario que iba a ser objeto de reforma por parte de la Asamblea Constitucional, con un argumento filosófico de la más clara estirpe roussoniana, según el cual el Pueblo como Soberano y Constituyente primario no podía ser limitado en su voluntad por ningún otro poder o instancia. Con dicha sentencia se abría la Caja de Pandora del Poder Constituyente y la Asamblea dejaría de ser Constitucional, es decir limitada a reformar la Carta del 86, para convertirse en Constituyente y como tal con capacidad para derogar la antigua Constitución y promulgar una nueva Carta Política, como en efecto sucedió.

Frente a este nuevo escenario, abierto a la iniciativa y capacidad de todos los actores políticos y sociales, el Presidente Gaviria convoca al conjunto de la ciudadanía a presentar propuestas para que sean consideradas por la futura Asamblea Nacional Constituyente en su trabajo de expedición de una nueva Constitución. Se abre así lo que el Gobierno denominó una etapa preconstituyente, como producto de la cual se formularon 110.340 propuestas ciudadanas que fueron puestas a disposición de los futuros delegatarios y miembros de la Constituyente. No obstante esta interesante e intensa pedagogía gubernamental por comprometer

a la ciudadanía con su futura Constitución, llegada la fecha para elegir los delegatarios que deliberarían y aprobarían la nueva Carta, el 9 de Diciembre de 1990, se tuvo una pírrica participación electoral equivalente apenas al 26% de los electores inscritos en el censo de entonces.

No es mi propósito entrar aquí a considerar las eventuales causas que explicarían tan desconcertante resultado, entre las cuales los analistas políticos han resaltado tres como determinantes. La primera, que fue un proceso electoral con el cual no se comprometió la clase política, pues entre las condiciones exigidas para participar en él se imponía la renuncia a sus curules en el Congreso y además ésta se consideraba gravemente amenazada por una Asamblea Constituyente que podía revocarles su mandato, como a la postre sucedió. Por esta comprensible y poderosa razón, la mayoría de aspirantes a la Constituyente, salvo significativas excepciones, no pertenecieron a la llamada clase política profesional y tuvieron un perfil más representativo del “País nacional” que del “País político”, para utilizar la celebre distinción gaitanista. La segunda causa es que se trataba de unos comicios sin incentivos concretos y materiales que permitieran movilizar al electorado, pues los delegatarios, por la naturaleza de su misión: redactar una Constitución, no disponían de prebendas, ni puestos y mucho menos presupuesto para ofrecer a sus potenciales electores.

Como si lo anterior fuera poco, en el ejercicio de sus funciones estarían un tiempo muy limitado, escasamente cinco meses, del 5 de febrero al 4 de Julio de 1991. Considerando las consecuencias de estas dos causas sobre el resultado del futuro trabajo de los delegatarios, era apenas obvio concluir que la nueva Carta no sería de los afectos de la clase política tradicional y que nacía respaldada con una precaria aunque auténtica participación ciudadana. Seguramente por ello la actual Constitución ha sufrido 18 reformas en su articulado. Y, como última causa, se menciona la fatiga electoral, pues en menos de un año los colombianos fueron convocados a tres importantes jornadas electorales: 11 de marzo, 27 de mayo y 9 de diciembre.

Es precisamente por lo anterior que el proceso constituyente fue perdiendo su dinámica social y ciudadana inicial, hasta quedar convertido en un proceso fundamentalmente político y gubernamental, que enfrentaba con lucidez y coraje el mayor desafío histórico que todas las instituciones políticas deben superar en coyunturas de crisis estructural: dotarse de un amplio apoyo ciudadano para recuperar su erosionada legitimidad en medio de un paisaje devastado por la

violencia, que había cobrado la vida de tres valiosos y representativos candidatos a la Presidencia de la República: Luís Carlos Galán Sarmiento, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro León-Gómez, además de cientos de funcionarios y ciudadanos anónimos, víctimas de una violencia proteica que tomaba rostros tan diferentes como los del narcoterrorismo, el paramilitarismo y la guerrilla. Y como telón de fondo de los tres magnicidios se proyectó la sombra tenebrosa de una alianza de actores criminales todavía hoy no plenamente identificada, entre los cuales se destacó el denominado narcoterrorismo de Pablo Escobar, que sirvió de detonante del Movimiento Universitario **“Todavía podemos salvar a Colombia”**. Para terminar de completar el anterior cuadro de crisis, el Presidente recién electo heredaba una confusa confrontación política y militar con las FARC, renuente a participar en el proceso constituyente en los términos planteados por la política gubernamental, que exigía como condición previa del grupo rebelde su **“vinculación decidida a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno y la desmovilización de sus miembros”**, como había sucedido con el M-19. Frente al desafío planteado por estos actores, con la mayor capacidad militar para la desestabilización del régimen político, parecía imposible avanzar por la senda de un consenso constitucional democrático.

4. DE LA ILUSIÓN DEL CONSENSO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO A LA REALIDAD DE UN CONSENSO CONSTITUCIONAL FÁCTICO

Entiendo por Consenso Constitucional Democrático el acuerdo suscrito entre actores políticos relevantes para el establecimiento de instituciones y reglas de juego que permiten y favorecen la dinámica del ejercicio político estatal, la oposición al mismo y su periódico relevo por otras alternativas y opciones partidistas, sin recurrir para ello al ejercicio de la violencia o la intimidación, en un marco de plenas garantías para la vigencia de los derechos civiles y políticos, mediante la celebración de elecciones libres, pluralistas, periódicas y competitivas. Es decir, un consenso en torno a las reglas básicas que regulan la competencia por el poder político estatal, reglas con las cuales se comprometen todos los jugadores, independientemente de los resultados que obtengan en el campo de juego, siempre y cuando conserven la posibilidad de seguir jugando con expectativas ciertas de triunfo.⁷

⁷ Concepto basado en el ensayo de Giuseppe DI PALMA: “La consolidación democrática: Una visión minimalista”. *En* Revista Española de Investigaciones Sociales, No 42 de 1988, pp. 67-92.

En todas las sociedades democráticas el carácter relevante de los actores políticos viene dado por el acceso o control que estos tengan sobre los dos recursos de mayor importancia en la dinámica del poder político: la representatividad de los diversos sectores e intereses económicos que conforman la sociedad civil y su capacidad para ejercer influencia y coerción con el propósito de hacer cumplir sus programas, decisiones o mandatos. De allí, que sea apenas obvio en una sociedad democrática el empeño de dichos actores por demostrar dicha representatividad participando y ganando las elecciones, así como su obsesión por alcanzar la administración del Estado y el control legítimo y legal de sus medios de coerción. Teniendo presentes estas dos definiciones básicas, bastante sencillas en su enunciación, pero tremendamente complejas en su **crystalización constitucional** y mucho más en su consolidación como **práctica política** cotidianas, me propongo abordar el análisis de lo sucedido en la coyuntura constituyente, empezando por la identificación de sus actores protagónicos.

5. REALIDAD SINCRÉTICA Y ACTORES MUTANTES

Y lo primero que se aprecia en la coyuntura constituyente de 1989 al 91, con la perspectiva que nos aporta el paso del tiempo, es una yuxtaposición complementaria y a la vez excluyente de diversos planos y dinámicas que conforman una realidad sincrética. Una realidad donde se proyectan acontecimientos y personajes tan disímiles y antagónicos como Cesar Gaviria Trujillo y Pablo Escobar Gaviria; Antonio Navarro Wolf y Álvaro Gómez Hurtado; Humberto de la Calle Lombana y Alberto Santofimio Botero; Manuel Marulanda Vélez y Rafael Pardo Rueda.

Pero también encontramos acontecimientos simultáneos y a la vez contradictorios como la votación para la elección de los delegatarios y el bombardeo a Casa Verde, sede del Secretariado de las FARC, el mismo 9 de diciembre de 1990. Ambos acontecimientos estuvieron signados, respectivamente, por sus pírricos resultados electorales y militares, pues en el primero la abstención rondó el 74% del censo electoral y en el segundo murieron 11 militares y 37 guerrilleros, sin que el Secretariado de las FARC sufriera baja alguna. Con dicho operativo militar se clausuraba un escenario de encuentro político con las FARC y comenzaba un incierto período de confrontación militar, que tuvo una violenta arremetida contra la infraestructura eléctrica y vial por parte del grupo insurgente en vísperas de la instalación de la Asamblea y durante sus tres primeros meses de sesiones.⁸

⁸ En su libro *De Primera Mano*, Rafael PARDO RUEDA, entonces Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad, señala: “El 5 de Febrero, día de instalación de la Asamblea Constituyente, se

Tan vertiginosa y violenta amalgama de acontecimientos políticos y militares, lo que pone de presente no es sólo la precaria legitimidad de las nuevas instituciones políticas, sino su carácter sincrético al ser el resultado de una suma de dinámicas contradictorias y excluyentes que articulan elecciones e instancias deliberativas con magnicidios y actos terroristas, configurando así un sistema político electofáctico en lugar de uno democrático.

Ahora bien, si continuamos haciendo girar esta especie de calidoscopio que nos brinda la historia, entonces, veríamos que simultáneamente con la realización de miles de Mesas de Trabajo Ciudadanas por la Constituyente, que formularon a la Asamblea más de cien mil propuestas de reformas para consideración y discusión de los delegatarios, también asistimos al genocidio de militantes de la Unión Patriótica y posteriormente a los selectivos y trágicos secuestros de Pablo Escobar, que precipitaron la famosa política de sometimiento a la justicia y la posterior entrega del capo, una vez la Asamblea prohibía en el artículo 35 de la nueva Constitución la extradición de colombianos por nacimiento. Esta abigarrada y rápida selección de acontecimientos políticos y militares, permite concluir que ya desde entonces era imposible trazar una nítida línea de distinción entre el delincuente político y el común, pues acciones violentas y claramente terroristas, como las ordenadas por Pablo Escobar y ejecutadas por los autodenominados “extraditables”, tuvieron efectos políticos del más hondo calado, como el mencionado art. 35 de la Constitución.⁹

Dichos actores adquirirán, desde entonces, una naturaleza mutante, al lograr articular, en virtud de sus objetivos y estrategias, el crimen con la política. Al punto que si nos atenemos al registro objetivo de este acontecimiento y a la relación de causa y efecto entre las acciones terroristas de “Los extraditables” y la decisión de la Asamblea Constituyente, prohibiendo la extradición, es forzoso concluir que entonces estuvimos frente a una especie de consenso fáctico, más producto de la intimidación y el miedo que de la argumentación y la libre deliberación.

produjeron 50 atentados de la guerrilla. Esa semana ocurrieron más de 200 actos terroristas en todo el país provocados por la Coordinadora” (p. 364).

⁹ La reciente visita al Congreso de los voceros de las AUC y en particular de Salvatore Mancuso, solicitado en extradición por Estados Unidos de Norteamérica, reafirma el carácter mutante de dichos actores.

Al respecto, Rafael Pardo Rueda, en su revelador libro **“De Primera Mano”**, imprescindible para la comprensión de lo acontecido y de lo que nos está sucediendo, relata así la simultaneidad en la entrega de Pablo Escobar y la decisión de la Constituyente: “El Martes 19 de Junio viajaron muy temprano a Medellín el Padre García Herreros, el Procurador General, el Delegado para los Derechos Humanos, el Director de Instrucción Criminal, Jaime Vásquez de la Consejería de Comunicaciones... Despegaron entonces dos helicópteros de la azotea de la gobernación... El helicóptero grande, donde venía el padre, a una seña de *El Mono* “bajó y se posó en un amplio jardín de una lujosa residencia de El Poblado, el barrio más elegante de Medellín. Sin que el helicóptero detuviera sus motores, subió Escobar, acompañado de John Jairo Velásquez, *Popeye*, Carlos Aguilar Gallego, *El Mugre*, y Otoniel González Franco, *Otto*. Prosiguieron el vuelo hacia la cárcel a donde llegaron después de la seis. Escobar estaba en prisión. El mismo 19 de Junio, la sesión plenaria de la Asamblea Constituyente votó y aprobó el artículo que dice: “Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión. Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia.

Algunos aspirantes a la Asamblea Constituyente plantearon en sus campañas la necesidad de discutir la extradición en el seno de ese recinto. Este era un tema muy impopular en el país, y las voces que se oponían venían de muchos lados, no sólo de los carteles. Encuestas de opinión, por ejemplo, mostraban una abrumadora mayoría en favor de eliminar la extradición. En la propia Asamblea, personas muy eminentes y sobre las que no puede pesar ninguna sospecha de simpatías por los carteles, se alinearon en favor de la prohibición. Por ejemplo, Álvaro Gómez y Carlos Lleras de la Fuente se abstuvieron de votar contra la prohibición y el ex canciller que firmó el tratado de extradición, Diego Uribe Vargas, ex senador por el Nuevo Liberalismo, hizo la ponencia para prohibirla. La votación en la plenaria obtuvo 51 en favor de eliminar la extradición, trece en contra y cinco abstenciones. La entrega de Escobar en su momento fue apoyada y casi abrumadoramente aplaudida.

El país, de forma mayoritaria, la percibió como un triunfo sobre el delito y sintió alivio por lo que se creía pondría fin al terrorismo. Sin embargo, algunas voces lo censuraron, unas por principios, otras por la confusión que produjo la simultaneidad de los secuestros y la política de sometimiento y otros por las características de la cárcel donde se recluyó a Escobar y sus secuaces. Gabriel García Márquez

señaló: “A un tipo que lo ha estado buscando durante diez años la policía secreta del mundo, lo agarró Gaviria con un decreto”.¹⁰

Pero algo completamente diferente a este poder normativo de lo fáctico, expresado no sólo en el mencionado y ya derogado art. 35 de la Constitución, sino sobre todo en la famosa política de sometimiento a la justicia, sucedió con el otro actor desafiante en la coyuntura constituyente: la CGSB y su principal protagonista, las FARC, con quienes fue imposible alcanzar ese acuerdo fundamental que diera origen al imprescindible CCD para instaurar la paz política.

Sin duda, el asalto de la Fuerzas Militares al Secretariado de las FARC el mismo 9 de Diciembre era un mensaje inequívoco del Gobierno de la finalización del tiempo político y la iniciación del tiempo militar, teniendo como telón de fondo la Constituyente, escenario por excelencia para la deliberación y los acuerdos políticos fundantes de una nueva institucionalidad.

Ya en la instalación de la Asamblea, el Presidente Gaviria justificaba dicha acción militar, expresando que: “Los grupos que aún permanecen en armas han expresado por medio de distintos mensajes, su interés en participar en esta Asamblea. La cuestión de fondo no es si participan o no en la Constituyente, sino el carácter con que puedan hacerlo. Porque nadie entendería que pretendieran hacerlo como guerrilla activa y beligerante. Eso significaría que esas organizaciones se reservan el derecho de juzgar, con las armas en las manos, los resultados de este proceso democrático. Un cuerpo constituyente como éste, elegido popularmente, que estudia propuestas debatidas por millones de colombianos en las comisiones preparatorias y mesas de trabajo, no puede ser materia de interventoría por parte de ningún grupo armado.

También resulta inaceptable la visión simplista según la cual la reforma no puede convertirse en el gran tratado de paz si aquí no llegan a estar sentados todos los que disparan. Este es un instrumento de paz principalmente por su origen democrático, por su actitud de rechazo a la violencia, por su fe en la transformación política. Así lo han entendido el EPL y el PRT, hoy representados en la Asamblea como fuerzas políticas que renunciaron a las armas y salen ahora a defender sus ideas por medios institucionales”.¹¹

¹⁰ PARDO RUEDA, Rafael, Op. cit. pp. 300 a 304.

¹¹ GAVIRIA TRUJILLO, Cesar. *Diario de la Asamblea Nacional Constituyente # 1*, p. 8. Bogotá, martes 5 de Febrero 1991.

Y frente a esta declaración presidencial, las FARC arreciaron sus acciones destructivas y belicosas, realizando un total de 545 en el período de sesiones de la Constituyente, con un saldo de 180 civiles asesinados, 217 secuestrados y 406 militares caídos en combate, según estadísticas oficiales de la Consejería de Paz.¹² Durante todo el año de 1991 el total de acciones guerrilleras fue de 1043 frente a 471 de 1990. Pero, también durante los primeros tres meses de sesiones de la Constituyente se cometieron 50 asesinatos de militantes de la Unión Patriótica, 13 desapariciones y 43 detenciones arbitrarias, según constancia radicada por la delegataria de la UP, Aída Abella, en sesiones de la Constituyente del 7 de marzo de 1991.¹³

El anterior recuento de macabras estadísticas pone de presente, una vez más, el peso mortal y ascendente de la confrontación violenta entre el Gobierno y la guerrilla, que sólo empieza lentamente a descender cuando las partes aceptan conversar sin condiciones previas. Ello acontece a principios de febrero, cuando el Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle, propone a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar diálogo directo y expedito. Dichos diálogos se inician en Caracas apenas el 3 de junio, faltando tan solo un mes para la culminación de las labores de la Constituyente, dilapidando así ambas partes la posibilidad de hacer converger la expedición de la Carta del 91 con la firma de un Tratado de Paz general, sin exclusión de ningún actor relevante. Luego se escenificarán las ceremonias del fracaso en los fallidos diálogos de Caracas y Tlaxcala, y en marzo de 1993 se declara oficialmente el inicio de la guerra integral. Declaración en la cual el Ministro de Defensa, Rafael Pardo Rueda, se comprometió ante la opinión pública a “volver en 18 meses a la mesa de negociaciones con una guerrilla sustancialmente golpeada por la acción decidida de la Fuerza Pública.”¹⁴ En apenas dos años el “tratado de paz duradero” se había convertido en una declaratoria de guerra integral.

Si alguna lección se debe aprender de semejante fracaso, es que entonces no encontramos las claves para escribir a múltiples manos, desde las supuestamente limpias del establecimiento hasta las manchadas de sangre de sus impugnadores, un auténtico pacto fundacional democrático, pues como lucidamente lo expresa Robert Dahl: “La democracia comienza en el momento -que llega después de

¹² PARDO RUEDA. *Ibíd.*, pp. 376 y ss.

¹³ Gaceta Constitucional No 57, Bogotá, Martes 23 de Abril de 1991, p. 13.

¹⁴ PARDO RUEDA. *Op. cit.* p. 382.

mucho luchar- en que los adversarios se convencen que el intento de suprimir al otro resulta mucho más oneroso que convivir con él”.

Quizá, por todo lo anterior, recobran ahora tanta vigencia estas palabras pronunciadas por el entonces Presidente Cesar Gaviria en la instalación de la Constituyente, el 5 de febrero de 1991: “Alguien dijo hace más de un siglo que *“las repúblicas deben ser autoritarias so pena de incidir en permanente desorden y aniquilamiento en vez de progresar”*. A pesar del respeto que nos merece el autor de esas palabras que tanta influencia tuvieron en la orientación de nuestra Constitución, creo que todos los aquí presentes estamos de acuerdo en que las acciones autoritarias aniquilan la democracia, que no basta con que haya orden si éste no es justo, que para progresar es necesario mirar, detrás de las frías estadísticas, al ser humano, en todo lo que tiene de valioso, de excepcional, de único.”¹⁵ Y la única fórmula para la protección y salvación de ese ser humano es empeñarnos todos en la construcción de ese Consenso Democrático, sin el hegemonismo excluyente de los privilegiados o el odio vengativo de los marginados, con la modestia y la constancia propia de los ciudadanos y ciudadanas que todos los días cumplen con su palabra y sus deberes, tejiendo así la urdimbre de la convivencia democrática.

¹⁵ Diario de la Asamblea Constitucional, Bogotá, Martes 5 de Febrero de 1991, p. 4.