

**D**urante los veinte años de vigencia de la actual Constitución no se habían contado detalles sobre los antecedentes ni el desarrollo de las deliberaciones de tan controvertida Asamblea de 1991. En esta nueva obra de Óscar Alarcón Núñez, *La cara oculta de la Constitución del 91*, el autor realiza una rigurosa investigación que se inicia con el secuestro de Álvaro Gómez Hurtado cuyos hechos condujeron a la desmovilización del M-19. Alarcón demuestra, basado en documentos, que la llamada *Séptima Papeleta* no fue jamás contabilizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil; y revela además detalles hasta hoy desconocidos de cómo la Corte Suprema de Justicia declaró la exequibilidad del decreto que permitió la convocatoria de una Asamblea Constitucional. Al referirse a las deliberaciones de esa Asamblea convertida en Constituyente, el cronista relata la manera como se aprobaron los más polémicos artículos de la Carta y desvela las conversaciones de muy alto nivel que condujeron a la revocatoria del Congreso. Otro valioso aporte de este trabajo de investigación es la presentación a doble columna de los artículos como originalmente fueron divulgados, enfrentados aquí a los textos corregidos y publicados como definitivos.

LIBRERIA NACIONAL  
LA CARA OCULTA DE LA  
POLITICA COLOMBIANA  
EDITORIAL PLANETA COLOMBIANA  
FLU 273792  
20/08/2011  
CONSIGNACION  
9 789584 226952 \$39.000 TEMHOY

temas'de hoy

ALARCÓN NÚÑEZ

# La cara oculta de la Constitución del 91



Alarcón Núñez y Navarro, proclaman al unísono  
la exequibilidad al decreto de Huelgas. De ahí la confusión

temas'de hoy

**La cara oculta  
de la Constitución  
del 91**

Caricatura de cubierta: Héctor Osuna  
 Caricaturas interiores: Héctor Osuna y Otty Patiño

© Óscar Alarcón Núñez, 2011  
 © Editorial Planeta Colombiana S. A., 2011  
 Calle 73 N.º 7-60, Bogotá

Primera edición: junio de 2011

ISBN 13: 978-958-42-2695-2  
 ISBN 10: 958-42-2695-9

Impreso por: Printer Colombiana S. A.

Este libro no podrá ser reproducido, ni total ni parcialmente,  
 sin el previo permiso escrito del editor.  
 Todos los derechos reservados.

Presentación .....	9
PRIMERA PARTE	
Capítulo I El secuestro de Álvaro Gómez.....	17
Capítulo II La Corte y la Séptima Papeleta.....	23
Capítulo III El triste final de los líderes.....	37
Capítulo IV Barco: técnico y manzanillo.....	41
Capítulo V La disputa conservadora .....	47
Capítulo VI La Operación Avispa y el sancocho.....	51
Capítulo VII Las Cortes y las Constituciones.....	63
SEGUNDA PARTE	
Capítulo I La instalación de la Constituyente.....	73
Capítulo II Presidencia tripartita .....	77
Capítulo III Enfrentamiento del Consejo de Estado y la Constituyente .....	83
Capítulo IV Secuestros y extradición .....	87

Capítulo V	La reelección presidencial.....	99
Capítulo VI	Dios, la Iglesia y los matrimonios .....	109
Capítulo VII	La Vicepresidencia.....	117
Capítulo VIII	Santafé de Bogotá.....	125
Capítulo IX	La moción de censura .....	127
Capítulo X	Las leyes estatutarias y las orgánicas .....	131
Capítulo XI	La tutela .....	135
Capítulo XII	El Banco de la República .....	139
Capítulo XIII	La Cámara única.....	143
Capítulo XIV	El Defensor del Pueblo .....	149
Capítulo XV	Los departamentos .....	155
Capítulo XVI	La revocatoria del Congreso.....	163
Capítulo XVII	La Comisión Codificadora.....	175
Capítulo XVIII	López y la Constituyente.....	183
Capítulo XIX	Páginas en blanco.....	193
Capítulo XX	La sanción y Händel .....	201
Capítulo XXI	La Constitución de Estados Unidos .....	203
Capítulo XXII	La integración de la Constituyente .....	205
Capítulo XXIII	Las Comisiones.....	207
Capítulo XXIV	La Constitución a doble columna.....	211
Capítulo XXV	Después de la Constituyente.....	225
BIBLIOGRAFÍA .....		229

En nuestro país las constituciones han estado dirigidas a un gobernante, tanto para bien como para mal. La de 1830 se expidió para Bolívar, pensándose en una gran nación como la que él había soñado, sin los poderes omnímodos de la constitución boliviana que buscó implantar en el sur del continente y sin la dictadura que asumió y que tanto disminuyó su prestigio. La Constitución de 1886, que estuvo inspirada en la de 1830, tenía que aprobarse para complacer a Núñez después de haber enterrado el federalismo. En cambio la de 1853 la expidieron los gólgotas contra Obando, que era draconiano, heredero de Santander, gran guerrero, mal gobernante y a quien la historia le ha creado la leyenda de haber sido el autor intelectual de la muerte de Sucre. El propósito de esa Carta era debilitar al máximo los poderes centrales y otorgar a las provincias la autonomía que significara la libertad de legislación. Esto condujo a la desarmonía entre los poderes públicos, la consiguiente caída del presidente y el golpe de José María Melo. La Constitución de 1863 la hicieron contra Mosquera a pesar de que fue quien organizó la Convención de Rionegro luego de haber ganado la guerra contra Mariano Ospina Rodríguez. Pero por ironías de la vida, como anota Tulio Enrique Tascón, el resultado de las dos primeras constituciones citadas condujeron a regímenes autoritarios, y las dos últimas llevaron a tan importantes caudillos al banco de los acusados,

confirmándose así la frase de Julio Arboleda: “En esta nación valiente y orgullosa, tan fácil es pasar del destierro al solio, como del solio a la barra del Senado”.<sup>1</sup>

De las reformas constitucionales del siglo XX puede predicarse lo mismo: la de 1910 se hizo contra el general Reyes, mientras que la de 1936 fue para Alfonso López Pumarejo y de la 1968 para Carlos Lleras Restrepo. El primero se marchó al destierro y los dos últimos pasaron a la gloria.

La Constitución de 1991, en cambio, si bien se hizo con el impulso del gobierno de César Gaviria Trujillo, no puede decirse que se redactó para él, tanto que una de sus normas más importantes fue aquella que prohibió la reelección presidencial. Igualmente se ratificó la elección popular de alcaldes y se extendió a la de gobernadores a pesar de que el M-19 propendía a que desaparecieran esos entes territoriales. Se estableció la llamada *democracia participativa* en detrimento de los poderes centrales. La provincia también se benefició económicamente con un alto porcentaje de participación en las transferencias y las regalías, que gobiernos y congresos posteriores han disminuido con reformas constitucionales. La Constituyente, por lo demás, puso distancia con la administración Gaviria. El proyecto de su gobierno ante esa asamblea, que simplemente enmendaba la Constitución de 1886, ni siquiera fue el primero, fue uno más. Sólo se permitió la presencia de uno de sus ministros, y cualquiera otro funcionario de su administración podía ir únicamente por invitación.

Por primera vez en nuestra historia constitucional hubo una asamblea heterogénea que resultaba una fotografía del país. Había un ex presidente, Misael Pastrana Borrero; dirigentes liberales, como Horacio Serpa; conservadores, como Álvaro Gómez; hijos de ex presidentes, como Carlos Lleras de la Fuente, Mariano Ospina Hernández y el mismo Gómez; ex cancilleres y ex ministros,

ex embajadores, ex guerrilleros, sindicalistas, periodistas, poetas, futbolistas, indígenas, mujeres... En fin, todo el país, con sus virtudes y sus defectos.

Por ejemplo, un constituyente, que había sido comandante del EPL en el Urabá, reveló que como tal participó en varios actos de “recuperación bancaria”.

—¿Y qué es eso? —le preguntó uno de sus colegas.

No tenía cómo responder, no encontraba las palabras, no hallaba una actividad que se asimilara a la que cumplía antes de llegar a esa asamblea. Después de muchas vueltas y revueltas el constituyente inquieto, aquel que le había preguntado, dedujo que su colega participaba en eso que en el lenguaje común se llama “asalto bancario” y que ellos, en su jerga, consideran una “recuperación bancaria”.

Todos esos personajes tuvieron cabida en la Constituyente. Ahora, si lo que se hizo fue bueno o malo, si cubrió o no las expectativas, si contribuyó a la paz o perpetuó la guerra, si fue una panacea para los grandes conflictos nacionales, o si en algo contribuyó, es otro problema; pero por lo menos sirvió para desmovilizar grupos subversivos como el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT.

Esa Asamblea fue resultado de un largo proceso iniciado durante el gobierno de Virgilio Barco ante la necesidad de buscar una reforma que respondiera a la grave situación de orden público del país. Intentos de hacer enmiendas constitucionales fallaron una y dos y hasta tres veces, y sólo después de un proceso discutible que promovieron unos estudiantes por medio de lo que llamaron “Séptima Papeleta” se pudo asumir el reto de convocar y reunir una Asamblea, que pasó de Constitucional a Constituyente.

¿Se excedió en sus facultades? También. A pesar de que el propósito inicial era el de hacer enmiendas a la Constitución de 1886, terminó enterrándola no desde el balcón de Palacio, como lo hizo Núñez con la de 1863, sino en medio de la humareda de los constituyentes en el Centro de Convenciones del Centro Internacional de Bogotá. Pero lo más grave es que hizo lo que la clase política de la época no le perdonó: revocó a los congresistas a pesar de que el

<sup>1</sup> Tascón, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Cátedra Ltda. Bogotá, 1951, p. 79.

Acuerdo Político que se suscribió previamente a la convocatoria decía en forma expresa que ella no podía modificar “el período de los elegidos en este año” (1990).

¿Que tuvo un origen espúreo? Tal vez. ¿Pero cuál de nuestras constituciones no lo ha tenido? Nuestras primeras Cartas constitucionales nacieron de la Independencia y de las guerras. Basta citar ejemplos: la de 1853 murió con el golpe de estado del general José María Melo y de allí nació la de 1858, que a su vez murió con la guerra que dirigieron Mosquera, Obando y Juan José Nieto contra Ospina Rodríguez y que dio origen a la Constitución de 1863 que murió en la batalla de La Humareda y en el balcón de Palacio. Y finalmente la de 1886 falleció de vejez y casi que de muerte natural en el Centro de Convenciones Jiménez de Quesada de Bogotá en 1991.

Aparentemente en 1990 había un gran entusiasmo por la Constituyente, pero el pueblo a la hora de participar le dio la espalda. O quizá fue porque los políticos son los únicos que saben hacer elecciones y ellos la miraron con desinterés. La votación no llegó ni a cuatro millones, apenas fue de 3.710.557. Como en ese mismo comicio se preguntó si se deseaba la convocatoria de la Asamblea Nacional, por el SÍ votaron 2.788.963 ciudadanos, y por el NO, 74.055. La Alianza Democrática M-19 pasó de 754.740 votos a 992.613, un poco más de doscientos mil votos, pero se redujo del 46% que le auguraban las encuestas al 27,1% (992.613 votos). El Movimiento de Salvación Nacional de Álvaro Gómez Hurtado llegó apenas a 574.411 votos, es decir perdió casi un millón de sufragios, y el liberalismo, que siempre había representado el 51%, quedó reducido al 31,4% pero logró la mayoría de convencionistas, gracias a la llamada *Operación Avispa*. El Partido Social Conservador, que comandaba el ex presidente Pastrana Borrero y que meses atrás representaba el 40% de la votación popular, sólo alcanzó el 10% (236.794 votos). Candidatos ajenos a los partidos obtuvieron el 3, el 4 y el 5 por ciento. El candidato de los estudiantes promotores de la Séptima Papeleta obtuvo un 1,07% (64.711 votos), respetable para ser su debut, pero modesta participación

por ser aquellos los abanderados del movimiento. La sorpresa la dieron los cristianos, que también participaban por primera vez pero sacaron 115.211 votos.

Sin embargo la Constituyente cumplió, pero a su Constitución que nos convirtió en un estado social de derecho y que ahora llega a los veinte años, la vienen desarmando, haciéndole enmiendas que, de seguir así, dentro de muy poco acabarán con su estructura.

Aquí, en este trabajo, se pretende mostrar los hechos que condujeron a la Constituyente de 1991 y revelar los motivos que llevaron a crear algunas instituciones que hoy nos rigen en la nueva Constitución, muchas de los cuales todavía algunos cuestionan y otros no se cansan de elogiar.

El profesor italiano Norberto Bobbio ha dicho que toda Constitución es un tratado de paz. Así lo recordó la Corte Suprema de Justicia cuando le dio vía libre a la Constituyente para volverse soberana y omnipotente. Pero después de veinte años de su vigencia y doscientos años de independencia, nuestro país está aún muy lejos de llegar a ese tratado de paz.

# PRIMERA PARTE

## El secuestro de Álvaro Gómez

El 29 de mayo de 1988, cerca del medio día, Álvaro Gómez y su esposa Margarita salían de la misa a la que acostumbraban asistir todos los domingos a las once de la mañana en la iglesia del Chicó, en la carrera Once entre las calles 89 y 90 de Bogotá. De repente vio a lo lejos a su amigo y vecino Alfonso Palacio Rudas, quien también iba con su esposa Magola. Margarita se había ido con uno de los guardaespaldas a conseguir una medicina en una droguería que estaba ubicada en la esquina de la calle 90. Habían quedado de verse de nuevo con su marido unos metros más al sur, para llegar caminando hasta la calle 85.

Gómez, vestido con pantalón crema, camisa de rayas y chaqueta de pana, se acercó a Palacio, lo cogió del brazo y ambos se saludaron con el cariño y el aprecio con que siempre lo hacían. Se fueron caminando despacio y hablando de la situación del país.

—Yo quisiera ayudar a Barco porque... ¡esto está perdido!  
—comentó Gómez con preocupación y escepticismo.

Palacio, con el movimiento de cabeza que lo caracterizaba, pareció compartir con ese gesto lo que le acababan de decir. Sus ojos, detrás de sus gafas de vidrios claros, pesados y grandes, miraron al interlocutor como deseando decir lo mismo. Siguieron caminando sin prisa, desarrollando el tema, hasta llegar a la carrera Once con la calle 87, junto a una caseta de celaduría del edificio de Seguros



del Estado. Continuaron hablando por unos minutos más y se despidieron, comprometidos a verse después para seguir dialogando sobre la delicada situación del país.

A Palacio y a su señora, que continuaban caminando por la carrera Once, les llamó la atención un carro de color oscuro, el único que se encontraba estacionado allí. Cruzaron la calle 87 y a los pocos segundos empezaron a escuchar una balacera. Él se tiró al suelo, y Magola quería correr pero optó por hacer lo mismo que su marido. Pensaban que se trataba de un atraco, cuando vieron a Gómez luchando por no dejarse meter en el carro negro que tanta sospecha les había despertado. Oyeron una segunda y hasta una tercera balacera y pensaron que lo habían matado. Pero lo vieron nuevamente haciendo fuerza para no dejarse empujar hacia el interior del automóvil.

Los secuestradores eran cinco, todos armados con metralleta. Uno de ellos, joven, cayó al suelo, herido. Juan de Dios Hidalgo Bernal, uno de los guardaespaldas de Álvaro Gómez, fue abatido en la refriega, con dieciséis impactos de bala. El otro, Laurencio Arévalo, como ya dijimos estaba acompañando a Margarita en la droguería.

Eran las 11:45 de la mañana y se acababa de producir uno de los secuestros más significativos de los últimos años en Colombia. Se asegura que en el operativo participaron unas quince personas, distribuidas cinco en el carro negro, otras en un carro rojo, otras dentro de la iglesia y cuatro en dos motocicletas. A esa hora del secuestro, en Portugal donde se encontraba de visita oficial el presidente Virgilio Barco, eran más de las cinco de la tarde, y mientras tanto en Bogotá el ministro de Gobierno en funciones presidenciales, César Gaviria, se preparaba para viajar a Paipa, Boyacá, donde iba a asistir a un seminario sobre la paz.

En ese momento, y durante varios días después, ni el gobierno ni el país se atrevían a hacer apuesta alguna sobre el grupo al que pertenecían los autores del hecho, pero el secuestrado, Álvaro Gómez, medi-

taba con certeza: "Ningún misterio: por el tono de voz y la insistencia en pregonarlo, hay que creer que se trata del M-19".

Sólo hasta el 13 de junio, fecha histórica para el M-19 y también para la familia Gómez, aquel reivindicó la autoría del secuestro. En ese día se cumplían 35 años de la toma del poder por parte del general Gustavo Rojas Pinilla por un golpe de estado contra el presidente Laureano Gómez, y para esa organización la fecha también era significativa por su origen rojaspinillista: se habían constituido, según sus miembros, para reivindicar el robo que le habían hecho al mismo general Rojas y al anapismo en las elecciones del 19 de marzo de 1970. De ahí su nombre, M-19.

Una vez establecida y reconocida la autoría del secuestro, el grupo subversivo canalizó la negociación a través de su comandante Carlos Pizarro mediante dos vías alternas y simultáneas. Una con la Consejería para la Paz a cargo de Rafael Pardo Rueda quien se comunicaba con las FARC a través de un teléfono rojo haciendo puente con Pizarro, y otra con personas amigas de la familia Gómez, como Álvaro Leyva, Juan Gabriel Uribe, Rodrigo Marín Bernal, Felio Andrade, entre otros. El ministro César Gaviria también buscó la mediación de Fidel Castro y con ese propósito viajó a Cuba.

Los primeros contactos con el grupo de secuestradores los tuvo en Panamá Rodrigo Marín Bernal, en ese momento secretario general del Movimiento de Salvación Nacional. En un hotel de la capital panameña, después de dos días de espera, se presentaron a la cita acordada Antonio Navarro y Rosemberg Pabón. Luego de ese acercamiento, que fue el segundo de varios, Marín regresó a Bogotá donde el mismo día debía cumplir una cita para almorzar en el Gran Vatel, un restaurante de vieja tradición situado en una hermosa casa republicana en la carrera Séptima con la calle 70, que había sido de don Agustín Nieto Caballero. El almuerzo se lo ofrecían al ex presidente Julio César Turbay Ayala quienes habían sido sus ministros conservadores, y Marín había ocupado una de las carteras en ese cuatrienio. Como llegó directamente del aeropuerto al lugar, estaba vestido con ropa liviana de tierra caliente y muy

bronceado debido a los dos días en que permaneció bajo el sol alrededor de la piscina del hotel esperando impaciente a los voceros del M-19. Se excusó por su vestimenta, y algunos pensaron que venía de Cartagena. Diana Turbay, la hija del ex presidente, quien también se hallaba allí y había sido su secretaria privada en el gobierno, se le acercó a Marín para saludarlo y aprovechó para preguntarle de dónde venía tan bronceado. Por algo la hija del ex presidente además de lista tenía sangre y espíritu de periodista, tanto así que por andar en la búsqueda de una noticia, murió asesinada.

—Rodrigo, ¿y usted por qué está así? ¿De dónde viene?

Marín le comentó de su gestión y del buen ánimo que tenían los del M-19 para conversar, reinsertarse y entregar sano y salvo a Álvaro Gómez. Diana, entre sorprendida y esperanzada por la suerte que podía tener el jefe conservador, le pidió autorización para que luego del almuerzo hablara con su papá y le contara detalles de su misión. Marín no tuvo objeción y en el encuentro acordaron que el ex presidente Turbay se entrevistara con el presidente Barco. De esta manera comenzaron las conversaciones del M-19 con el consejero Pardo Rueda. Aquel, en una declaración conocida el 30 de junio, expuso once puntos para la liberación de Gómez, dentro de los cuales figuraba un cese bilateral del fuego por sesenta días y la realización en el país de una reunión, o *cumbre* como ellos la definían, con participación de todos los sectores de la sociedad, incluidos el M-19 y el gobierno.

Gracias al tino con el cual el presidente Barco manejó la situación, la reunión se realizó en Panamá sin representantes del gobierno. Antes de conocerse esta decisión del mandatario, y ante los rumores que circularon de que se iban a aceptar las pretensiones de los secuestradores, el ministro de Defensa, Rafael Samudio Molina, al llegar al segundo piso de la Presidencia cumpliendo el llamado que le habían hecho, y antes de acercarse a escuchar a alguien, manifestó enfáticamente que las Fuerzas Armadas no iban a permitir, por ningún motivo, que la negociación de un secuestro, por muy importante que fuera el secuestrado, culminara con una suspensión

de operaciones militares o un cese el fuego, así fuera temporal. Barco interrumpió tranquilamente la exposición y le mostró la conclusión, que ya estaba escrita. El ambiente se distensionó.

Finalmente el 14 de julio, en la sede de la Nunciatura Apostólica en Ciudad de Panamá, se llevó a cabo la reunión entre integrantes del M-19, encabezados por Antonio Navarro Wolf, y una comisión de representantes enviados de diferentes sectores de la actividad nacional, entre ellos voceros de gremios, de los partidos, de las centrales obreras y de la Iglesia. Asistieron con la salvedad de que lo hacían a título personal. Entre ellos estuvo Ernesto Samper Pizano.

Al final de la reunión se expidió el siguiente comunicado:

Las personas reunidas en la Nunciatura Apostólica de Panamá, con el ánimo de encontrar los caminos que conduzcan a una sociedad más equitativa, a la preservación de los derechos humanos y a la reconciliación entre los colombianos, declaran:

1.º El compromiso de participar —e invitan a las distintas fuerzas sociales a tomar parte— en una reunión cumbre en el territorio colombiano, la cual se celebrará el 29 de julio de 1988.

2.º Resaltar la condición indispensable de que dicha reunión se realice con base en el temario concreto, el cual será preparado por una comisión integrada entre otros por siete representantes o miembros de los siguientes sectores: uno del partido conservador, uno del partido liberal, uno de la Unión Patriótica, uno de la CUT, uno de los gremios de la producción, uno de los movimientos guerrilleros y uno de la Iglesia; esta comisión tendría su sede en Bogotá y se reuniría inmediatamente después de la liberación del doctor Álvaro Gómez Hurtado.

3.º Registrar la declaración del Movimiento 19 de Abril de liberar al doctor Álvaro Gómez Hurtado durante el lapso comprendido entre el 14 y el 29 de julio de 1988; la orden de la libertad del doctor Gómez será expedida por Carlos Pizarro Leongómez, comandante del M-19, en la oportunidad más breve que las circunstancias del proceso de paz lo permitan; el M-19 reitera al gobierno su propuesta de tregua.

4.º Señalar el deseo de que el gobierno se haga presente en la reunión cumbre del 29 de julio para contribuir al éxito de sus deliberaciones; se adjuntan para ser conocidas de la opinión pública la declaración del M-19, la de los derechos humanos y la posición de los gremios económicos frente al diálogo. Para constancia firman los presentes, el día 14 de julio de 1988, en la Nunciatura Apostólica de Panamá.

Sobre el particular, el ministro de gobierno de entonces, César Gaviria Trujillo, expidió un comunicado que decía:

“Presidencia de la República. Comunicado de Prensa. Sobre el secuestro de Álvaro Gómez Hurtado. El gobierno nacional recibe con satisfacción el acuerdo de la ciudad de Panamá, suscrito entre destacados elementos colombianos, dirigentes colombianos y representantes del M-19, mediante el cual se establece la liberación de Álvaro Gómez Hurtado antes del 29 de julio de 1988.

“A juicio del gobierno, los procedimientos y los términos acordados en Panamá constituyen el camino para lograr la liberación del doctor Gómez Hurtado; reiteramos así mismo que cualquier eventual decisión del gobierno en torno a su participación en diálogos y reuniones resultantes de ese acuerdo, sólo se tomará dentro de un clima desprovisto de presiones.

“Firmado, César Gaviria Trujillo, ministro de Gobierno. Bogotá”.

Álvaro Gómez fue liberado el 20 de julio y pocos días después, más exactamente el 29 de julio, tuvo lugar otro encuentro en Bogotá en un establecimiento religioso situado en Usaquén. Asistieron representantes de los partidos liberal conservador y de la UP; de la Iglesia, organizaciones populares y sindicatos. Como estaba previsto, los grupos guerrilleros hicieron llegar mensajes escritos e incluso se difundió un video de Antonio Navarro dirigido a los asistentes, en el que reiteraban su propósito de desmovilizarse y planteaban los puntos para buscar ese cometido.

## II

### La Corte y la Séptima Papeleta

En 1988 el narcoterrorismo se había convertido en la más grande amenaza para la democracia colombiana y por ello surgió la idea de promover una reforma constitucional con participación del pueblo. Fue así como en febrero de ese año el presidente Virgilio Barco anunció su decisión de utilizar la elección popular de alcaldes del mes de marzo para llamar a una consulta popular que permitiera las reformas que se planteaban y que necesitaba la Constitución para salir de esa encrucijada. Se le encontraron inconvenientes para hacer la consulta junto con la elección de alcaldes, entre otras cosas para evitar eventuales confrontaciones partidistas, razón por la cual se firmó con el segundo partido mayoritario, el Social Conservador, un acuerdo sobre la puesta en marcha de una reforma constitucional que fuera sometida a consideración del pueblo mediante un referendo en octubre cuando no hubiera ninguna otra elección. La idea del plebiscito propuesta por el presidente (por eso se lo llamaba así, *plebiscito*) fue reemplazada por un referendo convocado por el Congreso. El pueblo debía pronunciarse sobre un texto de articulado.

El acuerdo, que fue suscrito por el presidente Barco y el jefe del Partido Social Conservador, Misael Pastrana Borrero, fue invalidado por el Consejo de Estado sobre la base de que la Constitución le daba exclusivamente al Congreso el poder de reforma constitucional.

Al fracasar el anterior proyecto, diversos sectores de la opinión pública manifestaron su deseo de buscar otros mecanismos que permitieran enmendar la Carta de 1886 que por su condición centenaria mantenía una serie de normas que habían permitido el desgaste de varias instituciones dentro de las ramas del poder.

El gobierno, que había respondido al clamor con la propuesta de un plebiscito y de un referendo, ante el fracaso planteó una reforma constitucional en 1989. A ésta la torpedearon en diciembre cuando la Cámara de Representantes resolvió, a última hora y a pupitrazo limpio, aprobarla para que el pueblo votara la no extradición de nacionales. Al mismo tiempo los extraditables, que seguían amedrentando al país, pusieron quinientos kilos de dinamita en las instalaciones del DAS y dejaron una gran parte del edificio destruido y un saldo de ochenta compatriotas muertos. Todo eso condujo a que el gobierno retirara el proyecto. Fue éste un nuevo fracaso.

El narcoterrorismo seguía realizando actos amenazantes mediante el asesinato de candidatos presidenciales, magistrados, jueces, periodistas, mientras que las gentes del común se volvieron víctimas de las bombas y de atentados que se realizaban ante la mirada impotente de las autoridades. Se comenzaron a organizar marchas de silencio y manifestaciones con pañuelos blancos, pero todo era inútil ante la prepotencia y desfachatez de la delincuencia. Los estudiantes empezaron a expresarse tratando de buscar fórmulas para contrarrestar esa situación, una de las más graves que se han vivido en este país que tiene doscientos años de independencia y los mismos de violencia. Las aulas universitarias, que albergaban como hoy a una juventud soñadora, se convirtieron en lugares de reflexión para buscar un país mejor con algo que las generaciones anteriores no habían tenido: la paz. Fue así como de esos grupos surgió la idea de aprovechar las elecciones del 11 de marzo de 1990 para hacer una manifestación electoral en el mismo día en que se elegían miembros de las corporaciones públicas. Como al elector se le iban a dar seis papeletas (para Senado, Cámara, Asamblea, Concejo, alcalde y consulta liberal) se propuso que hubiera una séptima

papeleta que tuviera la siguiente leyenda: “Voto por Colombia. Sí a una Asamblea Constituyente”.

En la decanatura de la facultad de derecho de la Universidad del Rosario se reunían, entre otros, su titular Marcela Monroy, los jóvenes profesores Camilo Ospina y Fernando Carrillo, Hernando Herrera Mercado, presidente del Consejo Estudiantil, así como muchos otros alumnos, para “botar corriente”, cuando al final de una de esas tertulias, ya en las escaleras del viejo edificio, Carrillo soltó la idea de la séptima papeleta.

Sin embargo la Registraduría Nacional del Estado Civil no efectuó la impresión de esa papeleta y advirtió que no era posible adelantar el conteo pues no existía norma legal que la autorizara, aun cuando señaló que su inclusión en las urnas no anulaba el voto. Los periódicos publicaron el texto para que el ciudadano la recortara y la introdujera en la urna. Hubo mucho entusiasmo manifiesto pero el aspecto logístico fracasó porque esa juventud no tenía la experiencia que le sobra a la clase política. Los votos no se pudieron contabilizar y las cifras más optimistas aseguraron que si acaso se llegó a un millón de papeletas.

El presidente Barco con su tradicional cabello blanco pero con apenas 69 años en 1990 y en pleno uso de sus facultades, pensaba como un joven universitario y hablaba de “ingeniería constitucional”. Con su formación norteamericana y su arraigada disciplina de ingeniero solicitaba mucha información, analizaba cada documento que le ponían a su consideración y en varias oportunidades comentó a sus asesores:

—Ustedes lo que quieren es que me hagan el *impeachment*.

El *impeachment* es el juicio político que en Estados Unidos se les hace al presidente de la República y a los altos funcionarios con fuero.

Finalmente, untándose de juventud, acogió el clamor de los estudiantes y expidió el decreto de estado de sitio número 927 del 3 de mayo por medio del cual ordenó a la organización electoral adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que

REPUBLICA DE COLOMBIA



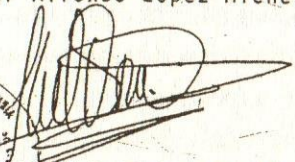
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

EL REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

HACE CONSTAR :

Que en las elecciones del 11 de marzo de 1990 se introdujo una 7ª papeleta no oficial en la cual se solicitaba una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, pero por no haber norma legal que estableciera su contabilización la Registraduría Nacional se abstuvo de hacerlo.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los cinco (5) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y uno (1991), a solicitud del Doctor Alfonso López Michelsen.




LUIS CAMILO OSORIO ISAZA  
Registrador Nacional del Estado Civil

JGN/s1m

Certificación entregada al ex presidente Alfonso López Michelsen, en la cual la Registraduría hace constar que no se contabilizaron los votos de la Séptima Papeleta.

convocaran la Asamblea Constitucional en la fecha de las elecciones, para evitar lo que sucedió en los comicios anteriores cuando no se pudieron contar. Además el decreto tenía la siguiente leyenda que debía incluir la tarjeta:

“Para fortalecer la democracia participativa, voto 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. SÍ/NO”.

El elector debía anotar SÍ o NO.

Todo indica que el gobierno expidió el Decreto 927 el 3 de mayo, pocos días antes de las elecciones del 27, con la esperanza de que si había un fallo de inexecutable posterior a la fecha de los comicios, no tendría validez porque la Corte Suprema de Justicia en una sentencia del 9 de junio de 1987, sobre una demanda tardía del plebiscito de 1957, había dicho que las decisiones del constituyente primario no tenían límites y eran soberanas, de tal manera que cuando ellas se producían la corporación perdía cualquier competencia para pronunciarse.

Dijo la Corte:

“Cuando la nación en ejercicio de su poder soberano e inalienable decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normalidad jurídica que antecede su decisión. El acto constituyente primario escapa a cualquier delimitación establecida por orden jurídico anterior y, por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden”.

Pero además el presidente Barco estaba convencido de la bondad de la Constituyente. En carta del 15 de mayo de 1990, enviada a los directores de *El Espectador*, Juan Guillermo y Fernando Cano, les manifestó:

“Se equivocan quienes dicen que la Asamblea Constitucional no puede ser elegida por el pueblo o que necesariamente el Congreso deba intervenir en ella regulando sus asuntos principales. En el Decreto 927 claramente se dice que la Asamblea será ‘integrada democrática y popularmente’. Cualquier mecanismo que impida que el pueblo soberano tenga plena libertad en la selección de los miembros de la Asamblea, como también en la orientación general de sus responsabilidades, iría en contra no sólo del clamor democrático de la nación y del citado texto de la papeleta sino además del mandato mismo de la votación sobre la Asamblea Constitucional”.

El Decreto 927, al contrario de lo que muchos pensaban y a pesar del concepto adverso del procurador Alfonso Gómez Méndez, fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, y la sentencia que se conoció antes de las elecciones, el 24 de mayo de 1990, descartaba dudas sobre el constituyente primario. Su soberanía no tenía discusión. Allí se señaló que el procedimiento era apenas un mecanismo de participación democrática para conocer la opinión de los electores de reformar la Constitución y que en el evento de ser mayoritaria, el Congreso debía proceder a modificar la Carta en ese sentido para hacer viable jurídicamente la convocatoria, porque se entendía que la voluntad popular era un mandato para el constituyente secundario o derivado.

El fallo sostenía que había una relación de conexidad entre los problemas de orden público que habían llevado a la declaratoria del estado de sitio, y la convocatoria a una Asamblea Constituyente que sirviera para implantar la paz y afrontar el estudio de temas tan críticos como la reforma a la justicia.

De manera equivocada a la papeleta del 27 de mayo se la llamó *Séptima Papeleta* cuando en realidad fue tan sólo una segunda (la primera era la elección presidencial). La séptima fue la del 11 de marzo, que no se contabilizó. Las elecciones del 27 de mayo dieron los siguientes resultados: César Gaviria Trujillo (Partido Liberal Colombiano), 2.891.808 votos; Álvaro Gómez Hurtado (Movi-

miento de Salvación Nacional), 1.433.903; Antonio Navarro Wolf (Alianza Democrática M-19), 754.740; Rodrigo Lloreda Caicedo (Partido Social Conservador), 735.374. La convocatoria a la Constituyente obtuvo 5.236.863 votos a favor y 230.080 en contra.

Prácticamente el primer acto de César Gaviria Trujillo como presidente electo fue dirigir el 22 de julio una carta a Álvaro Gómez Hurtado, jefe del Movimiento de Salvación Nacional; a Álvaro Villegas Moreno, presidente del Directorio del Partido Social Conservador, y a Antonio Navarro Wolf, jefe de la Alianza Democrática M-19, en la cual expuso las bases de lo que debería ser y hacer la Asamblea Constitucional.

A la media noche del 2 de agosto, con los anteriores grupos políticos se concluyó la redacción de un acuerdo sobre el temario del que debía ocuparse la Constituyente: la Fiscalía, los derechos humanos, la reforma del Congreso y del proceso electoral para integrar ese organismo. Después se celebró una segunda reunión, el 23 de agosto, ya posesionado Gaviria, para suscribir un acuerdo adicional en el cual se precisó el contenido de las papeletas, la fecha para la consulta y la elección de los constituyentes.

Los delegados a la Asamblea se eligieron por circunscripción nacional. El ex presidente Gaviria cuenta cómo se llegó a esa fórmula electoral:

“En realidad era casi imposible atraer al *Eme* y en alguna medida a Gómez Hurtado con la idea de una Asamblea elegida por las circunscripciones departamentales. Era imposible tener una constituyente pequeña, digamos con 50 miembros elegidos democráticamente, y al mismo tiempo darles una oportunidad a las minorías. La circunscripción nacional propuesta con anterioridad siempre se pensó para darles una representación a las minorías en el Congreso, pero de una manera supletoria y en un número pequeño.

“Sin embargo cuando una noche en medio de las complejas negociaciones que tuvimos para realizar el Acuerdo Político se me ocurrió esa fórmula, encontramos aliados poderosos en todos los

sectores minoritarios y contestatarios de la sociedad colombiana. Se dio un intenso y profundo proceso de discusión sobre las implicaciones de esa modalidad de elección de los asambleístas. Sin embargo ello no fue del gusto de los liberales ni del Partido Social Conservador que, sin embargo, en un gesto de magnanimidad que les agradecí, terminaron por aceptarla, y así superamos uno de los grandes escollos del proceso”.<sup>1</sup>

Todo lo anterior sirvió de base para la expedición el 24 de agosto del Decreto 1926 mediante el cual se convocaba para el 9 de diciembre la elección de una Asamblea Constitucional que debía sesionar entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991. En ella debían participar 70 delegados elegidos popularmente, sin miembros por designación distintos de los que nombrara el gobierno en representación de grupos guerrilleros que aceptaran desmovilizarse.

Se estableció el contenido de la papeleta que debía contabilizar la organización electoral. Decía así:

Para el voto afirmativo: “Sí convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho Acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional”.

Por el voto negativo: “No convoco para el 5 de febrero de 1991 una Asamblea Constitucional regulada por lo establecido por el Acuerdo Político sobre Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de 1990”.

Como el decreto se expidió con base en las facultades de estado de sitio, tenía el control automático de la Corte Suprema de Justicia pero el gobierno confiaba en que la corporación reiterara su ju-

<sup>1</sup> De la Calle, Humberto. *Contra todas las apuestas*. Editorial Planeta. Bogotá, 2004. pp. 21, 22.

risprudencia en el sentido de que había conexidad entre los hechos de orden público y la convocatoria a la Asamblea. No obstante, a los promotores de la Asamblea no les gustaba mucho el decreto porque ésta quedaba atada a los acuerdos políticos y por eso la opinión favorable se estaba desmoronando. A ello se sumaba el hecho de que a finales de septiembre la Sala Constitucional de la Corte ya había aprobado una ponencia de inexecutableidad que iba a ser sometida a la Sala Plena.

Ante el peligro que se avecinaba, el gobierno prendió baterías y comenzó a solicitar a los directores de los diarios nacionales y de provincia que escribieran editoriales que pusieran a pensar a la Corte sobre la conveniencia y la bondad de la Asamblea. Al mismo tiempo en las comisiones preparatorias que instalaba, el presidente Gaviria hacía uso de su artillería pesada: “No se puede frustrar la esperanza de un pueblo”, “La Corte nos dio la brújula”. Pero el panorama no se veía claro. Fuentes dignas de crédito —la Corte se reunía en el Banco de Crédito— aseguraban que en esos momentos, de los 26 magistrados, 16 estaban por la inexecutableidad y el resto se dividía entre quienes se inclinaban por la executableidad y quienes eran partidarios de la inhibición.

En 1987 la Corte, con ponencia del magistrado Hernando Gómez Otálora, se había pronunciado de modo favorable frente a una tardía demanda del plebiscito de 1957 que dijo que el poder constituyente del pueblo no tenía límites. Por eso cuando el presidente Gaviria dijo que la “la Corte nos dio la brújula”, se estaba refiriendo a esa sentencia y mandaba el mensaje directamente a los magistrados Gómez Otálora, quien había sido el ponente, y Fabio Morón quien la había votado favorablemente, pero que esta ocasión estaban cambiando de parecer. Les quería decir que aquí también había un procedimiento extraconstitucional para reformar la Constitución por el pueblo, como lo hubo en el plebiscito de 1957.

El miércoles 3 de octubre, vísperas de la reunión de Sala Plena, el presidente Gaviria volvió a atacar al instalar una nueva comisión preparatoria: “Cinco millones de colombianos que votaron *SÍ* el

27 de mayo están a la espera del fallo de 26 honorables magistrados". Pero la incertidumbre continuaba porque en esa semana no hubo decisión mientras que el mismo presidente de la Corte, Jorge Carreño Luengas, se quejaba de la presión que estaba haciendo el presidente Gaviria.

La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia se reunía en el piso 27 del edificio del Banco de Crédito, carrera Séptima con calle 27, porque aún no se había terminado el Palacio de Justicia de la Plaza de Bolívar destruido en el holocausto de noviembre de 1985. Los magistrados se sentaban alrededor de una mesa ovalada, de tal forma que el largo de un lado daba hacia los cerros y el otro hacia la parte occidental de la ciudad. En el extremo sur se ubicaban, entre otros, los magistrados Pedro Lafont, Ramón Zúñiga Valverde, Rafael Baquero, Jorge Enrique Daza, Jorge Enrique Valencia, Jorge Iván Palacio y Edgar Saavedra Rojas. Por ubicarse allí, a ellos los llamaban los del "Cono Sur". Cuando comenzó el debate se vislumbraba entre ellos una aparente mayoría por la exequibilidad, que contrastaba con el estudio adverso de los seis magistrados de la Sala Constitucional: Jaime Sanín Greiffenstein (quien había sido ponente), Pablo Cáceres Corrales, Pedro Escobar Trujillo, Hernando Yepes Arcila, Hernando Gómez Otálora y Fabio Morón Díaz.

Eran fervientes defensores del decreto dos magistrados antioqueños, Gustavo Gómez Velásquez, de la Sala Penal, y Alberto Ospina Botero, de la Sala Civil. Extraña actitud, sobre todo del primero, porque se lo conocía como un magistrado muy contestatario y la mayoría de las veces opositor de los gobiernos. El segundo, Ospina, fue de los que hicieron un encendido elogio del decreto, y por supuesto de la necesidad de la convocatoria a una Constituyente.

La verdad fue que la suerte del decreto comenzó a cambiar cuando el magistrado Fabio Morón, ponente, acogió las tesis de su antiguo auxiliar, Héctor Riveros Serrato, quien había colaborado con él en la ponencia de exequibilidad del Decreto 927 de Barco que hablaba de la conexidad entre los hechos de orden público y la reunión de la Asamblea. En esos momentos Riveros, a pesar de no

estar en el gobierno, entraba en el Palacio de Nariño como "Pedro por su casa" e igual cosa hacía en el despacho de Morón. Era el perfecto ejemplo de la colaboración entre las dos ramas del poder.

Riveros era un joven abogado egresado de la Facultad de Derecho del Externado. En esa época estaba muy biche y hoy está de verde con Mockus, Peñalosa y Lucho. Reemplazó como magistrado auxiliar a otro abogado de la misma universidad, Julio César Ortiz, quien viajó a Turín para adelantar una especialización en derecho público. Cuando éste anunció su propósito de ir a Italia, el magistrado le solicitó un candidato para su reemplazo.

—Le tengo uno —respondió—. Se trata de Héctor Riveros. También del Externado, y me parece que le colaboraría mucho. Además es muy conocido de los hermanos masones a quienes les puede pedir referencias.

—Tráigamelo para olerlo —respondió Morón con una frase muy costeña.

A pesar de que cuando se debatía el decreto de Gaviria, Riveros ya no trabajaba en la Corte Suprema y Ortiz se había reintegrado luego de sus estudios en Italia, siguió con muy buenas relaciones con ambos, razón por la cual tuvieron posibilidad de dialogar los tres, con mucha frecuencia, sobre el tema que se debatía y de la similitud que existía entre el decreto de Barco y el de Gaviria, planteamientos que terminaron reflejándose en el proyecto de nuevo fallo. Luego Morón, con el concurso de algunos del "Cono Sur", consiguió que la votación se perfilara 13 a 13. El martes 9, mientras tomaban tinto y aprovechando un receso, algunos acorralaron a Gómez Otálora, quien seguía con su idea de votar en contra, y lo hicieron caer en la cuenta de que estaba siendo incoherente frente a su postura del fallo del plebiscito, del cual fue ponente y en cuya redacción le colaboró su auxiliar de entonces, José Gregorio Hernández. Él reviró diciendo que por el contrario era muy coherente pues el Decreto 1926 imponía límites al poder constituyente primario, siendo que éste no podía limitarse. Entonces aseguró que estaba dispuesto a cambiar su voto si quitaban los límites impuestos



a la Constituyente. De esta manera se logró el voto número 14, la salvación del decreto y de la Asamblea que, en esas circunstancias, pasó de ser *Constitucional*, que son aquellas que tienen límites, a una *Constituyente*, que tiene plena soberanía.<sup>2</sup>

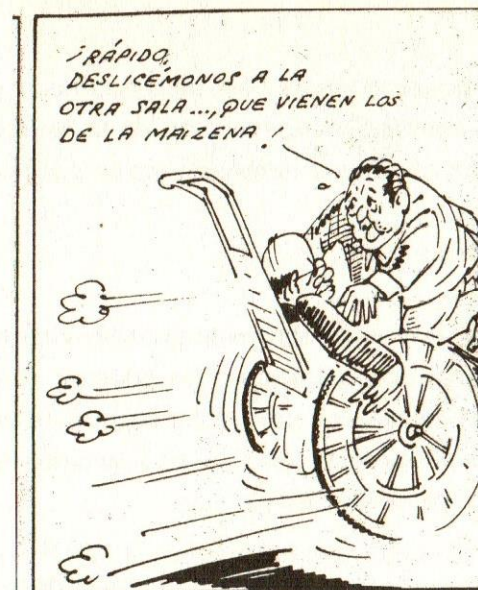
Puede ser que el magistrado Gómez Otálora, quien era de Boyacá, sea descendiente de José Eusebio Otálora, quien estuvo encargado de la presidencia de la república cuando el titular era Rafael Núñez. Los enemigos del hombre de El Cabrero comenzaron a endulzarle el oído para que aspirara a la jefatura del Estado en propiedad pero al saberlo Núñez, se disgustó con él, y Otálora tuvo que excusarse y darle explicaciones. Ese episodio lo conoce la historia como “Evolución Otálora”, algo muy similar a lo que le ocurrió en 1991 a Gómez Otálora, quizás pariente suyo.

La votación final fue 14 a 12. A favor de la exequibilidad del decreto votaron, entre otros, Alberto Ospina Botero, Gustavo Gómez Velásquez, Manuel Enrique Daza, Pedro Lafont, Jorge Carreño Luengas, Ramón Zúñiga, Fabio Morón y Hernando Gómez Otálora. Estos dos últimos fueron los que cambiaron de criterio. En contra, entre otros, votaron Jaime Sanín Greiffenstein, Pablo Cáceres, Pedro Escobar Trujillo, Hernando Yepes Arcila, Jorge Iván Palacios, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Dídimo Páez, Rafael Baquero y Edgar Saavedra.

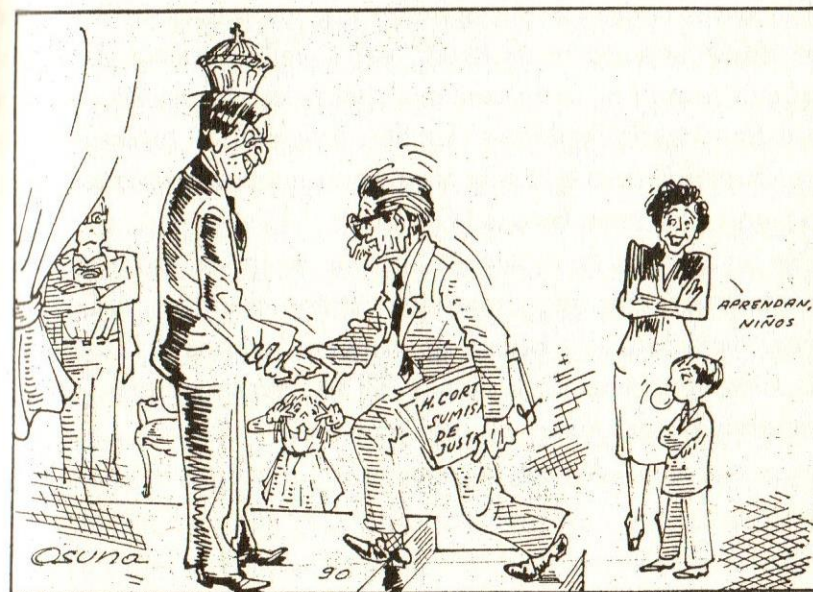
En la parte esencial el fallo dijo:

“Tanto por razones filosóficas como jurisprudenciales, para definir si el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990 es constitucional, no basta compararlo con los artículos 218 de la Constitución y 13 del plebiscito del 1.º de diciembre de 1957 sino tener en cuenta su virtualidad para alcanzar la paz. Aunque es imposible asegurar que el mencionado decreto llevará necesariamente a la anhelada paz, no puede la Corte cerrar esa posibilidad”.

2 Algunos apartes de este relato fueron tomados de Vargas, Mauricio. *Memorias secretas del revolcón*. TM Editores. Bogotá. 1993, pp. 117 ss.



Deslizamientos en la Corte



La urbanidad de Carreño

Por OSUNA

Caricaturas del maestro Héctor Osuna en *El Espectador*. En la de arriba aparecen los magistrados Gómez Otálora y Morón Díaz, y éste se refiere a los defensores de la Séptima Papeleta que echaban maizena en la Plaza de Bolívar. En la de abajo el presidente de la Corte, Jorge Carreño Luengas, entrega el fallo al presidente Gaviria.

Esta consideración sirvió de base para establecer que existía co- nexidad suficiente entre la convocatoria de la Asamblea Constitu- cional y el posible restablecimiento del orden público perturbado.

Además anotaba:

“Siendo la nación el constituyente primario y teniendo ella un carácter soberano, del cual emanan los poderes, no puede tener otros límites que los que él mismo se imponga, ni los poderes cons- tituidos pueden revisar sus actos. Así lo ha sostenido la Corte en dos fallos relativos al plebiscito de 1957”.

De esta forma la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitu- cional la norma que establecía límites a la Asamblea Constitucional.

Este cronista supo de buena fuente que un ex ministro de estado trató infructuosamente de lograr que el fallo señalara claramen- te que la Asamblea Constitucional podía modificar los períodos de los funcionarios públicos elegidos, tesis que no prosperó en la Corte Suprema pero que sí se abrió camino en la propia asamblea revocando a los miembros del Congreso.

Por un decreto de estado de sitio de la época, esta sentencia, como muchas otras que tenían que ver con el orden público, por razones de seguridad llevaban únicamente la firma del presidente de la Corte Suprema de Justicia y del secretario, sin que constara quiénes votaban en uno o en otro sentido.



## El triste final de los líderes

Al presidente Barco le tocó una etapa muy difícil. A los seis me- ses de iniciado su gobierno el jefe del narcoterrorismo ordenó matar al director de *El Espectador*, Guillermo Cano, hecho que se consumó el 16 de diciembre de 1986 hacia las siete y media de la noche cuando el periodista salía de las instalaciones del diario. Dos horas antes había concedido unas declaraciones para la televisión a Cecilia Orozco en las cuales, con esa timidez que le era caracte- rística, le comentó que salía de la oficina a su casa sin ninguna seguridad y que si iban a atentar contra él por lo que escribía o por lo que aparecía en su periódico, eso se lo dejaba a Dios y a la suerte. Pero aquella noche no contó con ninguno de ellos pues un sicario lo mató cuando Cano conducía su propio automóvil mientras es- cuchaba las noticias radiales, a las que era tan habitual.

Puede decirse que ese fue, en el gobierno de Barco, el comien- zo del narcoterrorismo que ni siquiera tuvo fronteras pues llegó a Hungría en febrero de 1987 cuando atentó contra el ex ministro de Justicia, Enrique Parejo González. Después vinieron los asesinatos del dirigente Jaime Pardo Leal, del procurador Carlos Mauro Ho- yos y de Luis Carlos Galán, el carismático candidato en quien gran parte de la población veía una luz de esperanza. Y cuando se acer- caban las elecciones presidenciales, esas mismas fuerzas oscuras die- ron muerte a Bernardo Jaramillo, otro aspirante de la izquierda a la

primera magistratura, el 22 de marzo de 1990. Jaramillo añoraba un partido de izquierda moderno, sin los dogmatismos marxistas a los que siempre se han inclinado los *mamertos* (así se denomina en Colombia a los comunistas dogmáticos). El nombre lo puso el economista y periodista Jorge Child teniendo en cuenta que los dirigentes del Partido Comunista de los años 60 se llamaban Alberto Silva, Filiberto Barreto y Gilberto Vieira. Como sus nombres terminaban en *berto* les puso *mamertos* que era el personaje central de un programa radial conocido como *Los Chaparrines*). Jaramillo había pasado unos meses en Austria, adonde viajó para evadir amenazas contra su vida, y allí fue testigo del derrumbe del socialismo de la Europa Oriental. De nada le valió su nueva concepción de izquierda sin lucha armada.

Pero el país quería la paz y la buscaba por los caminos tortuosos de esa violencia que siempre se ha entrometido para que Colombia mantenga el desorden público que la ha caracterizado en doscientos años de independencia. El gobierno hacía esfuerzos para lograr la desmovilización de los grupos subversivos, al tiempo que debía ofrecer garantías a los grupos políticos para desarrollar sus campañas. El M-19 hacía gestos que no ponían en duda su propósito de dejar las armas, tanto que inscribieron a Carlos Pizarro como candidato presidencial a pesar de que no reunía los requisitos porque no era graduado como profesional ni tampoco había sido senador ni representante a la Cámara.

Sin embargo en las campañas presidenciales prevalecían los mensajes optimistas para un mejor futuro como lo comprueban las frases publicitarias que cada cuatro años se acuñan: "Con Gaviria habrá futuro"; "Colombia sale adelante", la frase de Ernesto Samper; "Ahora sí gana Colombia", del conservador Rodrigo Lloreda; y la más larga de todas, la del M-19, con lo que demostraba la inexperiencia en esas lides: "Entre todos cambiaremos la historia de Colombia. Palabra que sí". Y la de Álvaro Gómez, que para diferenciarse del partido conservador y concretamente del pastranismo, lanzó el movimiento de *Salvación Nacional*.

Pero la guerra no daba tregua. El 26 de abril, en un avión de Avianca a trece mil pies de altura, en un vuelo de Bogotá a Barranquilla fue asesinado Carlos Pizarro. Sin embargo la inteligencia con la que Antonio Navarro Wolf, el segundo del movimiento, manejó esa situación que hubiera llevado al traste la reinserción del M-19, permitió que las cosas siguieran su curso normal en medio de la anormalidad. Pero a ese proceso de reinserción se sumaron también tres nuevos grupos: el EPL (que dejó de llamarse Ejército Popular de Liberación y comenzó a denominarse Esperanza, Paz y Libertad), el Quintín Lame y el PRT.

# IV

## Barco: técnico y manzanillo

Virgilio Barco fue un hombre muy distinto del común de los colombianos. Tan diferente era, que su aspecto parecía más el de un ciudadano norteamericano. Hizo una carrera política y administrativa de una manera muy particular. Empezó a hacer proselitismo político en su natal Cúcuta con los hermanos Colmenares, Eustorgio y León, y también con Alirio Sánchez, con quienes fundó el diario *La Opinión*, que aún circula con muy buena aceptación en ese departamento fronterizo. A los veinticinco años fue concejal de su ciudad como suplente de Jorge Eliécer Gaitán. Pero al mismo tiempo era un técnico, ingeniero reputado con especialización en la prestigiosa universidad MIT, de Boston.

Su abuelo, conservador, había sido general de la guerra y fue gran amigo del general Rafael Reyes quien lo favoreció con una concesión petrolera que lo obligaba a pagar al gobierno el 15 por ciento de las utilidades líquidas de la empresa. Si bien hoy esa clase de privilegio parece insólito, la verdad es que a comienzos del siglo XX nadie en nuestro país creía en el petróleo colombiano como fuente de riqueza.

Pero volviendo al presidente Barco, quien por lo demás fue liberal ciento por ciento, “era manzanillo en Cúcuta y tecnócrata en Bogotá”, como decían sus amigos y enemigos. Siendo muy joven fue ministro de Comunicaciones encargado en el primer gobierno

de Alberto Lleras quien desde entonces lo conoció, le tomó aprecio y comenzó a promoverlo. Después fue ministro de Agricultura y Obras Públicas, alcalde de Bogotá y representante de Colombia en embajadas y organismos internacionales de crédito. Siendo embajador en Estados Unidos negoció y suscribió en 1979 el primer tratado de extradición de nacionales que tumbó la Corte Suprema de Justicia con el argumento baladí de que en nombre del gobierno lo había suscrito Germán Zea como ministro delegatario y no el presidente Julio César Turbay. Esa decisión se produjo ya en su gobierno, y al día siguiente de quedar en firme el fallo lo firmó como presidente. Volvió a ser demandado y en una apretada votación, con algunos conjueces, la Corte lo tumbó otra vez. Ya sin tratado, Barco extraditó por vía administrativa al narcotraficante Carlos Ledher a las pocas horas de haberle dado captura, y el 18 de agosto de 1989, momentos antes que asesinaran a Luis Carlos Galán, revivió la extradición de nacionales por medio de un decreto de estado de sitio que suspendía un artículo del Código Penal en el que se exigía la aplicación de un tratado internacional para extraditar colombianos. Cuando alguien le preguntó si no le daba temor adoptar esas decisiones peligrosas, Barco respondió: "Algún día tenemos que morir".

Virgilio Barco no tenía el don de la palabra y durante sus campañas, en la búsqueda de la Presidencia en dos oportunidades, acostumbó a su auditorio, así fuera en plaza pública, a verlo leer sus discursos desde un atril, algo que era insólito en un país que se entusiasmaba con las improvisaciones de Gabriel Turbay, Jorge Eliécer Gaitán, los López y Eduardo Santos. Pero así, con la lectura y no con la improvisación, tuvo en su momento la votación más alta con la que un liberal —él lo fue hasta los tuétanos a pesar del conservatismo de su abuelo— llegara a la Presidencia: 4.214.510 votos contra 2.588.050 de su inmediato contrincante, Álvaro Gómez.

Hombre distante Virgilio Barco, el país lo desconoció por esa circunstancia. Estableció una forma de gobierno en la que muchas cuestiones de rutina estaban en manos de su secretario general, Germán

Montoya, pero las decisiones de Estado le copaban la mayor parte del tiempo y las sopesaba y finalmente tomaba él soberanamente la que le parecía más conveniente para los intereses nacionales.

Según Rafael Pardo Rueda, quien trabajó a su lado, durante su gobierno Barco enfrentó cuatro grandes problemas: la inmovilidad del sistema político, la ilegitimidad del Estado y del régimen establecido, la violencia y el terrorismo de todas clases, y el mantenimiento de la estabilidad económica.

Pero las circunstancias que vivió el país le cambiaron el rumbo. Para luchar contra esa inmovilidad del sistema político le tocó hacer un esfuerzo sin precedente en la búsqueda de reformas constitucionales que inicialmente no estaban en sus propósitos. Por lo menos así lo manifestó en su discurso de posesión:

"La Constitución, con sus reformas sustanciales, ha llegado a ser un cuerpo de normas que cuenta con el acatamiento de la nación y que debe ser objeto por parte de los jueces y del gobierno, antes que de apresuradas modificaciones, de una interpretación ajustada a las transformaciones sociales. El país aspira a que con estos fundamentos se atiendan sus necesidades y se haga efectiva la acción del Estado. Es hora de realizaciones y no de disputas teóricas".

Antes que su mandato cumpliera dos años, el 20 de enero de 1988 el presidente Barco lanzó una propuesta sorpresiva: convocar una consulta popular para derogar el artículo 13 del plebiscito de 1957 que impedía aplicar métodos extraordinarios para reformar la Constitución. La iniciativa se concretó con el llamado *Acuerdo de la Casa de Nariño* firmado el 20 de febrero de 1988 por Barco y por Misael Pastrana Borrero en nombre del Partido Social Conservador. Previamente debía funcionar un comité que propusiera una comisión de reajuste institucional y las materias objeto de las reformas. Esta última comisión, integrada por cincuenta miembros elegidos por el Congreso, debía redactar el proyecto de reforma que iba a someterse a votación popular.

El acuerdo fue demandado ante el Consejo de Estado, organismo que lo anuló mediante auto del magistrado Guillermo Benavides Melo al considerar que no sólo era un acto administrativo que tenía una manifestación de voluntad del presidente, sino que además conducía a violar la Constitución porque el referendo estaba prohibido.

Entonces se presentó el proyecto a consideración del Congreso para que se tramitara como una reforma constitucional. Pero en medio del trámite, "fuerzas oscuras" le colgaron el "mico" de someter a consulta popular la extradición de nacionales, actitud que no gustó al gobierno porque un tema tan espinoso y en el cual estaban de por medio los narcotraficantes, atentaba contra el orden público. Por esa razón optó por retirarlo. Después vino el movimiento de la llamada *Séptima Papeleta*, que condujo a la convocatoria para la Asamblea Nacional Constituyente.

Carlos Ossa Escobar, una de las personas que estuvieron muy cerca de él por su condición de Alto Consejero para la Paz, al referirse a la personalidad de Barco dijo que no entendía por qué funcionarios del gobierno se quejaban de que para acceder al presidente debían acudir al filtro de Germán Montoya y lo hacían reiteradamente para buscar instrucciones o apoyo a sus iniciativas. "Uno mismo define con su actitud cuál es el canal de acceso que quiere con el presidente. Si busca desde el principio intermediarios, siempre los encontrará. Si uno tiene algo importante que decirle al presidente, siempre tendrá acceso", decía Ossa

Otro de los colaboradores de Barco, Rafael Pardo Rueda, señala:

"La personalidad a primera vista distraída y distante de Virgilio Barco, su aversión por la prensa, su poca facilidad de expresión y su defensa a capa y espada de la no intromisión en las esferas de responsabilidad propias del gobierno y de la prensa, han inclinado en su contra la percepción pública de su gestión. En efecto, varias de sus principales iniciativas tuvieron dificultades o simplemente fracasaron por una deficiente estrategia de comunicaciones. Además la

permanente oposición contribuyó a magnificar estas características de aislamiento e incomunicación.

"Dos factores incidieron en ello: el primero, de fondo, es que el proyecto político de Barco de liquidar el Frente Nacional, expresado en la adopción del esquema gobierno-oposición, no era del agrado de los grandes medios. Estos preferían el viejo estilo de pactos y acuerdos, los cuales consideraban la base de la estabilidad del país. Pero también era un sistema en el que ellos, los medios, tenían gran capacidad de injerencia. El segundo factor fue que los medios nunca asimilaron del todo la nueva relación entre ellos y el gobierno, promovida por el presidente".<sup>3</sup>

En su libro *Crónicas que matan*, dice María Jimena Duzán:

"Impenetrable y distante, Barco era, además, una persona que no se dejaba presionar.

"Muchas veces la clase política trató de hacerlo, pero se encontró con un hombre de hierro que ni siquiera pasaba al teléfono. Barco no consultaba ni siquiera a los ex presidentes, figuras tradicionalmente sagradas en el manejo político de la nación.

"Y en parte como respuesta a esa arrogancia, los medios de comunicación nos encargamos de dibujar una imagen contraria a la real. Lo presentamos como un presidente ausente, incapaz, temeroso y gobernado por un cuerpo de jóvenes asesores.

"Además, su limitada locuacidad estigmatizó aun más su figura. Tal vez por esa razón se especuló que era víctima de una enfermedad incurable.

"Algún político llegó a decir que el de Barco no era un gobierno de políticas sino de obsesiones. La extradición, una de ellas, era la única manera de evitar que Colombia, finalmente, se acabara".<sup>4</sup>

3 Pardo Rueda, Rafael. *De primera mano*. Grupo Editorial Norma. Santafé de Bogotá. 1996, p. 253.

4 Duzán, María Jimena. *Crónicas que matan*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá. 1992, p. 207.

Este cronista, que tuvo la oportunidad de trabajar con él muy de cerca, no tiene motivos para quejarse del acceso al presidente Barco para intercambiar ideas y opinar en su despacho sobre políticas no sólo del cargo que desempeñaba sino además para verlo tomar decisiones de Estado, como en la terrible noche en la que mataron a Luis Carlos Galán.

A propósito de Barco, el famoso estudioso de Colombia, Malcolm Deas, quien por lo demás prepara un libro sobre él, escribió:

“Lo que los gobiernos logran no parece muy claro en su tiempo; cuando Barco abandone su despacho, los colombianos comprobarán, mucho más de lo que suponían, que Barco sí gobernó durante sus cuatro años, que dejó al país con sus libertades intactas y, quizás, en situación un tris mejor que cuando asumió el cargo”.<sup>5</sup>

5 Deas, Malcolm. *Del poder y la gramática*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá. 1993, pp. 343, 344.

V

## La disputa conservadora

Álvaro Gómez consideraba que el último presidente del Frente Nacional debía ser él. Y así, aseguran, lo planeó su padre, Laureano Gómez, quien aceptó que el primer turno del Frente Nacional le correspondiera a un liberal, por dos razones: una, para evitar que el presidente fuera Guillermo León Valencia, y dos, para que el último presidente del pacto de 16 años fuera un conservador y por consiguiente su hijo Álvaro. Las cosas no resultaron así porque se abrió camino la candidatura de Misael Pastrana, y la Casa Gómez no tuvo más remedio que ponerle palos en la rueda impulsado la precandidatura de Evaristo Sourdís y permitiendo que también surgiera Belisario Betancur. Fueron muy controvertidas esas elecciones de 1970 y hay quienes aseguran que se hizo un fraude para que resultara derrotado el general Gustavo Rojas Pinilla y ganara Pastrana por un poco menos de sesenta y cuatro mil votos.

Sobre esos hechos cuenta en sus *Memorias políticas* el ex presidente Alfonso López Michelsen:

“Siempre he pensado que el origen del Movimiento M-19, cuyo núcleo original fueron los seguidores del general Rojas en 1970, nació del convencimiento de que era imposible alcanzar el poder por las vías legales y que se imponía la lucha armada. El mismo nombre M-19 corresponde al 9 de abril, fecha luctuosa para quienes

enfrentaron al general con el candidato oficial, doctor Misael Pastrana Borrero, en los comicios presidenciales de 1970 para escoger al sucesor del presidente Lleras Restrepo.

“En cuanto a si hubo fraude en las elecciones del 19 de abril, he llegado a la conclusión de que sí lo hubo, aun cuando ignoro su verdadera magnitud. Lo hubo en Nariño, donde las urnas de municipios como Yacuanquer y Sandoná aparecían intercambiadas, pero sobre todo, por una involuntaria revelación que me llevó al convencimiento de que el centro de maniobras electorales contra el general Rojas había tenido por asiento ese departamento del sur de Colombia.

“Trascurridos 20 años después de ese episodio, una persona designada por decreto presidencial para gobernar Nariño, años antes de la elección popular de alcaldes, se acercó a mi oficina a pedirme consejo sobre la composición de su gabinete departamental. Venía acompañada de un congresista de extracción oficialista a quien le parecieron cosa sabida las revelaciones que se me hacían y por tal razón no las contradecía, o bien porque en su afán de garantizar su cuota no quería contradecir a quien iba a dispensársela.

“Fuimos enumerando paso a paso los distintos cargos por proveer y en cierto momento se habló del ‘cupó de Chamorro’. ¿Y quién es Chamorro?, pregunté. ‘Doctor, ¿usted no sabe? Chamorro fue el liberal que puso los \$100.000 en billetes la noche de la elección de Pastrana para poder contratar la avioneta que fuera a las islas del Pacífico nariñense a ajustar los registros que debían venir por mar hasta Tumaco. Desde el gobierno del doctor Pastrana —se me añadió—, siempre se le ha respetado el cupo a Chamorro por los diferentes gobiernos’.

“Lo cierto parece ser que en Mosquera e islas aledañas se puso un número de votos como no se había visto hasta entonces, pero profundizando en el tema del fraude Nariño, lo que sí me consta y lo sabe todo el mundo porque fue publicado en su tiempo, fue el

hecho de que votos de unos municipios aparecían en las urnas de otros”.<sup>6</sup>

De todas maneras las relaciones entre Misael Pastrana y Álvaro Gómez nunca fueron buenas y siempre que las circunstancias lo permitían, éste buscaba mecanismos políticos para perjudicar a Pastrana. Sucedió, por ejemplo, en las elecciones de 1990 cuando el partido conservador ya había escogido como candidato oficial a Rodrigo Lloreda. Álvaro Gómez desconoció esa decisión y se candidatizó después y duplicó en votación a Lloreda. También aseguran que en las elecciones de 1994 cuando se enfrentaron Samper y Andrés Pastrana, Gómez estaba inclinado a apoyar al primero, tanto que varios de sus amigos se sumaron a esa causa, pero hubo un conservador, “muy de doctrina”, que le aconsejó no tomar esa actitud porque ya en la madurez de su vida no le hacía bien apoyar a un liberal en detrimento de un conservador. Entonces dio un apoyo tibio a Andrés Pastrana, y a varios de sus amigos que se habían ido para el samperismo, Gómez los dejó “colgados de la brocha”.

Pero el Florero de Llorente que causó el rompimiento para siempre de las relaciones entre Gómez y Pastrana tuvo origen ocho días antes del secuestro de aquel. Se encontraban ambos en una recepción en la embajada del Perú, y a propósito de unas declaraciones que había dado Gómez por esos días, Pastrana lo increpó duramente porque reclamó para sí la vocería y la jefatura de su partido y que Gómez hacía mal en tomársela. Álvaro recibió mudo el regaño y no le respondió absolutamente nada a Pastrana.

(Este incidente me fue relatado por Rodrigo Marín Bernal quien me aseguró que se lo dijo en un almuerzo el director de *El Tiempo*, Hernando Santos).

Teniendo ese resentimiento en su interior, vino su secuestro y allá, en medio de la soledad, Gómez debió de meditar mucho en

6 López Michelsen, Alfonso. *Memorias políticas*. Editorial Oveja Negra. Bogotá. 2010, pp. 169, 170.



esas palabras. Fueron 53 días en ese trágico año de 1988 tanto para él como para la familia y también para el país.

Cuando Álvaro Gómez retornó a casa el 20 de julio, muchos amigos fueron a visitarlo en esa noche. A la entrada figuraba una lista de las personas a las que les estaba permitido el ingreso, entre las que no aparecía Misael Pastrana Borrero, quizás porque Gómez recordaba el incidente en la embajada del Perú. De todas maneras al día siguiente, bien de mañana, Gómez lo llamó para excusarse por la omisión, y al poco tiempo Pastrana fue a visitarlo en compañía de Carlos Martínez Simahan. Cuentan que el encuentro fue muy frío y que además Gómez no lo invitó al acto que se iba a realizar pocos momentos después en la sede de *El Siglo* donde concedió una rueda de prensa para relatar detalles de su secuestro.

## VI

### La Operación Avispa y el sancocho

Convocada la *Constituyente* —ya se la empezaba a conocer así en lugar de *Asamblea Constitucional*—, el liberalismo, Salvación Nacional, Alianza Democrática M-19 y varios sectores independientes se aprestaban a participar en los comicios del 9 de diciembre mediante el mecanismo de la circunscripción nacional, lo que significó que algunos departamentos y regiones quedaran sin representación.

El liberalismo pensaba presentar una lista única encabezada por el ex presidente Alfonso López Michelsen, pero las circunstancias políticas y de región hicieron que esa propuesta se disgregara y que se presentara en ese partido lo que se conoció como “Operación Avispa”, mecanismo que lo favoreció porque al jugar con los residuos logró ser el de mayor representación en la Asamblea.

Los caciques políticos liberales, que habían propuesto que la lista del partido la encabezara López Michelsen, comenzaron a insinuarle que ellos fueran los encargados de incluir los nombres subsiguientes, a lo cual el ex presidente no accedió, lo que condujo al fracaso de esa iniciativa. El desorden comenzó en la Costa, con el cacique liberal José Name Terán.

La explicación que dio Horacio Serpa Uribe sobre ese fenómeno es la siguiente:

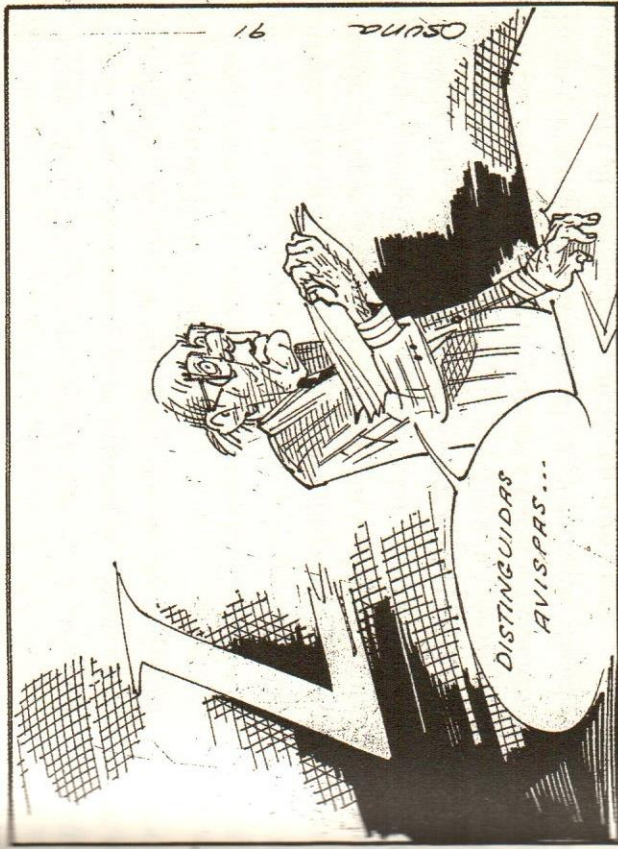
“La Operación Avispa, en cuanto que no había listas únicas de los partidos tradicionales, existía desde tiempo atrás. En 1974 en Santander hubo varias listas liberales, una encabezada por Augusto Espinosa Valderrama, otra por Alfonso Gómez Gómez. Luego, en 1978 hubo varias listas liberales. Yo mismo saqué una lista disidente en Bucaramanga y en Barrancabermeja cuando fundé FILA.

“Cuando llegamos a la Constituyente yo era senador. Había sido elegido con la votación más alta de Santander. Entonces se hablaba de una lista única encabezada por Alfonso López Michelsen. Fue un movimiento que empezaron los costeños. Cuando esto se planteó se sumaron otras personas: Jaime Castro en Boyacá, y así... entonces yo también apoyé la lista única, hice campaña en Santander, campaña a favor de esa lista.

“Ahí ocurrió un episodio que no se conoce. Los costeños empezaron a sacar el cuerpo. Me acuerdo de Salgado Vásquez quien representaba al gobierno y decidió apoyar en Cartagena un ex magistrado. Faltando dos o tres días para el cierre de inscripciones, Jaime Castro anunció que encabezaba una lista y se retiró del Senado. Entonces yo dije: no está definida la lista única del partido liberal porque López no se le va a medir. Decidí ir a hablar con el ex presidente, acompañado de Jorge Ardila. López estaba convaleciente de una operación, estaba en su casa, en cama, y al día siguiente se cerraba la inscripción. Le dije: ‘Doctor López, tengo esta idea: me voy a lanzar porque veo que aquí no hay nada: los costeños están por fuera; Jaime Castro renunció a su curul para hacer su lista; entonces yo también tengo la idea de lanzar mi lista’. López Michelsen me dijo que la parecía bien. Luego me encontré con Ernesto Samper Pizano y le dije que me lanzaba para la Constituyente. En ese momento había una norma: quienes fueran candidatos a la Constituyente quedaban inhabilitados por ocho años para el Congreso. Samper me dijo: ¡Está loco! ¿Cómo se va a inhabilitar?

“Le dije a Samper que me interesaba, que había participado en la creación de la Constituyente, en la convocatoria del plebiscito; lo dirigí como ministro de Gobierno del presidente Barco, que estaba

EL DÍA DEL 91



El ex presidente López se posesiona como jefe único del partido liberal para orientar a la bancada de los 23 miembros elegidos por esa colectividad a la Asamblea Constituyente, gracias a la “Operación Avispa”.

El título hace alusión al Día D, el desembarco en Normandía. El Espectador, 19 de febrero de 1991.

metido en eso. Esa tarde renuncié al Senado (hubo unos que tomaron licencia temporal para ver si salían elegidos). Al otro día hablé con Gaviria para decirle que me lanzaba a la Constituyente. De manera que la versión de que Gaviria me influyó, no es correcta. Esa es la historia de la explosión de listas. Después dijeron que López Michelsen inventó la Operación Avispa en la elección del Congreso de 1991; pero lo cierto es que en la Constituyente ya había Operación Avispa".<sup>7</sup>

López Michelsen siempre aclaró que en el caso de la Constituyente él no fue el creador de la Operación Avispa sino que por el contrario fue víctima de ella. Tampoco en las elecciones de corporaciones públicas de 1992.

Precisamente por esos días el senador Carlos Martínez Simahan invitó a almorzar en su casa a López Michelsen, Misael Pastrana Borrero, Álvaro Escallón Villa, Jesús Pérez y el conocido columnista de *El Siglo* Gregorio Espinosa. En la alegre tertulia, en medio de comida costeña, quizás un sancocho —tema al que me referiré más adelante—, el ex presidente López les anunció que definitivamente él no se iba a meter en la lista para la Constituyente porque sus copartidarios estaban dispuestos a hacer Operación Avispa. Fue allí, en ese momento, cuando el ex presidente Misael Pastrana les anunció que él sí se metía a encabezar una lista.

Por su parte el M-19 acogió el legado del jefe Jaime Bateman para elaborar su lista a la Constituyente. Cuando hablaba de la desmovilización de su movimiento y se refería a un diálogo nacional para lograr ese propósito, hacía un símil propio de sus tierras costeñas.

—Ese diálogo debe ser un sancocho, donde quepan todos los sectores del país: ricos, pobres, blancos, negros, subversivos, comerciantes, universitarios, intelectuales, escritores. En fin, todo el mundo.

<sup>7</sup> López Caballero, Juan Manuel. *Serpa al banquillo*. Fundación Convivencia. Bogotá, pp. 25 y 26.

El sancocho en la Costa, en efecto, tiene de todo. Tanto, que hay uno al que llaman "trifásico" porque lleva carnes de res, de pollo y de cerdo. Mario Alario Di Filippo, en su *Lexicón de Colombianismos*, lo define como "olla compuesta de carne de res o de gallina, o de cerdo o pescado, con yuca, plátano, ñame, papa y otros ingredientes, con mucho caldo". Pero también le da otra acepción: "Embrollo, lío, desorden; indigestión mental". No creo que el jefe del M-19 hubiese querido darle este último significado porque con ese diálogo nacional lo que pretendía era la participación del mayor número de personas para auscultar una solución a los conflictos de este país y de ninguna manera una "indigestión mental".

Si bien Bateman era de Santa Marta, como este cronista, no recuerdo haberlo visto ni haber hablado con él jamás, entre otras cosas porque me llevaba unos años de ventaja. En cambio mi hermano Ricardo no sólo lo conoció por ser contemporáneos sino que además fueron buenos amigos hasta cuando Bateman se fue a la guerrilla (estuvo primero en las FARC). Sus actividades izquierdistas las inició con su cuñado Carlos Romero, casado con una hermana suya en primeras nupcias. Es el mismo Carlos Romero que ha sido concejal de Bogotá y que hoy está casado con Clara López Obregón.

*El Flaco* Bateman o el *Comandante Pablo* (se puso el alias de *Pablo García* para utilizar el nombre de un señor rico de Santa Marta), murió en un accidente de avioneta al regresar al país procedente de Panamá, con Antonio Escobar Bravo, un comerciante vinculado a Santa Marta pero que no era de allí, y quien había sido congresista por un sector conservador. La avioneta había partido de una finca cercana a Ciénaga, conocida como La Y, donde existía una pista de aterrizaje empleada para negocios *non sanctos*.<sup>8</sup> Se especuló mucho con que Bateman llevaba gran cantidad de dólares para comprar armas. Pero por aquellas cosas del destino, entre sus pertenencias

<sup>8</sup> Castillo, Fabio. *Los jinetes de la cocaína*. Editorial Documentos Periodísticos. Bogotá, 1988, p. 108.

halladas con los restos esparcidos de la aeronave —los dólares jamás aparecieron— estaba la cédula de mi hermano Ricardo Alarcón, la número 4.977.096, lo cual hizo suponer que con ella se identificaba Bateman porque tenían más o menos la misma edad y casi la misma estatura de Ricardo. Ese documento se le había perdido a mi hermano en cualquier noche en Bogotá y me imagino la sorpresa que se llevó Bateman cuando la conoció y se dio cuenta de que pertenecía a su amigo de infancia y lo consideró el más indicado documento para identificarse.

Pues la propuesta del sancocho la cumplieron al pie de la letra los dirigentes de la Alianza Democrática M-19 al hacer su lista de candidatos a la Asamblea Nacional Constituyente. En ella incluyeron ex guerrilleros, poetas, sindicalistas, magistrados, mujeres, sociólogos, profesores, futbolistas, periodistas, artistas, etcétera. Y también deseaban tener allí a un representante de las autodefensas, razón por la cual se hicieron el propósito de buscarlo.

Las autodefensas del Magdalena Medio comenzaron con Pablo Emilio Guarín, un comunista arrepentido que luego fue concejal de Puerto Boyacá por el partido liberal y que lideraba un movimiento anti-comunista. Ante la posibilidad de que fuera asesinado por su guerra frontal contra las FARC y los grupos de izquierda, decía: “En mi familia los pantalones nunca se acaban por las rodillas”. También acuñó la frase que hizo carrera: “Si a la vera del camino encuentran mi cadáver, no lo recojan, dejen que los buitres de las FARC lo devoren; recojan más bien mis banderas y sigan adelante”. Y como si eso fuera poco, en la entrada del pueblo puso el siguiente aviso: “Bienvenidos a Puerto Boyacá, tierra de paz y progreso, capital antisubversiva de Colombia”.

Después ingresó a esas Autodefensas Gonzalo Rodríguez Gacha, *El Mexicano*, quien inició una guerra brutal contra las FARC. Él era dueño de un emporio de cocaína en Cururú, un municipio perdido en la selva que después dominaban y explotaban las FARC y que la negociaban con el brasilero *Fernandiño*. Quien cuidaba ese territorio, de Rodríguez Gacha, era nadie más ni nadie menos que

el *Mono Jojoy*. En una ocasión se desaparecieron más de doscientos kilos de coca, lo cual dio pie para que *El Mexicano* le dijera a *Jojoy*: “Si no me devuelven esa mercancía, van a tener guerra conmigo”. Y ahí comenzó esa guerra, a lo que se sumaron los asesinatos que estimuló Rodríguez Gacha contra la Unión Patriótica.

En 1987 el mismo Rodríguez Gacha mandó asesinar a Pablo Emilio Guarín, lo cual consolidó su poder en el Magdalena Medio. Llegó a tener mil quinientos hombres a su servicio, y bajo sus órdenes estaba Henry Pérez quien con Guarín había sido fundador de las Autodefensas. Se sumó también a ellos Ariel o Luis Otero, conocido como *Lucho*, quien había sido capitán del Ejército y llegó a tener tanta relación con las Autodefensas que terminó formando parte de la organización y quedándose como el jefe máximo de ella y con la mujer de Henry Pérez cuando a éste lo mataron.

En *Mi Confesión* cuenta Carlos Castaño:

“[*El Mexicano*] organizó el famoso curso de instructores israelíes y británicos en ‘La 50’, así se llamada la finca donde se realizó. Allí conocí a Yair Klein. Asistí a ese curso porque se abrieron cupos para gente distinta de los hombres de Rodríguez Gacha. Los Castaño obtuvimos cinco lugares, y yo ocupé uno de los cupos que teníamos. El verdadero propósito de *El Mexicano* era preparar cuatrocientos hombres para atacar La Uribe donde estarían el gobierno y las FARC negociando la paz. Sobre el curso dictado por Klein se especuló mucho, y yo creo que Klein vino a Colombia engañado por Ariel Otero y dos militares corrompidos del Ejército. Ariel era un hombre despreciable, fue el segundo hombre de Henry Pérez. El instructor israelí siempre pensó que el Estado colombiano lo contrató para dictar esos cursos”.<sup>9</sup>

Después de la muerte de Rodríguez Gacha, a finales de 1989, las Autodefensas del Magdalena Medio iniciaron una guerra contra

<sup>9</sup> Aranguren Molina, Mauricio. *Mi confesión*. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 2001, p. 99.

Pablo Escobar y empezaron a trabajar con el cartel de Cali, de los hermanos Rodríguez Orejuela.

“Desde cuando las autodefensas —que siempre habían profesado un anticomunismo profundo— empezaron a saber que Escobar estaba contratando a los del ELN para detonar bombas, las relaciones entre los de Puerto Boyacá y los de Medellín se tensionaron. Para ellos estas alianzas eran una traición”, declaró un funcionario del DAS que hizo inteligencia en el Magdalena Medio”.<sup>10</sup>

Cuando se preparaba la Constituyente y el M-19 elaboraba su “sancho”, comenzaron sus contactos con ellos para buscar a uno de sus representantes, y fue así como enviaron con esa misión a Álvaro Jiménez, militante del M-19. En esas conversaciones los voceros de las autodefensas le manifestaron también interés en participar pero aclararon que políticamente venían colaborando con dirigentes liberales de Boyacá, quienes se limitaban a aceptarles ayuda económica y electoral pero que jamás les iban a permitir formar parte de una lista para la Constituyente.

Así las cosas, Jiménez les ofreció, en nombre del M-19, asignarles un puesto entre el diez y el veinte “que va a la fija, con seguridad”. Preguntaron cómo debería ser el candidato. “Deberá reunir tres condiciones —les respondió Jiménez—. La primera, que realmente los represente a ellos y a la región. La segunda, que tenga la suficiente formación académica como para seguir los debates. Y la tercera, que no tenga ningún problema jurídico ni antecedente que pueda ser utilizado para descalificarlo”.

Los dos que conversaban con el enviado del M-19 eran Henry Pérez y *Lucho* (Ariel Otero). Ellos se miraron entre sí y comenzaron a soltar candidatos. A varios de los mencionados les encontraron defectos hasta cuando finalmente coincidieron en *Chacho* (Jorge Ramírez Cardona), un médico de la región. Sin perder tiempo, lo hicieron llamar.

—Médico, alístese. Va para la Constituyente. Tiene que comprar ropa y hacer maletas porque se va para la nevera —le dijo Pérez.

El médico quedó de una sola pieza. Era un hombre joven, de buena presencia, más bien callado y modesto y no parecía de las autodefensas. Trabajaba en una clínica en Puerto Boyacá llamada Santa Marta. Allí atendía a los integrantes de las autodefensas pero también a comunidades pobres de la zona. Era hombre de confianza de Henry Pérez y de *Lucho*. Estaba por fuera de la estructura armada y en su ciudad natal, Manizales, se desconocía su cercanía con la organización.

—*Lucho* le cuenta cómo es el paseo —le explicó Henry Pérez.

Meses después Augusto Ramírez Cardona ya en plena actividad de la Constituyente, apareció en un video recibiendo el dinero de Pablo Escobar para que negaran la extradición de colombianos. Fue por lo único que se destacó allí, pues no hablaba ni intervenía. Recibía órdenes de *Lucho*, quien a veces aparecía por el salón de sesiones y le decía cómo tenía que votar sobre determinado tema.

En el video aparecía Feisal Hernando Buitrago Mustafá, abogado que trabajaba con Pablo Escobar y a quien llamaban HB, ofreciendo plata a los constituyentes para que votaran contra la extradición de nacionales.

Según declaración de Álvaro Jiménez, quien en la Constituyente fue asesor de Ramírez Cardona, los mismos de las autodefensas se preocuparon con el episodio y él mucho más, por supuesto, por haber sido el intermediario para la inclusión de ese personaje en la lista del M-19:

“Quiero que tengan dos cosas claras —les dijo Jiménez a Henry Pérez y a *Lucho*—. Primero, nosotros, los que venimos del M-19, siempre hemos estado en contra de la extradición, antes que el mismo Pablo Escobar. Segundo, nosotros no hemos discutido como bancada el tema de la extradición. Usted sabe que de los nueve integrantes de la lista no tenemos más que seis guerrilleros: Navarro,

10 Duzán, María Jimena. Op. cit., p. 292.

Rosemberg, Otty, Pineda, Rojas y Chalita; ocho, si contamos a Fabio Villa y Germán Toro. Pero ellos no vienen del M-19, así que no sé cómo van a votar. Sabemos que personas de nuestra bancada, como María Mercedes Carranza y Carlos Ossa, van a votar a favor de la extradición. Ellos vienen del galanismo, sienten que es un deber moral votar así, para ellos es una cuestión de principios, como lo es para nosotros lo contrario. En cuanto a otra gente de nuestra bancada, no tengo ni idea de cómo voten el tema. Nadie les ha preguntado. Navarro no quiere influir en nadie. No hubo compromiso previo. Lo que sí sé es que cada cual tiene su decisión y nadie la va a cambiar por un billete. De eso estoy plenamente seguro”.

Después, cuando el rumor del video empezó a expandirse, *Lucho* les comentó a Otty Patiño y a Jiménez que su representante, Ramírez Cardona, por instrucciones de él y de Henry Pérez le había seguido la corriente a HB y se había prestado para la filmación.

“Toda la responsabilidad —agregó *Lucho*— es de Pablo Escobar. En su afán de apoderarse de todo, ese hombre no tiene ningún escrúpulo, el mal menor que podemos hacer es pararlo (no divulgarlo), denunciar sus maniobras. El video lo tengo en Puerto Boyacá y no lo voy a entregar”.

Sobre el video en el que aparece Ramírez Cardona recibiendo un dinero del abogado de Pablo Escobar, relata García Márquez en *Noticia de un secuestro*:

“El narcovideo causó un escándalo tan ruidoso como estéril. Se suponía filmado por una cámara oculta en el cuarto de un hotel, en el momento en que un miembro de la Asamblea Constituyente recibía dinero en efectivo de un supuesto abogado de Escobar. El constituyente había sido elegido en las listas del M-19, pertenecía en realidad al grupo de paramilitares al servicio del cartel de Cali en su guerra contra el cartel de Medellín, y su crédito no alcanzó para convencer a nadie. Meses después, un jefe de milicias privadas que se desmovilizó ante la justicia contó que su gente había hecho aquella burda telenovela para usarla como prueba de que Escobar

estaba sobornando constituyentes y que por consiguiente el indulto y la no extradición estaban viciados”.<sup>11</sup>

Ernesto Báez y Ramón Isaza también se vincularon a las autodefensas del Magdalena Medio y participaron en la creación del Movimiento de Reconstrucción Nacional, *Morena*, con el que pretendían legalizarse y participar en elecciones en representación de las “zonas liberadas” y buscar un tratamiento de delincuentes políticos, como la guerrilla.

“Nosotros —decían los paramilitares— somos una guerrilla de derecha. Mientras la guerrilla de izquierda busca tumbar el orden establecido, nosotros luchamos por preservar las instituciones en defensa de la democracia”.

A Henry Pérez lo mandó matar Pablo Escobar, y las Autodefensas quedaron bajo el liderazgo de Ariel Otero quien en octubre de 1991 —luego de haber salido ileso de un atentado contra su vida— se sometió a la justicia, acogiéndose a los decretos que favorecían al paramilitarismo. Y lo hizo a través de un vocero del M-19. Pero después de algún tiempo apareció muerto en Cali, adonde se había ido a vivir para tener la protección de los Rodríguez Orejuela.

¿Qué se hizo el constituyente Ramírez Cardona? Hoy nadie da razón de él. Dicen que en un tiempo vivió en el Ecuador, y los desmovilizados del M-19 aseguran que estuvo vinculado a la CIA hace unos años.

11 García Márquez, Gabriel. *Noticia de un secuestro*. Grupo Editorial Norma. Santafé de Bogotá. 1996, p. 274.

# VII

## Las Cortes y las constituciones

Cuando concluyeron las sesiones de la Asamblea de Delegatarios que adoptó la Constitución de 1886 le dijeron a don Miguel Antonio Caro: "Han redactado una Constitución monárquica". Y él, con ese humor que lo caracterizó toda la vida, respondió: "Sí, pero desgraciadamente electiva". Por algo el presidente Rafael Núñez no quiso sancionarla, lo hizo el designado José María Campo Serrano, y prefirió quedarse en la soledad de El Cabrero con su Soledad Román. Según el autorizado criterio del profesor Carlos Restrepo Piedrahíta, esa fue una Constitución centralista, autoritaria y confesional.

No sólo esa Carta fue rey de burlas sino que además los delegatarios le incluyeron unos artículos transitorios que eran los que se aplicaban, como el famoso literal k que echó por tierra la libertad de prensa y dio margen para que se expidiera la Ley 61 de 1888 que don Fidel Cano llamó "Ley de los caballos" porque sobre la base de un hecho baladí de una disputa por unos caballos, el gobierno hizo aprobar esa ley que coartaba la libertad de prensa.

De esa manera rigió aquella Constitución durante la Regeneración y sólo en 1910, con la caída de la dictadura del Quinquenio, los liberales y los conservadores se pusieron de acuerdo para hacerle enmiendas tendientes a garantizar los más elementales derechos ciudadanos. Así surgió lo que se conoce como la *acción popular*

*de inconstitucionalidad*, según la cual un ciudadano, sin demostrar ninguna clase de interés sino únicamente la defensa de la Carta y del orden jurídico, podía acudir ante la Corte Suprema de Justicia entonces, y hoy puede hacerlo ante la Corte Constitucional, para acusar como violatoria de la Constitución una ley o un decreto con fuerza de ley.

La mencionada figura jurídica surgió por primera vez en el mundo en Colombia y se adoptó mediante un acto legislativo reformativo de la Constitución el 31 de octubre de 1910. Dijo la norma que a la Corte Suprema de Justicia se le confiaba la guarda de la integridad de la Constitución y como tal “decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación”.

Fue esa una novedad que rompió la tradición, pues en 1887, un año después de aprobada la Constitución, se aprobó la Ley 153 del 23 de agosto, que hizo de la Carta un rey de burlas porque la norma dijo: “Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución”.

El antecedente de defensa de la Constitución frente a las normas inferiores se produjo en Estados Unidos con el célebre fallo del juez Marshall durante el proceso de Marbury contra Madison en 1803. El caso se originó con el nombramiento de William Marbury como juez de paz del Distrito de Columbia, hecho por el presidente John Adams dos días antes de dejar el poder (eso ocurre hasta en las mejores familias y aun en los países del Primer Mundo). A funcionarios como éste, que siguen ejerciendo pero están próximos a entregar el cargo, los norteamericanos los llaman *lame duck*, como decir *pato lisiado*. Pues el nuevo gobierno de Thomas Jefferson designó como secretario de Estado a James Madison a quien dio la orden de no posesionar al funcionario designado por su antecesor.

John Marshall, virginiano y primo lejano de Jefferson, quien era autodidacta pero con conocimientos jurídicos —eso se permitía en esos primeros años de la república—, sostuvo en su ponencia, que se convirtió en fallo de la Corte, que Marbury tenía derecho a posesionarse en el cargo para el cual había sido nombrado, pero a renglón seguido señalaba que esa corporación no tenía jurisdicción para fallar en el caso propuesto por cuanto la norma que le daba esa facultad era inconstitucional ya que únicamente podía hacerlo cuando involucrara a embajadores o a Estados. De esta manera castigó a los partidarios de Jefferson y evitó un enfrentamiento entre el gobierno entrante y el saliente.

La decisión creó la jurisprudencia de que la Corte podía declarar inconstitucional una ley cuando la considerara violatoria de la Constitución. Su posición fue la siguiente: “La Constitución controla cualquier acto legislativo que se le oponga... Entonces, un acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley... Una ley del Congreso que pugna con la Constitución debe considerarse inexistente... Si, pues, los tribunales deben tomar en cuenta la Constitución, y la Constitución es superior a toda ley ordinaria del legislativo, entonces la Constitución y no la ley ordinaria tiene que regir en aquellos casos en que ambas serían aplicables”.

Los jueces norteamericanos aplican desde entonces esta jurisprudencia pero allí no tienen una norma escrita que lo diga, como sí sucede en nuestro país. Entre nosotros, su origen se remonta a 1910 cuando en la Asamblea Legislativa que buscaba reformar la Constitución se presentaron dos proyectos: el del delegado conservador Hernando Holguín y Caro sobre la excepción de inconstitucionalidad (que es lo que existe en el país del norte), y el del delegado liberal Nicolás Esguerra quien recogió el principio de la ley segunda de 1904 sobre control jurisdiccional de la Corte de los decretos de estado de sitio que permitía que cualquier ciudadano, sin demostrar interés, podía acudir a ese tribunal para demandarlos por inconstitucionales.



Como se ha señalado, la Constitución de Estados Unidos no tiene ninguna disposición en este punto y el sistema de revisión judicial que jurisprudencialmente se estableció en ese país es completamente diferente del de Colombia. No obstante y por causas difíciles de explicar, el sistema nuestro ha sido ignorado en la literatura jurídica extranjera, en la cual sin embargo se hacen constantes referencias a otros sistemas latinoamericanos, como el argentino que es igual al norteamericano; el brasilero, el chileno, y el mexicano que sí es bastante peculiar porque en México lo que hay es el juicio de amparo, algo de lo cual se tomó en la Constitución colombiana de 1991 y que se conoce como *tutela*.

En mejores palabras y con erudición, el ex presidente López Michelsen hacía la diferencia entre el sistema colombiano y el norteamericano:

“En Norteamérica se exige que haya un juicio de por medio en el cual se invoca la inconstitucionalidad de la ley para que el punto sea definido por la justicia, y el fallo, cuando es pronunciado por la Suprema Corte, sólo tiene valor para el caso en disputa, aun cuando es un precedente. En Colombia, en cambio, no se requiere que esté de por medio ningún juicio, sino que, como quien consulta un oráculo, se le pregunta a la Corte si es constitucional o no una disposición, y la sentencia cubre de una vez todos los casos que se produzcan hacia el futuro, como si la ley nunca hubiera existido, ya que el fallo le hace perder su vigencia”.<sup>12</sup>

La acción popular de inconstitucionalidad ha permitido que la Corte Suprema de Justicia, primero, y la Corte Constitucional después, hayan tumbado reformas constitucionales, leyes y decretos con fuerza de ley. Los ciudadanos, gracias a ese recurso, sin mostrar interés, lograron frustrar la pequeña constituyente que propuso López Michelsen y además tumbar la reforma constitucional de

Turbay Ayala de 1979, uno de cuyos demandantes fue este cronista junto con Manuel Gaona Cruz y J. Clímaco Giraldo, entre otros.

La facultad de la Corte Constitucional de pronunciarse sobre demandas de reformas constitucionales, tanto por vicios de trámite como por su contenido material, es resultado de una larga evolución jurisprudencial que se remonta a cien años. Desde cuando se le dio la competencia para la guarda de la integridad de la Constitución en 1910, se entendió que era para fallar sobre demandas de leyes contrarias a la Carta mas no para los vicios de trámite de las reformas constitucionales ni de las leyes.

Tan reiterado era ese pronunciamiento que en 1944 el ministro de Gobierno de la época, Alberto Lleras, presentó a consideración del Congreso un proyecto de reforma constitucional que permitía a la Corte Suprema declarar inconstitucionales las leyes y los actos reformativos de la Constitución por vicios de trámite, pero la propuesta fue rechazada por el Congreso. Sólo por vía jurisprudencial la Corte, en sentencia del 28 de julio de 1952, rectificó sus doctrinas anteriores y dijo que “una violación cualquiera de cualquier artículo de la Constitución queda bajo la jurisdicción de la Corte”.

Fue así como ésta siguió declarándose competente para pronunciarse sobre vicios en la formación de las leyes pero no frente a reformas constitucionales. Sin embargo en 1957, ante una demanda contra los decretos 247 y 251 de ese año, emitidos por la Junta Militar y que convocaban el plebiscito, la Corte Suprema insistió en su incompetencia, pero por primera vez, varios de sus magistrados salvaron el voto, convirtiéndose esa decisión minoritaria en el primer antecedente histórico y jurídico en favor de la competencia para esos aspectos.

Cuando se aprobó la enmienda constitucional de 1968 en el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, el abogado conservador Hugo Palacios Mejía demandó uno de los artículos por vicios de trámite. A pesar de que el procurador de la época, el también conservador Mario Aramburo, defendió la tesis de la competencia

12 López Michelsen, Alfonso. *El Tiempo*. 12 de enero de 1991.

frente a las reformas constitucionales en su aspecto formal, la Corte no acogió esos planteamientos y reiteró su incompetencia.<sup>13</sup>

El acto legislativo número 2 de 1977, aprobado durante el gobierno del presidente Alfonso López Michelsen, que convocaba una Asamblea Constitucional, le dio la facultad a la Corte Suprema de Justicia para decidir sobre la exequibilidad de los actos reformativos de la Constitución expedidos con posterioridad al mismo pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación. Y cosa paradójica, esa corporación, que antes había reiterado su incompetencia, la asumió para conocer de las demandas que se presentaron contra ese acto legislativo, y en fallo dividido (catorce contra diez) lo declaró inexecutable, pero sí declaró executable la competencia que se estaba presentando y con base en ella hizo el pronunciamiento.

En la discusión de la competencia se planteó no sólo el aspecto procedimental sino también lo referente a la facultad del Congreso para convocar una Asamblea Constitucional, es decir, se tocaba el fondo. En la sentencia se superó el problema con la distinción entre competencia y contenido material del acto y la consideración de que aquella es “anterior al acto y condición de su posibilidad”.

Con base en la anterior jurisprudencia la Corte Suprema de Justicia declaró también inexecutable la reforma constitucional de 1979 (sentencia del 3 de noviembre de 1981), aprobada durante el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala.

La Constitución de 1991, al crear la Corte Constitucional, le confió la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y en cuanto a demandas de inconstitucionalidad contra actos reformativos de la Carta le dio la facultad de pronunciarse “sólo por vicios de procedimiento en su formación”.

A pesar de esa limitación, en el fallo sobre la ley del referendo que buscaba el tercer período presidencial para Álvaro Uribe (sentencia C-551 del 9 de julio de 2003) dijo que si bien su competencia recaía exclusivamente sobre los vicios de procedimiento en

la formación de esa ley, ello no impedía que realizara un control de fondo sobre el contenido material de las reformas constitucionales.

Lo anterior lo sostiene porque según la Corte Constitucional, “la competencia es el presupuesto del procedimiento”. Así lo ratificó en el fallo sobre el Estatuto Antiterrorista (sentencia C-816 del 2010) que lo declaró inexecutable. En efecto dice:

“La Corte reitera que, conforme a lo señalado en la sentencia C-551 de 2003, corresponde a esta Corporación examinar la constitucionalidad de las reformas constitucionales no sólo por vicios de trámite sino también por un eventual desbordamiento de las competencias del poder de reforma”.

Así las cosas, pensar en una reforma constitucional por los caminos tradicionales se hacía muy difícil y siempre con la eventualidad de un fallo de inexecutable. Por eso se exploraron vías diferentes, también con riesgos, como fue la que se adoptó para expedir la Constitución de 1991.

13 Procuraduría General de la Nación. Vista fiscal. 12 de enero de 1971.

## SEGUNDA PARTE

## 1 Instalación de la Constituyente

Con claridad sobre cómo iba a ser la Constituyente, luego del fallo de la Corte Suprema y de la elección de sus miembros, el gobierno sometió a consideración de los partidos y movimientos políticos el proyecto de reglamento para su funcionamiento. Allí se permitía la participación en las deliberaciones del presidente, los ministros y los funcionarios de la rama ejecutiva para que expusieran sus puntos de vista y explicaran a los miembros de la Asamblea el funcionamiento de los organismos a su cargo y las propuestas que hacían para el mejor desempeño de aquellos.

Pero los constituyentes llegaron con otros propósitos. Ellos eran los soberanos y como tales hicieron su propio reglamento que permitía la presencia sólo del ministro de Gobierno, y cuando lo requerían invitaban a algún otro miembro del gabinete o funcionario de gobierno o de otra entidad del Estado. Además, el proyecto de la administración Gaviria fue uno más de los muchos que se presentaron. Tanto que ni siquiera fue el primero por cuanto ese honor le correspondió al constituyente Jesús Pérez González-Rubio.

Los constituyentes elegidos fueron 70, de los cuales 19 eran de la Alianza Democrática M-19; 11 del Movimiento de Salvación Nacional; 7 del Partido Social Conservador; gracias a la llamada Operación Avispa, el Liberalismo tuvo 25; y el resto pertenecían a la Unión Patriótica, los indígenas, los cristianos, etcétera. Además el

EPL, que se llamaba Ejército Popular de Liberación y que se cambió por Esperanza, Paz y Libertad, tuvo dos puestos con voz y voto, designados por el gobierno. El Quintín Lame y el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) tuvieron uno cada uno, con voz pero sin voto.

En la búsqueda de la paz se hicieron intentos sin ningún resultado. El ex presidente Misael Pastrana trajo unos expertos alemanes y por recomendación de algunos constituyentes, entre ellos Álvaro Leyva Durán, buscaron un acercamiento con las FARC. Se envió una comisión que viajó a Caracas y allí tuvo oportunidad de reunirse con *Alfonso Cano*, sin que nada se lograra. Ellos no mostraron mucho interés, además de que entendieron que el gobierno no tenía ese propósito, ya que ese fue el mensaje que les hizo llegar por cuanto el mismo día en que se estaban eligiendo los miembros de la Asamblea, bombardearon Casa Verde. Ésta era una excusa más, a las que son muy adictos los integrantes de las FARC.

Los constituyentes estuvieron durante cinco meses en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada y se sentían como en Las Vegas porque no podían determinar cuándo era de día y cuándo de noche.

Fue tanto el tiempo que estuvieron congregados allí por muchas horas y sin momentos de esparcimiento, que un constituyente me comentó, con humor: "Cómo sería que ya hasta las piernas de Muelas comenzaron a gustarme". Muelas era un delegado de los indígenas que iba a las sesiones ataviado con falda, su vestimenta típica.

Hubo proyectos para todos los gustos, varios de los cuales se frustraron. Por ejemplo el que establecía la ciudadanía a los 17 años se ahogó por un voto. Uno de los defensores, Álvaro Leyva, se hallaba en el salón en el momento de la votación pero por estar distraído no lo votó. Y Álvaro Echeverri Uruburu, quien era uno de los principales impulsores, se encontraba en el baño en esos momentos tan decisivos tanto para él como para los jóvenes.

La Asamblea Nacional Constituyente fue instalada el 5 de febrero de 1991 por el presidente César Gaviria Trujillo, quien hizo un llamado para que el trabajo que iba a iniciarse contribuyera a consolidar la paz, cimentar un orden justo y fortalecer una democracia abierta a la participación de todos los colombianos.

Recordó que para la elección de los miembros de esa corporación, el gobierno ofreció todas las garantías que requerían los electores, candidatos y elegidos, al tiempo que resaltó que era esa la primera Asamblea Constitucional de nuestra historia elegida directamente por el pueblo, "representativa de toda la nación, integrada de voceros de las diversas regiones, pluralista en su composición y equilibrada en la distribución de sus fuerzas y agrupaciones políticas y sociales".

Más adelante señaló el ex presidente Gaviria:

"Para reformar la Constitución es preciso tener presente el horizonte del siglo XXI. Colombia necesita una Constitución para asumir un papel preponderante en el nuevo orden internacional que se está gestando; para la nueva era de las revoluciones tecnológicas que se suceden con pasmosa rapidez; para una economía que se está abriendo a un escenario mundial cada vez más interdependiente. También debe preparar sus instituciones para una sociedad pluralista cada vez más compleja; para un ciudadano que quiere tener mayor participación en las decisiones para comprometerse en los cambios y no depender del paternalismo; para un estado servidor que debe responder con dinamismo a las numerosas peticiones y grandes expectativas de la comunidad; para una nueva política en la cual el debate abierto de las ideas será predominante".

Hizo además el mandatario una enumeración y un somero análisis de las propuestas que presentaba el gobierno: reforma de los poderes públicos; el matrimonio, el divorcio y la liquidación de efectos civiles del matrimonio católico; racionalización de las funciones del Congreso; institucionalización de los partidos y movi-

mientos; autonomía de las entidades territoriales; el referendo para algunos temas; la moción de censura para los ministros; la carrera judicial y la creación de la Fiscalía; la reforma del estado de sitio, entre otros temas.

Pero anotó que no se podía olvidar que los colombianos habían escogido el camino pacífico de una asamblea constitucional como un categórico rechazo a las vías violentas.

“Los millones de colombianos —dijo después— que salieron a votar el año pasado en tres históricos domingos, lograron con ello lo que los alzados en armas nunca habían conseguido y nunca conseguirán. Digámoslo sin rodeos: nada se alcanza por cuenta de la lucha armada. Lo que hemos conseguido y lo que conseguiremos será fruto del valor, la decisión y la fe democrática de quienes quisieron afrontar el desafío de cambio sin otra arma distinta que la de las ideas”.

Según el secretario general de la Asamblea Nacional Constituyente, Jacobo Pérez Escobar, los grandes temas de controversia fueron doce:

- 1.º El preámbulo.
- 2.º La extradición de colombianos.
- 3.º El derecho de propiedad y la expropiación por vía administrativa.
- 4.º Los privilegios de la Iglesia Católica.
- 5.º El bicameralismo y la propuesta de Cámara única.
- 6.º La circunscripción nacional para el Senado.
- 7.º La Vicepresidencia de la República versus la Designatura.
- 8.º Las facultades del gobierno en los estados de excepción.
- 9.º La organización y el papel de las Fuerzas Armadas, incluidos los temas de la obediencia debida y el servicio militar obligatorio.
- 10.º Las entidades territoriales, especialmente la región.
- 11.º Los sistemas de control fiscal, y
- 12.º La organización y el funcionamiento de la rama judicial.

## II

### Presidencia tripartita

En un viaje a la población de Tibasosa, Boyacá, con motivo de la inauguración de una nueva factoría de Bavaria en el sector, invitados por Julio Mario Santodomingo y antes que se instalara la Constituyente se encontraron Álvaro Gómez y Alfonso Palacio Rudas. Éste le aseguró a Gómez que Jaime Castro iba a ser el presidente de la Constituyente porque había 25 liberales y además contaban con los grupos minoritarios. Gómez quedó sorprendido.

A su regreso a Bogotá realizó una reunión en su casa para hablar de la Constituyente. Se tratarían las estrategias a seguir y por supuesto cómo participar en la elección de mesa directiva. Allí se pactó un acuerdo de minorías con su Movimiento de Salvación Nacional, sin el M-19, para trabajar conjuntamente. Por los cristianos asistió Jaime Ortiz, muy amigo de Rodrigo Marín Bernal quien con su señora Ana Cecilia Quiroz eran fieles seguidores de ese grupo religioso. Después, Cornelio Reyes, del movimiento de Salvación Nacional, empezó a hablar con Antonio Navarro, resultado de lo cual se concretó una reunión en una casa situada en la calle 93 con carrera 11 donde estuvieron toda una tarde discutiendo estrategias y buscando un acuerdo.

Esos dos grupos pensaban en hacerse a la Presidencia de la Asamblea rotándosela por tres meses cada uno o establecer una presidencia dual. Pero dos liberales que habían sido elegidos en

la lista de Salvación Nacional, Carlos Lleras de la Fuente y Juan Carlos Esguerra, se opusieron a un acuerdo en ese sentido porque de ninguna manera querían que su partido quedara excluido de la mesa directiva.

Sobre el hecho cuenta Carlos Lleras de la Fuente:

“La primera decisión del grupo (de Salvación Nacional) fue la de dejar por fuera no sólo a los pastranistas, como se hizo, sino también al partido liberal, que no tenía votos ni para elegir un secretario de comisión. Alarmado busqué a Juan Carlos Esguerra, quien me acompañó a presentar una protesta formal pues era absurdo dejar por fuera del proceso constituyente al partido mayoritario, así estuviera tan mal como estaba; agregué que yo me retiraría de la Asamblea si ello ocurría, de modo que después de larga deliberación echaron para atrás la decisión y nos confiaron escoger al liberal que junto con Álvaro Gómez y Navarro co-presidiera el evento”.

Cuando el asunto comenzó a ventilarse públicamente, el liberalismo montó en cólera porque se consideraba el partido mayoritario y además el presidente de la República era de su colectividad. En un coctel en la Casa de Nariño, a principios de febrero, los liberales abordaron a Gaviria y le dijeron que la fórmula de los trillizos era inaceptable, una afrenta, pero el primer magistrado con su estilo pragmático les respondió: “No seamos pendejos. O aceptamos eso o simplemente vamos a quedar por fuera de la presidencia. Hagan un acuerdo esta misma noche y escojan un buen candidato”.<sup>1</sup>

Los liberales, sumados, eran 25; la Alianza Democrática M-19 llegaba a 19, Salvación Nacional a 11. Y Pastrana, cuando ya el acuerdo estaba hecho y su partido quedaba por fuera, propuso que el conservatismo fuera vicepresidente, a lo que se opuso Álvaro Gómez.

Y sobre cómo se llegó al nombre de Serpa en representación del liberalismo, relata Lleras de la Fuente:

“No había mucho de dónde buscar, puesto que sólo dos listas tenían tres delegatarios, de modo que la escogencia tenía que hacerse entre Jaime Castro y Horacio Serpa, o adicionar la única lista liberal con dos miembros, la cual encabezaría Carlos Lemos.

“Discutimos con Esguerra el tema y concluimos que aun cuando Castro representaba el oficialismo liberal, no tenía acogida y tendría grandes resistencias que acabarían de complicar una situación ya suficientemente difícil, por lo cual resolvimos ofrecerle la presidencia a Carlos Lemos, quien después de mucho pensarlo cometió el error de rechazarla; yo siempre he sospechado que fue víctima de esa pereza que por misteriosas razones se va apoderando de tantos popayanejos al paso de los años, y mis sospechas las confirmó su extravagante comportamiento en los meses por venir: no oía las discusiones pues mantenía un pequeño radio de bolsillo conectado a su oído, ya que ‘la HJCK es más amena que la Asamblea’; llegaba de sobretodo y bufanda y mientras todos los demás permanecíamos en el recinto hasta la madrugada, él se marchaba bien abrigado a eso de las ocho de la noche, a cuidarse algún resfriado.

“Ya las cosas en ese estado, resolvimos hacer el ofrecimiento a Serpa quien como hábil político que es, no dejó escapar esa magnífica ocasión.

“Con Juan Carlos Esguerra comunicamos a los jefes del grupo mayoritario, que seguían reunidos en algún salón del Senado, que había humo blanco, y estos aprobaron por unanimidad el candidato liberal y por nuestra decisión, y en buen instinto de Serpa, el partido liberal no fue sometido a la terrible humillación que le tenían destinada.

“Inmediatamente se procedió a la elección de todos los cargos, y Navarro, que es habilidoso, se apropió de la parte administrativa, lo cual le permitió sustraer parte del articulado y crear el caos que aún está pagando el país”.<sup>2</sup>

1 De la Calle, Humberto. Op. cit., p. 100.

2 Lleras de la Fuente, Carlos. *Partitura indiscreta*. Planeta. Bogotá. 2003, pp. 196, 197.

Sin embargo los liberales aseguran que el nombre de Serpa como su representante en la mesa directiva se debió a que fue quien sacó el mayor número de votos en de las listas de su partido. De otra parte es bueno destacar que gracias al ambiente de amplitud y democracia participativa que desde allí empezó a practicarse, las mesas directivas de las comisiones estuvieron a cargo de los grupos minoritarios, así:

*Comisión Primera:* presidente, Jaime Ortiz Hurtado, de la Unión Cristiana; vicepresidente, Francisco Rojas Birry, de la Organización Indígena.

*Comisión Segunda:* presidente, Juan Gómez Martínez, conservador; vicepresidente, Lorenzo Muelas Hurtado, de los indígenas de Colombia.

*Comisión Tercera:* presidente, Alfredo Vázquez Carrizosa, de la Unión Patriótica; vicepresidente, José Matías Ortiz Sarmiento, del M-19.

*Comisión Cuarta:* presidente, Fernando Carrillo Flórez, del movimiento de la Séptima Papeleta; vicepresidente, Jaime Fajardo Landaeta, del EPL.

*Comisión Quinta:* presidente, Rodrigo Lloreda Caicedo, conservador; vicepresidente, Jaime Benítez Tobón, Por Un Nuevo País.

Cuando quedó protocolizado el acuerdo para la presidencia tripartita, Lemos escribió que Álvaro Gómez se convirtió en un Álvaro Hearst, haciendo un símil con Patricia Hearst, quien resultó enamorada de sus secuestradores, una versión moderna del síndrome de Estocolmo. Y agregó:

“A veces se me antoja que el doctor Gómez Hurtado está haciendo dentro de la Asamblea Constituyente el papel punitivo y rencoroso que hizo en la Convención Francesa de 1792 el duque de Orleans, mejor conocido en la saga revolucionaria como *Felipe Igualdad*.

“Este Príncipe de sangre real, nieto y padre de monarcas, se convirtió en uno de los más activos y ceñudos revolucionarios, hasta el punto de que se alió con los extremistas de Robespierre para destruir al régimen, a la clase y a la familia a la cual pertenecía, llevando el celo hasta el extremo de votar afirmativamente la ejecución en la guillotina de su primo Luis XVI.

“Claro está que decir que Álvaro Gómez es en la Asamblea el aristócrata regicida y que el papel de ex Rey degollado lo puede desempeñar el ex presidente Pastrana, es exagerar. La Constituyente no es la Convención, aunque frente al ‘antiguo régimen’ de los barones pueda tener el mismo efecto devastador. Pero algo radical, jacobino, altanero hasta en lo personal se respira ahí. Cuando uno oye a ciertos constituyentes conservadores hablar, con visible e igualitario desdén, del ‘delegatario Pastrana’, no puede menos de recordar cómo los convencionistas franceses trataban burlona y despiadadamente de ‘ciudadano Capeto’ a su antiguo Rey.

“De cualquier manera lo que el ex presidente Pastrana ha perdido desde el punto de vista de poder político en la Constituyente, lo ha ganado ante los ojos de sus conciudadanos en dignidad. Su figura casi solitaria y hostilizada por el ejército profuso y zumbón de sus adversarios suscita más respeto que nunca, aun entre quienes no han estado de acuerdo con él. En su silla de la llanura, ya sin dosel, soporta erguido y con estoicismo la adversidad. Algún día su partido tendrá que agradecerle tanto valor. Sí. Tiene un poco la trágica grandeza de Luis XVI frente a las vociferaciones de Merlin de Thionville o la fría sustanciación de Robert Lindet. Y como ex rey bajo juicio, no está del todo solo: Augusto Ramírez, Carlos Rodado, Mariano Ospina y Hernando Yepes son sus Malesherbes, su Target y su De Seze.<sup>3</sup>

En una oportunidad le preguntaron al ex presidente Pastrana qué pensaba de la actitud de Álvaro Gómez hacia él en la Constitu-

3 Lemos Simmonds, Carlos. *El estado ladrón*. Distribuidora El Libro Ltda. Santafé de Bogotá. 1993, p. 279.



yente, y respondió con mucha tranquilidad: “Déjenlo, es la única vez que ha tenido poder propio”.

### FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Álvaro Gómez llegó a la Constituyente con tres obsesiones: la creación de la Fiscalía General de la Nación, confrontar a la clase política y defender el modelo neoliberal.

La Fiscalía General había sido creada originalmente en la efímera reforma constitucional de 1979 impulsada por el gobierno de Turbay Ayala y que fue tumbada por la Corte Suprema de Justicia, motivo por el cual no alcanzó a funcionar. Pero entonces hacía parte del Ministerio Público. La influencia de los penalistas en la Constituyente condujo a que se creara un sistema mixto de instrucción y acusación que por diez años dio lugar a muchas controversias.

Cuando se debatía el tema en la asamblea se planteó no sólo su naturaleza sino también su forma de elección. En Estados Unidos existe la figura pero forma parte del Ejecutivo y por esa razón es nombrado directamente por el presidente de la república. El fiscal de la desaparecida reforma de 1979 era nombrado para un período de seis años por la Corte Suprema de Justicia de lista que le enviaba el presidente de la república con no menos de cinco nombres.

El presidente Gaviria fue inicialmente partidario de que el fiscal fuera nombrado por el jefe del Estado pero finalmente se optó porque su designación la hiciera la Corte Suprema de Justicia — institución que había sido debilitada con la creación de la Corte Constitucional—, de terna enviada por el presidente de la república. Su período es de cuatro años.

El acto legislativo número 3 de 2002 modificó la naturaleza de la Fiscalía y puso fin a la controversia de su sistema mixto y la convirtió en un sistema acusatorio puro. Forma parte de la rama judicial del Poder Público.



## El enfrentamiento del Consejo de Estado y la Constituyente

En materia jurídica y política, la Asamblea Nacional Constituyente tuvo varias etapas previas que es conveniente resumir para mejor comprensión del tema:

a) El 3 de mayo de 1990 el gobierno del presidente Barco expide el Decreto 927, declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia el 24 de mayo.

b) El 2 de agosto de 1990 el presidente electo César Gaviria Trujillo firma un acuerdo político actuando él, además, como director del liberalismo, con los representantes de Salvación Nacional, el Partido Conservador y el M-19.

c) El 23 de agosto, ya posesionado, incluye una adición a ese acuerdo político y lo suscriben los mismos del anterior.

d) El 24 de agosto expide el Decreto 1926 que recoge los acuerdos políticos en los que se establecen la forma de elección, el número de miembros, los temas y en general todo lo que tiene que ver con la Constituyente.

e) El 9 de octubre la Corte Suprema de Justicia declara exequible el Decreto 1926 y dice que no tiene límites porque cuando hay un pronunciamiento del constituyente primario no puede establecerse ninguna clase de limitaciones.

Instalada la Asamblea, sus miembros, siguiendo los lineamientos del fallo de la Corte, ordenaron quitar del Centro de Convenciones donde iban a sesionar, un aviso que decía *Asamblea Constitucional*, por uno mucho más soberano: *Asamblea Nacional Constituyente* para demostrar que iban a trabajar sin limitaciones. Es así como expedieron un reglamento en el que establecieron la manera como iban a cumplir su misión.

Allí señalaban en el artículo 63 que las votaciones fueran por mayoría de sus miembros, lo cual estaba en contradicción con el decreto gubernamental 1926 que decía que si bien había votaciones por mayoría, también había temas que requerían de una votación calificada de las dos terceras partes. Un ciudadano acudió al Consejo de Estado para demandar esa norma indicando además que lo hacía ante la jurisdicción contenciosa porque lo expedido por la Asamblea era un acto administrativo.

El Consejo de Estado, en auto del magistrado Libardo Rodríguez, no sólo admitió la demanda sino que también atendió la petición de suspensión provisional. Dijo que esa Asamblea no tenía poderes absolutos e indefinidos, sino limitados por las normas contenidas en el Decreto 1926 de 1990.

“Concluir lo contrario —señalaba el alto tribunal— equivaldría a reconocer que un órgano derivado o secundario, como la Asamblea Constitucional, tiene mayor poder que el que le fue otorgado por el constituyente primario, lo cual es especialmente absurdo dentro de un procedimiento voluntariamente adoptado con criterio jurídico y no simplemente político”.

¡Y quién dijo miedo! El 1.º de mayo, al día siguiente de expedido el auto, el constituyente Carlos Lleras de Fuente, conversando con su compañero Juan Carlos Esguerra, cuenta que le llegó “una idea que me resultó luminosa: si la Asamblea era soberana, podía defender su reglamento con actos reformatorios de vigencia inmediata, pues contaba con la posibilidad de poner en vigencia, antes del 4 de julio, ciertas decisiones de naturaleza constitucional que modificarán la Constitución de 1886”.

Al exponer su “idea luminosa” en la plenaria, causó un revuelo que no se había aún visto en la corporación. Todo el mundo pedía la palabra, los periodistas querían declaraciones, corrían a los teléfonos a transmitir la noticia, en fin, reinaba el caos. Y ese fue el único día en que no apareció por el salón de sesiones el ministro De la Calle.

Un constituyente le recordó al cronista que ese fue el día más agitado de todo el tiempo que estuvieron reunidos. Había una turbulencia como de una asamblea jacobina, y “los cuatro jinetes del Apocalipsis cabalgaban en las curules de los constituyentes”.

Fue ese el día en que Álvaro Gómez dijo que esa Constituyente era “omnipotente y omnímoda”. Y cuentan que Carlos Lleras de la Fuente mostraba el reloj tratando de poner un ultimátum, como lo había hecho su padre cuando las controvertidas elecciones de Pastrana y Rojas en 1970.

Comenzaron a redactarse resoluciones de vigencia inmediata, y ésta fue una de las tantas que apenas se quedó en borrador:

“La Asamblea Nacional Constituyente,

“Declara:

“1. Que con el fin de implantar un clima propio para que las transformaciones institucionales que le han sido confiadas por el pueblo colombiano tengan cumplido efecto, ha tomado las siguientes determinaciones:

“A. Se aprueba un acto constituyente a fin de darle jerarquía constitucional al reglamento de organización y funcionamiento de la Asamblea.

“B. Se dispone que los actos constituyentes que profiera la Asamblea no están sujetos a control jurisdiccional alguno.

“C. No obstante lo anterior, los temas que a continuación se señalan serán materia de acuerdo en el seno de la Asamblea a fin de buscar el necesario consenso respecto de tales materias. Ellas son:

“1. Aplicación de las normas transitorias que han de regir la ejecución del nuevo régimen constitucional a partir del 4 de julio de

1991, fecha en la cual terminarán las sesiones de la Asamblea. Tales normas se referirán, entre otros aspectos, a nuevo calendario electoral, puesta en marcha de organismos que se creen y desarrollo de las normas necesarias para el tratamiento de tales temas.

“II. Inhabilidades electorales de los miembros de la Asamblea.

“III. Régimen de mayorías para la votación futura de cuestiones electorales.

“D. La Asamblea no procederá a dictar normas legislativas, ni llevará a cabo nombramientos u otros actos administrativos propios de otras autoridades, ni adoptará decisiones de carácter jurisdiccional.

“E. Con las excepciones que sean necesarias a los efectos de garantizar el trámite de la reforma constitucional, ésta se adoptará como texto único al final de las sesiones de la Asamblea”.

Hubo otra propuesta, de la constituyente María Teresa Garcés, y al final se aprobó el 9 de mayo el Acto Reformatorio número 1, sancionado por los presidentes de la Asamblea y que luego se convirtió en el artículo 59 transitorio de la Constitución, que dice: “La presente Constitución y los demás actos promulgados por esta Asamblea Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno”.

## IV

### Secuestros y extradición

Cualquiera puede imaginarse que el tema de la extradición fue una papa caliente en la Constituyente. La verdad es que no lo fue. Casi todos los constituyentes estaban inclinados a votar en contra de la extradición de nacionales a pesar de que ese punto fue el que determinó el hundimiento de la reforma constitucional del gobierno de Barco que buscaba someter el tema a un referendo para que el pueblo decidiera.

Las fuerzas congregadas allí estaban dispuestas, en su gran mayoría, a que se incluyera en la Constitución una norma en ese sentido, que de paso tumbara el tratado que Colombia había suscrito con Estados Unidos. El asunto se trataba en voz baja pero nadie era capaz de apostar a que la extradición de nacionales se iba mantener. Sin embargo el jefe de los extraditables, Pablo Escobar, con la prepotencia de que hacía gala, tenía sus enviados en esa asamblea para manipular y no correr el menor riesgo. Tenía ases para negociar. Había secuestrado a dos peces gordos que tenía en su poder: a la hija de un ex presidente, Diana Turbay, y al hijo del director de *El Tiempo*, Francisco Santos; además a Marina Montoya, hermana de quien había sido secretario general de la Presidencia de Virgilio Barco, Germán Montoya; y a Maruja Pachón, cuñada del líder asesinado Luis Carlos Galán. Los tenía en su poder desde antes que se

reuniera la Constituyente, con el propósito de disponer de armas para negociar.

El país vivía una etapa de narcoterrorismo jamás vista, que se traducía en el asesinato de cuatro candidatos presidenciales. Y como si eso fuera poco, para “recordar” la tragedia del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, o quizá para amenazar a la Constituyente, el 31 de abril de ese año —la misma fecha de la muerte de Lara siete años atrás— asesinaron también al ex ministro de Justicia, Enrique Low Mutra, cuando salía de dictar clases en la Universidad de la Salle y se aprestaba, sin guardaespaldas, a tomar un taxi en el tradicional barrio La Candelaria. En esa guerra, iniciada por los narcotraficantes para amedrentar, Pablo Escobar pagaba cinco millones de pesos por cada oficial asesinado, millón y medio por cada agente y ochocientos mil por cada herido. Según el perverso criterio de los llamados *extraditables*, esos hechos les daban derecho a hacer exigencias. Pero esa pretensión no era la única: también buscaban que el gobierno de César Gaviria Trujillo, elegido en medio del dolor y el llanto por la muerte de Luis Carlos Galán, les otorgara un indulto.

Si bien la no extradición de nacionales estaba prácticamente asegurada, no sucedía lo mismo con el indulto. El gobierno y el establecimiento no cedían, tanto es así que uno de los copresidentes de la Constituyente, Horacio Serpa Uribe, manifestó en su momento ser partidario de extraditar a los extranjeros que intentaran esconderse en Colombia, pero no así a los nacionales “aun cuando hayan cometido delitos en otros países”.

“Para que no sea necesaria la extradición —precisaba—, hay que fortalecer la justicia colombiana”.

Los extraditables, con Pablo Escobar a la cabeza, aprovechando las joyas de la corona que significaban los personajes que tenían secuestrados y antes que se reuniera la Constituyente que ya había sido elegida, anunciaron el 25 de enero que ejecutarían a dos de los retenidos, empezando con la hermana de Germán Montoya. Fue

esta una noticia agrí dulce porque se suponía que la señora había sido asesinada tan pronto fue secuestrada en septiembre de 1990.

Diana Turbay había sido plagiada a comienzos del gobierno de Gaviria. A finales de agosto, el noticiero TV-Hoy, de la familia Pastrana, celebraba quince años de la fundación y con ese motivo ofreció una recepción en el Jockey Club. Asistieron los nuevos ministros, funcionarios del gobierno, periodistas, políticos muy conocidos y el presidente Gaviria quien rompió así la costumbre que tenía Barco de no concurrir a ningún acto no oficial.

Cuenta Rafael Pardo que al final del coctel se quedó con su esposa Claudia “raspando fiesta” y por un largo rato conversaron con Diana Turbay y su marido y “nos contó que salía al día siguiente a realizar una entrevista que había postergado con el cura Manuel Pérez, comandante del ELN. Diana me había contado, desde cuando yo estaba en la Consejería de Paz en el gobierno anterior, sobre la posibilidad de conseguir una cita con el cura guerrillero. Esa noche nos reveló que tenía todo listo para salir al día siguiente a entrevistar al guerrillero español, que se había convertido tal vez en el más sanguinario, misterioso y odiado de los guerrilleros colombianos”.

“No voy tanto por la entrevista sino por conocer la posición del cura”, explicaba Diana esa noche. Cuando Pardo le expresó sus reservas sobre los riesgos que implicaría el viaje, respondió: “No hay argumentos suficientes para convencerme de que no vaya. Lo que sí le pido es que el presidente y el ministro de Defensa sepan que mañana salgo. No sé para dónde ni por cuánto tiempo, pero cuénteles, pues ellos dos ya tienen antecedentes sobre mi invitación a esa entrevista”.

Durante dos meses, individuos que se identificaron como enlaces o enviados por el jefe del ELN habían contactado a Diana en su sede de la dirección de la revista *Hoy por Hoy* en Bogotá, para invitarla a una entrevista exclusiva con Manuel Pérez. Varias veces habían hablado con ella en la revista, así como con otros colaboradores de la publicación. Tenían apariencia de universitarios y un discurso muy bien armado sobre la ideología y la posición del ELN.

Conocían detalles del proceso de paz con el M-19, los exponían con toda propiedad y señalaban las discrepancias que tenía el ELN frente a él. La primera cita debía realizarse el 26 de julio de 1990 en una panadería cercana a la Universidad Nacional desde donde se desplazaría a un lugar desconocido para encontrarse con el cura. Ya en la panadería, apareció uno de los contactos y le dijo a Diana que no podía viajar pues el Ejército realizaba en la zona un operativo que implicaba mucho riesgo. Por esa vez quedó suspendido el viaje.

La cita se pospuso y finalmente el 30 de agosto salió del Noticiero *Criptón*, pasadas las cinco de la tarde, Diana Turbay con cinco acompañantes: Azucena Liévano, subdirectora del noticiero; Juan Vitta, editor de la revista *Hoy por Hoy*; los camarógrafos Richard Becerra y Orlando Acevedo; y en el último minuto se unió Haro Buss, periodista alemán *free lance* radicado en Colombia hacía muchos años y quien se encontraba en el noticiero. Debían regresar el domingo 3 de septiembre.<sup>4</sup>

Se trataba de un engaño de Pablo Escobar para secuestrar a Diana. El 25 de enero —el mismo día en que los extraditables habían anunciado que iban a ejecutar a dos de los secuestrados—, ella murió pero no como producto de esa amenaza sino en una acción que según la Policía, tenía por objeto capturar a Escobar o a uno de sus más cercanos compinches. Murió en desarrollo de ese operativo que se realizó con helicópteros y personal de tierra. Sin sospechar, se encontraron con Diana y el camarógrafo Richard Becerra quien había sido secuestrado junto con ella. En la huida, uno de los secuestradores le disparó a Diana por la espalda y le fracturó la espina dorsal. El camarógrafo salió ileso. La hija del ex presidente Turbay fue trasladada a Medellín en un helicóptero, pero falleció a las cuatro y treinta y cinco de la tarde.

García Márquez en su libro *Noticia de un secuestro* relata la versión de Pablo Escobar que coincide con la que doña Nydia, madre

de Diana, le contó al presidente Gaviria pero que difiere de la oficial:

“La policía había hecho el operativo a sabiendas de que los secuestrados estaban en ese lugar. La información se la habían arrancado bajo tortura a dos sicarios suyos que identificó con sus nombres reales y números de cédula. Estos, según el comunicado, habían sido aprehendidos y torturados por la policía, y uno de ellos había guiado desde un helicóptero a los jefes del operativo. Dijo que Diana fue muerta por la policía cuando huía del combate, ya liberada por sus captores. Dijo, por último, que en la escaramuza habían muerto tres campesinos inocentes que la policía presentó a la prensa como sicarios caídos en combate. Este informe debió de darle a Escobar las satisfacciones que esperaba en cuanto a sus denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de la policía”.<sup>5</sup>

De otra parte, el 30 de enero los extraditables emitieron un comunicado en el que reconocían haber dado la orden de ejecutar a Marina Montoya desde el 23. Pero “por motivos de clandestinidad y de comunicación, no tenemos información —a la fecha— de si la ejecutaron o la liberaron. Si la ejecutaron no entendemos los motivos por los cuales la policía aún no ha reportado su cadáver. Si la liberaron, sus familiares tienen la palabra”. El cadáver estaba en un fosa común como N.N.

¿Por qué secuestraron y mataron a Marina Montoya, hermana de Germán Montoya, secretario general de Barco? Mauricio Vargas cuenta esta versión:

“El secretario general de la Presidencia, Germán Montoya, había sostenido durante varios meses y hasta poco antes del asesinato de Galán, conversaciones con Joaquín Vallejo Arbeláez, prestigioso ex ministro antioqueño de los tiempos del Frente Nacional y quien

4 Pardo Rueda, Rafael. Op. cit., pp. 260 a 262.

5 García Márquez, Gabriel. Op. cit., pp. 174 y 175.

había participado en ellas en calidad de intermediario con Pablo Escobar. Vallejo, quien por esos rezagos feudales de las haciendas antioqueñas había sido muchos años antes padrino de bautizo de Escobar, era un hombre respetado y honesto que parecía haber actuado de buena fe en este asunto, con la convicción sincera —aunque un tanto ingenua— de que era posible alcanzar un acuerdo entre el gobierno de Barco y el cartel. El pecado de Montoya había sido escucharlo y hasta convenir en que el proceso tenía algunas posibilidades de éxito. Vallejo había ilusionado a Escobar, y con ello había ido acumulando una cierta cantidad de malentendidos. Cuando llegó la hora de concretar las cosas, Montoya se vio obligado a decepcionar a Vallejo y éste a su vez a Escobar quien con su personalidad siempre paranoica asumió que había sido traicionado y juró vengarse del propio Montoya —como de hecho lo hizo después de secuestrar a su hijo y secuestrar y asesinar a su hermana Marina”.<sup>6</sup>

Maruja Pachón y Francisco Santos fueron liberados en un mismo día, al comienzo de la noche del lunes 20 de mayo. La primera había sido secuestrada el 7 de noviembre por la noche cuando salía de su oficina de Focine con destino a su casa, y Santos, el 19 de septiembre. Sin duda resulta muy penoso para cualquiera vivir en esa incertidumbre de reencontrar la libertad, pero más para éste a quien el destino tenía señalado para salir elegido vicepresidente de Colombia por 2.920 días (ocho años).

Puestos en libertad, Escobar seguía con sus planes de estar muy atento paso a paso sobre lo que ocurría en la Constituyente. Fue así como inició la preparación de la entrega haciéndole llegar mensajes al padre Rafael García Herreros y recibiendo respuestas subliminales desde la aparición diaria de éste en la televisión en su programa *El Minuto de Dios*, que siempre estaba precedido de una cortina musical que era la muy conocida *Tocata y Fuga* de Bach. El con-

venio que planeaba no sólo comprendía la forma en que se iba a realizar su entrega sino también el lugar de su reclusión.

Para los acostumbrados a escuchar al padre García Herreros antes de los noticieros de la siete de la noche, sus palabras del 18 de abril fueron incomprensibles. Ese día no habló del santo de esa fecha, ni de que un 18 de abril de 1506 el Papa Julio II colocó la primera piedra de la Basílica de San Pedro, ni de las casas que patrocinaba en el barrio El Minuto de Dios, ni del banquete que anualmente organizaba con ese propósito. El sacerdote eudista, con su cabello blanco, reflejo de su cercanía a los noventa años, hablaba con la mirada perdida ante la cámara:

“Me han dicho que quiere entregarse. Me han dicho que quisiera hablar conmigo. ¡Oh mar! ¡Oh mar de Coveñas a las cinco de la tarde cuando el sol está cayendo! ¿Qué debo hacer? Me dicen que él está cansado de su vida y con su bregar, y no puedo contarle a nadie mi secreto. Sin embargo, me está ahogando interiormente. Dime ¡Oh mar!: ¿Podré hacerlo? ¿Deberé hacerlo? Tú que sabes toda la historia de Colombia, tú que viste a los indios que adoraban en esta playa, tú que oíste el rumor de la historia: ¿deberé hacerlo? ¿Me rechazarán si lo hago? ¿Me rechazarán en Colombia? ¿Si lo hago se formará una balacera cuando yo vaya con ellos? ¿Caeré con ellos en esta aventura?”.

Incomprensible para muchos, extraño para otros, pero Escobar, lejos, en una de sus tantas guaridas, debió de recibirlo con satisfacción. Se siguieron cruzando mensajes, por ese y por otros medios, y al final, el 19 de junio, uno de los hombres más buscados del planeta optó por entregarse. Al mismo tiempo que se embarcaba en un helicóptero (5:10 de la tarde) acompañado por el padre García Herreros y Alberto Villamizar (esposo de Maruja Pachón), la radio transmitía la noticia de que la Asamblea Nacional Constituyente había aprobado en primer debate la no extradición de nacionales por 51 votos a favor, trece en contra y cinco abstenciones. La propuesta fue presen-

6 Vargas, Mauricio. Op. cit., pp. 137, 138.

tada por la Comisión Accidental que integraban Diego Uribe Vargas, Jaime Fajardo Landaeta, Aída Avella, José María Velasco Guerrero y Francisco Rojas Birry. Solicitó votación secreta en la plenaria el delegatario Antonio Galán, del partido liberal, hermano del fallecido dirigente Luis Carlos Galán. Votaron públicamente por la extradición de nacionales los delegatarios Antonio Galán, Carlos Lemos, Iván Marulanda, Gustavo Zafra, María Mercedes Carranza, María Teresa Garcés, Hernando Yepes Arcila y Juan Carlos Esguerra. Públicamente por la no extradición de nacionales lo hicieron José María Velasco Guerrero y Fabio Villa. Fue ratificada la no extradición, en segundo debate, mediante votación de ordinaria con 45 votos.

El procurador general de la época, Carlos Gustavo Arrieta, esperó en la cárcel, conocida como "La Catedral", a Escobar y a sus acompañantes. Allí estuvo recluido el narcotraficante hasta el 22 de julio de 1992 cuando se fugó al enterarse de que iban a trasladarlo a la sede de la Cuarta Brigada del Ejército en Medellín. Hubo allí también una tocata y fuga, como la cortina musical del programa de El Minuto de Dios del padre García Herreros.

El debate sobre la extradición estuvo precedido de reuniones secretas, muchas de las cuales así se quedaron, en total mutismo. Sin embargo el 14 de febrero, a los pocos días de la instalación, Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño Jiménez, conservadores de Antioquia, se definieron como "irreductibles enemigos de la extradición de colombianos".<sup>7</sup>

También por aquellos días el constituyente Julio Salgado Vásquez pronunció en la plenaria un discurso muy extenso manifestando sus críticas al tratado, recordando legislaciones que prohibían la extradición de nacionales y hablando de la necesidad de que la Asamblea se pronunciara sobre el particular para evitar que de esa manera se siguiera atentando contra el estado de derecho.<sup>8</sup>

7 *El Tiempo*, 15 de febrero de 1991.

8 Holguín Sarria, Armando. *El debate general en la Asamblea Nacional Constituyente*, Contraloría General de la República. Bogotá. 1991, p. 35 ss.

Doctor  
Juan Carlos Esguerra  
Asamblea Nacional Constituyente  
Bogotá - Colombia

Ya sabemos cual es la posición que usted tiene sobre el tema de la extradición.

Cuántos guardaespaldas tenía Lara Bonilla?

Cuántos le van a poner a usted?

Cuántos tenía Carlos Mauro Hoyos?

Dónde estaba escondido Enrique Parejo?

Recuerde éstos nombres:

Rodrigo Lara

Enrique Parejo

Coronel Jaime Ramírez

Coronel Franklin Quintero

Magistrado Hernando Vaquero

Abogado Edgardo Vidales Gonzáles

Carlos Mauro Hoyos

Guillermo Cano

Mariela Espinosa

Marina Montoya

Jorge Enrique Pulido

Magistrado Héctor Jiménez G.

Magistrado Gustavo Zuluaga

Federico Estrada

Francisco Santos

Diana Turbay

Andres Pastrana

Alberto Villamizar

etc, etc, etc.

Por el momento queda anotado en nuestra lista de "Honor".



Carta anónima que recibieron algunos constituyentes que habían manifestado mantener la extradición de nacionales. Abajo, uno de los sobres que incluía la carta anónima.

El ex presidente César Gaviria asegura que su gobierno no apoyaba la prohibición de la extradición y que por el contrario deseaban mantener esa figura sin modificación alguna, al tiempo que recordaba “de manera patética la visita que me hizo un día (Álvaro Gómez) en compañía de Carlos Lleras de la Fuente para señalarme que si el gobierno quería impedir la eliminación de la extradición sería necesario cerrar la Asamblea porque la votación por su eliminación sería abrumadora. No puedo decir que me estaba proponiendo eso, sino haciéndome ver que en ese tema la suerte estaba echada y que tal vez algunos constituyentes como él no estaban dispuestos a poner en riesgo su vida por dar una batalla perdida. Asentí en que en efecto esa era la única manera de impedirla, pero que yo no estaba dispuesto a hacerlo”.<sup>9</sup>

Humberto de la Calle, entonces ministro de Gobierno, defiende también la posición del Ejecutivo sobre ese particular:

“Hay quienes alegan que el gobierno no rompió cinchas en la oposición a esa iniciativa. Que se opuso, sí, pero sin suficiente ardor. En primer lugar, para nosotros era claro que había una mayoría consolidada que no iba a cambiar en función del volumen del debate. Pero además avanzaba en forma preocupante un proyecto de indulto general que implicaba un perdón y olvido totales. Era necesario concentrar toda la energía en atajar esa iniciativa que había generado, ella sí, amenazas graves contra los constituyentes. Era el indulto general el verdadero enemigo”.<sup>10</sup>

Sobre el pretendido proyecto del indulto, en su *Diario de un constituyente* relata Alberto Zalamea:

“Mayo 12. Tercera comida en Palacio con el presidente Gaviria y toda la bancada de Salvación Nacional. El fantasma del indulto planea sobre la reunión.

“En cualquier momento alguien puede presentar el proyecto. No es posible detenerlo reglamentariamente. ¿Quién protegerá la Asamblea? pregunta Gómez. El gobierno, claro está, precisa con énfasis el presidente. El ambiente es tenso, duro, y contrasta con las dos ocasiones anteriores cuando nos limitamos a un panorama sereno del trabajo constitucional.

“Resumen: si no hay protección (¿pero puede haberla?) la Asamblea se autodisolverá”.<sup>11</sup>

Sobre el indulto señaló Horacio Serpa:

“Hay otro caso que me considero en el deber de comentar de un vez, y es el que se oye en relación con la pretensión de algunos porque se brinde categoría de delitos políticos a desafueros de la delincuencia común en busca de amnistía e indultos, dizque porque las acciones cometidas contra las instituciones, sus integrantes con o sin uniforme y los actos de terrorismo se han dirigido contra el Estado con el que se está en abierta lucha. ¡Válgame Dios tamaño exabrupto! Sería tanto como modificar en Colombia toda la doctrina política y toda la experiencia jurisprudencial del mundo en busca de satisfacer con indignidad una absurda aspiración”.

9 De la Calle, Humberto. Op. cit., p. 28.

10 De la Calle, Humberto. Op. cit., p. 315.

11 Zalamea, Alberto. *Diario de un constituyente*. Temis y Zalamea Fajardo Editores. Bogotá. 1991, p. 110.



# V

## La reelección presidencial

La reelección presidencial es un tema que se debate no sólo en Colombia sino también en otros países del mundo. Los mexicanos, por ejemplo, tienen malas experiencias de las reelecciones, después de los casos de Montezuma y de Porfirio Díaz, y tanto, que la revolución de 1910 se hizo contra esa nefasta práctica que tuvo a Díaz por más de treinta años en el gobierno. Acuñaaron una frase que aún repiten en documentos oficiales: "Sufragio efectivo, no reelección". Los franceses también tienen ejemplos nefastos. La prestigiosa revista *Le Nouvel Observateur* cuando Valery Giscard d'Estaing aspiraba a repetir publicó una ilustrada crónica con el título "La maldición de las reelecciones" y luego, en letras grandes, destacadas, se leía: "Desde Adolfo Thiers hasta Valery Giscard d'Estaing han pasado 19 mandatarios por la jefatura del Estado. Tres de ellos fueron reelectos, para su desgracia..."

Y citaba ejemplos. Jules Gremvy fue presidente de la Tercera República, elegido el 30 de enero de 1879, inmediatamente después de la dimisión de Mac Mahon. Reelegido el 28 de diciembre de 1885, padeció el infortunio de tener un yerno, Daniel Wilson, que se vio envuelto en un escándalo que obligó a Gremvy a dimitir el 2 de diciembre de 1887.

Después del asesinato de Paul Doumer en mayo de 1932, Albert Lebrun, presidente del Senado y único candidato, se convirtió en el

14º presidente de la Tercera República. Sus siete años terminaron en mayo de 1939 y optó por aspirar a la reelección, que logró el 13 de abril de ese mismo año. La guerra de septiembre, la invasión de mayo de 1940, la dimisión del gabinete de Reynaud el 16 de junio, el inmediato nombramiento de Pétain a la cabeza del Ministerio que entonces tenía sede en Burdeos, los actos de Vichy que permitieron la instauración del nuevo régimen, sellaron la suerte de la Tercera República y de su presidente.

El 11 de julio, por medio de la publicación de las Actas Constitucionales números 1 y 2, Philippe Pétain declaró "asumir las funciones de jefe del Estado francés" y derogó la ley constitucional de 1875. Tuvo una triste suerte Albert Lebrun después de la reelección.

El tercer reelecto en la historia de los presidentes de Francia fue el general Charles de Gaulle. De todos es sabido que dimitió el 27 de abril de 1969 tras su derrota con el referendo sobre regionalización.

Entre nosotros las reelecciones también han sido nefastas desde Bolívar hasta Álvaro Uribe cuya declinación aumenta cada día más, originada en los escándalos de su segundo período y por la búsqueda del tercero.

La Constitución de 1991 se expidió para que no hubiera reelección presidencial. Además de la mala experiencia que existía con esa práctica, ahora se cerraba el camino a los ex presidentes y se despejaba para quienes mostraron deseos en la Constituyente: Álvaro Gómez, Antonio Navarro, Horacio Serpa y Carlos Lleras de la Fuente. Así se consagró expresamente en el artículo 197: "No podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio".

Las experiencias de reelecciones no habían sido buenas y quizá por eso el constituyente buscó no correr riesgos. El Libertador Simón Bolívar fue el primero en lograr la reelección inmediata.

Primero fue designado por el Congreso de Angostura como presidente de la Gran Colombia en 1819. En 1826 fue reelegido por el Congreso, pero su segundo mandato terminó con desilusión hasta para él mismo. Un año después, al ver amenazada su continuidad y la de la Unión, se declaró dictador, con posterioridad a lo cual fue víctima de la llamada *conspiración septembrina* y en 1830, rechazado por muchos, renunció y encontró la muerte en Santa Marta.

De esas primeras constituciones sólo la de 1821 permitía la reelección presidencial inmediata pero por una sola vez: "La duración del presidente será de cuatro años y no podrá ser elegido más de una vez, sin intermisión" (artículo 107). *Intermisión*, según el Diccionario de la Academia de la Lengua, es: "Interrupción o cesación de una labor o de cualquier otra cosa por algún tiempo". Es decir, no se permitía que el presidente se retirara del gobierno antes de vencerse el período, para aspirar a la reelección.

Al contrario de Bolívar, el general Santander no gustaba de la reelección. Sus enemigos políticos propalaron la versión, en marzo de 1835, de que buscaba continuar en el poder y que por medio del Congreso pretendía reformar el artículo 102 de la Constitución de entonces, que establecía que el presidente y el vicepresidente no podían ser elegidos para el inmediato período.

Santander respondió en una hoja en la que aparecía su propia firma, impresa el 10 de marzo de 1835, fijando su posición contraria a esos comentarios. En uno de sus apartes señalaba:

"Protesto, del modo más solemne, que no participo de semejante opinión; que la miro como impolítica, imprudente y poco honrosa a la Nueva Granada; que en cuanto esté en mi poder me opondré a la reforma del artículo 102 y de cualquiera otro de la Constitución, que tienda a variar sustancialmente sus disposiciones; y que no viniendo a mi honor ni a mis intereses políticos ni a mi patria, que yo permanezca en la Presidencia una hora más del término prefijado en el artículo 101, él será religiosa y puntualmente cumplido. Veinte y cinco años de carrera pública me dan derecho a esperar que mis

compatriotas vean en estas promesas otras tantas garantías de mis futuras acciones".<sup>12</sup>

No pensaba así el general Tomás Cipriano de Mosquera quien en 1845 fue elegido presidente como conservador y en 1860, con la ayuda de los liberales, encabezó la única revolución que ha triunfado en nuestro país, contra el conservador Mariano Ospina Rodríguez. Como gran ganador, el 18 de julio de 1861 llegó victorioso a Bogotá con el pomposo título de Presidente Provisorio de los Estados Unidos de la Nueva Granada y Supremo Director de la Guerra. En la Convención de Rionegro, que aprobó la Constitución de 1863, fue elegido presidente de la república y en 1866 fue elegido por tercera vez, pero luego de pretender cerrar el Congreso fue derrotado, encarcelado y sentenciado por el Senado a tres años de ostracismo.

Pero quien gana como reeleccionista en nuestra historia es Rafael Núñez, que llegó al poder en cuatro oportunidades. La primera vez por dos años, con la vigencia de la Constitución de 1863 que establecía períodos bienales. Luego de la batalla de La Humareda cuando las tropas de su gobierno vencieron a los radicales, desconoció la Constitución de 1863 ("La Constitución de 1863 ha dejado de existir") y convocó una asamblea de delegatarios que expidió la Constitución de 1886. Ésta dispuso en el artículo 127:

"Artículo 127.- El ciudadano que haya sido elegido presidente de la república no podrá ser reelegido para el período inmediato si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los diez y ocho meses precedentes a la nueva elección.

"El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo presidente, tampoco podrá ser elegido para ese empleo".

Es decir, se prohibía la reelección pero se permitía que quien ejercía el cargo se retirara en los plazos señalados para no inhabilitarse, y volviera a aspirar. Como a Núñez no le gustaba gobernar, jamás estaba inhabilitado porque ejercía el vicepresidente o el designado (ambas figuras existían en la Constitución) y volvía a ser electo. Esto permitió que uno de sus biógrafos sostuviera que Núñez estaba condenado a quedarse en el gobierno hasta su muerte, como en efecto ocurrió.

En vida de Núñez a él se le reelegía y la pugna se trasladaba a quien iba a ser el vicepresidente. En 1891 cuando se pretendía escoger al gobernante del período que se iniciaba el 7 de agosto del año siguiente, el conservatismo se dividió entre los llamados *históricos*, que candidatizaron a Marceliano Vélez para presidente y al poeta José Joaquín Ortiz para vicepresidente, y los nacionalistas que otra vez llevaban a Núñez para presidente y a Miguel Antonio Caro para vicepresidente. Naturalmente los nacionalistas barrieron y eligieron a Núñez por cuarta y última vez.

Muerto Núñez el 18 de septiembre de 1894, Miguel Antonio Caro, vicepresidente en ejercicio, pretendía seguir en el gobierno pero como no contaba con la simpatía que le garantizara el triunfo y tampoco estaba el jefe —ya fallecido— que siempre lo llevaba como su segundo de a bordo, buscó a dos ancianos, Manuel Antonio Sanclemente, para presidente, y José Manuel Marroquín para vicepresidente. Pretendía que el Congreso después lo eligiera designado y de esa manera regresar a la Presidencia por la puerta de atrás. Su táctica le falló porque Marroquín le dio golpe de estado a Sanclemente y se quedó en el gobierno con las consecuencias conocidas, como la Guerra de los Mil Días y la pérdida de Panamá. Después de tan lamentables sucesos y concluido el período, fue elegido el general Rafael Reyes en unos comicios controvertidos. Al presidente y al vicepresidente lo elegía un cuerpo electoral que se constituía por elección en cada departamento, y se cuenta que en la región de Padilla, de la provincia de La Guajira (Magdalena), se cometió un fraude que favoreció a Reyes. Éste asumió, cerró

12 Moreno de Angel, Pilar. *Santander*. Planeta. Bogotá. 1989, p. 707.

el Congreso y lo reemplazó por una Asamblea que reformaba la Constitución y hacía leyes. Así como con su colaboración acabó la vicepresidencia y la designatura para que nadie más se hiciera cargo del gobierno, ni siquiera por golpe de estado como había ocurrido en la administración anterior. Por acto legislativo número 5 de 1905, ese organismo estableció:

“El período presidencial en curso, y solamente mientras esté en cabeza del gobierno el señor general Reyes, durará una década, que se contará del 1.º de enero de 1905 al 31 de diciembre de 1914.

“En caso de que el poder Ejecutivo deje de ser ejercido definitivamente por el señor general Rafael Reyes, el período presidencial tendrá la duración de cuatro años para el que entre a reemplazarlo de una manera definitiva; esta duración de cuatro años será también la de todos los períodos subsiguientes”.

Como no había vicepresidente ni designado, el mismo acto legislativo señaló que en caso de falta temporal del presidente lo reemplazara el ministro que designara el presidente; y en caso de falta absoluta, el ministro que designara el Consejo de Ministros por mayoría absoluta de votos.

Reyes sólo llegó hasta 1909 cuando hechos de orden público lo obligaron a renunciar. Lo reemplazó el ministro Jorge Holguín por escogencia del titular, pero tan pronto asumió, el general Ramón González Valencia, quien había sido el vicepresidente y había renunciado presionado por Reyes, reclamó su derecho al cargo. La Asamblea Nacional lo eligió pero aprobó el acto legislativo número 2 de 1910 que señaló en un artículo transitorio:

“El período de los designados que nombre la Asamblea Nacional en sus presentes sesiones, durará desde el día de la elección hasta el 31 de marzo de 1911”.

El acto legislativo número 3 del 31 de octubre de 1910, que dio un vuelco total a la Constitución de 1886, en el artículo 28 estableció:

“El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato.

“No podrá tampoco ser elegido presidente de la República ni designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido el poder Ejecutivo dentro del año inmediatamente anterior a la elección”.

Desde entonces los ciudadanos colombianos, por voto censitario, empezaron a elegir directamente al presidente y a los representantes. Voto *censitario* o *calificado* era aquel que condicionaba al ciudadano a tener renta o determinada instrucción.

Allí se reiteró que desaparecía la figura del vicepresidente pero se mantuvo la existencia de varios designados; por eso se hablaba de primer designado y segundo designado. Igualmente en el acto legislativo número 3 del 31 de octubre de 1910 se dijo en el artículo 43:

“Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz de valor de mil pesos, elegirán directamente presidente de la república y representantes”.

Vino después la reforma constitucional de 1936 en la que se estableció: “Todos los ciudadanos eligen directamente concejales municipales, diputados a las asambleas departamentales, representantes al Congreso Nacional y presidente de la república”.

Se estableció así el sufragio universal pero únicamente para los hombres. En el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla se le dio el voto a la mujer, disposición que fue ratificada en el plebiscito de 1957.

Además en esa misma reforma constitucional se dispuso: “El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato”.

Bajo ese precepto el único reelegido fue Alfonso López Pumarejo pero por razones políticas del momento, aunque debido a la enfermedad de su esposa María Michelsen Lombana quien falleció, debió renunciar y dejar encargado al designado Alberto Lleras. Sin éxito, Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen intentaron ser reelegidos.

En la Constitución de 1991 se prohibió la reelección presidencial de manera absoluta. El artículo 197 decía:

“No podrá ser reelegido presidente de la república el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses en forma continua o discontinua durante el cuatrienio”.

En este aspecto hay que destacar que el presidente de la época, César Gaviria Trujillo, quien tenía la aureola de haber continuado el propósito de su antecesor Virgilio Barco de convocar la Constituyente, no movió ni un dedo para que en el futuro él pudiera aspirar a la reelección. Lo contrario sucedió después cuando el presidente Álvaro Uribe hizo el guiño para que se aprobara la norma que le permitía repetir. Fue el acto legislativo número 2 de 2004 el que estableció:

“Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos”.

Esto le abrió paso a su reelección inmediata pero le cerró cualquier posibilidad futura por medio del siguiente párrafo transitorio:

“Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente acto legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período”.

El único a quien afecta esta norma es al ex presidente Uribe. Por eso en la búsqueda de su tercer período debió acudir a la convocatoria de un referendo que pretendía derogar ese párrafo, pero finalmente fracasó.

Todas las constituciones de la república invocaron a Dios en el preámbulo o en el encabezado, con excepción de la Constitución de Rionegro de 1863.

La Constitución de Angostura, que contenía catorce artículos y que suscribieron Venezuela y la Nueva Granada como ley fundamental de Colombia, se expidió “en nombre y bajo los auspicios del Ser Supremo”. Fue suscrita el 17 de diciembre de 1819 con la firma de Francisco Antonio Zea como presidente del Congreso, y el Libertador como jefe del poder ejecutivo.

La ley 30 de agosto de 1821 (Gran Colombia) dijo: “En nombre de Dios, autor y legislador del universo”.

El decreto de la dictadura de Bolívar dijo que “el gobierno sostendrá y protegerá la religión católica, apostólica y romana como la religión de los colombianos”.

La Constitución del 5 de mayo de 1830 comenzó así: “En nombre de Dios, supremo legislador del universo”. Además reconoció a la religión católica como la de Colombia y en ejercicio del patronato ofreció protegerla y no tolerar el culto público de ninguna otra.

La del 1.º de marzo de 1832 (Nueva Granada) señaló: “En nombre de Dios, autor y supremo legislador del universo”.

La de 1843 (Nueva Granada): “En nombre de Dios, Padre, Hijo y Espíritu Santo”. Y además dijo más adelante: “La religión católi-

ca, apostólica y romana es la única cuyo culto sostiene y mantiene la República”.

La de 1853, que abrió el camino para la formación de los estados federales, contenía esta fórmula: “En nombre de Dios, legislador del universo y por autoridad del pueblo”.

La del 22 de mayo de 1858 (Confederación Granadina) dijo así: “Bajo la protección de Dios omnipotente, autor y supremo legislador del universo”.

La de 1863 no invocó a Dios ni lo mencionó. Se expidió “en nombre y por autorización del pueblo”. Carlos E. Restrepo escribió sobre ese particular: “Contra nuestras tradiciones católicas y constitucionales, la ley fundamental prescindió en el preámbulo de invocar a Dios como fuente suprema de toda autoridad; esa omisión voluntaria fue causa, amén de otras providencias, de irritación permanente para muchas conciencias colombianas”. La única diputación que al ratificar la obra constituyente lo hizo “en nombre de Dios, autor y legislador del universo” fue la del Estado del Cauca.

En cambio de la 1886 dijo: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”. Además consagró a la religión católica como la oficial pero sin desconocer a los habitantes el derecho al ejercicio de otros cultos que no fueran contrarios a la moral cristiana ni a las leyes.

En la Asamblea Constituyente hubo debates sobre ese particular. Se recuerda una constancia que dejaron Germán Toro y María Mercedes Carranza en la que señalaban que el credo religioso es un asunto íntimo de las personas y que la relación entre Dios y el individuo es de índole estrictamente personal. Así mismo manifestaban que en el caso colombiano, aunque su población en su gran mayoría es católica, existe una diversidad de cultos que incluye musulmanes, hebreos, protestantes, agnósticos y ateos.

A pesar de que Toro y Carranza decían en su constancia que la nueva Constitución no debía incluir la palabra *Dios* en su preámbulo, por la circunstancia de interpretar ellos el querer del pueblo que los eligió “votaremos a favor del preámbulo que fue acogido

por mayoría en la Comisión Primera en el cual se invoca la protección de Dios pero se deja a la conciencia y a las creencias de las personas definir los atributos de la divinidad”.<sup>13</sup>

Nuestro Nobel Gabriel García Márquez estuvo siguiendo paso a paso las sesiones de la Constituyente y aun se le propuso que le hiciera una revisión general desde su aspecto filosófico y también gramatical. La precipitud con la que se trabajó en los últimos días hizo imposible esa misión, que habría sido de gran utilidad. Sin embargo García Márquez tuvo esporádicas reuniones con el presidente Gaviria y con el ministro De la Calle. En una ellas se le comentó del preámbulo y la interminable discusión de la mención de Dios allí. El laureado escritor, de su puño y letra, propuso que se dijera que la Constitución se expedía “en nombre de todos los dioses de Colombia”, iniciativa que fue compartida en la Asamblea por algunos constituyentes, particularmente los indígenas.

Los constituyentes María Teresa Garcés y Gustavo Zafra propusieron que la parte introductoria rezara: “En nombre del pueblo e invocando la protección de Dios”, iniciativa que también fracasó.

Antes de votarse el preámbulo, el constituyente Mariano Ospina Hernández declaró:

“¿Y será tan omnipotente esta Asamblea que pueda empezar sus tareas prescindiendo del nombre de Dios? Vanidad de vanidades. Asambleas más poderosas y deslumbrantes ha visto la historia, y de ellas no quedan sino vagos recuerdos, asociados generalmente a polvorizadas ruinas ya sea del Templo de Salomón, de la Acrópolis de Atenas o del Foro Romano. El más reciente y conocido ejemplo de un sistema político que se creía omnipotente para dominar el mundo y para borrar el nombre de Dios y lo que despectivamente llaman ‘opio del pueblo’ está hoy doblegado ante nuestros ojos. Su más notoria ruina es el muro de la infamia de Berlín.

“¡Que Dios nos libre de la tentación de borrar su nombre de la Carta de navegación del pueblo colombiano!”.<sup>14</sup>

El preámbulo finalmente quedó así: “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios...”.

En el primer debate este preámbulo casi no obtiene el número mínimo de votos requeridos: recibió el respaldo sólo de 37 constituyentes. En segundo debate, además de que fue aprobado por 39 votos, fue objeto de votación secreta. La controversia giró sobre la base de dos propuestas sometidas a la plenaria: la presentada por el constituyente Augusto Ramírez Ocampo, a la que adhirieron la mayoría de los delegatarios del bloque conservador, en la que invocaba la “protección de Dios, fundamento de la dignidad humana y fuente de vida y autoridad para el bien común”, que fue derrotada. La segunda que si bien invoca a Dios no le da calificativos ni atributos, fue aprobada. La presentó a la plenaria la Comisión Primera y contó con el respaldo de constituyentes del partido liberal, del M-19 y de algunos grupos minoritarios.<sup>15</sup>

Pero aquí somos más papistas que el Papa. Casi ninguna Constitución del mundo habla de Dios, ni siquiera la del Vaticano promulgada por el Papa Pío XI el 7 de junio de 1929 cuando el Sumo Pontífice salió de su retiro en el Vaticano en busca de la reconciliación con Mussolini, “el hombre que nos ha sido enviado por la Providencia”. Se firmó el Tratado de Letrán que dio al Papa completa autoridad sobre el nuevo Estado independiente del Vaticano. En la cúspide de su carrera, Mussolini fue elogiado ampliamente por haber resuelto el viejo pleito entre la Iglesia y el Estado italiano. En conmemoración de ese hecho se abrió la célebre *via della Conciliazione* que une a Roma con la Plaza de San Pedro.

14 Holguín Sarria, Armando. Op. cit., pp. 355, 356.

15 Cepeda, Manuel José. *La Constituyente por dentro. Mitos y realidades*. Presidencia de la República. Bogotá. 1991, p. xxxvi.

Pues la Constitución del Estado Vaticano dice así:

“Pío XI, Papa, por nuestra iniciativa y a ciencia cierta, en plenitud de nuestra autoridad soberana, hemos ordenado y ordenamos que se observe como ley del Estado lo siguiente. Artículo 1.º. El soberano Pontífice, soberano del Estado de la Ciudad del Vaticano, tendrá la plenitud de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”.

El Papa tenía todos los poderes, hasta el de llamar a Mussolini “el hombre que nos ha enviado la Providencia”. Afortunadamente Dios no fue fuente de toda autoridad para llamar así al *duce*.

#### LA IGLESIA Y LOS MATRIMONIOS

En la Constitución de 1991 se puso fin al viejo debate sobre el matrimonio católico y el divorcio y los efectos civiles de aquel, siguiendo los parámetros de la Ley Fortuna italiana.

El primer Concordato entre la Santa Sede y la República de Colombia se suscribió el 31 de diciembre 1887 entre el Papa León XIII y el presidente Rafael Núñez, y luego hubo una convención adicional el 20 de julio de 1892, que suscribieron el cardenal Mariano Rampolla del Tíndaro y el ministro plenipotenciario de Colombia en el Vaticano, Joaquín F. Vélez. Esto dio lugar a la Ley 54 de 1924, en el gobierno de Pedro Nel Ospina, que se conoció como la *Ley Concha*, de acuerdo con la cual el colombiano que deseara contraer matrimonio civil, antes de hacerlo debía formular una declaración pública de apostasía diciendo que no pertenecía a la religión católica.

En 1942 se suscribió el tratado Echandía-Maglioni, el cual no entró en vigencia a pesar de haber sido aprobado por ley de ese año, ya que de común acuerdo entre las partes no se hizo el canje de notas de ratificación. Las reformas, entre otras cosas, hacían referencia a los matrimonios, la separación de cuerpos de los matrimonios



católicos, el privilegio paulino, la causa de nulidad del matrimonio y el matrimonio civil.

En el gobierno de Misael Pastrana Borrero se suscribió un nuevo Concordato el 22 de julio de 1973, entre el ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Vazquez Carrizosa, y el Nuncio de su Santidad Angelo Palma, pero al llegar a la ratificación en el Congreso, el entonces candidato presidencial por el liberalismo, Alfonso López Michelsen, solicitó a su bancada que lo votara siempre y cuando se estipulara que debía revisarse en diez años.

Con este nuevo Concordato se abolió la Ley Concha y en el gobierno de López Michelsen se modificaron varias disposiciones sobre el matrimonio civil, pero nada se pudo hacer frente a los efectos civiles del matrimonio católico porque ese nuevo Concordato decía en el artículo 8.º que la competencia relativa “a la nulidad o la disolución del vínculo de los matrimonios canónicos” la tenían exclusivamente los tribunales eclesiásticos y congregaciones de la sede apostólica.

En ese aspecto y por esos años, el Estado italiano había aprobado la que se conoció como la *Ley Fortuna* que coexiste con el Concordato con la Santa Sede. Según ella, un juez puede suspender los efectos civiles del matrimonio católico, siempre que alegue para ese efecto alguna o algunas de las causales de divorcio del matrimonio civil. Si se le decreta el divorcio, el actuante queda soltero ante la ley a pesar de continuar casado ante la Iglesia. En consecuencia, puede contraer un nuevo matrimonio civil. Se le crea, entonces, un problema de conciencia porque si la persona es católica y contrae un nuevo matrimonio civil, ante la Iglesia éste no tiene ninguna validez pero ante las leyes civiles esa unión es plenamente válida.

Esa fórmula se logró con la Constitución de 1991. El ex presidente Gaviria anota que no sólo se tuvo en cuenta la Ley Fortuna sino también las experiencias de España y Portugal.

“En todo caso —señala—, como fruto de los diálogos que por diferentes conductos tuvimos con el Nuncio y con algunos jerarcas

de la Iglesia católica, un aspecto que determinó la solución que se dio en la Constitución a este asunto fue hacer extensiva la posibilidad de matrimonio religioso con efectos civiles a otras iglesias (una manera de buscar una igualdad que no fuera la de la separación absoluta entre la Iglesia y Estado) y consignar en la Carta el derecho del Estado colombiano a permitir el divorcio con efectos civiles de los matrimonios religiosos”.<sup>16</sup>

Fue así como se pudo expedir la Ley 25 de 1992 por medio de la cual un juez civil puede decretar la cesación de los efectos civiles de un matrimonio religioso.

# VII

## La Vicepresidencia

En Colombia las suplencias presidenciales han sido un tema de larga controversia a lo largo de la historia, y de eso no se podía escapar la Asamblea Constituyente. El debate se remonta a los inicios de la República cuando empezaron las disputas entre Bolívar, que era el presidente, y Santander, que era su vicepresidente. Cuando Bolívar se declaró dictador, el primero de sus decretos fue el de suprimir la vicepresidencia. Fallecido el Libertador, y cuando Santander era el presidente, peleó con su vicepresidente José Ignacio de Márquez, no por problemas de Estado sino porque el Padre de las Leyes encontró a su segundo con su muy querida Nicolasa Ibáñez, también haciendo de “segundo”. De ese incidente nacieron los partidos liberal y conservador.

Pero el hecho que más relatan nuestros historiadores es el de un par de ancianos, Manuel Antonio Sanclemente y José Manuel Marroquín, elegidos presidente y vicepresidente por escogencia de Miguel Antonio Caro. El primero, de 82 años, no podía vivir en Bogotá por la altura. El segundo, más joven, tenía 71. Sanclemente inició el período el 1.º de abril, y ante la imposibilidad de estar en la capital, le correspondió al vicepresidente Marroquín tomar posesión del gobierno. Su gestión no gustó a su impulsor, y después de 80 días le pidió Caro al titular Sanclemente que tomara las riendas del poder. Pero como la altura no le permitía estar en Bogotá, des-

pués de la posesión se fue a tierra caliente, y alternaba la sede de gobierno entre Anapoima, Tena y Villeta. Mientras tanto su "kinder" cuyos miembros debían ser cincuentones, andaban con un sello de su firma con el que diligenciaban los actos oficiales.

Los jefes conservadores enemigos de Caro, encabezados por Carlos Matínez Silva, José Vicente Concha y Miguel Abadía Méndez, dieron un golpe de estado para que reasumiera el vicepresidente, el 31 de julio de 1900. Pero ya ellos con el manejo del gobierno empezaron a buscar a Marroquín porque el golpe se había hecho a sus espaldas. Éste no aparecía, razón por la cual tuvieron que enviarte un mensaje público en el que le anunciaban que el ejército estaba en la plaza y que exigían "el patriotismo de vuestra excelencia" para que se hiciera cargo del poder. Seguía desaparecido y sólo en las horas de la noche lo hallaron, escondido debajo de una cama en la casa de un pariente.

Durante el "gobierno marroquinesco", como lo llamó Caro, hubo dos hechos que marcaron nuestra historia: la Guerra de los Mil Días y la separación de Panamá. Esto último sirvió para que Marroquín manifestara orgulloso: "De qué se quejan. Me entregaron un país y devolví dos".

Otra anécdota protagonizada por un vicepresidente sucedió durante el gobierno del general Rafael Reyes. Había sido elegido vicepresidente el también general Ramón González Valencia, pero como el presidente Reyes no quería tener segundo de a bordo, le pidió insistentemente que renunciara a cambio de cualquier cosa que pidiera. Pero González estuvo reticente, hasta cuando Reyes consiguió la intervención del Nuncio de Su Santidad el Papa, monseñor Francesco Ragonesi. Éste se fue con González a Duitama para convencerlo, y en el segundo día de conversaciones el enviado de Dios, que todo lo sabía, le comentó al vicepresidente que como había hecho unos votos de castidad de por vida para ganar una batalla, el Nuncio estaba en condiciones de revocárselos con tal de que renunciara a la dignidad que ostentaba. González lo hizo

inmediatamente y enseguida mandó por su mujer, para aprovechar en las aguas termales de Paipa los beneficios de la revocatoria.

Pero los designados también tienen su historia. El 23 de mayo de 1866 el segundo designado, Santos Acosta, le dio un golpe de estado al presidente titular Tomás Cipriano de Mosquera. El cuartelazo estaba programado para dos días antes, pero como el sastre de Acosta no le terminó el uniforme blanco-gris con galones de oro y estilo austríaco con el que deseaba posesionarse, le tocó aplazar la ceremonia.

Al general Pedro Nel Ospina también le quiso dar golpe de estado su designado Miguel Arroyo Díez, aprovechando que el mandatario titular viajaba a Medellín a la celebración del cincuentenario de la fundación de esa ciudad. El plan consistía en que su propia escolta lo amarrara y lo condujera preso a Bogotá. Pero la noticia se filtró y al designado le tocó resignarse.

Otra anécdota. El presidente Guillermo León Valencia hizo realizar a su designado, el anciano José Antonio Montalvo, un largo viaje desde Roma, donde era embajador. Por entonces el vuelo en un *Super-constellation* duraba dos días, con escala en Nueva York. Pero valía la pena porque Montalvo iba a tener un "chancecito" en la Presidencia. Cuando lo recibió en Eldorado, Valencia le comentó que ya no pensaba viajar y que por consiguiente no había "chancecito".

Rafael Núñez, a quien no le gustaba gobernar, tuvo vicepresidentes y designados. Le fue bien con José María Campo Serrano, Carlos Holguín y Miguel Antonio Caro, pero mal con José Eusebio Otálora, Ezequiel Hurtado y Eliseo Payán. Cada uno de estos tiene su historia. A Otálora comenzaron a convencerlo los anti-nuñistas para que se hiciera elegir presidente titular. Inicialmente les creyó el cuento, pero al enterarse Núñez de lo que pretendía, aquel tuvo que pedirle perdón y ocurrió lo que la historia llamó "Evolución Otálora". Ezequiel Hurtado, encargado como designado, también quiso quedarse en el gobierno, pero Núñez lo sacó. Igual le pasó con Eliseo Payán, quien como vicepresidente encargado del gobier-

no empezó a desconocer a Núñez, pero el cartagenero tampoco se dejó: lo destituyó desde Girardot.

El primer vicepresidente que surgió de la Constitución de 1991 fue Humberto de la Calle quien en las sesiones de la Asamblea Constituyente manifestó su desacuerdo con esa figura pero por ironías de la vida le tocó asumirlas en el gobierno de Ernesto Samper. La verdad es que ese fue un matrimonio por conveniencia que funcionó mal desde el comienzo, tanto que en el día de la posesión, en la ceremonia del besamanos, Samper y la primera dama, doña Jacquín de Samper, no dejaron en lugar preferente a De la Calle ni a su esposa doña Rosalba, razón por la cual estos debieron situarse prácticamente detrás de una cortina donde casi pasaban desapercibidos.

Cuando estalló del escándalo del Proceso 8.000, a De la Calle, que en su interior aspiraba a encargarse del poder, le tocó quedarse con las ganas y renunciar. Lo reemplazó otro constituyente, Carlos Lemos Simmonds, quien también había votado contra la vicepresidencia, pero a éste Samper sí le dio el “chancecito” por unos pocos días.

Cuando en la Constituyente se planteó el tema de la suplencia presidencial, el liberalismo se dividió entre quienes deseaban que continuara la designatura y los que eran amigos de la vicepresidencia. Carlos Lleras de la Fuente y Hernando Herrera Vergara redactaron una ponencia defendiendo esta última porque sostenían que aquella podía crear inestabilidad en el poder Ejecutivo. Frente a las críticas que le hacían a la designatura de que permitía que una persona sin arraigo popular ejerciera la Presidencia, Lleras y Herrera propusieron modificar la institución como se encontraba consagrada, para que la única misión del designado fuera la de convocar elecciones, salvo cuando hubieren transcurrido treinta meses del período presidencial, caso en el cual debía terminarlo él mismo. En el momento de la discusión, el grupo samperista, comandado por Serpa, le apuntó a la vicepresidencia para buscar la manera de hacer coaliciones regionales, como tener un candidato presidencial

del interior y un vicepresidente de la Costa. La ponencia creando la vicepresidencia fue presentada por los constituyentes José Matías Ortiz, Antonio Navarro Wolf y Abel Rodríguez.

Navarro, si bien dijo que el tema no era “insuperable”, indicó que le parecía mejor la vicepresidencia por su origen popular y democrático y porque con ella la existencia de una relación de sucesión es más transparente.

El constituyente Luis Guillermo Nieto Roa respondiéndoles a quienes sostenían que la figura propuesta era más democrática acudió a la revista *Time* para demostrar que con la vicepresidencia no había una verdadera democracia porque la fuerza del candidato presidencial era la que impulsaba la elección.

Sobre el particular, cuenta Humberto de la Calle:

“Se llegó el momento de la votación en la primera vuelta y la vicepresidencia salió adelante. Pero algunos no se percataron de que la fórmula aprobada permitía un vicepresidente de partido distinto al del presidente. Lleras bajó de su curul, caminó por el pasillo y se acercó para decirme que lo aprobado era una locura. Me propuso que él podía conseguir votos dentro de Salvación Nacional para lograr que se hundiera la iniciativa en la segunda vuelta. Así quedaría vigente la designatura porque por aquella época todavía no se hablaba de derogar la Constitución de 1886. Me pareció una buena idea. Llamé a Serpa y le conté la propuesta. Me dijo que lo pensaría. Después de cierto tiempo, empleado seguramente para hacer consultas, me dijo que apoyaría la vicepresidencia sobre la base de exigir que perteneciera al mismo partido del presidente. Le dije que no habría votos para lograrlo. Lleras estaba dispuesto a hundirla en su totalidad, pero si iba a salir adelante, MSN votaría favorablemente porque prefería una fórmula presidencial mixta que una homogénea. Serpa presentó su propuesta, pero como era de esperarse, fue derrotado”.<sup>17</sup>

Tal como quedó la norma, ésta es, palabras más, palabras menos como la propuso el MRL en un proyecto de reforma constitucional en 1966, aunque en esa propuesta no se hablaba de vicepresidente sino de designado.<sup>18</sup>

Algo más para anotar en relación con este tema: el Congreso antes que se convocara la Constituyente, había elegido designado a Luis Fernando Jaramillo Correa, quien era canciller del gobierno del presidente Gaviria. Luego, en el momento en que entró en vigencia la nueva Constitución, aún seguía siéndolo porque se lo había elegido por dos años.

El artículo transitorio 15 de la Constitución de 1991 señaló:

“La primera elección de vicepresidente de la República se efectuará en el año de 1994. Entre tanto, para suplir las faltas absolutas o temporales del presidente de la República, se conservará el anterior sistema de designado, por lo cual, una vez vencido el período del elegido en 1990, el Congreso en pleno elegirá uno nuevo para el período de 1992-1994”.

Extraña la redacción de la norma, sobre todo en la parte final. Si la Asamblea Nacional Constituyente dejó en sus cargos al procurador y al contralor, por ejemplo, ¿por qué no hizo lo propio con el designado dejándolo hasta 1994? ¿O cuál fue la razón de cerrar cualquier posibilidad de reelección? Ésta no era una práctica extraña, pues en materia de designado fue frecuente la reelección y a veces ella no era necesaria porque por mucho tiempo rigió la norma que decía: “Cuando por cualquier causa no hubiere hecho el Congreso elección de designados, conservarán el carácter de tales los anteriormente elegidos”.<sup>19</sup>

18 Véase López Michelsen, Alfonso. *Posdata a la alternación*. Populibro. Bogotá, pp. 231, 232.

19 Esta norma fue redactada cuando había uno, dos y hasta tres designados. Por eso se hablaba de primer designado, segundo designado, etc. En la reforma constitucional de 1945 se estableció un solo designado.

Pero no. Por una extraña razón, la Constitución prohibió con nombre propio, pero sin mencionarlo, la reelección del designado de la época. Reléase la parte final del artículo: “Una vez vencido el período del elegido en 1990, el Congreso en pleno *elegirá uno nuevo* para el período de 1992-1994”.

Se podía haber dicho “elegirá uno” o “elegirá otro”, que abría la posibilidad de la reelección de quien se encontraba en el cargo. Pero al decir “uno nuevo” quiso significarse que allí no podía hacerse una reelección sino que debía elegirse “uno nuevo” u otro distinto del que estaba en ejercicio.

Pues vencido el período de Jaramillo, el Congreso eligió “uno nuevo”, el hoy presidente titular Juan Manuel Santos, quien para la historia pasó a ser “el último primer designado”.

Sirva la oportunidad para hacer otra acotación. El artículo 192 de la Constitución de 1991, que fue tomado del 116 de la Constitución anterior, dice: “El presidente de la República tomará posesión de su *destino* ante el Congreso”.

Es posible que la norma de la Constitución anterior fuera el resultado de las musas que inspiraron al poeta Miguel Antonio Caro y que tuvo eco y aceptación en 1991 con la también poeta y constituyente María Mercedes Carranza. “El presidente de la República tomará posesión de su destino...”, estaba en el proyecto de Constitución sometido a consideración de los delegatarios de 1886, elaborado por una comisión de la cual formó parte Caro. La propuesta tuvo buen *destino* porque se aprobó sin modificación. Pero tampoco era de su propia cosecha, pues en la Constitución de 1843 ya se decía en el artículo 87: “El presidente y el vicepresidente de la República durarán cuatro años en sus *destinos*”. También el artículo 81 de la Constitución de 1830, al regular la vacancia presidencial por falta del presidente y del vicepresidente, decía que “los nombrados extraordinariamente para llenar estas vacantes durarán en sus *destinos* hasta el fin del período constitucional”.

El Diccionario de la Academia, entre las acepciones de *destino* dice que es una fuerza desconocida que, se cree, obra sobre los

hombres y los sucesos. Y también pone *destino* como sinónimo de *empleo* u *ocupación*. Tal parece que para nuestros constituyentes los únicos que tienen *destino* son los presidentes y vicepresidentes. Los demás tenemos *puesto*, *cargo* u *ocupación*. Porque qué tal preguntarle a un amigo. “¿Y cuándo asumes en tu nuevo destino?”. Y a quien echan del puesto: “Lo lamento, te dejaron sin destino”.

Pero entre los mortales colombianos, el único que ha tenido doble *destino* ha sido el ex presidente Álvaro Uribe.

## VIII

### Santafé de Bogotá

Entre los historiadores existe una larga discusión para determinar cuándo fue exactamente la fundación de Santafé de Bogotá. La fecha que dan por oficial, cuando la celebran los capitalinos, es el 6 de agosto de 1538. En esa fecha ofició la primera misa Fray Domingo de las Casas y se bautizó el reino de los muiscas con el nombre de *Nuevo Reino de Granada* y al rancherío con el de *Santafé*. Lo más seguro es que don Gonzalo Jiménez de Quesada hubiera bautizado esa tierra en homenaje a Granada, España, donde nació ocho años después del descubrimiento de América.

Se construyeron doce chozas como recuerdo de los doce apóstoles que acompañaron a Jesús. Era una clara demostración del espíritu religioso de Jiménez de Quesada, un hombre distinto de los demás conquistadores porque aparte de célibe era graduado en leyes en Salamanca, famosa universidad que dio pie para acuñar el célebre refrán que dice que “Lo que natura no da, Salamanca no lo presta”.

Sin embargo sostienen algunos que esa fundación no se realizó de acuerdo con las formalidades legales de la época: no se construyó un cabildo, no se nombraron alcaldes ni regidores, no se hizo el trazado inicial de la ciudad. Sebastián de Belalcázar, que sí sabía de fundaciones —fundó Quito, Popayán y Cali— se encontró con Jiménez de Quesada y lo asesoró, de tal manera que la fundación jurídica de Santafé ocurrió el 27 de abril de 1539, según versión del capitán

Honorato Vicente Bernal, teniente de Nicolás de Federmán, quien estuvo presente y aseguró que en ese mismo día se nombraron alcaldes y regidores en una ceremonia con toda solemnidad.

Sin embargo posteriores investigaciones, sobre todo de parte de Juan Friede, aseguran que no hubo sino una sola fundación de Santafé, el 27 de abril de 1539, y que la fecha del 6 de agosto de 1538 no es correcta. Por esos años en la Sabana coincidieron Jiménez de Quesada, Belalcázar y Federmán a pesar de que partieron de puntos muy opuestos pero con iguales propósitos, la búsqueda de El Dorado. Los tres llegaron de la verde bahía de Santa Marta, de la costa rubia de Venezuela y de Quito. Lo único cierto es que la bautizaron Santafé de Bogotá y que así siguió llamándose hasta 1819 cuando el Libertador Simón Bolívar, por medio de un decreto, le quitó *Santafé* y dispuso que se llamara simplemente *Bogotá*.<sup>20</sup>

El nombre que le puso don Gonzalo lo revivieron en la Constitución de 1991, pero la paternidad de la propuesta la niegan todos. Sin embargo el ponente de ese proyecto en la Constituyente, Gustavo Zafra, asegura saber quién fue el padre de la criatura. Declaró a este cronista que un día cualquiera, Jaime Castro se presentó con Ricaurte Lozada Valderrama, en la época presidente del Concejo de Bogotá, quien hizo una larga exposición para que la capital retomara el nombre que le habían dado los españoles: Santanfé de Bogotá.

Luego si Castro no fue el padre de la criatura, por lo menos fue el padrino. En la *Gaceta Constitucional* número 127, página 24, se habla de Santafé de Bogotá y corresponde a lo aprobado por la Asamblea en segundo debate. En la *Gaceta* 144, página 4, se relata que en la plenaria del 2 de julio se aprobó ese artículo, el 332, por 41 votos afirmativos, y no hay constancia en el acta de votos en contra ni abstenciones.

El acto legislativo número 1 de 2000 le quitó de nuevo el Santanfé, y la capital de la República volvió a llamarse *Bogotá* únicamente.

<sup>20</sup> Alarcón Núñez, Óscar. *Panamá, capital de Colombia. Historias de una propuesta*. Politécnico Grancolombiano. Bogotá. 2010, pp. 35 ss.

## IX

### La moción de censura

Nadie se puede imaginar por qué en un régimen presidencial como el colombiano puede existir la moción de censura que es una institución propia de los sistemas parlamentarios. En los primeros, como el nuestro, existe una relación de confianza entre el presidente de la república, que es jefe del Estado y jefe del gobierno, con sus ministros. Cuando esa confianza se pierde, cae el ministro y nunca en esa decisión interviene el Congreso. Ha habido muchos casos en que a los ministros les hacen debates en el Congreso y los cuestionan pero no pasa nada. Cosa distinta ocurre en los sistemas parlamentarios en los cuales el primer ministro, con todo y ser primer ministro y como tal jefe del gobierno, está en el mismo nivel de los otros miembros del gabinete. Sin embargo en algunos países, como Alemania, la relación de confianza, a pesar de ser un régimen parlamentario, es como en los sistemas presidenciales, entre el canciller (jefe del gobierno) y los ministros. Pero en los sistemas puros, parlamentarios, la confianza es entre el Parlamento y el gabinete, y si se cae un ministro puede reflejarse en todos y originar una crisis.

En la reforma constitucional de 1968 también se introdujo una institución parlamentaria en nuestro régimen presidencial. Fue el famoso parágrafo del artículo 120 de la Constitución que estableció —a partir del 7 de agosto de 1978, desaparecido el Frente Nacional— la obligación de darle participación adecuada y equitativa

en el gobierno al partido mayoritario distinto al del presidente. Es decir, la administración pública debía reflejar la proporción que había en el Congreso entre el partido de gobierno y aquel que le seguía en votos. Esto es típico de los sistemas parlamentarios.

Cuando hay una reunión de gabinete en un sistema parlamentario, las decisiones se toman por votación o por consenso y todos están en igualdad de condiciones. Cualquier ministro se puede enfrentar al Primer Ministro sin el menor temor, porque su permanencia en el cargo depende de la confianza del Parlamento. En cambio en el sistema presidencial la situación es distinta porque el cargo depende del presidente, y el Congreso no se inmiscuye en eso.

Es célebre la anécdota de Abraham Lincoln según la cual, al finalizar una agitada reunión de gabinete en la que todos los ministros estaban en su contra, y al poner la propuesta en votación, comunicó los resultados: "Siete votos contrarios, un voto favorable. La propuesta ha sido aprobada".

Si eso es así, no se entiende cómo en la Constitución de 1991 establecieron la moción de censura, que jamás se ha aplicado por las circunstancias anotadas. Uno de los propulsores de esa propuesta fue Alfonso Palacio Rudas, el inolvidable *Cofrade*, quien tomó como suya, así mismo lo manifestó, la iniciativa que sobre el particular defendió como ponente el senador Federico Estrada Vélez y que había presentado el gobierno de Barco.

Cuenta Palacio Rudas:

"Lo llevamos a la comisión tercera (una subcomisión) con dos frases entre corchetes, puesto que no logramos ponernos de acuerdo sobre el establecimiento de una sanción drástica a los ministros que dejaran de asistir a las citaciones sin excusa aceptada. Algunos opinaron que esa situación debía originar la remoción del cargo. Me pareció que ello era demasiado drástico. Entonces redactamos una fórmula de conciliación que logró tener éxito. Otro punto sobre el cual tampoco hubo identidad de juicios fue sobre la votación requerida en cada Cámara para considerar aprobado el voto

de censura. Los pareceres estuvieron divididos entre los partidarios de la mayoría calificada y quienes defendían la mayoría relativa. Los demás preceptos contenidos en el proyecto de articulado que se refieren a la responsabilidad por causas constitucionales y legales y por efectos de indignidad se adoptaron por consenso".<sup>21</sup>

Esa herramienta de control político sobre los actos de la administración para que ésta funcione con eficacia, certeza y garantía jurídica, no ha tenido éxito. En veinte años de la Constitución no se ha aplicado ni la primera vez. Es igual a los juicios políticos, que instruye la Cámara y juzga el Senado. En vigencia de la Constitución de 1886 sólo se aplicó una vez, al general Gustavo Rojas Pinilla, proceso que luego anuló la justicia ordinaria. En las anteriores Constituciones sólo se impuso dos veces, contra el general Tomás Cipriano de Mosquera y el general José María Obando.

Luego, los hechos han demostrado que ese tipo de instituciones no tiene cabida en sistemas presidenciales, y menos en un país como el nuestro.

21 Palacio Rudas, Alfonso. *El Congreso en la Constitución de 1991*. TM Editores. Bogotá. 1992, p. 274.



## Las leyes estatutarias y las orgánicas

La Constitución de 1991 estableció varias clases de leyes que antes no existían y que tienen una categoría especial que las diferencia de las comunes y corrientes. Son las leyes estatutarias y las leyes orgánicas.

Las estatutarias (artículos 152 y 153) son aquellas cuyo contenido debe referirse a las siguientes materias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas, y los procedimientos y recursos para su protección.
- b) Administración de justicia.
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales.
- d) Instituciones y formas de participación ciudadana.
- e) Estados de excepción.
- f) Igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

La expedición, modificación o derogación de esta clase de leyes exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y debe efectuarse dentro de una misma legislatura. Luego de su aprobación, la norma debe ir a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre la exequibilidad, fallo que entra en la categoría de cosa juzgada. Además, sobre el contenido de esas materias el Congreso no puede darle facultades al Ejecutivo.

La otra categoría corresponde a las leyes orgánicas (artículo 151), que se deben referir a las siguientes materias:

- a) Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras.
- b) Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.
- c) Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del plan general de desarrollo.
- d) Normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Esta clase de leyes necesita para su aprobación, modificación o derogación, de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.

En la comisión tercera de la Asamblea se había aprobado inicialmente la categoría de las leyes orgánicas, pero en discusiones posteriores se observó la necesidad de que existieran otras más. Así las cosas, y para no adicionar la lista de las leyes orgánicas, se optó por establecer la categoría de las *leyes estatutarias*.

Esta nueva categoría de leyes, que por su jerarquía son intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias, resultó una novedad en la Constitución de 1991. Si bien antes, con la reforma constitucional de 1968, se hablaba de ley de planeación (de planes y programas), ley orgánica del presupuesto, ley anual del presupuesto, ley de intervención económica, en su trámite legislativo no había disposiciones especiales que las hicieran diferentes de las otras. Únicamente la ley ordinaria debía someterse a ellas en cuanto a su contenido. Esas mismas, que se conocen como *leyes marco o cuadro*, se mantuvieron en la nueva Constitución y son las que señala el numeral 19 del artículo 150:

- a) Organización del crédito público.
- b) Regulación del comercio exterior y señalamiento del régimen de cambios internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.

c) Modificación, por razones de política comercial, de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

d) Reglamentación de actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

e) Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regulación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

g) Las que dicten los principios y reglas generales a los cuales debe someterse el gobierno para “modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales” (artículo 189, numeral 16).

Esta clase de leyes no puede ser objeto de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al gobierno (artículo 150, numeral 10).

Sobre las leyes estatutarias, y concretamente sobre la ley de participación ciudadana, escribió Alfonso Palacio Rudas:

“La práctica seguida a raíz de la vigencia de la Carta Política en lo referente a las materias atribuidas a dicha ley, y concretamente el tema de participación ciudadana, se ha venido caracterizando por la reiterada tendencia de malinterpretar su sentido y alcance. Por una parte se ha roto y desarticulado su unidad, y por la otra se han dejado de lado los ritos y condiciones exigidos por su adopción, evadiendo el control de constitucionalidad del proyecto, lo que en últimas los hace vulnerables frente a demandas que aleguen vicios en su formación. En realidad los elementos propios de esta categoría *sui generis* se están utilizando y adaptando al margen de ritualidades inherentes y consustanciales de aquella. Hoy es común encontrar en cualquier ley ordinaria capítulos enteros destinados a regular la participación ciudadana, materia propia de la ley estatutaria. Abun-

dan las normas que definen cómo, cuándo y en qué modalidades y términos se acepta la participación de la comunidad. Naturalmente las leyes así adoptadas adquieren notoria popularidad porque aparecen vestidas a la última moda, sin que importe si fueron aprobadas irregularmente. Ejemplos de lo dicho son las leyes 61 de 1993 en su capítulo XII, artículos 89 a 95 del Estatuto de la Policía Nacional, y la 101 de 1993 sobre desarrollo agropecuario y pesquero en su capítulo XII, artículos 89 a 95".<sup>22</sup>

## XI

### La tutela

Una de las propuestas que más fácil consenso obtuvo en la Asamblea Constituyente fue la institución de la tutela. Trece proyectos introducían en nuestra Carta Fundamental lo que los mexicanos llaman el *recurso de amparo*. Sin embargo, después de largos debates se optó no por llamarlo así porque no era exactamente como lo entienden los mexicanos. Por eso se acordó denominarlo *tutela*.

El autor de la norma tal como quedó consagrada en la Constitución, Juan Carlos Esguerra, la explica: "Es un instrumento procesal propio, de espectro mucho menos amplio que el mexicano, tendiente a permitir la solución eficaz de ciertas formas y casos concretos de violación de derechos fundamentales a los que no alcanzaba a cubrir el alero protector de nuestro sistema tradicional de garantías. Es un recurso que tiene sus propias características: su sencillez, su carácter sumario, su agilidad y su eficacia. Pero al mismo tiempo tiene la condición de ser un instrumento meramente residual, complementario, excepcional y subsidiario".

—¿De dónde surgió el nombre?

"El autor de la idea de llamarla *acción de tutela* fue el jurista Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien fue mi asesor en la Constituyente".

Los italianos llaman *tutela* a la acción judicial que tiene el ciudadano para atacar los actos de la administración pública por vía administrativa.<sup>23</sup>

El aspecto más debatido de la tutela es si procede contra sentencias. Según Esguerra, ello no es viable, y asegura que el hecho de que en la Comisión Primera se hubiera suprimido la parte que señalaba que no procedía contra sentencias, no fue para permitirlo sino por el hecho de hacer la norma menos reglamentaria y farragosa y porque “se trataba de excepciones obvias, implícitas en la naturaleza misma de la tutela, que resultaba superfluo consignar expresamente”.

Por eso sostuvo que el gobierno, al expedir el Decreto 2591 de 1991 reglamentario de la tutela, se excedió al señalar que “cuando las sentencias y las demás providencias judiciales que pongan término a un proceso (...) amenacen o vulneren un derecho fundamental, será competente para conocer de la acción de tutela el superior jerárquico correspondiente” y que la tutela podía ejercerse en todo tiempo “salvo la dirigida contra sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso, el cual caducará a los dos meses de ejecutoriada la providencia correspondiente”.

Esguerra es enfático en señalar que no es cierto que la Constitución haya “erigido a la Corte Constitucional en máximo tribunal de derechos constitucionales”. Lo que hizo fue erigirla en “máximo tribunal de tutela”.

Pero Manuel José Cepeda, quien fuera Consejero Presidencial para el Desarrollo de la Constitución, sostiene la tesis contraria, de que sí cabe la tutela contra sentencias:

“No deja de ser sorprendente que mientras en Europa y Estados Unidos ésta es una práctica común, que también es aceptada con algunas excepciones en América Latina, en Colombia se haya presentado como un esperpento.

23 Virga, Pietro. *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*. Giuffrè Editore. Milano. 1976.

“Es más: en algunos países el mayor número de amparos versa sobre sentencias judiciales, como ocurre en Alemania Federal cuya respetabilidad jurídica nadie puede poner en duda y que pertenece a la misma familia jurídica de nuestro derecho. Y para ir aun más lejos, las mismas cortes constitucionales de Europa han tenido que resignarse a que el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo les diga que se equivocaron en la interpretación de los derechos fundamentales.

“Es que las ideas de soberanía, incluso en los Estados, han ido cediendo ante la imperante necesidad de defender valores fundamentales protegidos en la forma de derechos humanos. Si un Estado como España no puede invocar su soberanía para eludir un fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ¿por qué sí puede un juez, sea quien fuere, declararse soberano en vísperas del siglo XXI y hacerlo no frente a un tribunal internacional sino ante la Corte Constitucional de Colombia, que por mandato de la Constitución es la máxima autoridad judicial en materia de interpretación de la Carta de Derechos?

“Se dice que violaría el principio de la cosa juzgada y esto llevaría a la inestabilidad judicial. Eso no es así. Se dice que rompe la jerarquía de la justicia. Tampoco. A diferencia de lo que sucede en otros países, en Colombia se deberá interponer la tutela ante el superior jerárquico de quien profirió el fallo que supuestamente viole un derecho fundamental. Se dice que se convertirá en una tercera o cuarta instancia. Expresamente el decreto prohíbe que así sea, limitando la labor de la Corte Constitucional a efectuar una revisión en derecho constitucional exclusivamente. Se dice que habrá impunidad porque todos los fallos quedan en tela de juicio. Tampoco es cierto. Claramente se dice en el decreto que la sentencia continúa ejecutándose porque la presentación de la tutela no tiene efectos suspensivos y además la acción caduca a los dos meses de haberse ejecutoriada la sentencia. Se dice que entorpecerá el curso de los procesos. Falso, porque a diferencia de lo que sucede en otros países, en Colombia, según el Decreto 2591, no procede la

tutela contra cualquier providencia judicial sino contra aquellas que pongan término a un proceso. Precisamente para evitar que así sea, primero se exige que la tutela por violación del debido proceso se interponga conjuntamente con el recurso procedente en la rama del derecho correspondiente, y segundo, se establece que la tutela contra sentencias sólo procede cuando “la lesión del derecho sea consecuencia directa de éstas por deducirse de manera manifiesta y directa de su parte resolutive”.<sup>24</sup>

## XII

### El Banco de la República

Para los economistas, una de las novedades más importantes de la Constitución de 1991 es aquella que tiene que ver con la autonomía del Banco de la República y la abolición de la Junta Monetaria. En la discusión del tema se plantearon dos propuestas: la del gerente del Banco de entonces, Francisco Ortega, y la del ministro de Hacienda del momento, Rudolf Hommes. Por su importancia debió designarse una subcomisión que integraron Carlos Lleras de la Fuente, Ignacio Molina, Carlos Ossa, Rodrigo Lloreda, Alfonso Palacio Rudas, Iván Marulanda y Augusto Ramírez Ocampo.

Lo que quedó consagrado en la Constitución, en lo que tiene que ver con el Banco de República, se puede resumir en los siguientes puntos:

1. La composición de la Junta por mandato constitucional y no legal como originalmente se concibió en la propuesta del Banco y del gobierno.
2. La prohibición expresa del crédito a los particulares, que si bien estaba en la propuesta original, contenía excepciones que podían debilitarla. Reforma que no fue absoluta porque el gerente Francisco Ortega insistió y logró que en la Constitución de 1991 el Banco mantuviera el manejo de líneas de crédito de or-

24 Cepeda, Manuel José. *Introducción a la Constitución de 1991*. Op. cit., pp. 79 y 80.

ganismos internacionales y multilaterales para otorgar con ellos créditos al sector privado no bancario.

3. La prohibición al Congreso para autorizar crédito del Banco de la República al gobierno, y la prohibición a la Junta para hacer otro tanto salvo cuando medie el voto unánime de sus miembros, cosa que aún no ha ocurrido ni la primera vez.
4. El traslado de los fondos de fomento administrados por el Banco a las entidades que determinare la ley, con lo cual se puso fin a la función crediticia del Banco de la República para con el sector privado no financiero. Sobre este asunto la posición de los directivos del Banco dio un viraje radical, pues en las Notas Editoriales de la *Revista* de julio de 1991, al ponderar lo benéfico de las reformas se dijo: "El crédito del Banco de la República se usó unas veces a favor del sector privado con propósitos de fomento y otras para financiar el déficit del gobierno o de sus institutos descentralizados; ello hacía imposible conseguir resultados monetarios compatibles con la estabilidad de precios".

Antonio Hernández Gamarra, avezado economista, ex ministro, ex contralor general de la República y ex miembro de la Junta Directiva del Banco, sostiene que en los aspectos adoptados se acogió el pensamiento del profesor Lauchlin Currie quien propuso algo más que no se tuvo en cuenta: excluir de la Junta al ministro de Hacienda.

"Si bien —decía el profesor Currie— para fines de la coordinación de la política económica se podría argüir a favor de la presencia en la Junta del ministro de Hacienda, esto generalmente ha conducido a un sesgo hacia una excesiva emisión monetaria".

Como resultado del cambio de naturaleza del Banco de la República que consagra la Constitución de 1991, a esa institución se le atribuyen las funciones propias de la banca central. Esto es, la emisión, la regulación de la circulación monetaria, los cambios in-

ternacionales, el crédito y la administración de las reservas internacionales. Además es prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito. Y a su junta directiva se la designa como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

El constituyente Alfonso Palacio Rudas cuenta cómo se llegó a esas disposiciones:

"Propuse distinguir claramente los poderes de banca central que se le confirieron al Banco de la República y que no aparecían completamente deslindados en las iniciativas sometidas a debate. Lo mismo ocurría con las reservas monetarias internacionales, cuya propiedad se atribuía al Banco, error en que incurrió la Ley 9.<sup>a</sup> de 1991, y que era urgente corregir, pues las reservas monetarias internacionales son de propiedad de la Nación y el Banco es tan sólo administrador. Como consecuencia de ese debate y en vista de numerosas proposiciones sustitutivas presentadas por varios delegatarios, se designó una comisión accidental encargada de conciliar, si era posible, las diferentes propuestas. Tuve el honor de hacer parte de esa comisión, lo que me permitió influir en la redacción final del articulado, particularmente la que señalaba las atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República. La *petite historie* contará que el articulado se concertó y redactó en la biblioteca de mi casa de habitación, con los doctores Rudolf Hommes, ministro de Hacienda, y Francisco Ortega, gerente del Banco de la República. Esa redacción la llevé a estudio de la comisión accidental que estaba presidida por el delegatario Carlos Lleras de la Fuente, y fue aceptada sin cambios significativos".<sup>25</sup>

# XIII

## La Cámara única

La existencia de dos Cámaras fue históricamente el resultado de la lucha sin tregua de los señores feudales, primero, y luego del pueblo contra los reyes ingleses. El primer choque de importancia se registró en 1215 contra el rey Juan de Inglaterra (conocido como Juan Sin Tierra), quien se vio obligado a firmar la Carta Magna para favorecer a los barones rebeldes y a los jerarcas de la Iglesia. En 1215, Simón de Monfort, jefe de la liga de barones de la guerra civil contra el rey Enrique III, a fin de contrarrestar la autoridad del monarca produjo una convocatoria para una asamblea más amplia: dos caballeros por cada condado y dos burgueses por cada ciudad. Por ello se lo considera el fundador de la Cámara de los Comunes al haber reunido, junto a los lores, a representantes de las comunidades rurales y urbanas.

Desde esos lejanos tiempos lo que inicialmente se denominó el *Magnum Concilium* se comenzó a llamar *Parlamento*. Era una asamblea que bajo la presidencia del rey tenía de un lado a los convocados personalmente por él —feudales y miembros del clero—, y del otro a aquellos que participaban en representación de la comunidad. Era un bicameralismo.

Los *padres fundadores* de la Constitución de Estados Unidos adoptaron el sistema para conciliar las dos posiciones existentes: los estados mayores sostenían la tesis de la *representación ponderada*

en proporción con el número de habitantes, y los estados menores, por el contrario, propugnaban el principio de la paridad de los estados miembros. Por eso la Cámara de Representantes es el órgano representativo del pueblo, cuyo número se determina según la población, mientras que el Senado es de los estados, dos por cada uno. Eso ocurre en Estados Unidos.

En Colombia la segunda cámara no responde a ninguna realidad, ni siquiera a un imperativo de eficiencia sino apenas a una tradición formal. Y se ha convertido en organismo repetidor de trámite, lo cual, según sus críticos, obstaculiza la adopción oportuna de decisiones que requieren rapidez para que sean eficaces. Podría decirse que salvo en los estados federales, siguiendo el criterio norteamericano, las segundas cámaras no tienen razón de ser. Hay una sola Cámara en Israel, Luxemburgo, Noruega, Islandia y Finlandia y pasaron a esa condición los parlamentos de Dinamarca en 1953, Nueva Zelanda en 1950 y Suecia en 1969.

El gobierno nacional siempre defendió la doble Cámara. Manuel José Cepeda señala que por ejemplo los hechos que condujeron a evitar la aprobación del proyecto de referendo en 1989 cuando en la Cámara se pretendió su inclusión y en el Senado se negó, es una demostración de cómo se controlan entre sí esas corporaciones.

Precisa Cepeda:

“Es conveniente que las Cámaras se controlen entre sí, que una ejerza sobre la otra una función moderadora y que los proyectos no se conviertan en ley por un pupitrazo sorpresivo en una sola Cámara. Una segunda razón que hace conveniente el bicameralismo entre nosotros es la importancia de abrir espacio a la representación de entidades territoriales después del proceso hacia la autonomía de tales entidades. No es extraño que, con excepción de un país, todas las democracias federales tengan Congresos bicamerales.

“En un país con una larga tradición regional, con una relación entre el país urbano y el país rural tan especial, donde están naciendo nuevas organizaciones políticas y con una población superior a

los 30 millones de habitantes, una sola Cámara no ofrece bastantes espacios a la participación ni a la representación”.<sup>26</sup>

La posibilidad de establecer en Colombia la Cámara única se planteó en la Asamblea Constituyente. Álvaro Echeverri Uruburu fue uno de los defensores de esa propuesta, así como Arturo Mejía Borda y Rosenberg Pabón.

Antonio Navarro Wolf explicó así esa propuesta:

“La Cámara única, creemos nosotros, hace más coherente el proceso de hacer leyes, en la medida en que no somete la legislación a criterios muchas veces contrapuestos entre las dos cámaras, simplifica y hace más eficientes los trámites, precisa con claridad la responsabilidad legislativa, hace más pequeño el Congreso, y eso sin duda alguna aumenta la calidad de los congresistas y hace más diáfanas las relaciones con el Ejecutivo volviendo menos posible el cambio de votos por favores. Creo que la mejor defensa de la Cámara única la está haciendo, en la práctica, esta Asamblea Constituyente unicameral, claramente distinta de nuestro querido Congreso”.<sup>27</sup>

El ex presidente Misael Pastrana Borrero fue, por el contrario, de los más ardorosos defensores de la doble Cámara, señalando la bondad que hay para que una de esas dos corporaciones analice un tema y la otra lo decante.

Señaló el ex presidente:

“La Constituyente fue convocada para la búsqueda de mecanismos encaminados a la purificación del Congreso. Parto de la base de algo que he dicho en repetidas ocasiones: que así como en toda mujer colombiana por su carácter maternal se cumple el dicho de que ‘lleva un niño dormido en el pecho’, una gran mayoría de co-

26 Cepeda, Manuel José. *Introducción a la Constitución de 1991*. Op. cit., p. 144.

27 Holguín Sarria, Armando. Op. cit., p. 307.



lombianos llevan una curul dormida en el pecho, verdad que hemos comprobado los que hemos tenido un largo trajinar político, el que nos ha enseñado que resulta siempre empeño fácil la integración de las personas en sus diversas actividades al proceso parlamentario. Circunstancia que determina que nuestro Congreso sea uno de los menos profesionalizados que existen en el conjunto del sistema parlamentario universal. En nuestro Congreso se congregan quienes registran una larga dedicación política, mujeres comprometidas en la tarea cívica y cultural, profesionales reflejo de su múltiple ámbito de acción, ex funcionarios del Estado, trabajadores, hombres de empresa de la ciudad y el agro. Lo registro como algo positivo, porque mal puede hablarse de un Congreso de excluyente espectro".<sup>28</sup>

En otra de sus intervenciones afirmó también el ex presidente Pastrana Borrero:

"Defenderemos el bicameralismo que es una institución universal, trátase de sistema presidencial o parlamentario. El régimen unicameral, bien se ha dicho por diversos tratadistas, lleva en sí mismo el peligro de la dictadura o el despotismo de las cámaras. La existencia del Senado ha sido siempre factor equilibrante del peso de la Cámara. Ejemplo sobresaliente de despotismo de la Asamblea es la Convención Nacional durante la revolución francesa que terminó en el despotismo del terror de un solo hombre".

Cuando cogía fuerza la revocatoria del Congreso y se habló de una sola Cámara, llegó a proponerse que a esa corporación única pasaran automáticamente los setenta miembros de la Constituyente. Sin embargo la propuesta se desechó. ¡Imagínense lo que habría pasado! Pero finalmente en la Comisión Tercera, que presidía Alfredo Vasquez Carrizosa, se impuso el mantenimiento de la doble

Cámara que defendieron allí Hernando Herrera Vergara y Hernando Yepes. Eso sí, las diferencias se zanjaron estableciendo un Senado con circunscripción nacional, fórmula que aceptaron los de la Alianza Democrática M-19 porque ese mecanismo se acababa de practicar con la elección de miembros de la Constituyente y a ellos les había ido muy bien.

28 Pastrana Borrero, Misael. *Desde la última fila*. Fundación Simón Bolívar. Bogotá, 1991, pp. 50, 100.

La figura del Defensor del Pueblo tiene origen en el *Ombudsman* escandinavo que es un órgano de control de la administración pública. Gran parte de su éxito se debe a que en esos países son pocas las normas de derecho administrativo, y las dependencias oficiales gozan de gran autonomía. Por consiguiente, esta institución ejerce una vigilancia general en los actos de la administración e interviene por iniciativa propia para prevenir o reprimir errores o abusos y le garantiza respetabilidad al ciudadano. Encuentra, pues, en él a quien defiende sus derechos y sus intereses.

La particularidad más relevante en la mayoría de los países donde se ha establecido es la de ser un órgano del parlamento investido de amplios poderes. Pero hay algo más importante: sus funciones se desarrollan con un mínimo de formalidad, sin muchas trabas burocráticas, y el procedimiento se cumple con una relación directa entre el ciudadano y el encargado de la investigación, sin mayores términos de preclusión o prescripciones. Con esos presupuestos la institución ha tenido éxito en países de poca población, como son los escandinavos, aun cuando países populosos también la han experimentado pero con resultados no tan satisfactorios.

La primera institución del *Ombudsman* nació en Suecia a principios del siglo XIX. Antecedentes para su creación fueron la situación que se vivía entonces en ese país después de la paz de Tilsit, la

desafortunada guerra de los años 1808-1809, la carestía, la situación económica y la revolución que destronó a Gustavo IV Adolfo y coronó al rey Carlos XIII. Después del Tratado de Paz, la asamblea aprobó el 6 de junio de 1809 una nueva Constitución (*Regeringsform*) que es, en líneas generales, la que actualmente rige a Suecia. Ella establece una distribución equitativa de poderes entre la corona y el parlamento con una garantía de moderación y un mutuo control entre el absolutismo del rey y la omnipotencia del órgano legislativo, fenómenos que el país había conocido en los siglos precedentes y que había hecho la historia de las dos instituciones. Nació así, entre los órganos destinados a establecer el necesario equilibrio, la institución del *Ombudsman*, para que el parlamento tuviera manera de controlar la administración pública.

La palabra *Ombudsman* se puede traducir literalmente como el *hombre que tramita* u *hombre que sirve de trámite*, pero algunos le dan la acepción de *procurador*, *protector*, *defensor del ciudadano* y con ese criterio se habla de esa institución en muchos textos de derecho privado.

*Ombudsman* se usó por primera vez en 1552 derivada de la antigua raíz sueca *Umbup* que significa *poder*, *autoridad*, *representación* o el verbo del antiguo sueco *ombjuda* (*invitar*, *dar un encargo*). La escritura de la palabra no es igual en todos los países escandinavos y es así como en la forma original sueca, en Dinamarca se agrega una *d* final (*Ombudsmand*) y en Noruega una segunda *n* (*Ombudsmann*).

Si bien el *Ombudsman* se adoptó formalmente en la Constitución sueca de 1909, la figura tiene antecedentes antiquísimos. Si nos remontamos al siglo XIV encontramos que los musulmanes, cuando la invasión de los moros a España, tenían el llamado Consejero del Califa, que era el encargado de sugerir la designación de los administradores de guerra. Éste cumplía funciones de veto y más tarde se encargó de denunciar a quienes no desarrollaban correctamente sus actividades, razón por la cual da pie para señalarlo como antecedente.

En Suecia existía en el siglo XVII un funcionario nombrado por el rey para controlar la administración de justicia y que además era algo parecido a los fiscales. En 1713, cuando el rey Carlos XII debió ausentarse por la guerra con Rusia, creó el cargo de *Högste Ombudsmannen* que tenía la facultad de vigilar el respeto a las leyes.

Después de Suecia, el *Ombudsman* se adoptó en Finlandia en los primeros años del siglo XX, dos decenios más adelante en Noruega y en Dinamarca, luego en la República Federal Alemana, y en los países anglosajones en 1962, primero en Nueva Zelanda, y después en el Reino Unido en 1967. En los últimos años, con el propósito de buscar un mayor control del parlamento sobre la administración pública y una mejor garantía sobre los derechos humanos, se adoptó en Grecia, Israel, en algunas provincias canadienses, en varios Estados de Estados Unidos, en Guinea, en Tanzania, en Hong Kong, en Indonesia, en Francia, etc.

La institución del *Ombudsman* se ha extendido por el mundo y según informe del Instituto Internacional de Ombudsman, existían 75 modalidades de ellas operando en el mundo, de las cuales 19 a escala nacional, 34 en lo regional o departamental y 22 en lo local.

Entre nosotros el *Ombudsman* se puede asimilar a la Procuraduría General de la Nación. Ella surgió en la Constitución de 1830 dependiendo originalmente del poder ejecutivo y durante esa larga historia ha tenido varios cambios en su naturaleza.

A pesar de que la Constitución anterior decía que el Ministerio Público estaba bajo la "suprema dirección del gobierno", el presidente no nombraba al procurador sino que lo ternaba para que lo eligiera la Cámara de Representantes.

En la Constitución de 1991 no sólo se mantuvo la Procuraduría General de la Nación sino que además se creó el Defensor del Pueblo como organismo independiente. Sin embargo el gobierno defendió la coexistencia de las dos instituciones al señalar que en ningún país del mundo opera un funcionario que tenga la tarea disciplinaria —que es entre nosotros la del procurador— y la fun-

ción de defender los derechos humanos, que fue la que se le dio al Defensor del Pueblo.

Los entonces ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, y consejero presidencial Manuel José Cepeda, hicieron la siguiente precisión en un documento enviado a la Constituyente:

“Hay una razón por la cual las funciones deben estar encomendadas a organismos separados. El objetivo de la función disciplinaria es distinto del de la función de defender los derechos, e incluso pueden llegar a ser incompatibles si se acumulan en un mismo funcionario. En una investigación disciplinaria el propósito es determinar si se ha ‘violado la ley’. La decisión final consiste en aplicar un estatuto disciplinario en el cual el legislador ha señalado los deberes del funcionario. Sin embargo la conclusión de una investigación disciplinaria no puede ser la de que el funcionario obró ‘ineficientemente’, ‘equivocadamente’, ‘mal’, ‘de manera arbitraria’, ‘claramente en contra de lo que era razonable’. Un Defensor de los Derechos sí puede llegar a esa conclusión, hacerla pública y solicitar que se enmiende el error o el exceso, así no proceda una sanción por violación de la ley”.

Además subrayaron:

“La creación de un Defensor de los Derechos Humanos no le quita funciones a la Procuraduría, especialmente en lo que tiene que ver con la supervigilancia de la fuerza pública. La Procuraduría conservaría incólume sus facultades disciplinarias y de investigación en caso de excesos o abusos de agentes del Estado o de cualquier otro funcionario. El hecho de que el Defensor de los Derechos reciba una queja sobre posibles violaciones del derecho a la vida cometidas por autoridades, no impide que la Procuraduría practique las investigaciones de rigor. Tampoco le impide que el Defensor inicie una investigación por sí mismo. Lo usual para evitar repetición de actividades investigativas es que las realizadas por el Defensor sirvan

de base para las actuaciones del órgano disciplinario (Procuraduría o superior jerárquico) o viceversa, que el Defensor solicite al órgano disciplinario los informes pertinentes relacionados con la queja. En esta forma las dos instituciones se complementan, se ayudan mutuamente y en ninguna forma la una le quita funciones a la otra”.<sup>29</sup>

Investigadores como el profesor Carlos Restrepo Piedrahíta consideran que el antecedente en Colombia de una figura como el *Ombudsman* está en 1886 cuando Sergio Arboleda, director del partido conservador, propuso en un proyecto de reforma constitucional la creación de un Poder Cooperativo con veedores en cada uno de los estados federados. La propuesta no tuvo aceptación en la Asamblea de Delegatarios convocada por el presidente Núñez.<sup>30</sup>

El ex presidente Alfonso López Michelsen puso en práctica durante su gobierno una figura que se asimiló al *Ombudsman*, funciones que se asignaron a la Oficina de Quejas y Reclamos de la Presidencia de la República, la cual estuvo a cargo de Jaime Castro. En su *Testimonio Final* del cuatrenio el mandatario explicó que esa oficina recomendaba despidos sin querrela alguna, ni procedimiento legal. El *veedor*, como se le conocía, actuaba con “verdad sabida y buena fe guardada”.

Es así, dijo López Michelsen, como se removió un gran número de funcionarios silenciosamente sin lesionar su reputación, basados en una “profunda convicción moral”, no ajustada a la tarifa de pruebas del Código Penal. Si a la persona se le removía sin pruebas, de aquellas que exigen las leyes, se guardaba silencio sobre las condiciones de su remoción en vista de que no se configuraba ningún delito. Pero si la persona era acusada ante la Procuraduría y se le abría un proceso probatorio, sujeto a controversias y verificación de los hechos, se hacía necesario esperar el veredicto para no convertirlo en reo antes de su condena.

29 Cepeda, Manuel José. *Introducción a la Constitución de 1991*. Op. cit., pp. 278 ss.

30 Restrepo Piedrahíta, Carlos. *Tres ideas constitucionales*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1978, pp. 165, 166.

“El mismo sigilo con que he tenido que separar de la administración a personas cuya conducta flotaban sospechas no comprobadas, me ha impedido una y otra vez dar a conocer al público sus nombres, hasta llegar al extremo de tolerar pacientemente las críticas de ciertas gentes que, sin saber las razones de la determinación del gobierno, le daban alguna interpretación acomodaticia, frente a la cual, en defensa de la honra del funcionario, he tenido que guardar silencio, mordiéndome la lengua”, anotaba en su *Testimonio Final* del gobierno que concluyó en 1978.

## XV

### Los departamentos

No tiene mucho sentido que con la elección popular de alcaldes existan las gobernaciones. ¿Para qué? Si acaso para manejar las Loterías y las Beneficencias, muchas de las cuales están en liquidación y las restantes en vísperas de estarlo. Tienen fama de ser nidos de vicios y de corrupción. Otros recursos los obtienen del alcohol, del tabaco y de las cervezas, y también los malgastan. En la Constituyente, algunos miembros de la bancada de la Alianza Democrática M-19 fueron partidarios de acabar los departamentos, pero ante la posibilidad de mantenerlos optaron porque se eligiera también popularmente a los gobernadores.

En la práctica los departamentos nacieron en la Constitución de 1886 para darle nombre a lo que se conocía como *estados soberanos*. Sin romperse ni mancharse cambiaron de denominación. Y además la nación les expropió a los departamentos “los baldíos, minas y salinas que les pertenecían a los Estados”, según lo establecía el artículo 202 de la Constitución de 1886. El delegatario Rafael Reyes fue partidario, cuando se discutía ese Estatuto, de preservarle el nombre de *Estado*, quitándole lo de *soberano*. Para replicarle, dijo el delegatario Miguel Antonio Caro:

“Primitivamente el artículo del proyecto dividía el territorio en siete estados y dos departamentos. Se observó luego que la denomi-

nación de las partes territoriales de la república debía ser uniforme, y la comisión adoptó el nombre de *departamento* por razones muy atendibles.

“El concepto de Estado es sinónimo de nación y sólo se aplica ese nombre a naciones independientes o aquellos cuerpos políticos que forman una federación; se rigen por leyes propias y en rigor son repúblicas aliadas.

“Los Estados colombianos eran soberanos. Hoy se ha reconocido que la república es unitaria, o de otro modo, que la soberanía reside únicamente en la nación. El nombre de *Estado*, por lo tanto, en esta nueva Constitución nada significa en hecho de verdad, porque él nada podría valer contra los principios y preceptos que en ella se contienen, pero sería una impropiedad en lenguaje, sin contradicción de los términos respecto de todas las partes territoriales de la nación, y especialmente de las dos que por ahora quedan sometidas a la autoridad directa de la administración central.

“Los honorables señores Calderón [Carlos] y Reyes [Rafael] insisten en el prestigio que llevan consigo ciertos nombres, con los cuales creen ellos que se está como encariñando el pueblo, y querrían que conserváramos el nombre de *Estados* como un homenaje a esa preocupación popular”.

Pero le tocó al mismo Reyes, ya como presidente de la República, defender la denominación de departamentos en el trámite de la Ley 1.<sup>a</sup> de 1908 en virtud de la cual se crearon en el territorio colombiano treinta y cuatro departamentos y el distrito capital.

La Ley 65 de 1909 restableció la división territorial y reconoció los departamentos existentes el 1 de enero de 1905, es decir las nueve entidades que sustituyeron a los estados soberanos extinguidos. Dicha ley conservó además algunos de los departamentos creados conforme a las disposiciones especiales y permitía la existencia de nuevos si comprobaban tener cincuenta mil habitantes por lo menos y \$ 150.000 de renta anual, siempre que el departamento del

qual se segregaba mantuviera como mínimo las mismas condiciones. En aquel año el número de departamentos se fijó en catorce.

Quienes defienden la existencia y la denominación de departamentos aseguran que obedece a una tradición. Esto no es verdad. La Constitución de 1830 fue la única que habló de departamentos. En cambio la de 1832 dividió el territorio en provincias, cantones, y cantones de distritos parroquiales; la de 1843, en provincias; la de 1853, en provincias y distritos parroquiales; y la de 1858 comienza señalando que “los estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander se confederan a perpetuidad; forman una nación soberana, libre e independiente, bajo la denominación de Confederación Granadina, y se someten a las decisiones del gobierno general en los términos que establece esta Constitución”.

Luego ¿dónde está la tradición? Ya desde 1888 Carlos Holguín como presidente encargado y con la firma de sus ministros José Domingo Ospina Camacho, Carlos Martínez Silva, Vicente Restrepo, Felipe F. Paúl, Antonio Basilio Cuervo, Jesús Casas Rojas y Rafael Reyes propusieron a las cámaras la eliminación de la división departamental, por considerar su subsistencia como un anacronismo.

El destacado constitucionalista Tulio Enrique Tascón en su libro *Derecho constitucional colombiano* publicado en 1939 —repito: en 1939— decía que los departamentos no obedecían a ningún postulado histórico, ni a diferencias raciales que en realidad no existen entre nosotros ni a intereses económicos porque no hay antagonismo a este respecto entre las distintas secciones, y antes bien se observa que si algún antagonismo se presenta, es precisamente entre ciudades de un mismo departamento.

Ningún límite arcifinio separa a Boyacá de Cundinamarca ni al Tolima del Huila; que si de topografía se tratara, los departamentos de la Costa Atlántica deberían ser uno solo; otro las altiplanicies de Cundinamarca y Boyacá; otro las costas del Pacífico; otro las llanuras orientales; otros los valles del Cauca y del Magdalena, y otros las montañas de Antioquia y Santander. Pero las divisiones departa-

mentales no corresponden siquiera a la topografía nacional: costas y montañas integran un solo departamento sin otra razón que la necesidad de agrupar distritos para llenar los requisitos constitucionales de población y renta. Nada une las mesetas de Pasto y Túquerres a las costas del Pacífico, ni el valle de Popayán a los del Cauca y el Patía, ni la Sabana de Bogotá a las riberas del Magdalena, ni las mesetas de Tunja a las llanuras de Casanare.

“Es errado aseverar que la división actual del país sigue una tradición anterior a la República. De los 14 departamentos, seis de ellos (Atlántico, Caldas, Huila, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca) datan apenas de un cuarto de siglo. En la división colonial el antiguo Cauca estaba integrado por lo que hoy es Cauca, Nariño, Valle, Caldas, Chocó, Amazonas, Caquetá y Putumayo”, anotaba Tascón en 1939.<sup>31</sup>

Sin ninguna razón sociológica sino simplemente electoral, se crearon los departamentos de Chocó, Meta, Risaralda, Quindío, La Guajira y Cesar, muchos de los cuales no cumplían los requisitos de presupuesto y población, y para burlar la norma hicieron sendas reformas constitucionales. Todo con el único propósito de que esas nuevas entidades territoriales tuvieran senadores, representantes, diputados a las asambleas y desde luego presupuesto para repartir.

Pero la inutilidad de los departamentos quedó aun más ostensiblemente demostrada después de la elección popular de alcaldes. Y todavía más con estas disposiciones:

“Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la

31 Tascón, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano*. Editorial Minerva. Bogotá, 1939, p. 40.

prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común alguno de ellos, y ejecutar obras de interés metropolitano.

“La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales, y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios”.

“Artículo 329.- La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial”.

Sobre el particular dijo el constituyente Navarro Wolf:

“En el tema regional nos casamos con un enfoque de fortalecimiento de los municipios y de los municipios asociados, que sea continuación del actual proceso de descentralización. El brusco reforzamiento de los departamentos, que hoy son tan débiles pues manejan el mismo porcentaje de presupuesto nacional que la suma de lo que manejan los municipios, puede llevar a un retroceso del evidente desarrollo municipal. Por eso proponemos que el paso que se dé a continuación, sea el de la creación de las provincias en todo el país, dando fuerza legal al proceso voluntario de asociación de municipios. Ello significa, entre otras cosas, que la elección de gobernadores debe ser posterior al fortalecimiento de esas provincias en el terreno político, presupuestal y administrativo”.<sup>32</sup>

El constituyente Eduardo Verano de la Rosa fue mucho más concreto indicando que el ente territorial de primer nivel debería

32 Holguín Sarria, Armando. Op. cit., pp. 307, 308.

ser la región; el segundo, los departamentos, que conservarían su carácter sólo si la región así lo consideraba; y el tercero, los municipios, células y entes territoriales primarios, que deberían estar organizados en comunas.

Preciso después:

“Las regiones serían zonas del territorio colombiano donde se hubiera desarrollado una identidad cultural, hayan confluído elementos raciales comunes y los una el folclor y la historia. Es decir, compartan una forma específica de asumir la vida. Aunque estos elementos no alcanzan a configurar una nacionalidad, se aproximan a lo que podría llamarse *micronacionalidades*.

“Consideramos además que la conformación y la estructura interna de estas regiones deben ser realizadas en forma autónoma, por libre decisión de sus habitantes a través de sus asambleas. Es decir no sería obligatoria la constitución de regiones para todo el país, sólo donde la voluntad popular y la decisión ciudadana lo determinen. Las regiones con identidad propia y características comunes tendrían sus propios recursos y podrían desarrollar sus programas además de elegir las autoridades que las gobiernen”.<sup>33</sup>

A este cronista le aseguró Navarro Wolf que a Álvaro Gómez no le gustaba para nada la regionalización.

Las funciones de los departamentos, para lo cual existe toda una parafernalia, son en líneas generales las siguientes: servir de intermediarios entre la nación y los municipios; prestar tutela a los municipios; coordinar las entidades y funcionarios de otros niveles administrativos; complementar la acción de los municipios; prestar determinados servicios públicos; y planificar y promover el desarrollo económico y social.

Por algo el maestro Darío Echandía cuando se creó el departamento del Chocó comentó, dándose con el puño en la sien como

acostumbraba hacerlo con alguna exclamación de sorpresa: “¡Cómo les parece, el departamento del Chocó! ¡Esa pobre gente, ahora con Asamblea!”. Y de verdad que no se equivocó.

El espíritu descentralista fiscal fue uno de los propósitos de la Constitución de 1991, el cual se organizó por medio de tres instituciones: primero, el situado fiscal; segundo, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación; y tercero, la participación de los departamentos y municipios en los sobrantes de regalías originadas en la explotación de los recursos naturales de propiedad del Estado. Sin embargo esa participación se ha venido reduciendo con reformas constitucionales posteriores.

De otra parte es bueno anotar algo que va en contra de la democracia participativa que inspiró a los constituyentes de 1991: la elección de gobernadores y alcaldes ha aumentado las conductas que llevan al peculado, la asociación para delinquir, el cohecho, la falsedad en documento, el fraude procesal, entre otros muchos delitos del Código Penal, porque esa elección se ha vuelto excesivamente costosa y del erario público es de donde se pueden sacar después los millonarios recursos para reponer. Claro, repito, esto es una tesis que va en contra de la democracia y más aun de la democracia participativa. Pero qué le vamos a hacer, **ese es el precio que debemos pagar por ella cuando la verdad es que la democracia es el arte de hacer creer al pueblo que él es quien gobierna.**

Definitivamente tenemos división territorial para todos los gustos. Hemos quedado con municipios, provincias, distritos, departamentos, regiones, entidades territoriales indígenas y comunidades afrodescendientes, a lo cual habría que agregar la descentralización por servicios y las áreas metropolitanas.

El constituyente Gustavo Zafra trató de explicar la anterior sectorización, con láminas transparentes de diversos colores que al sobreponerse unas con otras terminaron fue asemejándose a una mala copia de un cuadro del maestro Picasso. Naturalmente la gran mayoría se quedó sin entender nada a pesar de los buenos propósitos y los esfuerzos del expositor.



La revocatoria del Congreso estuvo siempre en la mente de muchos constituyentes, sobre todo de los que habían sido elegidos en las listas del M-19 y del Movimiento de Salvación Nacional. Sabían que dejar la nueva Constitución en manos de un congreso que se había caracterizado por delitos, indelicadezas y toda clase de reprochables conductas que le habían disminuido su prestigio era, según afirmación de Álvaro Gómez, “dejar la criatura en manos de Herodes”. Luego el tema de la revocatoria se iba a tratar en cualquier momento a pesar de que el presidente Gaviria había manifestado que el gobierno no compartía esa tesis. Además el fallo de la Corte Suprema de Justicia que abrió paso a que la Asamblea dejara de llamarse *Constitucional* y se convirtiera en *Constituyente*, lo que le permitió desconocer la Constitución de 1886, dijo expresamente que no se podían modificar los períodos del presidente de la República ni de las corporaciones públicas.

Es más, al inicio de la administración Gaviria se suscribió un acuerdo entre los partidos en el que se pusieron las bases de lo que debía ser la Asamblea Constitucional (así se le llamaba entonces). Y se comprometían los partidos y grupos que llegaran a la Asamblea a quedar inhabilitados para ser congresistas.

Como los rumores corrían por todas partes, los políticos tradicionales —la mayoría miembros del Congreso— empezaron a buscar

contactos con los miembros de la Asamblea. Cuenta Carlos Lleras de la Fuente que un día cualquiera un grupo de congresistas conservadores lo invitó al Hotel Hilton para un desayuno durante el cual le presentaron un rosario de quejas sobre la manera despectiva como Álvaro Gómez trataba a sus copartidarios, a quienes ni siquiera había querido recibir, y presentaban la revocatoria. A la reunión sólo acudió él.

“Pregunté por Álvaro y por otros delegatarios de Salvación Nacional, y Ciro Ramírez me aclaró que a ninguno habían invitado pues deseaban exponerme sus quejas para que las transmitiera a Gómez e intercediera a favor de sus amigos para que los oyera. ¿Fui yo el primer jefe liberal del Partido Conservador en ese momento y antes del señor del Ubérrimo?

“No lo sé. Pero sí fui un fiel mensajero y después del opíparo desayuno transmití a Álvaro lo pertinente, a lo cual contestó: ‘No voy a perder mi tiempo con esos clientelistas y politiqueros que poco valen, y no me propongo ni recibirlos ni pasarles al teléfono’, y así fue: él conocía bien a su gente, a esa que comanda ahora Álvaro Uribe. ¡Vivir para ver!’.”<sup>34</sup>

Estando en la Casa de Huéspedes de Cartagena en un fin de semana cualquiera, se presentó ante el presidente Gaviria sin cita previa el senador costeño José Name Terán quien después de tratarle temas de la región se fue lanza en ristre contra la Constituyente pero sobre todo contra la posibilidad de la revocatoria. “Esto no te lo perdonará el partido, César”. Otro cacique liberal de Antioquia, Bernardo Guerra Serna, amenazó con que si eso se producía, “habrá sangre”.

Un reconocido miembro de la Casa Gómez desde la época de Laureano, Hugo Escobar Sierra, le dirigió un mensaje al jefe del Movimiento de Salvación Nacional en el que le decía que estaba incurriendo en una contradicción ideológica, doctrinaria y políti-

ca, pues en el pasado Gómez protestaba porque los gobiernos no aplicaban la ley ni la Constitución, y ahora lo que estaba pidiendo era que se echara por la borda todo el ordenamiento jurídico.

Carlos Martínez Simahan, dirigente del Partido Social Conservador, declaró con valentía que “este Congreso no puede ser revocado por las manos indultadas de Navarro Wolf”.

Por su parte el 1.º de junio el jefe del liberalismo Alfonso López Michelsen, en una manifestación en la plaza de Armenia, ante un número considerable de congresistas volvió a sus viejos tiempos del MRL para afirmar:

“¿Cómo puede ser que adueñándose de una asamblea destinada por el voto de los colombianos a expedir una nueva Constitución acorde con las necesidades del mundo moderno, se haya transformado la Constituyente en el curso de 24 horas en un comité electoral! En este país donde se perdonan los actos más criminales y los más altos desafueros, hay algo que sin embargo el colombiano no perdona: el abuso. El aprovechar determinadas posiciones en beneficio propio. La Constituyente fabrica leyes al calor de las conveniencias electorales para tratar de desplazar al partido liberal de las mayorías que detenta. Este país que no perdona a aquellos que convierten un inciso en una ley, una coma en un código, ¿cómo puede tolerar que partidos y movimientos enteros se adueñen de la legislación constitucional de Colombia para revestirse de privilegios y ventajas para deshacerse de sus rivales?”.

Haciendo mención al Pacto suscrito antes de elegirse la Constituyente, señaló que algunos de quienes lo suscribieron pretendían olvidarse de la palabra empeñada “y no contentos con eso aspiran al mismo tiempo a crear inhabilidades para los demás, a descalificar a sus competidores, a ganarles la batalla electoral mediante incisos y artículos. Se trata de un provecho colectivo de quienes no fueron elegidos para aprovecharse sino para redactar un estatuto en beneficio de todos los colombianos. Se me dice que estoy amenazando

con el fantasma de la violencia, y es cierto. Sí, los amenazo pero no con el secuestro, ni con el boleteo, ni con la vacuna, ni con la acción intrépida de otros tiempos. ¿Saben con qué los amenazo? Con la Corte Suprema de Justicia. La actual situación en la que no existe el estado de derecho porque no existe el control constitucional, se vence el 5 de julio, y la lucha será a otro precio, porque de ese día en adelante la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado volverán por sus fueros. Fue éste un capítulo que se le olvidó a García Márquez en el *Otoño del patriarca*. Que tengan miedo los omnipotentes ante la aparición del control jurisdiccional, ante la presencia de la justicia, ante la reaparición del control jurisdiccional y del estado de derecho. Esto es una amenaza para todos aquellos que se sienten en libertad de imponer la disciplina para perros”.<sup>35</sup>

Así las cosas, el presidente Gaviria resolvió coger el toro por los cuernos. Hizo un primer acercamiento en un almuerzo al que convocó a los ex presidentes Alfonso López Michelsen y Misael Pastrana Borrero, a Horacio Serpa, a Augusto Ramírez Ocampo y al ministro Humberto de la Calle. La situación era tan preocupante que el mandatario se atrevió a juntar a dos ex presidentes a quienes tampoco les gustaba compartir y que en muchas ocasiones tuvieron duros enfrentamientos.

Gaviria puso sobre el tapete el tema de la disolución del Congreso y señaló que más allá de las convicciones de cada quien, el asunto parecía inatacable dada la composición de la Constituyente y la dinámica de los acontecimientos. Recordó que el gobierno se oponía a ese paso pero que “hay que ser realistas”.

Pastrana tomó la palabra para referirse tanto al Decreto 1926, el cual a su juicio estaba aún vigente, como al fallo de la Corte en el cual se determinaba la intangibilidad de los períodos. Todos los presentes estuvieron de acuerdo pero Gaviria insistió en hacer un examen de la realidad política que existía en la Constituyente,

Pastrana recordó entonces el compromiso suscrito por todos los partidos y movimientos que concurrieron al llamado de Gaviria cuando inició su gobierno. Señaló que frente al fallo de la Corte que declaró inconstitucionales varias de las disposiciones aprobadas en el Acuerdo suscrito por los compromisarios, estaba la palabra empeñada. El Acuerdo decía:

“La Asamblea no podrá estudiar asuntos diferentes a los mencionados en el temario aprobado por el pueblo y particularmente no podrá modificar el período de los elegidos este año, las materias que afecten los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en virtud de tratados internacionales y el sistema republicano de gobierno”.

Finalmente agregó el ex presidente Pastrana: “Sólo un referendo que sometiera todo el contenido de la nueva Constitución a la aprobación del pueblo, podría darle vía libre a la disolución”.

El ex presidente López también manifestó su desacuerdo con la revocatoria aunque no fue tan radical como su colega conservador, y comenzó a barajar fórmulas que la permitieran pero creándoles también inhabilidades a los constituyentes.

El almuerzo concluyó con la misma cordialidad con la que había comenzado pero sin ninguna claridad sobre el tema. Una vez se marcharon los invitados, se quedó el ministro De la Calle, a quien el presidente Gaviria le comentó: “El referendo no es viable. No es realista que la Constituyente someta su trabajo a un referendo, sin contar con las vicisitudes políticas y logísticas que esto genera. Como para Pastrana este punto es inmodificable, creo que quedará por fuera del acuerdo”.<sup>36</sup>

Carlos Lleras de la Fuente era uno de los más acérrimos defensores de la revocatoria, tanto que en un almuerzo que tuvo con De la Calle, luego de discutir el tema largamente con argumentos

jurídicos y de realidad política, fue enfático en manifestar, con su clásico acento bogotano de La Candelaria que lo caracteriza: "Mire, ministro, hay que revocarlos. Los congresistas son unos *guaches*".<sup>37</sup>

Es que Lleras de la Fuente no sólo era amigo de revocar al Congreso. También, en más de una ocasión expresó su deseo de revocar a las altas Cortes. Éste es el diálogo con un colega suyo constituyente:

—Revoquemos también a las altas Cortes —dijo Lleras—. Por ejemplo, ¿quién es el presidente de la Corte Suprema?

—Pablo Cáceres Corrales —le respondieron.

—¿Y quién es ese señor? —respondió, también con un gesto propio de los personajes de La Candelaria.

Después de una nueva reunión con Pastrana y Augusto Ramírez Ocampo el 5 de junio, ese mismo día por la noche en una conferencia que dictó el presidente Gaviria en la fundación llamada "Viva la Ciudadanía", señaló que el acuerdo político era la única vía para superar la cuestión de la revocatoria, y agregó: "Lo cierto es que de un acuerdo surgió la Constituyente, un acuerdo determinó aquellas funciones que debería cumplir, y un acuerdo hizo posible su convocatoria y su transcurso pacífico".

El jueves 6, también en las horas de la noche, se realizó otra reunión en la casa privada presidencial. Fue una cena frugal pero con ambiente tenso y con el presidente Gaviria muy reservado. Asistieron, además de los liberales López y Serpa, Antonio Navarro por ADM-19, Álvaro Gómez, Carlos Lleras y Rodrigo Marín, y por supuesto el ministro De la Calle. No hubo ningún acuerdo pero la coalición de Navarro y Álvaro Gómez mostraba dureza en el tema.

Al día siguiente, viernes, muy de mañana, el presidente Gaviria, con voz de sorpresa y admiración, llamó a su ministro De la Calle y le solicitó que se presentara de manera inmediata a Palacio. Tan pronto llegó, el presidente Gaviria lo tomó del brazo y con voz de confidente le comentó: "Me acaba de llamar Navarro. Ha ocurrido

lo impensable. Él está dispuesto a aceptar que todos los constituyentes queden inhabilitados para la próxima elección del Congreso una vez se produzca la revocatoria".

—Es necesario ahora convencer a López. Ya lo he llamado. Quédese conmigo.

López comprendió que había llegado la solución y se limitó a preguntar.

—César, ¿y qué va a pasar con Gómez? ¿Navarro se encargará de buscar su consentimiento?

—No —dijo tajantemente Gaviria—. Navarro me ha pedido total reserva. Él piensa aceptar en medio de una próxima reunión, que debemos convocar esta misma noche, sin consultar antes con el MSN. Los vamos a sorprender.

Era viernes 8 de junio y la cita era a las ocho de la noche, también en la casa privada. Navarro llegó acompañado de Rosemberg Pabón y Otti Patiño.

—Bueno, los he convocado de nuevo —dijo Gaviria— porque creo que es imposible darle más largas al asunto. La tensión afuera es insoportable. Hay una gran expectativa. Esto ya no de más. Insisto en que es necesario lograr un acuerdo.

Navarro hizo uso de la palabra: "Creo que el presidente tiene razón. Hay que salir de esto. Nosotros ya hicimos un sacrificio grande cuando abandonamos la idea de prohibir la reelección de congresistas. Ahora quiero decirles que no cederemos en la revocatoria pero estamos dispuestos a aprobar una inhabilitación general para todos los constituyentes y otros funcionarios".

Gómez tenía su mano tendida sobre el descansabrazo del mueble. Los ojos, esos ojos que siempre estaban bien abiertos, parecieron abrirse más. Tensó el puño hasta el límite de su fuerza. Las uñas apretaron el pulgar. Lleras y Marín quedaron mudos y atónitos. Lo miraron a él solamente como tratando de admitir que sus planes se habían malogrado. Hizo un ademán en el tronco, como si fuera a incorporarse para lanzar un ataque fulminante. Guardó silencio y su espalda regresó al respaldo del sofá.

“Está bien”, fueron las dos únicas palabras que pronunció.<sup>38</sup>

Según versión de Otti Patiño en conversación con este cronista, en una de las dos reuniones a las que él concurrió y en la que no estuvo Gómez sino Lleras de la Fuente, el ex presidente López no asistió de cuerpo presente sino que se encontraba en un salón contiguo donde oía todo pero no hablaba. Para verlo había que hacer un esfuerzo corporal. Pero ante él se presentaban Gaviria y De la Calle a comentarle lo que se decía.

Es posible que en esa reunión Álvaro Gómez no estuviera porque evitaba, en lo posible, verse con Otti Patiño de quien se dice que fue su carcelero. Evitaba encontrarse con él en los salones del Centro de Convenciones y en cualquier otra parte.

—¿Es cierto que usted fue el carcelero de Álvaro Gómez? —le pregunté a Patiño.

“No —respondió enfáticamente—. Lo que pasó fue que cuando Pizarro dio la orden de ponerlo en libertad, yo fui a donde Álvaro Gómez a decirle eso”.

¿Pero por qué se volteó Navarro? la pregunta la respondió a este cronista el propio Navarro: “Quién dijo, yo no me volteé. Nosotros no tuvimos ningún pacto con Gómez en ese sentido. Lo que pactamos con Gómez fue sobre la elección de mesa directiva de la Constituyente. Nosotros siempre tuvimos en claro que no debíamos legislar en beneficio propio”.

Sin embargo, Lleras de la Fuente dice otra cosa al comentar la reunión:

“Cenamos muy tarde, ya hecho el acuerdo sobre la revocatoria y sobre la fecha de elecciones; sólo quedaba por resolverse el tema de nuestra capacidad para ir al Congreso y el de la inhabilidad de los congresistas para hacerse reelegir, y fue en ese momento cuando Colombia perdió la más hermosa oportunidad de su historia.

“Gaviria dejó que López, Serpa y De la Calle presentaran sus puntos de vista, opuestos a los nuestros, y luego, como quien no quiere la cosa, se volteó a mirar a Navarro y le dijo: ‘Y, Antonio, ¿usted que piensa?’ Y éste, sin vergüenza alguna, contestó tranquilamente y sin mirarnos que a él no le interesaba el tema de la inhabilidad o capacidad para hacernos elegir.

“Fue la puñalada por la espalda, que pagó caro cuando le fue tan mal al M-19 en las elecciones del Congreso, pero en ese momento sí logró sorprendernos pues había jugado claramente sucio, no sólo al traicionarnos, sino al no haber, en forma franca y leal, informado a Álvaro del viraje de 180 grados que iba a dar.

“Álvaro y yo nos miramos, atónitos, sabiendo que todo nuestro plan se había malogrado y que nos habíamos quedado solos. En esas circunstancias no había nada más que hacer y procedimos a redactar el documento que en ese mismo día, al amanecer, firmamos todos los asistentes y que lleva como fecha nefasta la del 7 de junio de 1991. “En él incluimos la creación de la Comisión Legislativa (llamada popularmente ‘El Congresito’), que debía ocuparse de aprobar algunas leyes urgentes en vista de que el Congreso ‘entraba en receso’ hasta su nueva conformación.

“Conclusión: es peligroso andar en malas compañías”.<sup>39</sup>

Hay quienes se atreven a asegurar que con esa decisión de Navarro se evaporó su futuro político nacional y quizá el de Álvaro Gómez. Pero de todas maneras, esa actitud le sirvió para que lo perdonara el establecimiento. No cabe duda de que ellos dos fueron los perdedores, pero tampoco nadie duda de que los ganadores fueron los ex presidentes López Michelsen y César Gaviria, quienes lograron, con extraordinaria habilidad, que la clase política no recibiera un golpe tan fuerte.

“La verdad es que a nosotros nos quedaba mal que les quitáramos la silla a los congresistas para sentarnos nosotros. Viéndolo bien, a

nosotros nos sobró Carreño y nos faltó Maquiavelo”, comentó un constituyente lamentando que los mismos volvieran con las mismas.

Al amanecer del 8 de junio se dio a conocer el Acuerdo, y el martes 12 de junio el ex presidente Pastrana anunció su retiro de la Constituyente por medio de la siguiente carta enviada a los presidentes de la mesa directiva:

“En concordancia con lo dispuesto para el efecto en el reglamento de la Asamblea Constituyente, presento renuncia del cargo de miembro de la corporación, mandato con que me honró el pueblo colombiano y que constituyó para mí motivo enaltecido durante el tiempo que me correspondió cumplir con tan alta responsabilidad. El título de constituyente entra a formar parte de los más preciados galardones de mi vida pública.

“Solicito sea llamado el ex ministro de Estado doctor Rodrigo Llorente a ocupar mi puesto en la corporación, quien ocupa en la lista de mi colectividad el puesto que sigue y que no fue escrutado. El país conoce la extensa trayectoria de servicios a Colombia del doctor Llorente, una de las figuras más destacadas en la nación por la dedicación y éxito que ha tenido en el servicio del Estado y por las posiciones de preeminencia a las que con acierto y justicia ha sido llamado. Es el doctor Llorente, además, personero insigne del Social Conservatismo, al que ha servido con devoción y lealtad indeclinables. En él tendrá la Constituyente en este tramo final inteligente vocero y conocedor profundo de los temas nacionales.

“De ustedes atentamente,

“Misael Pastrana Borrero”.

En esta forma se cambió a un constituyente sonriente por uno Llorente.

El texto del Acuerdo es el siguiente:

“César Gaviria Trujillo, en su condición de presidente de la República, Álvaro Gómez Hurtado, Antonio Navarro Wolff y Horacio

Serpa Uribe en su condición de presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente, y Alfonso López Michelsen en su condición de director Nacional del Partido Liberal.

“Interpretando el anhelo de paz y renovación de los colombianos, después de atender las opiniones de dirigentes de los partidos, movimientos y grupos políticos que representan a la Nación, y

“Considerando:

“Que el presidente de la república y los sectores representados en la Asamblea Constituyente invitaron a un gran acuerdo que mantuviera el espíritu de armonía que le dio origen al proceso de reforma constitucional en el cual todos estamos comprometidos;

“Que los delegatarios de esta Asamblea han desarrollado su deber con la democracia de cumplir y preservar el mandato de reformar la Constitución Política de Colombia que les confirió el pueblo el 27 de mayo y el 9 de diciembre de 1990;

“Que la expedición de una nueva Constitución Política hace necesario aprobar disposiciones transitorias para garantizar la aplicación de las reformas;

“Que es preciso adoptar mecanismos que faciliten la transición al nuevo orden constitucional dentro de una orientación acorde con las ideas que inspiraron la reforma;

“Que el equilibrio de las contiendas electorales es fundamento de concordia y garantía para todas las corrientes políticas;

“Recomendamos:

“A los honorables delegatarios aprobar como texto la siguiente disposición transitoria:

“Artículo.- Convócase a elecciones de Congreso de la República para el 6 de octubre de 1991 o en una fecha posterior, convenida más adelante, para hacer posible la inscripción de cédulas.

“Mientras se instala el 2 de febrero de 1992 el nuevo Congreso, aquella corporación y sus comisiones entrarán en receso y no podrán ejercer ninguna de sus atribuciones, ni por iniciativa propia ni por convocatoria del presidente de la república.

“No podrán ser candidatos en dicha elección los delegatarios de la Asamblea Constituyente ni los actuales ministros del despacho. Tampoco podrán serlo los funcionarios de la Rama Ejecutiva que no hubieren renunciado a su cargo antes del 14 de junio de 1991.

“No se podrán aplicar retroactivamente inhabilidades a los miembros del Congreso.

“Durante el receso del Congreso de la República, sesionará una comisión integrada por 18 miembros, que podrán ser o no delegatarios, elegidos por cuociente electoral en sesión plenaria de la Asamblea Constituyente especialmente convocada para ese efecto el 2 de julio de 1991. La función de la Comisión será rendir concepto previo no obligatorio sobre decretos que el presidente de la república vaya a dictar en ejercicio de precisas facultades que la confiera la Asamblea, para adoptar las disposiciones transitorias estrictamente necesarias para suplir las que hubiere adoptado directamente la Asamblea para la puesta en marcha de la reforma, las concernientes al régimen electoral que sean indispensables para efectuar los comicios del 6 de octubre de 1991, por no existir norma legal o constitucional pertinente y las necesarias para la marcha de la administración pública.

“César Gaviria Trujillo, Álvaro Gómez H., Alfonso López Michelsen, Antonio Navarro W. Testigos: Rodrigo Marín Bernal, Otti Patiño, Carlos Lleras de la Fuente, Rosemberg Pabón”.

# XVII

## La Comisión Codificadora

Si en las deliberaciones de la Constitución de 1863 en las que sólo participaban los radicales y uno que otro “colado” (Rafael Núñez estuvo allí como delegatario) hubo tanto desorden<sup>40</sup>, qué podía esperarse de la Constituyente de 1991 en la cual estaban representados los más disímiles sectores de la sociedad colombiana. Pues el reglamento, previendo los debates y las confusiones que iban a presentarse frente a los diferentes artículos considerados, creyó conveniente constituir una Comisión Codificadora que organizara toda la maraña de propuestas, contrapuestas, artículos sustitutivos, aditivos, etc.

El artículo 38 del reglamento señalaba que esa comisión “codificará los textos provenientes de la Asamblea en primer debate, los integrará por asuntos y materias y elaborará ponencia para segundo debate. En la ponencia, que deberá ser entregada antes del 5 de junio de 1991, la comisión explicará con detalle las modificaciones que sugiera”.

La comisión la integraron unos quince miembros quienes ante la imposibilidad de trabajar en el Centro de Convenciones por la actividad normal de la Asamblea, acogieron una propuesta de Lleras de la Fuente de aislarse y trasladarse a la hacienda Yerbabuena,

40 Sobre el particular, véase Alarcón Núñez Óscar. Op. cit, p. 117 ss.

que fue propiedad del ex presidente Marroquín y donde hoy funciona el Instituto Caro y Cuervo.

Los miembros de la comisión estuvieron asesorados por algunas de las personas que venían trabajando como auxiliares, entre otras Carlos Adolfo Arenas, Piedad Rivadeneira, Ciro Angarita, Vladimiro Naranjo, Clara López, Alba Serna, Nohema Pinedo, Martha Sáchica, Gilberto Sanclemente, Claudia Dangond, Augusto Hernández, Juan Manuel Charry y Marcela Tangarife, quienes trabajaron del 23 al 27 de junio.

Juan Manuel Charry elaboró la codificación de los textos aprobados en el primer debate, que se publicó en la *Gaceta Constitucional* número 109, con la colaboración de Beatriz Aragón como secretaria. A su vez Martha Zamora y Abraham Sánchez, con el auxiliar de sistemas Carlos Cardona, y la secretaria mecanógrafa Stella Lamprea, estuvieron encargados de elaborar el texto del proyecto de Constitución para su consideración en segundo debate. También comenzaron a elaborar el cuadro comparativo a tres columnas en el que aparecían los textos aprobados en el primer debate, las sugerencias que presentaba la Comisión a la plenaria y las razones que las fundamentaban.

El 26 de junio, día en que debía entregarse el trabajo a la Comisión Codificadora, se dañó el sistema de computación —en esa época la cibernética aún no estaba tan desarrollada como lo está hoy—. ¡Que tal, la nueva Constitución, víctima del sistema! Como consecuencia de ese *impasse* se perdieron más de 250 artículos ya codificados y corregidos, por falta de capacidad de la memoria informática y por la inexperiencia del auxiliar de sistemas en el manejo del programa. Por esa razón fue imposible entregar los textos a la plenaria. En esos momentos el trabajo constitucional quedó en Xerox.

Sobre tan grave circunstancia, cuenta Lleras de la Fuente, presidente de la Comisión:

“Lo cierto es que el aislamiento fue fructífero y el trabajo nocturno en la fría Sabana estimuló nuestras labores hasta cuando, ya muy avanzadas ellas, se extravió un día el digitador que manejaba el computador (“ficha” puesta por Antonio Navarro) y con él buena parte del articulado (250 artículos).

“Sobrecogido llamé a la Presidencia de la República de donde enviaron a todos los técnicos, quienes no fueron capaces de rescatar los textos almacenados en el diabólico aparato pues, según se averiguó después, el compinche de Navarro había almacenado los artículos en varios archivos cuyas claves de acceso conocía únicamente él.

“¿Cuál fue la realidad? El lacayo de Navarro el co-presidente de la Asamblea, le llevaba a éste todos los días los artículos aprobados durante la jornada, violando mis órdenes expresas que incluían cero información para los periódicos, y Navarro vio que la Comisión (en la cual había representación del M-19) en uso de sus prerrogativas modificaba algunos textos y los arreglaba y aclaraba todos, lo cual, según él me ha confesado, equivalía a hacer una Constitución diferente de la aprobada en el primer debate, y de ahí la sustracción tramposa de los textos.

“En esas circunstancias, Navarro presionó para que se iniciara el segundo debate con los artículos, muy defectuosos, salidos del primero, ‘ipuesto que la Comisión no había entregado en tiempo los nuevos textos!’”.<sup>41</sup>

Por su parte el constituyente Alberto Zalamea escribió:

“Junio 27. El misterio de la Codificadora es muy fácil de aclarar: no se trató de virus del computador ni de ineficiencia de secretarios subdesarrollados. La verdad es que, con la utilización de muchos medios (algunos poco ortodoxos) se pretendió (y logró) evitar el análisis de la gran labor realizada por la comisión dirigida por Carlos Lleras. Todo el trabajo (de verdad excepcional y que la Asamblea

41 Lleras de la Fuente, Carlos. Op. cit., pp. 198 ss.



que fue propiedad del ex presidente Marroquín y donde hoy funciona el Instituto Caro y Cuervo.

Los miembros de la comisión estuvieron asesorados por algunas de las personas que venían trabajando como auxiliares, entre otras Carlos Adolfo Arenas, Piedad Rivadeneira, Ciro Angarita, Vladimiro Naranjo, Clara López, Alba Serna, Nohema Pinedo, Martha SÁCHICA, Gilberto Sanclemente, Claudia Dangond, Augusto Hernández, Juan Manuel Charry y Marcela Tangarife, quienes trabajaron del 23 al 27 de junio.

Juan Manuel Charry elaboró la codificación de los textos aprobados en el primer debate, que se publicó en la *Gaceta Constitucional* número 109, con la colaboración de Beatriz Aragón como secretaria. A su vez Martha Zamora y Abraham Sánchez, con el auxiliar de sistemas Carlos Cardona, y la secretaria mecanógrafa Stella Lamprea, estuvieron encargados de elaborar el texto del proyecto de Constitución para su consideración en segundo debate. También comenzaron a elaborar el cuadro comparativo a tres columnas en el que aparecían los textos aprobados en el primer debate, las sugerencias que presentaba la Comisión a la plenaria y las razones que las fundamentaban.

El 26 de junio, día en que debía entregarse el trabajo a la Comisión Codificadora, se dañó el sistema de computación —en esa época la cibernética aún no estaba tan desarrollada como lo está hoy—. ¡Que tal, la nueva Constitución, víctima del sistema! Como consecuencia de ese *impasse* se perdieron más de 250 artículos ya codificados y corregidos, por falta de capacidad de la memoria informática y por la inexperiencia del auxiliar de sistemas en el manejo del programa. Por esa razón fue imposible entregar los textos a la plenaria. En esos momentos el trabajo constitucional quedó en Xerox.

Sobre tan grave circunstancia, cuenta Lleras de la Fuente, presidente de la Comisión:

“Lo cierto es que el aislamiento fue fructífero y el trabajo nocturno en la fría Sabana estimuló nuestras labores hasta cuando, ya muy avanzadas ellas, se extravió un día el digitador que manejaba el computador (“ficha” puesta por Antonio Navarro) y con él buena parte del articulado (250 artículos).

“Sobrecogido llamé a la Presidencia de la República de donde enviaron a todos los técnicos, quienes no fueron capaces de rescatar los textos almacenados en el diabólico aparato pues, según se averiguó después, el compinche de Navarro había almacenado los artículos en varios archivos cuyas claves de acceso conocía únicamente él.

“¿Cuál fue la realidad? El lacayo de Navarro el co-presidente de la Asamblea, le llevaba a éste todos los días los artículos aprobados durante la jornada, violando mis órdenes expresas que incluían cero información para los periódicos, y Navarro vio que la Comisión (en la cual había representación del M-19) en uso de sus prerrogativas modificaba algunos textos y los arreglaba y aclaraba todos, lo cual, según él me ha confesado, equivalía a hacer una Constitución diferente de la aprobada en el primer debate, y de ahí la sustracción tramposa de los textos.

“En esas circunstancias, Navarro presionó para que se iniciara el segundo debate con los artículos, muy defectuosos, salidos del primero, ‘puesto que la Comisión no había entregado en tiempo los nuevos textos!’”.<sup>41</sup>

Por su parte el constituyente Alberto Zalamea escribió:

“Junio 27. El misterio de la Codificadora es muy fácil de aclarar: no se trató de virus del computador ni de ineficiencia de secretarios subdesarrollados. La verdad es que, con la utilización de muchos medios (algunos poco ortodoxos) se pretendió (y logró) evitar el análisis de la gran labor realizada por la comisión dirigida por Carlos Lleras. Todo el trabajo (de verdad excepcional y que la Asamblea

reconoció en gran parte) se hundió porque había demasiados interesados en aprobar sólo los textos que salieron del primer debate y en agregar sustitutivas deformantes de los proyectos que habían sido estudiados en un mínimo de cordura.

“Lleras tiene la doble columna mortal que muestra lo ocurrido y la vanidad de trabajar con politiqueros, ideologizadores, demócratas, populistas y otros engendros del bizantinismo criollo. Me duele haber tenido que advertírselo en su momento pero sin éxito. Lleras es un trabajador insigne y no cree en quienes, como yo, rogamos por la tregua de Dios en el trabajo. El día en que los politiqueros dejen de trabajar, este país marchará mejor. En fin, proverbios evangélicos hoy de escaso recibo”.<sup>42</sup>

Entonces la comisión resolvió trasladarse al Hotel Tequendama, vecino al Centro de Convenciones, y se instaló en la habitación 1135. Era un pequeño cuarto de unos 40 metros cuadrados, con vista a los cerros, amoblada con una mesa, cuatro sillas y un televisor que jamás encendieron, donde los de la Comisión Codificadora —en la Asamblea llegaron a decirle comisión *godificadora*— trataban de recordar lo que se había aprobado y que había desaparecido. Estaban, entre otros, además de Lleras, Rodrigo Lloreda, Jaime Castro, María Teresa Garcés, Hernando Yepes y Gustavo Zafra.

Mientras la Codificadora trabajaba intensamente, en la plenaria se debatían los artículos que acababan de salir y en más de una ocasión se vio al constituyente Rodrigo Lloreda ir de pasajero en una moto con papel en mano, llevando uno, dos y a veces tres artículos para ser considerados.

Todo lo anterior condujo a que el 4 de julio, día de la sanción de la Constitución, no hubiera texto y el presidente Gaviria y los constituyentes, en la ceremonia pomposa que mostraron las cadenas de televisión, aparecieran suscribiéndola en un simple papel en blanco.

Debido a esas carreras de última hora, algunos artículos quedaron con errores, por ejemplo el 89 que resultó sin sujeto:

“Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones y los procedimientos necesarios para que [...] puedan propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”.

Le faltó la expresión “los particulares” después de “... necesarios para que...”.

El constituyente Álvaro Echeverri Uruburu, elegido por la Alianza Democrática M-19, hizo un listado de cambios introducidos por la Codificadora, algunos de los cuales fueron corregidos, pero otros no. Por ejemplo aseguró que misteriosamente fue suprimido el aparte del Estatuto de los Congresistas que preveía el derecho ciudadano a recusar a cualquiera de ellos por conflicto de intereses, “en contra de la concepción de la democracia participativa que inspira esta Constitución y habiéndose aprobado su texto en la plenaria”.

En relación con el Defensor del Pueblo (artículo 282), asegura que se suprimió por la Codificadora el ordinal que habla de “orientar e instruir...” y que se sustituyó por una expresión absolutamente intrascendente que dice “orientar e instruir a las personas”. ¿Instruir de qué?

“En el ordinal 4.º del mismo artículo —sigue manifestando Echeverri— se suprimió el carácter de la Defensoría del Pueblo, expresamente consagrado en la plenaria. Tampoco comparto que en el artículo de Atribuciones del Defensor del Pueblo se hubiera suprimido la facultad de solicitar informaciones sin que pudiese oponérseles reserva alguna, supresión que desdibuja su capacidad investigativa y lo convierte en una figura decorativa”.

Algunos miembros de la asamblea se quejaron de que la Comisión Codificadora quiso ser más constituyente que la propia Cons-

tituyente. Sin embargo hay que anotar que el 69% de las normas (264 de un total de 382, que incluyen el preámbulo y un artículo omitido) que forman la Constitución de 1991 corresponden a disposiciones provenientes de primer debate, de los cuales el 43% (163 artículos) son idénticos y el 26% (101 artículos) tienen cambios de forma.

Apenas el 20% de los artículos aprobados (76) en segundo debate contienen modificaciones de fondo introducidas por la Codificadora, en tanto que un 9,7% corresponde a propuestas sustitutivas (37) y el 1,3% restante a artículos nuevos (5) de iniciativa de los delegatarios en el curso del segundo debate.

Como ya se dijo, la Codificadora modificó 76 de los 382 artículos (20%) de la Constitución vigente, de manera sustancial, no meramente formal. A manera de ejemplo se mencionan los siguientes:

a) En el inciso 3 del artículo 13 de la Constitución vigente, que consagra el derecho a la igualdad, la Codificadora suprimió la edad y el sexo como factores que les permiten a las personas exigir una especial protección del Estado.

b) En el artículo 15, referente al derecho a la intimidad, en el primer debate se aprobó que la orden para interceptar la correspondencia y las demás formas de comunicación privada debía proceder de “autoridad competente”. La Codificadora cambió esta expresión por “autoridad judicial”. En el mismo artículo, en el primer debate, se había aprobado que sólo para efectos tributarios y penales podía exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados. La Codificadora adicionó los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado; y cambió el término *penales* por *judiciales*.

c) En el artículo 108 sobre partidos políticos, la Comisión Codificadora añadió el siguiente inciso: “La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las postulaciones”.

d) El artículo 147 relacionado con las mesas directivas del Congreso suprimió el siguiente inciso: “Las minorías tendrán parti-

cipación en las mesas directivas de las corporaciones de elección popular y de sus comisiones permanentes”.

e) En el artículo 211, la Codificadora adicionó el texto. “La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, resumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se puedan interponer contra los actos de los delegatarios”.

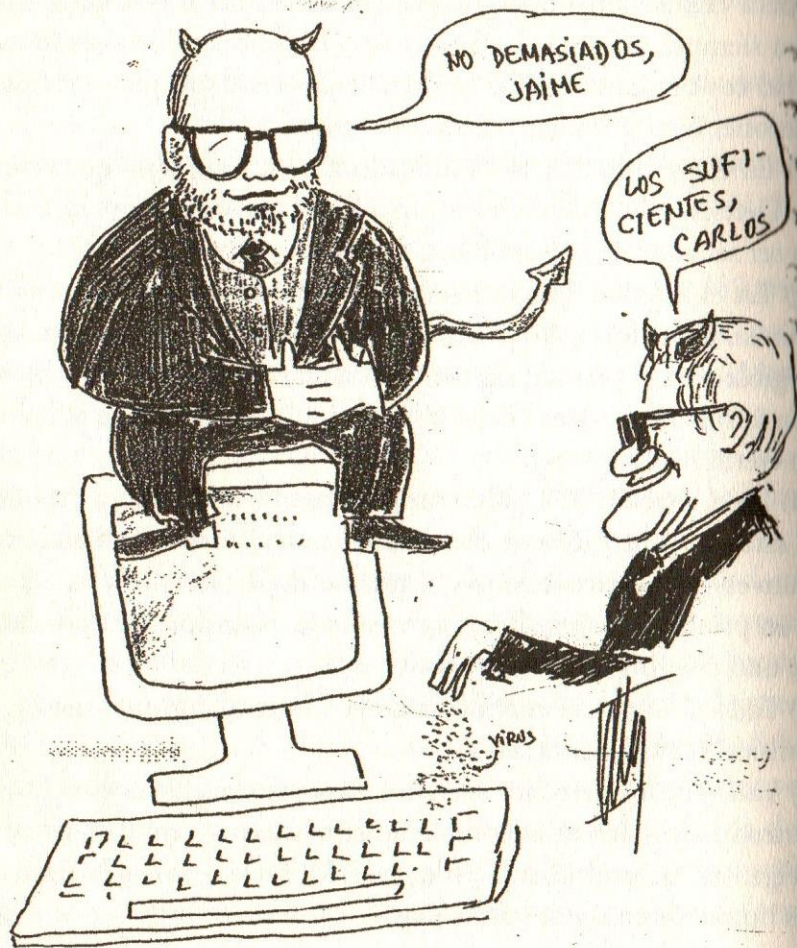
f) En el artículo 281 la Codificadora excluyó la frase que exigía para Defensor del Pueblo las mismas condiciones que se requieren para ser senador de la República.

g) En el artículo 314, referente a los alcaldes como jefes de la administración local, la Codificadora introdujo la expresión “no reelegible para el período siguiente”. La plenaria, en primer debate, había aprobado la frase “no será reelegido”, es decir, una prohibición eterna.

h) En el artículo 312, sobre provincias, al Codificadora propuso que éstas se constituyeran con municipios o territorios indígenas circunvecinos, “pertenecientes al mismo departamento”, mientras que en primer debate se había aprobado la expresión “pertenecientes a uno o varios departamentos”.

i) Todo el título de la reforma de la Constitución provino de la Comisión Codificadora, en esencia.

j) Varios de los derechos tuvieron importantes ajustes e inclusive se introdujeron derechos completamente nuevos, como el artículo 17 vigente: “Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas”.<sup>43</sup>



Caricatura elaborada por el constituyente Otti Patiño. Aparecen Carlos Lleras de la Fuente y Jaime Castro a propósito de la pérdida de artículos en la computadora.

# XVIII

## López y la Constituyente

El ex presidente Alfonso López Michelsen fue uno de los más duros críticos de la Asamblea Nacional Constituyente desde cuando comenzó su proceso. Los documentos que se publican en este capítulo para contribuir al debate, son de su autoría, pues el destacado dirigente liberal, además de haber sido jefe del Estado y haber vivido casi un siglo de la vida del país, sobresalió como destacado constitucionalista desde sus años de juventud.

El siguiente es un *Memorando* que elaboró cuando la Corte Suprema de Justicia estudiaba el Decreto 927 de 1990 del gobierno de Virgilio Barco y que en su momento López obsequió al cronista:

1.º Por su origen y desde un punto de vista estrictamente formal, el Decreto 927 podría ser inconstitucional por dos conceptos: a) por la falta de conexidad entre las causas que determinaron el estado de sitio (lucha contra el narcotráfico) y b) por el alcance y objeto del decreto, cual es modificar la ley de elecciones con una consulta sobre la Asamblea Constitucional, siendo así que en Colombia sólo existen consultas a nivel municipal y la Constitución sólo contempla el sufragio a nivel nacional como función electoral para escoger funcionarios públicos, incluyendo la consulta sobre candidatos de los partidos como se puso en práctica el 11 de marzo. Consultas sobre el querer de la población sólo están contempladas para los habitantes de los municipios.

Sin embargo parece superfluo entrar en consideraciones acerca de la constitucionalidad del decreto número 927.

2.º Cuando se analiza el texto del mencionado decreto, tanto en su parte considerativa como en lo resolutivo, resulta que en ningún caso fue voluntad del gobierno celebrar un plebiscito con un *Sí* u un *No* decisorio. Se trata, como ya lo observara el presidente Carlos Lleras Restrepo, de un escrutinio sobre el deseo de la población de que haya una Asamblea Constitucional, sin que la respuesta, en uno u otro sentido, con el *Sí* o con el *No*, sea algo más que un escrutinio, una medición de opiniones, y en modo alguno un mandato. Es lo que algunos han calificado como una “redacción ambigua”, cuando la supuesta ambigüedad se deriva de la circunstancia de que, en forma probablemente deliberada, no se preguntó lo que la gente esperaba, o sea, si la ciudadanía quería una reforma constitucional a través de una Asamblea Constituyente, no contemplada en el artículo 218 de la Constitución, o un plebiscito, prohibido en el artículo 13 del plebiscito de 1957, frente al sistema tradicional de las dos vueltas de las cámaras legislativas.

El presidente de la República no podía hacer la pregunta anterior en forma clara porque si el resultado de las urnas se inclinaba por la solución extraconstitucional, quedaba comprometido en un golpe de Estado. Acudir a un procedimiento no contemplado dentro del ordenamiento existente sería, por decir lo menos, faltar al juramento de cumplir fiel y lealmente la Constitución y las leyes de la República, y por el contrario, prohibido. Sería servirse de la facultad legislativa del presidente y sus ministros en tiempo de guerra para pasar por encima de la Constitución. Si tal hubiera sido el propósito, el presidente sería justiciable ante el Senado de la República por haber abusado de los atribuciones decretando un plebiscito prohibido en nuestra Carta Política.

Entre la disyuntiva de formular una consulta inocua, sin ningún carácter definitorio, y comprometerse con las vías de hecho violando el articulado constitucional, el gobierno optó por el primero de estos caminos, sin quedar obligado a nada concreto. Es lo que se va

viendo cada día con mayor diafanidad a medida que se adelanta la discusión acerca de la constitucionalidad del decreto número 927. A primera vista, y por paradójico que ello parezca, el decreto en cuestión es constitucional por carecer de consecuencias jurídicas de ninguna clase, por ser algo que no dispone, ni prohíbe ni ordena, circunscribiéndose a ser la expresión de un anhelo, en abstracto, que lo mismo puede cristalizarse recurriendo al procedimiento constitucional previsto en el artículo 218, que apartándose del orden jurídico existente si se le hubiere dado a la consulta el carácter de una manifestación del constituyente primario que derogaría lo preceptuado en el plebiscito de 1957 y en la propia Constitución.

El dilema para el Ejecutivo y personalmente para el primer magistrado era claro: darle evasión al deseo de adecuar la Constitución a los nuevos tiempos, apelando a procedimientos contrarios a la letra y al espíritu de la Constitución y quedando, por consiguiente, expuesto a una acusación ante el Senado de la República por extralimitación de funciones, o satisfacer el anhelo reformista con una redacción ambigua que ni atentara contra la Constitución ni descartara en firme la vía extraconstitucional. El presidente y su gabinete optaron por este último camino que en nada los compromete, como tampoco comprometía al estado de derecho.

La conclusión es la de que, por carecer de consecuencias jurídicas, el decreto número 927, mal puede ser objeto de una declaratoria de inexecutable a la luz del derecho vigente. Al mismo tiempo, y por esas mismas razones, su alcance no es de tal naturaleza como para que pueda constituirse en una manifestación del constituyente primario en contra de nuestra Carta Política y en particular del artículo 218, o sea que forzosamente la Corte, al declararse inhibida por falta de contenido jurídico del decreto en cuestión, debe de antemano condenar cualquier tentativa de derivar consecuencias a favor o en contra de uno u otro procedimiento, al tenor de la redacción equívoca del cuestionario que se formula a los electores.

En síntesis: el decreto número 927 no lo es sino de forma, por haber sido expedido según se dice en los considerandos, en virtud

del artículo 121 sobre facultades del gobierno durante el estado de sitio. Tratándose de su contenido, mal puede llamarse decreto o ley o manifestación del constituyente protocolizar la consignación de un deseo que comparte un gran número de ciudadanos sin que pueda afirmarse razonablemente que se han acogido a uno u otro procedimiento.

De esta suerte resulta que lo que se quiere calificar como el máximo de la democracia participativa va quedar reducido a un cheque en blanco para que el próximo presidente y sus asesores, quince o veinte personas, sean quienes decidan cuál es el camino a seguir para convocar una Constituyente.

#### DESPUÉS DEL FALLO DE LA CORTE

Después de los fallos de exequibilidad de los decretos 927 del gobierno Barco y 1926 del gobierno Gaviria que permitieron la convocatoria a la Constituyente, el ex presidente López Michelsen concedió el siguiente reportaje:

—*Se ha dicho que usted adopta una posición elitista frente a la Constituyente.*

—Así es, en efecto. Las constituciones son la obra de minorías, y de minorías selectas, que atienden e interpretan el querer popular. Nunca se han visto constituciones elaboradas por mayorías multitudinarias.

—*Nos parece que usted se está quedando solo en su posición frente al fallo de la Corte y a la Asamblea Constituyente.*

—También es cierto. Frente al fallo de la Corte, yo he sostenido que la función de la guarda de la Constitución es distinta de la guarda del orden público. La Corte falla acerca de la concordancia entre la ley o el decreto y la Constitución, pero no gobierna, porque esa es una función del gobierno. La de la Corte se reduce a confrontar los dos textos. Una Corte que opina sobre la conveniencia para la paz de convocar una constituyente o sobre la inequitativo que es imponer una caución, como existe en las democracias euro-

peas, para garantizar la seriedad de los candidatos, puede o no tener razón a la luz de las distintas opiniones, pero evidentemente no se está ocupando de la guarda de la Constitución sino de problemas de conveniencia y oportunidad que son privativos del gobierno. Por qué va a ser inconstitucional exigir una caución y no lo es exigir diez mil firmas. Si el legislador no tiene capacidad constitucional de imponer condiciones para ser candidato, lo mismo da lo uno que lo otro. ¡O todos en la cama o todos en el suelo!

En cuanto a mi posición frente a la Constituyente, pienso que en términos realistas todo depende del personal que la integre, como dice todo el mundo. Puede ser una oportunidad excelente para acertar o extraviarse. La Convención de Rionegro, que expidió la Carta de 1863, les dio asiento a los juristas y a los políticos más eminentes de su tiempo, y sin embargo produjo frutos desafortunados para el mantenimiento del orden público durante 23 años.

—*Se ha dicho que usted habla de que la Corte liberó al liberalismo de las ataduras de los pactos políticos al restarle su carácter de obligatorio. ¿Por qué?*

—Lo dije por la televisión al celebrar que tal hecho ocurriera. No hay que engañarse sobre el alcance político de la Constituyente. Quiéranlo o no, va a estar dividida entre los que llevan la responsabilidad del Estado y del gobierno y los que esperan pescar en río revuelto. Desde hace muchos años, aun en la época del Frente Nacional, la responsabilidad del Estado, ya fuera con gobiernos de partido o dentro de la coalición de los 16 años, llevó la responsabilidad del Estado, y este predominio liberal molesta a muchos sectores que acabarán coligados para tratar de suplantarlo.

—*Como no se ve en el horizonte actual el marchitamiento del predominio liberal, sus enemigos lo van a buscar a través de la Constituyente. De ahí que celebren como una gran victoria el fallo de la Corte declarando ilimitados los poderes de la Constituyente. ¿Qué tiene esto que ver con los partidos políticos?*

—Muy sencillo. Al partido liberal, como responsable del Estado, le va a corresponder el papel de factor limitante de los des-

bordamientos. Algo semejante a lo que me ocurrió a mí en 1982 frente a Betancur. Asumí el papel del “No se puede”, mientras que el populista puede ofrecer toda clase de cosas. Yo decía que las 170.000 casas sin cuota inicial iban a quebrar al Instituto de Crédito Territorial. Así fue, pero ya nadie se acuerda. Se perdieron 170.000.000.000 de pesos y el Instituto quedó reducido al mínimo. Era cierto que no se podía, pero triunfó el “Sí se puede”. Es lo que puede ocurrir en la Constituyente.

—¿Usted cree que esto se refleje electoralmente?

—Por supuesto. Ya vimos a un hijo del ministro de Justicia proponiendo que para que no se declaren inconstitucionales los decretos, la Corte participe en su elaboración. Es el fin de la separación de los poderes, pero no faltarán quienes celebren ese pragmatismo. Es la posición del No se puede.

—¿De modo que usted no cree que la Constituyente pueda servir para la paz, como se afirma?

—Desde luego que sí, en la medida en que hayan sido sinceras las ofertas de la guerrilla de desmovilizarse si se presentaba una constituyente soberana, sin limitaciones. Pero aun en este tema volvemos a la posición especial de quienes tienen la responsabilidad del Estado. Las exigencias que formulen los antiguos guerrilleros tendrán una respuesta distinta en labios del M-19 o de la Unión Patriótica de la que tiene que dar el partido liberal tomando en cuenta todos los factores. Yo confío en que todo culmine satisfactoriamente. En este sentido insisto en que el partido liberal, que es el de la tolerancia y la invocación, asuma con sus mayorías la dirección de la Constituyente, lo cual no quiere decir que estemos contra los otros grupos, aspirando a imponer por la mayoría numérica nuestros puntos de vista. Se trata simplemente de ir atados a quienes difieren de nosotros porque son contestatarios del predominio liberal. Son quienes a pretexto del clientelismo, que es de todos los partidos, o a pretexto de los auxilios parlamentarios, o a pretexto de vinculaciones con el narcotráfico, vicios todos condenables y que no son de la exclusiva propiedad del oficialismo liberal, quie-

ren desconceptualizar el aparato electoral liberal por ser más fuerte, como si los otros grupos no fueran políticos sino ángeles, Mesías ajenos al ajeteo electoral que nos van a redimir del demonio. La purificación debe ser para todos, como el descrédito debe recaer sobre todos.

## EL BALANCE

Cuando concluyó la Constituyente no fue nada elogioso el ex presidente López Michelsen con la gestión de la Asamblea. Criticó su desbordamiento, resultado, según dijo, de los fallos ambiguos de la Corte Suprema de Justicia que le abrieron camino para que se autocalificara de soberana, omnipotente y omnímoda, “tanto que llegó al extremo de enfrentarse a un órgano jurisdiccional como el Consejo de Estado cuando éste puso en tela de juicio algunos artículos del reglamento de la Constituyente declarando la suspensión provisional. Con el transcurso del tiempo los asambleístas comenzaron a aspirar a hacer nombramientos, a promover destituciones, a prorrogar o restringir los períodos para los cuales habían sido elegidos los casos. El caso fue similar al de un abogado a quien se le confió la tarea de reformar los estatutos de una sociedad anónima, y al devolverle al cliente la minuta de contrato social se sintió autorizado para hacer nombramientos: ya le había cambiado el gerente y disuelto la junta directiva”.

Estas observaciones están incluidas en el prólogo del libro *El estado ladrón*, de Carlos Lemos Simmonds, en el que se refiere además a la capacidad decisoria del constituyente primario para dar al traste con un régimen político, anacrónico y caduco. Al comentar los considerandos del fallo de la Corte Suprema de Justicia que se refieren a la caída de la monarquía española en la primera mitad del siglo XX, dice López:

“Convocado el cuerpo electoral para designar los concejales para los distintos ayuntamientos del reino, se presentó un sinnúmero de republicanos, confesos de querer poner fin al régimen monárquico.

Los resultados desfavorables —por cierto en menos grado de lo que se supone— para la dinastía borbónica encarnada en Alfonso XIII, obligaron a este último a abandonar el territorio español y abdicar a sus derechos al trono para evitar un baño de sangre, que a pesar de todo vino a tener ocurrencia diez años después en la forma de una guerra civil. Como quiera llamársele: golpe de opinión, hecho cumplido, o en forma más sofisticada, manifestación del constituyente primario, el hecho fue que sin parar mientes en un tránsito constitucional normal, cayó el establecimiento monárquico y de la noche a la mañana se vio sustituido por un gobierno democrático de estirpe republicana. Aludir en una sentencia de la Corte Suprema Justicia a este fenómeno de común ocurrencia en nuestro continente durante todo el siglo XIX venía a ser una perogrullada. Equivalía a afirmar, sin necesidad de citas de catedráticos alemanes, que los gobiernos se caen por su propio peso cuando la ola de impopularidad es tan grande que los obliga a dimitir sin que sea necesario atender a los procedimientos de la legislación existente para hacer el tránsito de un gobierno a otro”.

Sobre el movimiento estudiantil que presionó la convocatoria a la Constituyente, dijo López en el mismo prólogo:

“Un buen día, un grupo de estudiantes de las universidades privadas de la capital, aquellas que otrora se calificaron de ‘elitistas’, volvió a echar mano del manido argumento de la voluntad del constituyente primario, no ya para sustituir el establecimiento político con una movilización de masas como la que derribó a la oligarquía española de los años 30, sino con unas modestas manifestaciones pidiéndole al gobierno que propiciara una operación suicidio, consistente en llamar a elecciones a lo que es apenas un ente conceptual: el constituyente primario. Era algo semejante, como lo dije en su tiempo, a andar buscando el Contrato Social en las notarías de la ciudad. De tal magnitud era el exabrupto de encausar electoralmente al constituyente primario, que a nadie se le ocurrió acoger el procedimiento, y los grupos estudiantiles se vieron obligados a recurrir a una estrategia marginal sugiriendo que al

tiempo con el voto para elegir corporaciones públicas se incluyera una papeleta, a la que se calificó de ‘la Séptima Papeleta’, pidiendo la convocatoria de una Asamblea Constitucional”.<sup>44</sup>

44 Lemos Simmonds, Carlos. *El estado ladrón*. Op. cit., “A manera de presentación”, prólogo de Alfonso López Michelsen.



De todas maneras el 4 de julio no hubo formalmente Constitución. A pesar de esa circunstancia, en el Salón Boyacá del Capitolio Nacional se congregaron el presidente César Gaviria, la primera dama Ana Milena Muñoz de Gaviria, los presidentes y constituyentes, como también ex presidentes, embajadores, altos funcionarios del Estado y representantes de organizaciones políticas, económicas, sociales y culturales.

De los tres presidentes de la Asamblea Constitucional, el encargado de la ceremonia protocolaria de ese día fue Álvaro Gómez quien no tuvo una buena relación con el secretario de la Convención, Jacobo Pérez Escobar y por ello omitió ubicarlo en la mesa principal, como era lo correcto y lo señalaba el protocolo. Por eso al muy respetable hombre de Aracataca —allí nació Pérez Escobar—, catedrático de varias universidades, le tocó buscar albergue en la tribuna de prensa.

Los presidentes de la Constituyente, todos en coro como en Funteovejuna, procedieron a proclamar la nueva Constitución. Luego pronunciaron sendos discursos Gómez, Serpa y Navarro y después, bajo los acordes de *El Mesías* de Händel, cada uno de los Constituyentes estampó su firma. Uno de ellos, Juan Carlos Esguerra, tomó la pluma y antes de estampar su rúbrica se santiguó, no se sabe si por religiosidad o por buscar la ayuda de Dios para el buen

porvenir de la Carta. O, de pronto, por las dos cosas. En cambio Alberto Zalamea fue el único que se abstuvo de suscribirla, como también el secretario Jacobo Pérez Escobar.

Siguiendo una costumbre muy nuestra, el primero en sancionarla fue el presidente Gaviria. Si bien en Colombia tanto las Constituciones como las reformas constitucionales las firman los presidentes, esta costumbre es *praeter legem*, es decir, va más allá de la Carta, pues la sanción por parte del jefe del Estado no es necesaria ya que el primer mandatario no es constituyente.

Después de la ceremonia y del concierto de Händel se trasladaron a la Casa de Nariño a compartir un coctel ofrecido por el primer mandatario. Muchos congresistas que estaban invitados no quisieron concurrir porque se sentían maltratados por la revocatoria y otras disposiciones que consideraban lesivas para su institución.

En medio del acto social, en un rincón del Salón de Gobelinos el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pablo Cáceres Corrales, se le acercó a la constituyente María Teresa Garcés y le comentó:

—¡Como así que todavía no hay Constitución! Si hoy a las doce de la noche no la dan a conocer, la Corte Suprema va a decir mañana que rige la Constitución de 1886.

¡Quién dijo miedo! María Teresa Garcés, que era de la Comisión Revisora, salió corriendo —eran las ocho y media de la noche—, como pudo se resguardó del frío que a esa hora domina en el centro de Bogotá, y se dirigió al Hotel Tequendama a trabajar infructuosamente en la conclusión de su misión con quienes se habían quedado en esa labor. Amaneció con resfriado y sin Constitución.

Ese día, el 5 de julio, los medios de comunicación buscaban infructuosamente que les suministraran copia de la nueva Constitución, y Jacobo Pérez, un poco sacándose el clavo de lo que le había hecho Álvaro Gómez, declaró que no había texto, por lo mismo no habían promulgado la nueva Carta y por tal razón seguía vigente la de 1886.

La estaban viendo negra el gobierno, los Constituyentes y por supuesto el país. Y eso no se decía por el color moreno del secreta-

rio Jacobo Pérez Escobar, sino porque éste aseguraba que su labor constitucional había terminado a las doce de la noche del 4 de julio.

En las horas de la tarde el ministro de gobierno, Humberto de la Calle Lombana, llamó telefónicamente a Pérez y le pidió que para no perder el esfuerzo que se había hecho, terminara la labor inconclusa de la Asamblea Constituyente. Después fue el presidente Gaviria quien lo llamó para solicitarle “el favor patriótico” de trasladarse al Hotel Tequendama a terminar de codificar el nuevo texto. El secretario atendió gustoso los requerimientos y durante tres días se trasladó al Hotel Tequendama, a la habitación 1135, para comparar artículos, escuchar grabaciones de las sesiones, ver papeles y papelitos para poder dar fe, como un verdadero notario de la historia, sobre cuáles eran los artículos aprobados y si la redacción correspondía al verdadero propósito de los constituyentes. Finalmente, a las cuatro de la madrugada del domingo 7 de julio, Pérez dio por concluida su labor y pudo gritar a esa hora: “¡Hemos Constitución!”.

Allí no hubo Händel, ni Bach, tampoco cámaras de televisión. Estaban ojerosos y con cara de trasnochados, además del secretario, los constituyentes María Teresa Garcés, Gustavo Zafra y Hernando Yepes Arcila, miembros de la Comisión Revisora. Arcila estaba vestido de *smoking* porque en la noche se había ausentado para asistir al matrimonio del magistrado auxiliar de la Corte Julio César Ortiz con Ana María Echeverry, celebrado en el Hotel Royal de la calle 98. Luego de bailar el vals con la novia y tomar champaña *Veuve Cliquot*, regresó desesperado a colaborar en la labor de remate constitucional. Durante tres días, 44 largas horas, más las agotadoras jornadas anteriores, trabajaron con la esperanza de que la Constitución estuviera lista el 4 de julio. Pero no lo lograron.

Luego, el técnico de sistemas de la Presidencia, Carlos Garavito, quien estuvo al frente de las computadoras durante la etapa final de la Asamblea, tomó en sus manos un listado de computadora con el articulado y regresó con el texto de la Constitución impreso en papel de seguridad, en letras góticas, así como la historia nacional

ha guardado muchas de nuestras constituciones anteriores. Pérez se tomó el trabajo de firmar durante una hora uno a uno los folios. Luego elaboró un acta que fue suscrita por él, dos delegados, los miembros de la secretaría, tres periodistas y un niño. A pocos metros de la habitación 1135, otros periodistas, Roberto Vargas, Fabio Fandiño y el fotógrafo Gustavo Torres, que dormían sobre el tapete del corredor debido a la hora y al agotamiento, fueron despertados por Mario Ramírez, subsecretario de la Asamblea, con la exclamación: “Levántense, ¡habemos Constitución!”.

El niño que firmó —violando la Constitución de antes y de ahora, y las leyes, pues los menores de edad no pueden firmar documentos oficiales— fue identificado como Gustavo Orozco, de 12 años, hijo del relator de la Asamblea y quien tiene su mismo nombre.

No faltó quien propusiera hacer “vaca” para comprar licor, ya que el acto merecía celebrarse. Alguno de los presentes bajó a una licorera y se presentó luego con dos botellas de vino Tacama, algo de menos categoría de lo que había tomado el constituyente Yepes, pero cualquier cosa era digna del acto histórico. María Teresa Garcés pronunció unas cortas palabras en las que destacó la labor cumplida por los trabajadores trasnochadores, al tiempo que les agradeció la colaboración para que finalmente el país tuviera una nueva Constitución.<sup>45</sup>

Núñez y Caro desde el más allá deben de haber visto cómo la humareda también se llevaba su obra cumbre, su centenaria Constitución. El texto de la nueva apareció publicada en la *Gaceta Constitucional* número 114 del 7 de julio, fecha en que entró en vigencia, con la aclaración de que dicho texto correspondía al articulado *esencialmente* aprobado en segundo debate por la Asamblea.

Debido a los reclamos de algunos constituyentes que encontraron que artículos aprobados no aparecían en la codificación, el secretario general, con el auxilio de un equipo de trabajo, verificó

que efectivamente se habían omitido algunos artículos en la computadora del Departamento de Sistemas de la Presidencia de la República, por lo que en tres ocasiones hubo necesidad de hacer correcciones, adiciones y fe de erratas al texto originalmente publicado. Por ello se ordenó una segunda publicación de la Constitución en la *Gaceta Constitucional* número 116 del 20 de julio de 1991. Posteriormente hubo otras enmiendas.

Teniendo en cuenta que las funciones del secretario de la Asamblea, como la de los constituyentes, había concluido el 4 de julio de 1991 a las doce de la noche, para curarse en salud, aquel dejó la siguiente certificación:

“El suscrito, en su carácter de Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 durante el período reglamentario, se permite certificar que habiendo examinado las fuentes documentales y grabaciones correspondientes a las sesiones plenarias de la Corporación, en atención a las observaciones que se han hecho por algunos constituyentes, el gobierno y entidades públicas, ha encontrado que en la Codificación Constitucional publicada en la *Gaceta* número 114 del 7 de julio, se omitieron artículos, párrafos o incisos y que, por haber sido aprobados definitivamente en segundo debate, deben formar parte de la mencionada codificación.

“Santafé de Bogotá, D.C., julio 18 de 1991.

“Jacobó Pérez Escobar, secretario general

“Asamblea Nacional Constituyente (1991)”.

Pero hay una cosa más que no hizo la Asamblea: la Constitución de 1991 no tuvo proclamación. Si bien el reglamento decía que ella no era necesaria para que la Carta entrara a regir, sí debió hacerse. El artículo 45 del reglamento señalaba:

“*Proclamación del texto final.* Aprobado el texto final de las reformas y su codificación, la Presidencia citará a una sesión especial en la cual dicho texto se proclamará, pero esta sesión no será indis-

pensable para que entre en vigencia la reforma en la fecha que así se hubiere dispuesto para aprobarla.

“La sesión de proclamación y la de clausura podrán ser una sola”.

El anterior Código de Régimen Político y Municipal decía en el artículo 52: “La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada. La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción”.

Pero *proclamar* es distinto de *promulgar*, a pesar de que proclamar es “hacer saber”, “publicar”, “declarar pública y solemnemente el principio del reinado de alguien”. Así las cosas, cuando los tres presidentes hablaron en coro en la ceremonia de la sanción, prácticamente proclamaron la Constitución.

El 4 de julio de 1991 cuando firmaron hojas en blanco, en la ceremonia de sanción de la Constitución, no había texto, y presuntamente la de 1886 había dejado de existir. Luego ¿qué nos regía? Se cumplía la hipótesis del profesor Ferdinand Lassalle:

“Supongamos que se produjera un gran incendio y que en él quedasen reducidos a escombros todos los archivos del Estado, todas las bibliotecas públicas, que entre las llamas pereciese también la imprenta concesionaria de la colección legislativa, y que lo mismo, por una singular coincidencia, ocurriese en las demás ciudades de la monarquía, arrasando incluso las bibliotecas particulares en que figurase esa colección, de tal modo que en toda Prusia no quedase ni una sola ley, ni un solo texto legislativo acreditado en forma auténtica.

“Supongamos esto. Supongamos que el país, por este siniestro, quedase despojado de todas sus leyes y que no tuviese más remedio que darse otras nuevas”.

El profesor hace el análisis y concluye que los textos no se necesitan, que lo que rige un país son los *factores reales de poder* que son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son.

“Lo que es en esencia la Constitución es la suma de *factores reales de poder* que rigen un país”, lo define el profesor Lassalle.

Pero concluía: “Hemos visto la relación que guardan entre sí las dos Constituciones de un país, esa Constitución *real y efectiva*, formada por la suma de factores reales y efectivos que rigen en la sociedad, y esa otra Constitución *escrita*, a la que para distinguirla de la primera, daremos el nombre de *hoja de papel*”.<sup>46</sup>

Eso fue lo que pasó el 4 de julio de 1991. No se necesitaba el texto de la Constitución porque nos gobernaban, y gobiernan, los *factores reales de poder*.

Luego si bien formalmente no hubo constitución entre las 12 de la noche del 4 de julio y el domingo 7, el Estado quedó gobernado por los *factores reales de poder*.

El padre de Jorge Federico Händel deseaba que su hijo fuera abogado y que no perdiera el tiempo con la música. Soñaba con hablar de “mi hijo el abogado”. Pero el talento musical de ese genio comenzó a destacarse desde muy temprano y fue tal el grado de perfección al que llegó cuando sólo tenía siete años, que los amigos de la familia convencieron al padre de que lo dejara estudiar música. A los once tocaba el oboe, el violín, el órgano y el clavicordio.

De haberse cumplido el deseo de su padre, Händel hubiera sido un abogado más, el mundo no habría escuchado jamás *El Mesías* y los organizadores de la ceremonia de la sanción de la Constituyente de 1991 quizás hubieran escogido algunas de las misas de Juan Sebastian Bach para ponerle música religiosa al acto.

Su obra cumbre, *El Mesías*, que se oyó mientras los constituyentes firmaban las hojas en blanco de la Constitución, fue escrita por el compositor en una especie de arrebato febril entre el 22 de agosto y el 14 de septiembre de 1740 (tres semanas), y hubo que esperar a que Händel viajara a Irlanda para ser estrenada dos años después, el 13 de abril. Centenares de personas quedaron afuera para oír algunos trozos de ese oratorio. Se estrenó en Londres el 23 de marzo de 1743 en presencia del rey Jorge I. El *Aleluya*, que cierra la segunda parte de la obra, emocionó tanto al monarca, que se

## XXI

## La Constitución de Estados Unidos

levantó involuntariamente y quedó de pies durante toda esa parte de la interpretación. El público también se paró hasta cuando el rey volvió a sentarse, y lo que fue un gesto espontáneo y ocasional, se hizo luego una tradición en Inglaterra. Desde entonces es costumbre oír de pies el *Aleluya*. En cambio, en la ceremonia de firma de nuestra Carta, mientras la música sonaba, el único que estaba de pies era quien estaba firmando en blanco. Los demás permanecieron sentados.

Entre nosotros *El Mesías* de Händel no se conoce tanto por su música sino por ser el título de un libro que publicó Enrique Caballero Escovar contra el ex presidente López Michelsen. Por eso muy pocos se percataron de cuál fue el oratorio que se interpretó en la ceremonia. Tal vez el padre de Händel se hubiera sentido orgulloso de ver que una hermosa obra de su hijo la interpretaban ante una gran cantidad de abogados que estaban allí presentes.

La fecha del 4 de julio en la que se sancionó en blanco la Constitución de 1787 fue escogida para que coincidiera con el 4 de julio de 1776 cuando trece colonias de lo que iba a llamarse *Estados Unidos* proclamaron su independencia de la Gran Bretaña y se declararon estados independientes y soberanos. Luego vino la Convención de Filadelfia para la que convocaron a cincuenta y cinco delegados, de los cuales treinta y nueve fueron los que finalmente suscribieron la Constitución.

Formaban parte del Colegio Electoral las personalidades políticas de mayor relieve de la época a quienes se llamó *Los padres fundadores*. Sólo estaban ausentes John Adams y Thomas Jefferson, representantes diplomáticos de los Estados Unidos en la Gran Bretaña y en Francia; John Jay, quien era secretario de asuntos exteriores; Tom Paine, que acababa de regresar de Inglaterra, y Patrick Henry, quien no quiso participar en el certamen. Jamás en la historia de los Estados Unidos ha habido una asamblea con hombres de tanta experiencia, preparación, prestigio y autoridad.

La Convención eligió por unanimidad a George Washington como su presidente y tomó la decisión de trabajar a puerta cerrada y con el compromiso de todos los delegados de no revelar la forma como se iban a desarrollar los debates. William Jackson fue nombrado secretario y James Madison, por decisión propia, se puso

en el trabajo de redactar, día por día, el detalle de las sesiones. Estos apuntes, publicados en 1840 con la autorización del gobierno, constituyen la fuente más importante de información y de noticias sobre los planteamientos y discusiones de los delegados. Son conocidos con el nombre de *Madison Papers*.

Las sesiones se iniciaron con once días de atraso, pero los allí reunidos produjeron la Constitución que todavía rige a los Estados Unidos. Fue suscrita el 17 de septiembre de 1787, lo que quiere decir que tiene más de dos siglos, pero pocas han sido las enmiendas que se le han hecho.

¡Cómo contrasta esta tradición con el espíritu reformador de los colombianos!

Sobre la Constitución de los Estados Unidos escribió el ex presidente Alfonso López Michelsen:

“Con el transcurso del tiempo, mi admiración por la Constitución de Filadelfia crece. Tiene más de doscientos años de vigencia y ha permitido que un país, los actuales Estados Unidos de Norteamérica, que a finales del siglo XVIII, con un rezago económico y cultural, era menos importante que México, llegara a ser la primera nación del planeta sin que su Carta Política sufriera mayores enmiendas.

“Me admira, por sobre todo, su brevedad. Cada vez que se intenta redactar una nueva Constitución, siempre resulta más extensa que la norteamericana, cuando raros son los Estados que en población o territorio aventajen o puedan compararse con los Estados Unidos. La estructura de la Constitución norteamericana permitió que dentro de sus cláusulas tuvieran cabida por igual la sociedad pastoril de finales del siglo XVIII, la revolución industrial del siglo XIX, y a últimas fechas, la revolución pos-industrial del siglo XX. Cuando oigo decir que la Constitución de 1886 es una antigualla que es necesario arrojar al cajón de las basuras porque no se acomoda al vertiginoso crecimiento de la sociedad colombiana del siglo XX, no puedo menos que sonreír”.<sup>47</sup>

47 López Michelsen, Alfonso. *Borradores de una reforma constitucional*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1991, p. 11.

# XXII

## La integración de la Constituyente

Realizadas las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente, los siguientes fueron los resultados electorales:

DATOS ELECTORALES PARA LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE<sup>48</sup>  
(9 DE DICIEMBRE DE 1990)

Censo: 14.237.110	Total de Votantes: 3.710.557	Votación: 26%	Abstención: 73,4%
Asamblea Nacional Constituyente			
Votos SÍ: 2.788.963		Votos NO: 74.055	
Nombre del elegido	Votos por lista	Partido o movimiento	
Antonio Navarro Wolf Carlos Ossa Escobar Álvaro Leyva Durán Rosemberg Pabón Pabón José María Velasco Guerrero María Mercedes Carranza C. María Teresa Garcés Héctor Pineda Salazar Fabio de Jesús Villa Angelino Garzón Otrí Patiño Hormaza Óscar Hoyos Naranjo José G. Toro Zuluaga Orlando Fals Borda Augusto Ramírez Cardona Abel Rodríguez Céspedes Germán Rojas Niño Álvaro Echeverri Uruburu Francisco Maturana	992.613	Lista Nacional	

48 Cuadro tomado de Camargo Assis, Carlos Ernesto, *Hitos electorales*, Biblioteca Diké. Bogotá. 2011. Con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Censo: 14.237.110	Total de Votantes: 3.710.557	Votación: 26%	Abstención: 73,4%
Asamblea Nacional Constituyente			
Votos SÍ: 2.788.963		Votos NO: 74.055	
Nombre del elegido	Votos por lista	Partido o movimiento	
Álvaro Gómez Hurtado Carlos Lleras de la Fuente Raimundo Emiliani Román Tulio E. Cuevas Romero Alberto Zalamea Costa Cornelio Reyes Reyes Rafael I. Molina Giraldo Luis Guillermo Nieto Roa Álvaro Cala Hederich Carlos D. Abello Roca Juan Carlos Esguerra Portocarrero	574.411	Salvación Nacional	
Misael Pastrana Borrero Augusto Ramírez Ocampo Mariano Ospina Hernández Hernando Yepes Arcila Carlos Rodado Noriega	236.794	Social Conservador	
Horacio Serpa Guillermo Perry Rubio Eduardo Verano de la Rosa	138.662	Liberal Colombiano	
Jaime Castro Castro Hernando Herrera Vergara Jesús E. Pérez González-Rubio	137.943	Liberal Colombiano	
Jaime Ortiz Hurtado Arturo Mejía Borda	115.201	Unión Cristiana Conf. Evangelista	
Carlos Lemos Simmonds Diego Uribe Vargas	107.097	Liberal Colombiano	
Alfredo Vásquez Carrizosa Aída Avella Esquivel	95.088	Lista Única por Derecho a la Vida	
Juan Gómez Martínez Hernando Londoño Jiménez	92.752	Social Conservador	
Rodrigo Lloreda Caicedo Miguel A. Santamaría Dávila	73.507	Movimiento Unidos por Colombia	
Julio Simón Salgado Fernando Carrillo Flórez Antonio Galán Sarmiento Helena J. Herrán Juan B. Fernández Renowitzky Alfonso Palacio Rudas Francisco Rojas Birry	65.579 64.711 54.543 42.029 34.720 34.692 31.783	Liberal Colombiano Mov. Estudiantil Liberal Colombiano Liberal Colombiano Liberal Colombiano Liberal Colombiano Org. Nacional Indígena de Colombia	
Carlos Fernando Giraldo Ángel Armando Hoguín Sarria Eduardo Espinosa Facio-Lince Carlos Holmes Trujillo Miguel Antonio Yepes Gustavo Zafra Roldán Guillermo Guerrero Jaime Benítez Tobón Iván Marulanda Gómez Guillermo Plazas Alcíd Lorenzo Muelas Hurtado Jaime Arias López	30.773 30.607 30.081 28.735 27.769 27.654 25.724 24.625 22.999 22.991 22.443 20.523	Liberal Colombiano Liberal Colombiano Liberal Colombiano Liberal Colombiano Liberal Colombiano Liberal Colombiano Liberal Colombiano Por un Nuevo País Nueva Colombia Liberal Colombiano Indígenas de Colombia Liberal Colombiano	

## XXIII

## Las Comisiones

Para su trabajo normativo, la Asamblea Nacional Constituyente se dividió en cinco comisiones, las cuales fueron integradas de la siguiente manera:

## COMISIÓN PRIMERA

Trató asuntos sobre principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales, herramientas de instituciones de protección, participación democrática, sistema electoral, partidos políticos, estatuto de la oposición, mecanismos de reforma constitucional.

Presidente, Jaime Ortiz Hurtado. Vicepresidente, Francisco Rojas Birry.

De esta comisión hicieron parte además: Aída Yolanda Avella Esquivel, Jaime Arias López, María Mercedes Carranza Coronado, Raimundo Emiliani Román, Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Álvaro Leyva Durán, Francisco Maturana García (Marco Antonio Chalitas Valenzuela), Darío Mejía Agudelo, Misael Pastrana Borrero (Rodrigo Llorente), Otti Patiño Hormaza, Augusto Ramírez Ocampo, Horacio Serpa Uribe, José Germán Toro Zuluaga, Diego Uribe Vargas y Alberto Zalamea Costa.



## COMISIÓN SEGUNDA

Trató sobre ordenamiento territorial del Estado y autonomía regional y local.

Presidente, Juan Gómez Martínez. Vicepresidente, Lorenzo Muelas Hurtado.

De esta comisión formaron parte además: Jaime Castro, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Orlando Enrique Fals Borda, Juan B. Fernández Renowitzky, Carlos Fernando Giraldo Ángel, Héctor Pineda Salazar, Augusto Ramírez Cardona, Cornelio Reyes, Carlos Holmes Trujillo García, Eduardo Verano de la Rosa, Gustavo Zafra Roldán y Alfonso Peña Chepe.

## COMISIÓN TERCERA

Se ocupó de asuntos del gobierno y el Congreso, fuerza pública, régimen de estado de sitio y relaciones internacionales.

Presidente, Alfredo Vázquez Carrizosa. Vicepresidente, José Matías Ortiz Sarmiento.

De esta comisión además hicieron parte: Álvaro Echeverri Uru-buru, Antonio Galán Sarmiento, Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de la Fuente, Arturo Mejía Borda, Antonio José Navarro Wolf, Luis Guillermo Nieto Roa, Rosemberg Pabón Pabón, Alfonso Palacio Rudas, Guillermo Plazas Alcid, Abel Rodríguez Céspedes, Miguel Santamaría Dávila, Fabio de Jesús Villa Rodríguez y Hernando Yepes Arcila.

## COMISIÓN CUARTA

Se ocupó de la administración de justicia y el Ministerio Público.

Presidente, Fernando Carrillo Flórez. Vicepresidente, Jaime Fajardo Landaeta.

De esta comisión formaron parte: Carlos Daniel Abello Roca, María Teresa Garcés Lloreda, Álvaro Gómez Hurtado, Armando

Holguín Sarria, Hernando Londoño Jiménez, Julio Simón Salgado Vásquez y José María Velasco Guerrero.

## COMISIÓN QUINTA

Se ocupó de temas económicos, sociales y ecológicos.

Presidente, Rodrigo Lloreda Caicedo. Vicepresidente, Jaime Benítez Tobón.

Esta comisión la integraron también: Álvaro Federico Cala Hederich, Tulio Cuevas Romero, Angelino Garzón, Guillermo Guerrero Figueroa, Helena Herrán de Montoya, Óscar Hoyos Naranjo, Carlos Lemos Simmonds, Iván Marulanda Gómez, Rafael Ignacio Molina Giraldo, Mariano Ospina Hernández, Carlos Ossa Escobar, Jesús Pérez González-Rubio, Guillermo Perry Rubio, Carlos Rodado Noriega, Germán Rojas Niño y Antonio Yepes Parra.

## La Constitución a doble columna

En esta doble columna del articulado de la Constitución de 1991 se muestra a la izquierda la primera versión que se dio a conocer, y al lado derecho el artículo corregido, luego de la fe de erratas revelada por la Secretaría de la Asamblea Nacional Constituyente.

ARTICULO 34. No se podrá imponer la pena de confiscación.

No obstante, por sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito en perjuicio del tesoro público o en grave deterioro de la moral social.

ARTÍCULO 77. La dirección de la política que en materia de televisión determine la ley sin menoscabo de las libertades consagradas, estará a cargo del organismo mencionado.

ARTÍCULO 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito en perjuicio del Tesoro público o *con* grave deterioro de la moral social.

ARTÍCULO 77. La dirección de la política que en materia de televisión determine la ley sin menoscabo de las libertades consagradas *en esta Constitución*,\* estará a cargo del organismo mencionado.

\* Lo que aparece en letras cursivas es para destacar las diferencias de los dos textos.

La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen legal propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una junta directiva la cual nombrará al director. Los miembros de la junta tendrán período fijo. El gobierno nacional designará dos de ellos. Otro será escogido por los canales regionales de televisión. La ley dispondrá lo relativo al nombramiento de los demás miembros.

Una ley regulará la organización y funcionamiento de la entidad

La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una junta directiva *integrada por cinco (5) miembros*, la cual nombrará al director. Los miembros de la junta tendrán período fijo. El gobierno nacional designará dos de ellos. Otro será escogido *entre los representantes legales de los canales regionales de televisión*. La ley dispondrá lo relativo al nombramiento de los demás miembros y regulará la organización y funcionamiento de la entidad.

Parágrafo. *Se garantizarán y respetarán la estabilidad y derecho de los trabajadores de Inravisión.*

[Este parágrafo, que no aparece en la versión original de la Carta, fue impuesto por el Sindicato de Inravisión en contraprestación por las transmisiones de las sesiones de la Asamblea. Hoy no existen Inravisión ni obviamente el Sindicato, pero el parágrafo sí continúa en la Constitución.]

ARTÍCULO 95. *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla.*

El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

## ARTÍCULO 95.

El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

ARTÍCULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan *alcanzado representación parlamentaria*.\*

En ningún caso podrá la ley imponer normas de organización interna a los partidos y movimientos políticos, ni exigir la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

ARTÍCULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan *obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el congreso de la República*.

En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

*Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.*

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

*La personería de que trata el presente artículo quedará extinguida por*

\* Téngase presente que en Colombia no hay Parlamento sino Congreso.

*no haberse obtenido el número de votos mencionados o alcanzado representación como miembros del Congreso en la elección anterior.*

*Se perderá también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos cincuenta mil votos o no se alcance la representación en el Congreso de la República.*

[Este artículo fue modificado por el acto legislativo número 1 de 2003].

ARTICULO 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

*A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral o de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.*

*Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley.*

*La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar*

*una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.*

[Este artículo fue modificado por el acto legislativo 02 de 2004].

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[Ídem de 1 a 18]

19. Dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:

[Ídem a, b, c, d]

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

*Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas.*

[último inciso]: *Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.*

ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos por circunscripción nacional.

(...)

*La circunscripción especial para la elección de senadores por las comuni-*

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[Ídem de 1 a 18]

19. Dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:

[Ídem a, b, c, d]

e) Fijar el régimen salarial y prestaciones sociales de los servidores públicos.

f) Regular la educación.

ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos por circunscripción nacional.

(...)

*dades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.*

*Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar al Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio de gobierno.*

ARTÍCULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

[Ídem los tres incisos subsiguientes].

*El contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección*

*popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.*

*Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán previstas por el Consejo de Estado.*

*Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario, o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de cinco años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.*

*No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.*

*En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.*

ARTÍCULO 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

[Ídem del numeral 1 al 13]

ARTÍCULO 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

[Ídem del numeral 1 al 13]

[Inciso final]:

*Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Pre-*

*supuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.*

ARTÍCULO 305. Son atribuciones del gobernador:

[Ídem del numeral 1 al 12]

13.- Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional *que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.*

ARTÍCULO TRANSITORIO. [Varias fuentes aseguran que este artículo, clave para el Amazonas, se aprobó pero que como se votaron en bloque varios artículos transitorios, éste no aparece en la enumeración, y por consiguiente tampoco aparece en ninguna codificación].

ARTÍCULO TRANSITORIO. [Este artículo se aprobó por 43 votos en la sesión plenaria del 3 de julio de 1991, pero no aparece en la Constitución].

ARTÍCULO TRANSITORIO. *La comisión especial permanente creada por el artículo 38 transitorio también sesionará entre el 1.º y el 30 de noviembre.*

ARTÍCULO TRANSITORIO 43. Para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y

atender las obligaciones derivadas de la reforma constitucional que no hayan sido compensadas por disminución de gastos o traslados de responsabilidades, el Congreso podrá, por una sola vez, disponer ajustes tributarios cuyo producto se destine exclusivamente a la Nación.

Si en un plazo de 18 meses, contados a partir de la instalación del Congreso, éste no ha efectuado tales ajustes fiscales y es evidente que los esfuerzos de la administración para hacer más eficiente el recaudo y para disminuir el gasto público a nivel nacional no han sido suficientes para cubrir los nuevos gastos, el gobierno Nacional podrá, *por una sola vez*, dejar de aplicar los nuevos compromisos por garantías y transferencias consagrados por la Constitución

ARTÍCULO TRANSITORIO 51. Mientras se dictan las leyes correspondientes, la Junta del Banco de la República...

[Ídem 4 párrafos]

A continuación se publican facsímiles de los dos textos de la Constitución que fueron publicadas a doble columna, en donde también se presentan diferencias. Mientras en una aparecen las firmas de todos los constituyentes, menos de uno y del secretario general, en la otra, que es la que contiene los artículos correctos que entraron a regir, no hay ninguna firma. Esta es la original, según manifestación del jefe de la división de servicios públicos del Archivo Nacional.

atender las obligaciones derivadas de la reforma constitucional que no hayan sido compensadas por disminución de gastos o traslados de responsabilidades, el Congreso podrá, por una sola vez, disponer ajustes tributarios cuyo producto se destine exclusivamente a la Nación.

Si en un plazo de 18 meses, contados a partir de la instalación del Congreso, éste no ha efectuado tales ajustes fiscales y es evidente que los esfuerzos de la administración para hacer más eficiente el recaudo y para disminuir el gasto público a nivel nacional no han sido suficientes para cubrir los nuevos gastos, el gobierno Nacional podrá dejar de aplicar los nuevos compromisos por garantías y transferencias consagrados por la Constitución.

ARTÍCULO TRANSITORIO 51. Mientras se dictan las leyes correspondientes, la Junta del Banco de la República...

[Ídem 4 párrafos]

*Si cumplido un año de la presentación de este proyecto no se ha expedido la ley correspondiente, el presidente de la República lo pondrá en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.*

ARTÍCULO 305. Son atribuciones del gobernador:

[Ídem del numeral 1 al 12]

13.- Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional, *de acuerdo con la ley que opere en el departamento.*

ARTÍCULO TRANSITORIO. La ley, a iniciativa del gobierno, establecerá un régimen especial en lo administrativo fiscal, de fomento económico, social, cultural y ecológico para el Amazonas.

ARTÍCULO TRANSITORIO. *La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.*

ARTÍCULO TRANSITORIO. [No apareció en la Constitución divulgada originalmente].

ARTÍCULO TRANSITORIO 43. Para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y

convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República.

**Artículo Transitorio 59.** La presente Constitución y los demás actos promulgados por esta Asamblea Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno.

**Artículo Transitorio** La Comisión Especial creada por el artículo 38 transitorio también sesionará entre el 1.º y 30 de noviembre de 1991, fecha en la cual cesará en sus funciones.

**Nota:** Se hace referencia al artículo 38 transitorio de la comisión codificadora o 6 de la Constitución.

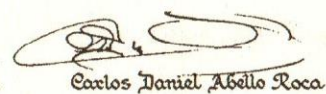
Publiquese y cúmplase.

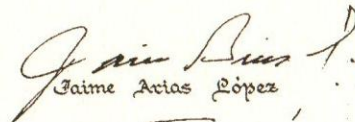
Bogotá, Julio 4 de 1991.

  
 Alvaro Gómez Hurtado    Antonio Navarro Wolff    Horacio Serpa Uribe  
 Presidente                      Presidente                      Presidente

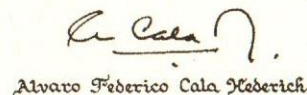
Jacobo Pérez Escobar  
Secretario

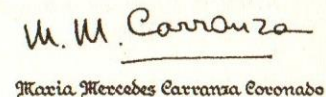
  
 Aida Yolanda Abella Esquivel

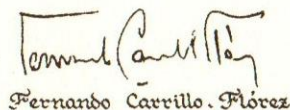
  
 Carlos Daniel Abello Roca

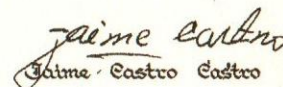
  
 Jaime Arias López

  
 Jaime Benítez Tobón

  
 Alvaro Federico Cala Hederich

  
 Maria Mercedes Carranza Coronado

  
 Fernando Carrillo Pérez

  
 Jaime Castro Castro



## CONSTANCIA

El suscrito como Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente durante el período reglamentario deja constancia que firma la Constitución Política de Colombia de 1991 en dicho carácter, después de haber revisado el texto definitivo y encontrado que el corresponde esencialmente al articulado aprobado en Segundo debate por la mencionada Corporación en sus sesiones de los días 28, 29 y 30 de junio y 1º, 2 y 3 de julio de 1991. Ese solo alcance tiene su refrendación al hacerlo en la fecha.

Bogotá, D. E., Julio 6 de 1991.

*JACOBO PEREZ ESCOBAR*  
 JACOBO PEREZ ESCOBAR  
 Secretario General  
 Asamblea Nacional Constituyente  
 (1991)

Constancia del secretario general de la Asamblea Nacional Constituyente, que aparece al comienzo, estampada el 6 de julio de 1991, en donde señala que este texto de la Constitución es el verdadero. Allí no aparece firma de ningún constituyente.



ARTICULO TRANSITORIO 57. El Gobierno formará una comisión integrada por representantes del Gobierno, los sindicatos, los gremios económicos, los movimientos políticos y sociales, los campesinos y los trabajadores informales, para que en un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, elabore una propuesta que desarrolle las normas sobre seguridad social.

Esta propuesta servirá de base al Gobierno para la preparación de los proyectos de ley que sobre la materia deberá presentar a consideración del Congreso.

ARTICULO TRANSITORIO 58. Autorízase al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados; al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República.

ARTICULO TRANSITORIO 59. La presente Constitución y los demás actos promulgados por esta Asamblea Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno.

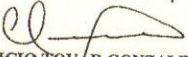
*JACOBO PEREZ ESCOBAR*

Facsimil de la última página del texto definitivo de la Constitución, en donde no hay firmas. En esta página, como en todas las de esta Constitución, aparece en el margen inferior derecho la firma del secretario Pérez Escobar como prueba de autenticidad.



Es fiel copia del original de la **Constitución Política de Colombia de 1991**, contenido en la Sección: *República*, Fondo: "CONSTITUCIONES", Año: 1991, folios: 1-159, el cual reposa en el ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN y al que en caso necesario me remito.

Dado en Bogotá, D.C., en ciento cincuenta y nueve (159) hojas útiles, a los Cuatro (4) días del mes de Marzo del año Dos Mil Once (2011).

  
 MAURICIO TOVAR GONZALEZ  
 Jefe División de Servicios al Público  
 ARCHIVO GENERAL DE LA NACION - Colombia



# XXV

## Después de la Constituyente

Luego de la Constituyente y de la revocatoria del Congreso ¿cambió el país político? En diálogo con este cronista, Antonio Navarro Wolf hizo estas precisiones:

“El verdadero error nuestro fue no insistir en que se obligara a los partidos a lanzar listas únicas. Ahí estuvo la habilidad de López Michelsen, quien gracias a su *operación avispa* logró mantener la mayoría del partido liberal. Álvaro Gómez nos decía que no insistiéramos en eso, que dejáramos desordenados a los políticos tradicionales, como eran, y nosotros nos organizáramos. Eso no nos dio resultados. Si nosotros hubiéramos insistido en la organización de los partidos, otro gallo habría cantado. Lo que pasa es que nosotros no sabíamos de política porque veníamos de la lucha guerrillera”.

Sin embargo el cronista le insistió en que López Michelsen siempre aclaraba que él no fue el inventor de la *operación avispa* porque ésta se venía haciendo desde hacía muchos años cuando desapareció el famoso *bolígrafo* de las listas oficiales.

El jefe del M-19 reveló que cuando se convocó la Constituyente, ellos le manifestaron al presidente Gaviria que deseaban que las elecciones fueran lo más cercanas posible al fin de ese certamen

“para que nos favoreciera nuestro prestigio porque nos consideraban voceros de la Constituyente de la paz”.

—Pero ustedes no querían que las elecciones fueran en noviembre porque los afectaba el holocausto y el recuerdo del Palacio de Justicia —se le señaló.

“No, no era por eso —respondió—. Nosotros queríamos que fuera lo más pronto posible, pero López Michelsen deseaba que se realizaran bien lejos para que la clase política pudiera recuperarse, como en efecto ocurrió”.

La verdad es que luego del Acuerdo suscrito en la Casa de Nariño donde se decidieron la revocatoria del Congreso y la inhabilidad de los miembros de la Asamblea para participar en las elecciones legislativas, las cosas fueron distintas. Una cosa era el Movimiento de Salvación Nacional con Álvaro Gómez y otra sin él, lo mismo que el M-19 con Navarro Wolf y sin él. Eso dio pie para que le revista *Semana*, en edición del 18 de junio de 1991, sostuviera que el gran beneficiado del Acuerdo era Andrés Pastrana porque, desaparecidos Gómez y Navarro, Pastrana sólo quedaba con Samper como contrincante. Lo paradójico es que el padre de Andrés, el ex presidente Misael, se opuso al Acuerdo, y fue ese mismo Acuerdo el que resultó beneficiando a su hijo. Cosas de la política.

Le fallaron los cálculos al constituyente español Jordy Solé Tura, del PSOE, a quien trajeron como consultor los del M-19. Es que una cosa es allá en la madre patria, con sistema parlamentario, y otra muy distinta aquí con sistema presidencial.

Y así fue. En las elecciones de octubre de 1991, el Partido Social Conservador pasó de 236.794 votos conseguidos para la Constituyente, a 507.501, es decir, se duplicó. Por el contrario, el Movimiento de Salvación Nacional bajó de 574.411 a 234.358, es decir, quedó reducido a la mitad. La Alianza Democrática M-19 descendió de 992.613 a 454.467. Y qué decir del partido liberal que para la Constituyente tuvo menos de un millón doscientos mil votos, con todo y *operación avispa*, y en las parlamentarias de octubre pasó a más del doble, 2.489.647 votos.

## SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL

Una de las conquistas del Movimiento de Salvación Nacional y de la Alianza Democrática M-19, a pesar de que el Partido Social Conservador tampoco la vio mal, fue la elección en doble vuelta del presidente de la República. El *ballottage*, como lo llaman los franceses.

Qué distinta sería la historia del país si la segunda vuelta presidencial se hubiera aplicado en 1930 cuando el candidato liberal Enrique Olaya Herrera obtuvo 369.934 votos frente a los conservadores Guillermo Valencia (240.360) y Alfredo Vásquez Cobo (213.583). O en 1946 cuando el conservador Mariano Ospina Pérez logró 565.939 votos frente a los liberales Gabriel Turbay (441.199) y Jorge Eliécer Gaitán (358.957).

Y qué no decir de 1970, cuando Misael Pastrana Borrero llegó a 1.625.025 votos (40,26%) y el general Rojas Pinilla (casi le gana) a 1.561.468 (38,68%). Los conservadores Belisario Betancur y Evaristo Sourdis, en esos mismos comicios, lograron 471.350 (11,68%) y 336.289 (8,33%) votos respectivamente. También fue peleada la elección de 1978 cuando Julio César Turbay llegó a 2.503.681 (49,33%) y Belisario Betancur a 2.356.620 votos (46,43%). En 1982 el mismo Betancur alcanzó 3.189.278 votos (46,79%); Alfonso López Michelsen, 2.797.627 (41,05%), y Luis Carlos Galán, 745.738 (10,94%). En 1990, César Gaviria obtuvo 2.891.808 (47,8%) y Álvaro Gómez Hurtado, 1.433.913 (23,7%). Con segunda vuelta, la historia habría sido distinta.

Por el contrario, en las elecciones de 1962 no se habría realizado segunda vuelta porque Guillermo Valencia obtuvo el 62% de la votación (1.636.081 votos), frente a los candidatos Jorge Leyva, 11,73% (308.992) y Alfonso López Michelsen, 23,72% (624.863). Tampoco en los comicios de 1986 cuando Virgilio Barco logró 4.214.510 votos (58,71%), frente a Álvaro Gómez, 2.588.050 (36,05%).

Pero con la segunda vuelta adoptada en la Constitución de 1991, las cosas cambiaron y como resultado de ella, en 1994 Andrés Pastrana perdió en la segunda vuelta con Samper: 3.733.336 contra 3.576.781. Pero gracias a ella, en 1998 el mismo Pastrana le ganó a Horacio Serpa en la segunda, siendo que éste había ganado en la primera: 3.696.334 contra 3.576.781. En la segunda quedaron 6.114.752 (50,3%) contra 5.658.518 (46,6%) a favor de Pastrana. En el 2006 tampoco hubo segunda vuelta porque Uribe obtuvo cerca de 7,5 millones de votos (62,3 %).

No puede negarse que éste fue uno de los grandes cambios que nos dejó la Constitución de 1991.

- Alarcón Núñez, Óscar. *En serio y en broma*. Plaza y Janés Editores. Bogotá. 1997.
- Alarcón Núñez, Óscar. *Los segundos de a bordo*. Planeta. Bogotá. 1999.
- Alarcón Núñez, Óscar. *Panamá, capital de Colombia*. Politécnico Gran-colombiano. Bogotá. 2010.
- Alarcón Núñez, Óscar. *Panamá siempre fue de Panamá*. Planeta. Bogotá. 2003.
- Andrade Manrique, Felio. *Ricardo, Rolando está en camino. Liberación de Álvaro Gómez Hurtado*. Editorial Kelly. Bogotá. 1989.
- Aranguren Molina, Mauricio. *Mi Confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Editorial Oveja Negra. Bogotá. 2001.
- Camargo Assis, Carlos Ernesto. *Hitos electorales*. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 2011.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1982.
- Castillo, Fabio. *Los jinetes de la cocaína*. Editorial Documentos Periodísticos. Bogotá. 1988.
- Cepeda, Manuel José. *Introducción a la Constitución de 1991*. Presidencia de la República. Bogotá. 1993.
- Cepeda, Manuel José. *La Constituyente por dentro. Mitos y realidades*. Presidencia de la República. Bogotá.
- Deas, Malcolm. *Del poder y la gramática*. Tercer Mundo Editores. Santa-fé de Bogotá. 1993.

- De la Calle, Humberto. *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Planeta. Bogotá. 2007
- Duzán, María Jimena. *Crónicas que matan*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá. 1992.
- Esguerra Portocarrero, Juan Carlos. *La protección constitucional del ciudadano*. Legis. Bogotá. 2010.
- Gaceta Constitucional*. Órgano oficial de la Asamblea Nacional Constituyente. De la número 1 a la 144. Bogotá. 1991.
- Gaona Cruz, Manuel. Alarcón Núñez, Óscar, y otros. *La caída de la reforma constitucional del 79*. Temis. Bogotá. 1981.
- García Márquez, Gabriel. *Noticia de un secuestro*. Grupo Editorial Norma. Santafé de Bogotá. 1996.
- Gómez Hurtado, Álvaro. *Soy libre*. Editorial Nomos Ltda. 1989.
- Holguín Sarria, Armando. *El debate general en la Asamblea Nacional Constituyente*. Contraloría General de la República. Bogotá. 1991.
- Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ceca. México.
- La Séptima Papeleta. Historia contada por algunos de sus protagonistas*. Universidad del Rosario. Bogotá. 2010.
- Las verdaderas intenciones de los paramilitares*. Corporación Observadores para la Paz. Bogotá. Intermedio Editores.
- Lemos Simmonds, Carlos. *El Estado ladrón*. Distribuidora El Libro Ltda. Santafé de Bogotá. 1993.
- L'Ombudsman. Il difensore civico*. Unione Tipografico. Editrice Torinese. Torino. 1975.
- López Caballero, Juan Manuel. *Serpa al banquillo*. Convivencia. Bogotá
- López Michelsen, Alfonso. *Borradores para una reforma constitucional*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1991.
- López Michelsen, Alfonso. *Memorias políticas*. Editorial Oveja Negra. Bogotá. 2010.
- López Michelsen, Alfonso. *Posdata a la alternación*. Populibro. Bogotá. 1970.
- Lucifredi, Pier Giorgio. *Apunti di Diritto Costituzionale Comparato. Il sistema britannico*. Giuffre Editore. Milano. 1973.
- Lucifredi, Pier Giorgio. *Apunti di Diritto Costituzionale Comparato. Il sistema statunitense*. Giuffre Editore. Milano. 1977.

- Lleras de la Fuente, Carlos. Tangarife Torres, Marcel. *Constitución Política de Colombia*. Tres tomos. Ediciones Rosaristas. Dike. Medellín. 1996.
- Lleras de la Fuente, Carlos, y otros. *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*. Departamento de Publicaciones de la Cámara de Comercio. Santafé de Bogotá. 1992.
- Lleras de la Fuente, Carlos. *Partitura indiscreta*. Planeta. Bogotá. 2003.
- Lleras de la Fuente, Carlos. Tangarife Torres, Marcel. *Régimen constitucional de la Rama Ejecutiva del Poder Público*. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995.
- Moreno de Ángel, Pilar. *Santander. Biografía*. Planeta. 1989.
- Napione, Giovanni. *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*. Giuffre Editore. Milano. 1969.
- Palacio Rudas, Alfonso. *El Congreso en la Constitución de 1991*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá. 1994.
- Pardo Rueda, Rafael. *De primera mano*. Grupo Editorial Norma. Santafé de Bogotá. 1996.
- Pastrana Borrero, Misael. *Desde la última fila*. Fundación Simón Bolívar. Bogotá. 1991.
- Pérez, Francisco de Paula. *Derecho Constitucional Colombiano*. 5.<sup>a</sup> ed., Ediciones Lerner, Bogotá.
- Pérez Escobar, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. Temis. Bogotá. 2010.
- Restrepo Piedrahita, Carlos. *Tres ideas constitucionales*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1978.
- Rowart, Donald C. *El Ombudsman*. Fondo de Cultura Económica. México. 1973.
- Tascón, Tulio Enrique. *Derecho Constitucional Colombiano*. Editorial Minerva. Bogotá. 1939.
- Tascón, Tulio Enrique. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Cátedra Ltda. Bogotá. 1951.
- Vargas Mauricio. *Memorias secretas del revolcón*. TM editores. Bogotá. 1993.
- Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El Concordato de Colombia con la Santa Sede*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá. 1973.

Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1970.

Virga, Pietro. *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*. Giuffrè Editores. Milano. 1976.

Zalamea, Alberto. *Diario de un constituyente*. Temis. Zalamea Fajardo Editores. Bogotá. 1991.

