

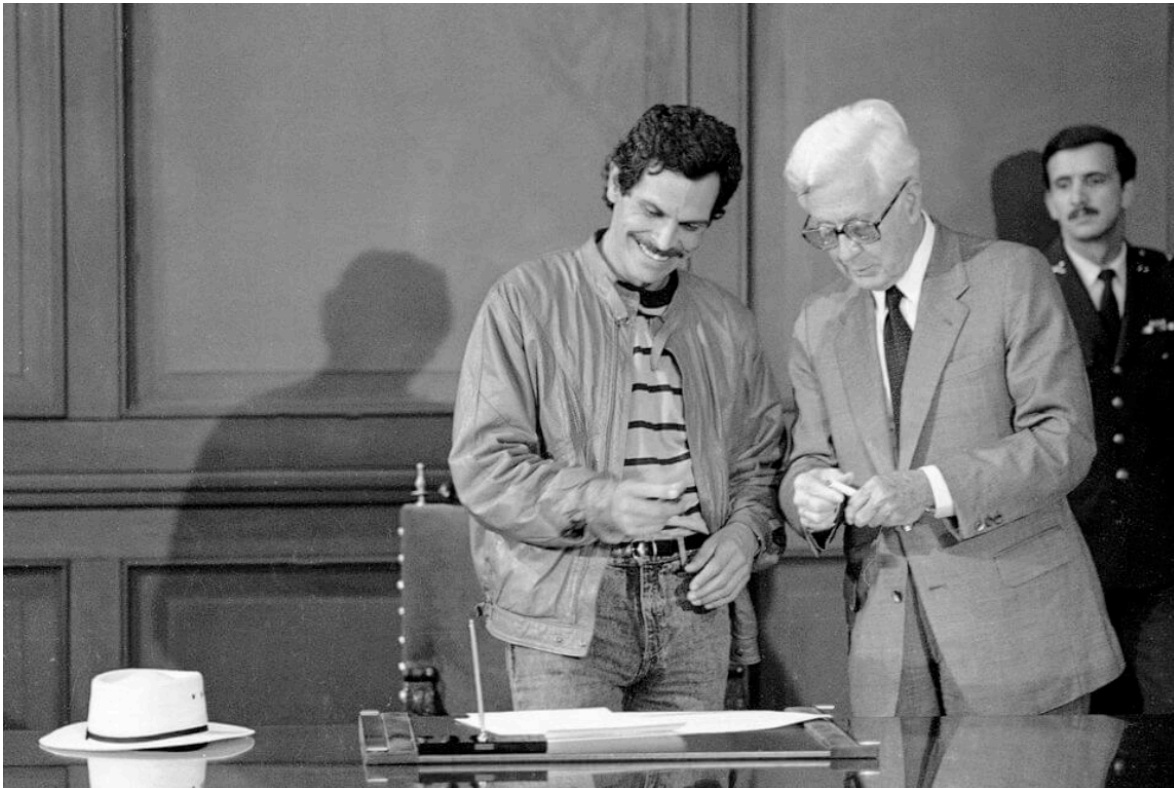


indepaz

Instituto de estudios para el desarrollo y la paz

Treinta años después: ¿Proceso constituyente de nuevo?

Camilo González Posso
Presidente de INDEPAZ
Bogotá D.C. 9 de marzo de 2020



Estamos en el 30 aniversario de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno de Virgilio Barco y el M19, a treinta años del proceso constituyente más importante del Siglo XX y de nuevo se habla en círculos políticos de convocar a una Asamblea Constituyente. Mejor dicho cada vez que hay evidencia de crisis mayores en las instituciones o incapacidad estatal para afrontar conmociones en la justicia, en el orden violento, en la hacienda pública o en las vías para la paz, a alguien se le ocurre que la salida podría ser la convocatoria a reformar la Constitución Política que se gestó entre 1985 y 1991.

Para hacer corta la lista mencionemos sólo las iniciativas más sonadas en estos años turbulentos.

- ✓ En mayo de 2015 todas las altas cortes y el Fiscal General propusieron “la convocatoria a una Asamblea Constituyente de carácter limitado a los temas de justicia”.
- ✓ El presidente Juan Manuel Santos y sus ministros del Interior y de Justicia salieron a decir que no era oportuna la propuesta.
- ✓ Congresistas del Centro Democrático de cuando en cuando han hablado de temas similares, y de otros que estuvieron en el fallido referendo de 2003, como asuntos para una Constituyente y volvieron sobre el tema a raíz de la renuncia del fiscal Néstor H. Martínez en mayo de 2019.



- ✓ El disidente Iván Márquez y su grupo hablaron de un “proceso constituyente abierto... para allanar el camino hacia un escenario de convivencia” cuando anunciaron que volvían a las armas.
- ✓ Y el ELN ha balbuceado algunas veces ideas sobre una Constituyente como desenlace final de un dialogo o convención nacional para la paz.
- ✓ Mas recientemente han salido a la palestra con propuestas de constituyente exministros como Fernando Cristo y Álvaro Leyva, cada cual con sus argumentos y motivaciones.
- ✓ También Daniel Quintero, el alcalde de Medellín, le propuso al presidente Iván Duque convocar a una constituyente como salida ante la crisis social y la necesidad de responder a las grandes aspiraciones del paro del 21N y de la movilización que continua.

En cada uno de estos momentos se han escuchado las voces de los custodios de la Constitución de 1991 que salen a advertir que lo urgente no es reformar la carta política sino ejecutarla. Argumentan que no hay condiciones para mayorías democráticas que hagan una tarea de fortalecimiento del Estado Social de Derecho o que se podría abrir una caja de pandora con probabilidad de mayores retrocesos y peores avances del autoritarismo neoconservador. Por estos lados y con distintas tonalidades hemos escuchado a Antonio Navarro, Fernando Carrillo, Fernando Cepeda, Armando Novoa, Humberto de la Calle, Angélica Lozano, Catalina Botero, ... para mencionar sólo a quienes fueron protagonistas en 1990 y 1991.

Parece que con distintos argumentos los proconstituyente de ahora y los críticos de esa supuesta urgencia coinciden en que a estas alturas Colombia necesita una nueva ola de renovación constitucional. Unos, siguiendo el discurso del uribismo, piensan que hay que “refundar la patria” revolcando el orden constitucional vigente desde 1991, y otros reconocen que con las 41 reformas y centenares de leyes restrictivas de garantías y derechos, aunque se mantiene el esqueleto, se ha desfigurado mucho del Estado Social de Derecho, de su proyección humanista, verde y hacia la democracia participativa.

A Álvaro Gómez Hurtado al salir del Capitolio de la Republica ese 4 de julio de 1991, minutos después de haber proclamado la nueva constitución, le escuchamos decir “hemos cambiado la Constitución pero no el régimen”. Y en efecto “el régimen” se ha encargado en estos 30 años de meter micos hasta el punto de que sólo una re - vuelta constituyente puede restablecer el programa de cambios democráticos anunciado al final del siglo XX.

LA REVOLUCIÓN CONSTITUYENTE ES POSIBLE CUANDO NO SE PUEDE GOBERNAR COMO ANTES

El lio es que un “momento constituyente” que permita un salto en democracia de solidaridad, participativa y de representación - ni corrupta ni corporativa - difícilmente encuentra eco en los actuales poderes públicos.

En los años setenta del siglo pasado se configuró ese “momento constituyente” y se volvió realidad a finales del ochenta y nueve y en el año noventa cuando la crisis obligó a pasar por encima de la Constitución vigente desde 1886. Para matarla se recurrió a uno de sus engendros, el Estado de Sitio; a su amparo y por decreto de excepción, se adornó y legitimó el “golpe constituyente”. Quienes fuimos cómplices y promotores de este hito aprendimos que una constitución no se sustituye por otra sino en un proceso extraordinario y extrainstitucional, que en esa coyuntura fue de revolución pacífica: se respondió con un pacto político a la situación de caos, de guerras cruzadas y violencias desenfundadas.



En estos años se sucedieron eventos excepcionales¹:

- ✓ El movimiento contra la violencia y por la constituyente (1985-1990).
- ✓ El Diálogo Nacional gobierno – M19 que se pronunció en mayo de 1989 por la Constituyente para la paz, con el apoyo de la mesa directiva del Congreso de la República, partidos y grupos políticos, ex Generales y delegados del M19.
- ✓ El movimiento democrático Todos podemos Salvar a Colombia desencadenado después del homicidio de Luis C Galán y de decenas de opositores a la ofensiva de las mafias dentro del Estado.
- ✓ El llamamiento del M19 a un pacto de paz en una constituyente desde abajo, lanzado el 14 de diciembre de 1989 en respuesta al fracaso de la reforma política concertada para permitir plebiscitos y constituyentes. Fue hundida por el gobierno con el argumento de frenar la no extradición que hacia carrera en un Congreso con gran influencia del narcotráfico.²
- ✓ La séptima papeleta en marzo de 1990 promovida por los estudiantes, grandes medios de comunicación, sectores políticos galanistas, el Movimiento Salvación Nacional encabezado por Álvaro Gómez H y por la AD M19 en la campaña electoral de Carlos Pizarro a la alcaldía de Bogotá en ese mes de marzo.
- ✓ El plebiscito de hecho por la convocatoria de la Asamblea Constitucional realizado simultáneamente con las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990.
- ✓ Las sentencias de la Corte Suprema que le dieron valides a los decretos de Estado de Sitio que permitieron expresiones de soberanía popular a favor de la convocatoria a una asamblea constituyente.³
- ✓ El Pacto Político para la convocatoria a la Asamblea que se firmó el 2 de agosto de 1990 firmado por todo los poderes del Estado, los partidos políticos gobernantes y la AD M19.
- ✓ El voto de refrendación del pacto y elección de los constituyentes el 9 de diciembre de 1989.

En 1989 y 1990 la crisis nacional, institucional, política y de violencias incontroladas, llegó a su máximo nivel en el periodo post Frente Nacional. El régimen del Estado de Sitio o Estado de Guerra Permanente, fue desbordado. La guerra de los carteles en contra de la extradición y por profundizar la captura del Estado generalizó el terrorismo urbano, el sicariato y el asesinato de jueces, periodistas, políticos y miembros de la fuerza pública.

En los años setenta se fortalecieron las fuerzas de oposición democrática, en medio de la crisis de legitimidad de los gobiernos después del robo de las elecciones de 1970, del Acuerdo de Chicoral impulsado por los terratenientes en 1972 contra del reformismo agrario, del Paro Cívico Nacional de 1977 y en contra de la Dictadura del Estado de Sitio que seguía orquestada por los gobiernos de López y Turbay con su Estatuto de Seguridad. En ese contexto, y bajo la influencia de procesos en Nicaragua y El Salvador, se fortalecieron las guerrillas en Colombia, también los paramilitares y las políticas de seguridad nacional animadas por Estados Unidos.

El gobierno de Belisario Betancur intentó dar salida a la crisis creando un escenario para la solución negociada del conflicto armado, acomodando el discurso a nuevos alineamientos en el plano

¹ Ver mayores desarrollos en González C, 2012, Memorias de la democracia: 20 años de la Constituyente de 1991,

² Esta declaración está citada en el libro Bogotá Ciudad Memoria publicado por el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación en 2013.

³ La Sentencia de la Corte Suprema de Justicia el 3 de mayo validó el Decreto Legislativo 927, y la Sentencia del 24 de agosto de 1990 consideró el voto mayoritario del 27 de mayo como un acto de soberanía popular, y le dio carácter de Constituyente Soberana a lo que se había pretendido como Asamblea Constitucional.



internacional, pero naufragó en medio de fracturas con los militares y sectores claves del poder económico y del bipartidismo. Su desenlace fue la tragedia del Palacio de Justicia determinada por la toma delirante realizada por el M19 y la retoma a sangre y fuego impuesta por las Fuerzas Armadas con la complicidad y omisión del mismo gobierno.

En los ochenta, y sobre todo después del colapso del gobierno de Betancur, se vivió en Colombia una época atroz, la del genocidio de la UP, el terrorismo desenfrenado de Pablo Escobar y sus aliados, los magnicidios que incluyeron los asesinatos de Rodrigo Lara, Low Moutra, Jaime Pardo Leal, Luis Carlos Galán, Fidel Cano, José Antequera, de centenares de funcionarios judiciales e incluso de personas poderosas que se oponían a que el narcotráfico pasara de ser un aliado subordinado de empresarios, políticos, presidentes y militares a ejercer el control visible del Estado.

El gobierno de Barco pretendió recuperar el control de la situación con su gobierno de partido, renovando la estrategia de seguridad y lucha contra los carteles y manteniendo el Estado de Guerra. Pero las diversas violencias cruzadas y entrecruzadas continuaron y se expresaron en la declaratoria de guerra al Cartel de Medellín y a su influencia en el Congreso y en otras instituciones del Estado.

En estas circunstancias, cuando se había reanudado la guerra contrainsurgente, irrumpen dos procesos de gran calado y respaldo nacional: la respuesta democrática contra las mafias y su violencia (encabezada por la juventud y por el Nuevo Liberalismo) y la decisión del M19 de dejar las armas y pasar a la lucha política. En los desarrollos y convergencias de la movilización contra el terrorismo narcotraficante y el proceso por una paz negociada, aunque parcial, es que se abre camino la alianza por la convocatoria a una constituyente de la cual pasó a ser parte central el gobierno, primero con Barco y después con Gaviria.

A los 30 años de ese proceso constituyente es bueno recordar lo que dice Otty Patiño, excomandante del M19 y constituyente en 1991 y que yo también menciono en el libro *Bogotá Ciudad Memoria*:

“La Constitución que hoy nos rige se debe, en buena parte, a la iniciativa del exguerrillero Carlos Pizarro. En diciembre de 1989, después de casi un año de negociación con el Gobierno Nacional, de concertación de reformas con el país real y de elaboración de acuerdos con el país político, el Congreso de ese entonces fue incapaz de sacar adelante el acuerdo pactado con el M-19 en las Mesas de Análisis y Concertación, ya validado por el Ejecutivo y por los partidos políticos ... Fue entonces cuando Pizarro lanzó la iniciativa de convocar a una Asamblea Constituyente. Así lo manifestó mediante comunicado público, el 14 de diciembre de 1989 y lo reiteró en el nuevo compromiso firmado el 31 de enero de 1990 con los precandidatos liberales a la Presidencia de la República.” (El Espectador, 2 de julio de 2011).⁴

Se dio una coyuntura de crisis del Congreso, del clientelismos, de los partidos copados por el narcotráfico, de movilizaciones multitudinarias, de modo que por la mitad del régimen y sus poderes irrumpió la Asamblea Constituyente.

¿REFORMA O SUSTITUCIÓN CONSTITUCIONAL AHORA?

⁴ Patiño O, 2011, El Espectador del 2 de julio de 2011. Tomado de <https://www.elespectador.com/content/%C2%BFsigui%C3%B3-la-barbarie-o-se-cre%C3%B3-un-estado-social-de-derecho> Recuperado el 9/03/2020.



“Sacar esos acuerdos de La Habana de la Constitución”, “ir a un Estado Comunitario”, “reducir las cortes a una sola”, “eliminar la llamada consulta previa que es un freno al desarrollo”, “pasar a un Congreso de la República que tenga una sola Cámara”, “eliminar abusos con la tutela”, etc, etc, son algunos de los enunciados reformistas de los sectores más radicales de la ultra que quiere una nueva constitución. Del otro lado la lista de reformas que se proponen para una Constituyente incluyen reformas a la justicia, al sistema electoral, democratización de los medios de comunicación, mayor control civil de la Fuerza Pública, independencia de la Policía Nacional con respecto a las Fuerzas Armadas, mayor protección ambiental, de las zonas forestales y territorios colectivos, entre otros.

Temas para reformas constitucionales hay y sobran de modo que la primera discusión es si se tramitan en una Asamblea Constituyente o se sigue la vía del Congreso. La pregunta es si estamos en el momento de esa Constituyente, si existen las condiciones para convocarla desde un pacto democrático. O en su defecto: ¿cuáles serían las condiciones políticas para convocar a una Constituyente que apruebe reformas para ampliar la democracia, el Estado Social y las vías de construcción de la paz?

Muchos han recordado que la Constitución Política de 1991 estableció sólo tres vías para su reforma y canceló toda posibilidad de suicidio o sustitución por otra Carta Política. Si se trata de reformas en una constituyente los pasos están en Título 3, artículo 376.

Artículo 376. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine. Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.

Esto significa que se requiere un amplio pacto político en el Congreso de la República para que se pueda llegar a una constituyente que siempre deberá ser de reformas parciales, que no desnaturalicen la Constitución vigente. Todos los asuntos de procedimiento se definen en el Congreso con mayorías y luego pasan a control constitucional y en las urnas se requiere el umbral suficiente de votos para poder entonces llamar a la elección de los constituyentes.

No es asunto fácil lograr ese pacto por la constituyente si es promovido por fuerzas independientes y de oposición y si no se propone en una coyuntura de crisis que obligue a los poderes fácticos, los de la economía, los medios, las maquinarias, las mafias y el clientelismo, a preferir un salto al vacío en lugar de seguir manipulando votaciones en el Congreso y preparando el fraude en cada elección presidencial o a corporaciones públicas.

Hoy, para las legislaturas de 2020 y 2021, ya han preparado un primer pacto legislativo entre los partidos de la coalición de gobierno que incluyen al Centro Democrático, Partido Conservador, Cambio Radical y la mayoría del Partido de la U. Están en fila, esperando su cuota de poder y de contratos algunos liberales sin curul. Según ha informado el mismo Germán Vargas LL, el acuerdo que ya está firmado entre todos estos incluye reforma a la justicia, a la salud, del sistema electoral, al ordenamiento territorial, a las corporaciones regionales, al estatuto fiscal para entes territoriales. Con los grandes grupos y multinacionales han acordado ya su paquete de reformas que incluyen la laboral, pensional y, como tema urgente, acabar definitivamente con la consulta popular en casos



indepaz

Instituto de estudios para el desarrollo y la paz

minero energéticos y con “las consultas previas, que tiene paralizado el desarrollo de muchos sectores productivos de nuestro país” (ver <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/se-inician-las-sesiones-del-congreso-columna-de-german-vargas-lleras-470108>)

Si les cuaja ese pacto de gobernabilidad y logran mayorías en el Congreso, no parece creíble que para sus proyectos vayan a aprobar la convocatoria a una Asamblea Constituyente que requiere dos y hasta tres años para tramitar una reforma. Y menos van a permitir las mayorías en Senado y Cámara para una Constituyente social democrata o con visos de liberalismo social. La fractura de ese bloque neoconservador, autoritario en política y neoliberal en economía, es una condición necesaria para promover cualquier reforma democratizante e incluso de implementación de buena fe de los Acuedos de Paz.

De manera y suerte, como decía Sancho Panza, que una Constituyente de paz, democracia y bienestar, no está a la vuelta de la esquina. Se puede imaginar una de marca mayor en esta década de los 2020s pero se necesitaría un momentum constituyente con algunos ingredientes de lo ocurrido en 1990 en Colombia y en las décadas siguientes en varios países de América Latina: Multitudinarias movilizaciones, crisis sin salida en el régimen, radicales apuestas para terminar todas las guerras y guerritas que quedan, frente político mayoritario desde la izquierda al centro – derecha, derrotas electorales a la ultra derecha y aislamiento total a la continuidad de cualquier lucha armada por poderes pequeños o grandes. Todo eso, o un poquito menos, se necesita para hablar en serio de este tema.

camilogonzalezposso@gmail.com