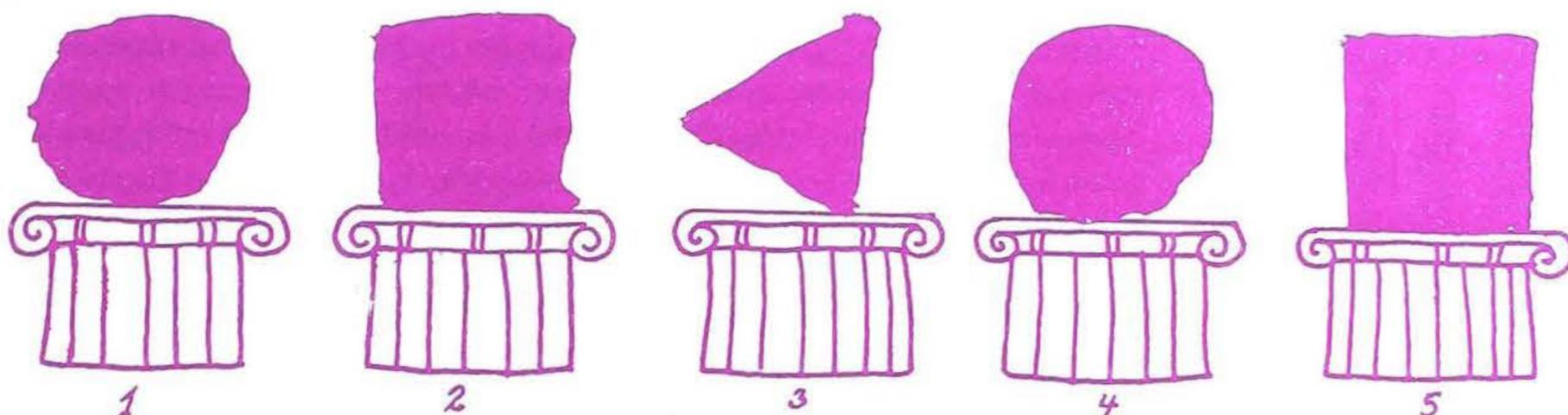


¿Una Constitución de largo andar y lejano horizonte?

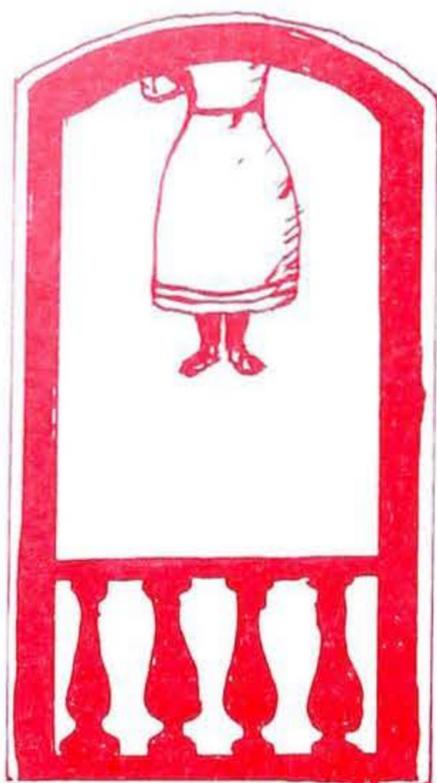
LUIS CARLOS SACHICA



EL HECHO de que, en el torbellino revolucionario del siglo XX y a pesar de la consabida inestabilidad institucional iberoamericana, nuestra constitución se haya mantenido por cien años, exige indagar las razones de tan insólita continuidad, dejando para otra ocasión un asunto mayor y más complejo: la de su validez y efectiva vigencia en el presente y a lo largo de esa centuria.

A tal efecto, las interrogaciones que hay que hacerse son éstas:

1. ¿El país para el cual se expidió aquel estatuto no ha cambiado en sustancia, sus estructuras social y política todavía coinciden, sin que se requiera, por tanto, una nueva constitución?;
2. ¿La vida nacional transcurre al margen de la preceptiva constitucional; la constitución es un mero proyecto, un modelo utópico, una hoja de papel, una empresa aún no realizada, una normatividad no asimilada, ajena a las vicisitudes de nuestro pueblo?;
3. ¿La constitución se mantiene por el peso invencible de los intereses creados y la conformidad inconsciente y crónica de la mayoría marginada?;
4. ¿La constitución se sostiene simplemente por la fuerza, por la represión y por la ágil utilización de sus mecanismos de emergencia?;
5. ¿Un inteligente y oportuno reformismo táctico ha venido actualizándola en lo ineludible, neutralizando las pretensiones de cambio radical y eludiendo los conflictos frontales sobre el propio sistema?;
6. ¿El sistema ha logrado religitimarse periódicamente con reformas progresistas de tendencia democrática, sea dándole contenido social al derecho, incorporando los grupos emergentes, o reformulando el compromiso social y político?, y



7. ¿De hecho, la política práctica y las costumbres han producido mutaciones institucionales que amoldan las reglas a los necesarios cambios inherentes a todo proceso constitucional?

Busquemos la respuesta adecuada.

En un inventario escueto y realista de los aportes hechos por el régimen constitucional instaurado en 1886 al desarrollo político del país, se podrían enumerar conquistas definitorias del ser nacional como éstas: 1) La reintegración de la unidad nacional, hoy indiscutida e irreversible; 2) El rescate de la armonía espiritual, descartado, como está, cualquier replanteamiento de la "cuestión religiosa" como motivo de lucha política o de enfrentamientos sociales; 3) La recuperación del sentido comunitario y de la necesaria intervención estatal en la economía en procura del bien público, y 4) La configuración de un Estado fuerte, de una autoridad ordenadora, con drásticos dispositivos preventivos y represivos, sin perjuicio del reconocimiento de los tradicionales derechos y libertades, condicionados por racionales limitaciones derivadas de los valores que determinan el régimen: la moral cristiana, las buenas costumbres, el bien común, la justicia, la unidad nacional y la paz.

Para decirlo en pocas palabras: una democracia templada, a mitad de camino entre el autoritarismo y la demagogia.

En el plano técnico-constitucional, es preciso añadir que previó un flexible sistema de adecuación que está abierto oportunamente a las reformas que vaya requiriendo la evolución del país, la coyuntura política y la necesidad de esquivar la agudización de procesos prerrevolucionarios.

Obra de equilibrio y de síntesis de nuestro proceso político, significó el estatuto de la Regeneración política de 1886 una bien articulada combinación de las tradiciones coloniales y de las innovaciones republicanas, una atinada simbiosis de las instituciones del Estado monárquico, comunitario y confesional anterior a 1810, y de la revolución descolonizadora liberal, individualista y popular, de mitad del siglo XX. Ese su mérito y su acierto, y la explicación de su vigencia centenaria.

Fue una constitución, un sistema político recortado a la medida y posibilidades de un pueblo en subdesarrollo, que apenas emprendía el ensayo de la libertad e intentaba romper la dependencia. Carente entonces, y aún ahora, de los supuestos del pleno desarrollo político que implica el ejercicio cabal de la democracia: el desarrollo económico y social, la cultura, la tolerancia, el respeto por el otro y el gusto por el diálogo, la deliberación y la racionalidad en la decisión de los asuntos públicos.

Sistema que ha ido refinándose con supresiones convenientes: la pena de muerte, la vicepresidencia de la república, las magistraturas vitalicias, las elecciones indirectas, las declaraciones confesionales en materia religiosa, la enseñanza dirigida, que fueron materia de disputa partidaria y motivo de intranquilidad social.

Esquema institucional que ha sido perfeccionado con oportunas reformas, como: el control de constitucionalidad en 1910; la garantía de la huelga, la asistencia pública a cargo del Estado, la asignación de deberes sociales a éste y a los particulares, y la función social que reorienta la propiedad, más el

fortalecimiento de la intervención estatal como instrumento técnico y de la justicia social en 1936, y las adiciones técnicas de 1945, 1968 y 1979, para un diseño más actual de la organización, las competencias y la actuación de las ramas del poder público.

Supresiones correctivas y adiciones modernizantes que no han afectado las líneas maestras del estatuto original. Inteligente reformismo que ha permitido superar difíciles etapas de la vida nacional, como se logró con el régimen transitorio del frente nacional, el ágil empleo de amnistías e indultos políticos, la reciente apertura de espacio político a movimientos emergentes mediante la elección popular de alcaldes, y la introducción de la consulta popular en asuntos locales, umbral de una democracia participativa.

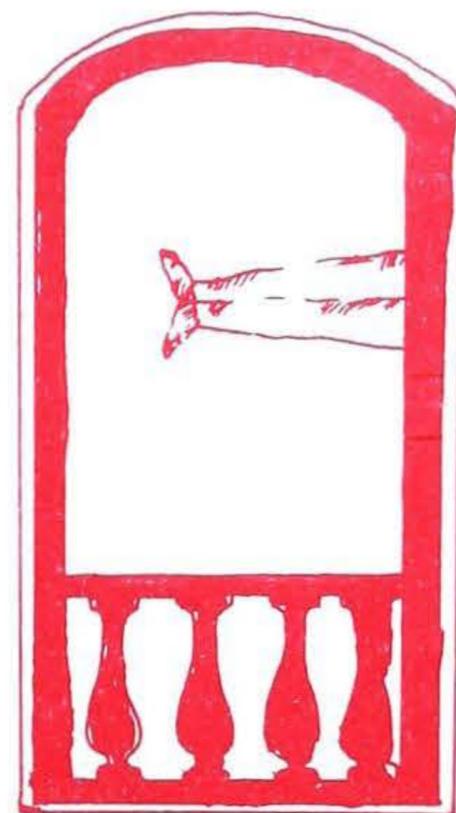
II

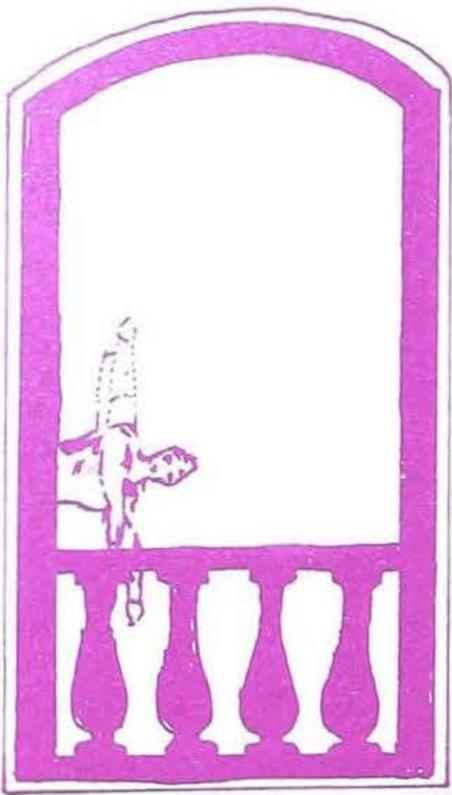
Sin embargo, en un balance fidedigno, no se pueden pasar por alto los efectos negativos del sistema. Anotemos los más protuberantes:

1. El centralismo en todos los órdenes de la vida nacional, pues la reacción restauradora de la unidad nacional frente al desquiciamiento anárquico del federalismo caciquista de 1863 nos llevó al extremo opuesto, destruyendo la vida regional, apocando la provincia, aniquilando el municipio. Algunos pasos se dieron en sentido contrario en 1968, con el situado fiscal, las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas y las juntas administradoras locales, tendencia reforzada en el acto legislativo I de 1986;
2. El presidencialismo desaforado, hasta el punto que el presidente no es sólo el jefe del Estado y del gobierno sino que, borrada por la praxis política la separación de poderes, se llegó a un gobierno de colaboración de poderes, conducido por el ejecutivo, hasta desaparecer la diferencia entre representación nacional y gobierno y extinguir todo control de aquella sobre éste; se trata, es evidente, de "la presidencia imperial", resultante de la acumulación inicial de atribuciones dadas por la constitución de 1886, reforzadas en 1945 y 1968, y de la aplicación extensiva de las facultades extraordinarias;
3. El continuismo del sistema, agravado por la alternación presidencial y la paridad partidista del frente nacional, el bipartidismo institucionalizado, la reelección indefinida de los representantes, los mecanismos clientelistas, la falta de democracia dentro de los partidos, el tradicionalismo jerarquizante y autoritario de una sociedad poco fluida, estratificada y elitista, así como el centrismo ideológico de los partidos dominantes, condueños de una misma doctrina y copartícipes excluyentes del sistema, sin afán de cambio, manejando con habilidad un reformismo conservadorista que no ofrece opciones reales ni alternativas a los sectores marginados.

III

De ahí que, a pesar de que se le han incorporado más de sesenta reformas, sustanciales algunas (1910, 1936), estratégicas otras (1910, 1957) y técnicas o instrumentales las últimas (1945, 1968, 1986), la verdad es que, en un enfoque global y sistemático, la constitución, para servir bien al país de hoy, requiere una actualización, que en sus grandes trazos debe tomar en cuenta estas orientaciones:





1. En tal revisión para el *aggiornamento*, tendrían prelación indiscutible los aspectos internacionales. La insularidad es hoy en día impracticable. Somos interdependientes y, aunque no le queramos, solidarios, por ser común el destino de la especie humana en el universo. Un sistema constitucional es incompleto cuando no regula sus relaciones con los demás sistemas estatales y con el ordenamiento jurídico mundial, porque son insoslayables los influjos foráneos, las conexiones, pertenencias, dependencias y rechazos de país a país, de bloque a bloque, en que dialécticamente se desenvuelve la política mundial. Los problemas generados por la inestabilidad y crisis de los mercados mundiales, los vaivenes del crédito internacional, los giros de las inversiones extranjeras, la atracción de los modelos de integración económica, la fuerza anarquizante de la guerrilla y del terrorismo internacionales, las presiones del multilateralismo y los enfrentamientos norte-sur, este-oeste, los sutiles engranajes del neocolonialismo, las nuevas modalidades de la intervención, las organizaciones militares de defensa internacional, el armamentismo rampante, la ecología, como nueva motivación política, por nombrar lo cotidiano, nos obligan a repensar nuestro país y su organización política en relación con el mundo y el momento presente.

En 1886 éramos un país anclado en su tradición española y católica. Al terminar el siglo XX, Colombia es un país en marcha, en proceso de cambio.

Ante estos hechos, es evidente el vacío constitucional, mal llenado por una jurisprudencia miope o esterilizante y unas prácticas improvisadas y oportunistas, o por mutaciones deformantes y destructoras, como la proliferación de las facultades extraordinarias que acabaron con el Congreso-legislador o el estado de sitio convertido en régimen ordinario.

2. El sistema económico va de la mano con el régimen político. Un orden político es precisamente la fórmula para estatuir o decidir, para distribuir el poder y la riqueza, y para valorar y determinar prioridades en una sociedad. La forma de organización del poder económico debe ser nítida, delimitando bien el campo entre el sector público y el privado, lo individual y lo social.

Pues bien. Parece indispensable que en nuestra constitución se definan con exactitud estas tres cuestiones:

1a. El artículo 32 se presta a confusiones en cuanto a la determinación del régimen económico por la mezcla de principios y conceptos compatibles.

2a. En el mismo sentido, es imperativo buscar fórmulas más rigurosas de determinación del patrimonio de la nación respecto de los recursos naturales renovables y no renovables, a fin de poder regular su utilización y la mejor administración de los bienes fiscales.

3a. Es ineludible volver sobre las normas referentes a la garantía de la propiedad y a la autorización para expropiar.

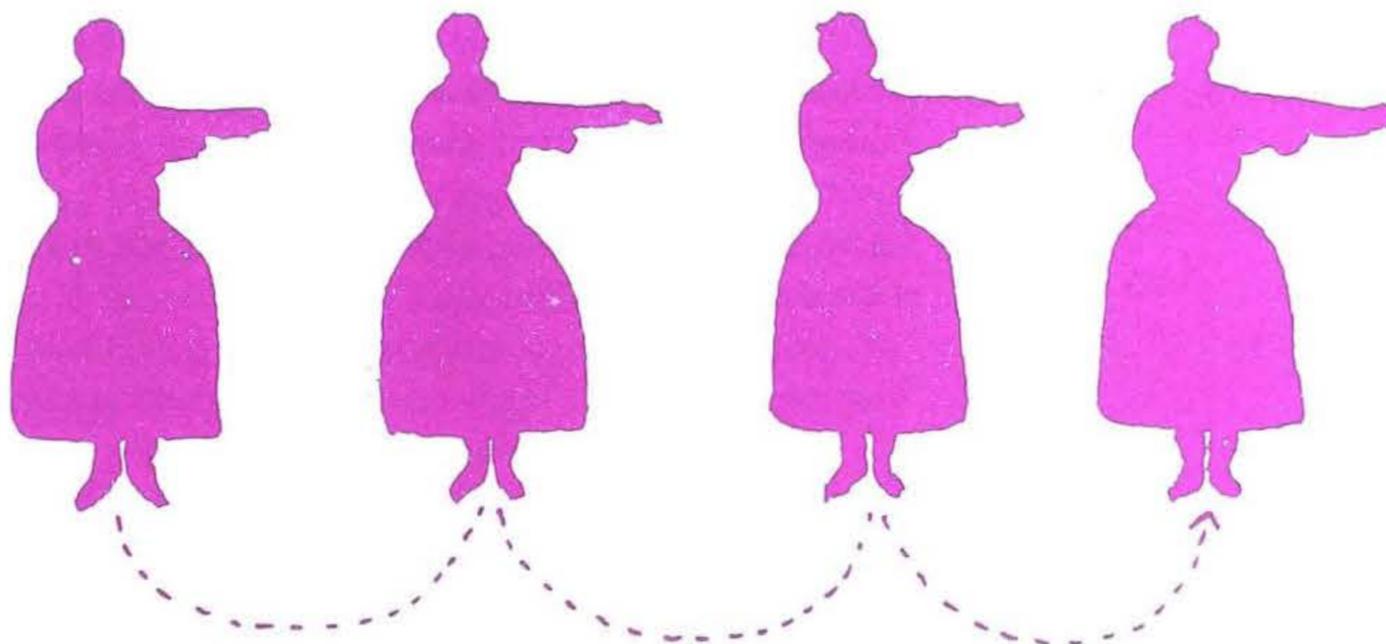
4a. También se requiere una modernización del régimen constitucional en lo atinente a la dirección económica estatal y en especial de la moneda y de la banca, reafirmando el *ius monetandi* del Estado, e incorporando a nivel constitucional las entidades que, como la Junta Monetaria y el Banco de la República, tienen la rectoría de estas cuestiones, a más de la Superintendencia de bancos, seguros y empresas financieras que operan con fondos del público,

para un mejor reordenamiento de este sector económico que tantos problemas ha generado en estos tiempos.

Quizá deban igualmente elevarse el rango de ente constitucional el Consejo de Política Económica y Social, reformarse las disposiciones sobre la Comisión de Planes de Desarrollo Económico y Social, por inoperantes, y revisarse las referentes a la emergencia económica, tan contradictoriamente interpretadas por la Corte Suprema de Justicia, en orden a concretar los poderes gubernamentales en tal situación, sobre todo en materia tributaria.

3. Cuando se pone en el centro del sistema político al hombre, a la persona humana, como lo han hecho las más recientes cartas constitucionales, el capítulo principal es el estatuto que le permite llevar a plenitud sus facultades, hacerse, libremente, pero con responsabilidad, en correspondencia con la comunidad a que pertenece.

Han sido afortunados los avances del derecho humanitario. Son múltiples las cartas que lo han desarrollado normativamente y numerosas y fuertes las organizaciones que se ocupan en vigilar su cumplimiento. Ya existen en



Europa y América cortes que conocen de las violaciones de los derechos humanos, y las personas naturales reconocidas, para estos efectos, como sujetos de derecho internacional.

A tal punto se ha progresado, al menos en el plano jurídico, que ya se habla no sólo de derechos políticos, económicos, sociales y culturales, sino de una “tercera generación de derechos”, los requeridos por la humanidad de finales del siglo XX, para enunciar como tales, entre otros, el derecho a la paz, al desarrollo, a la preservación del ambiente y a la conservación del patrimonio cultural que el hombre ha hecho en la historia.

De ahí que sea conveniente que la constitución colombiana, aunque contiene lo esencial, capte esta saludable evolución. En tres facetas: que incorpore en el título III algunos de los derechos últimamente reconocidos, que se preocupe más por los de carácter colectivo, y que equilibre su regulación con la adición de una tabla de deberes.

4. Una constitución, en definitiva, es una fórmula de convivencia, una organización para la convivencia en una situación concreta. Señala, al tiempo, los

límites del poder y de la libertad. Su éxito está en lograr un equilibrio de poder entre los elementos sociales dominantes, actuantes, en un momento dado, el mínimo de consenso general sobre la fórmula de reparto de poder para lograr la relativa estabilidad que es alcanzable en la política, cuyas soluciones siempre son provisionales. Equilibrio que no puede excluir a quienes no tienen representación, riqueza ni fuerza, para que no sea precario.

En tres principios se puede resumir la esencia de un régimen político. Uno de legitimidad y continuidad que asegura la conservación, reproducción y reforzamiento del sistema. Otro de impulsión, dinámico, promotor de las transformaciones, encargado de proyectar el porvenir. Y un tercero que controla a los dos anteriores y los balancea, moderando los excesos de uno y otro.

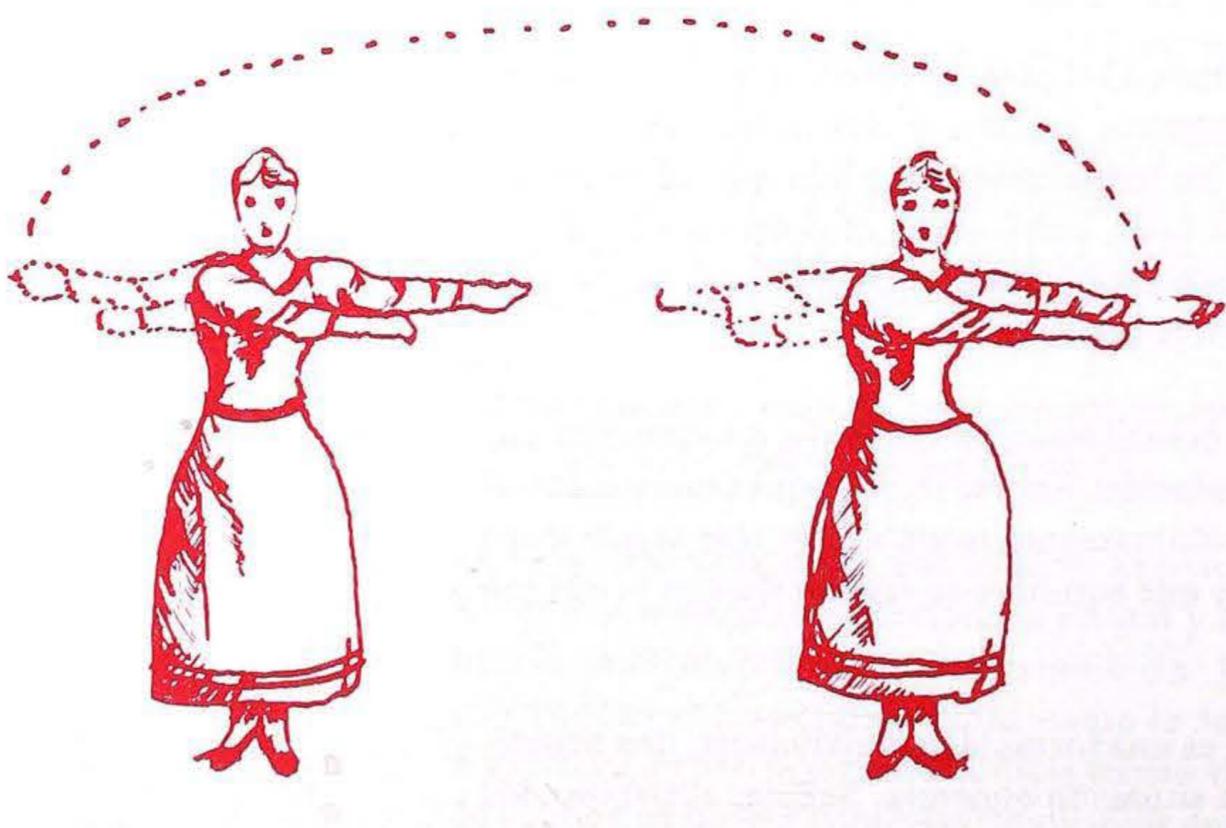
Cada uno de estos principios está animado o es puesto en acto por una fuerza social de las concertadas en torno al proyecto político propuesto por cada constitución. La nuestra está urgida de redefinir estas tres cuestiones.

Propósito que se podría traducir en tres tendencias transformadoras: el injerto del poder popular en el sistema, mediante mecanismos de democracia directa, renovando la legitimidad, y dejando que las grandes opciones sean decididas por la nación; calificación y refinamiento de las instancias de decisión técnica en los campos económico, cultural y social, en el seno de los cuerpos representativos, y remodelación del poder presidencial conformando una dirección menos personalista, un tanto colectiva, de gabinete, sin parlamentarismo.

En fin, un sistema mixto, de todas las clases, en que se redistribuyan el poder y el bienestar disponibles.

IV

Por otro lado, en un corte de cuentas como éste, no se pueden tampoco ocultar las deformaciones; falseamientos, desgastes, violación, incumplimiento y aun perversión de algunas de las instituciones constitucionales de 1886, ni pasar por alto fenómenos como las mutaciones institucionales, producidas no por reformas expresas sino por la práctica política. Para dar idea de estas transformaciones se indican las más notorias, producidas unas por incumplimiento



intencional de la preceptiva constitucional, y otras por el falseamiento, el abuso, el deterioro y aun la perversión de los mecanismos previstos en aquella.

Se ilustra esta situación enunciando las de más hirientes consecuencias: el agotamiento del estado de sitio como mecanismo defensivo del orden público; el abuso de las facultades extraordinarias por medio de las cuales el Congreso traslada la función legislativa al gobierno; la torcida utilización que se da a los auxilios fiscales votados por el Congreso; la no integración de la comisión del plan de desarrollo económico y social por parte del Congreso; la creación de departamentos más por razones electorales, que de técnica administrativa; la autorización, ya crónica, de la apertura de créditos presupuestarios adicionales que desvirtúa cualquier disciplina fiscal; la jurisdicción penal militar extendida a los civiles.

Y lo más grave: todo el constitucionalismo social quedó escrito. Hay una constitución aplazada, una constitución utópica, implícita, que no hemos realizado como justicia social pendiente, como protección especial de las clases proletarias, en los términos del artículo 32, y como cumplimiento de los deberes sociales o de solidaridad de los particulares, según el artículo 16, o como la función social de la propiedad, al tenor del artículo 30.

Y algo más: hay situaciones nuevas que escapan a las viejas regulaciones. Por nombrar las más visibles, mencionaremos éstas: la parálisis en los servicios públicos; los paros cívicos y las "marchas populares", como medios no institucionalizados de reclamación y protesta; el abstencionismo electoral invencible, debido no se sabe si a la apatía o al rechazo; la presencia de formas de lucha antisistema, a veces de origen foráneo, y la desconfianza en las autoridades que ha hecho que los particulares tomen la ley en su mano para hacerse justicia. Hechos que denuncian las fallas del sistema para encuadrar fuerzas sociales nuevas y para atender viejas y actuales demandas colectivas.

V

De modo que el observador atento no puede declararse optimista por la aparente estabilidad institucional sugerida por la vigencia centenaria del estatuto de 1886.



Son dos las razones de un fundado escepticismo: 1a., esa constitución, como se dijo, no ha sido realizada plenamente. Su aplicación formal simula cierto orden, una organización, un estado de derecho andante; pero se trata, es evidente, de una legalidad sin suficiente contenido de justicia, aquel de los preceptos del constitucionalismo social aún no cumplidos; y 2a., por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, cada día se multiplican las expresiones no institucionalizadas de rebeldía e inconformidad: largas marchas de indígenas y campesinos que reclaman derechos elementales y la devolución de sus tierras; huelgas interminables, ilegales, y amenazas de paros generalizados; desfiles de gente que clama por derechos humanos conculcados o en peligro; hechos terroristas, guerrillas urbana y rural que no aceptan los canales de la legitimidad para buscar el cambio. Sin que amnistías ni treguas rescaten seriamente la paz.

O sea, que la cuestión fundamental en el momento no es de forma: sustituir el pragmático modelo "cogobierno bipartidario" de liberales y conservadores por el esquema libresco y mecánico "gobierno-oposición" que enfrenta a mayorías y minorías, asunto secundario que interesa directamente sólo a la clase política, sino la cuestión global de saber si la constitución comprende a toda la nación o excluye alguno de sus actores, lo que justificaría la subversión, y la de determinar si sus mecanismos permiten superar la injusticia pendiente para llegar a soluciones de democracia comunitaria, pues, en caso negativo, habría que declararla caducada.

Desafortunadamente, ninguno de los proyectos de reforma constitucional en curso se orienta hacia el cambio real, el que eliminaría la miseria absoluta, pues plantean cuestiones menores, secundarias, de puro alcance político, que no responden, por tanto, al clamor nacional.

Todo lo cual obliga a mantenernos preocupados por la suerte del país y a replantearnos una y otra vez las interrogaciones puestas al comienzo de este trabajo, no como puntos de reflexión para académicos y constitucionalistas sino como definiciones del inmediato destino de todos los colombianos.

