

EL PLEBISCITO DE 1988

Maite Fonnegra González

INTRODUCCION

Este análisis no pretende ser un simple recuento de los sucesos que antecedieron tanto al plebiscito de 1957 como a la frustrada propuesta de realizar un plebiscito para reformar la Constitución Nacional en 1988. Por el contrario, este estudio gira en torno de una serie de interrogantes que, una vez resueltos, probablemente nos permitirán acercarnos un poco al entendimiento de los propósitos que se esconden tras el permanente juego político y que, con excesiva frecuencia, ha culminado en Colombia con el inútil sacrificio del ordenamiento jurídico y de nuestras instituciones y principios más respetables. Algunos de estos interrogantes son, por ejemplo: ¿Por qué era jurídicamente legítimo y políticamente viable el plebiscito de 1957 y por qué el plebiscito de 1988 no podía llegar a serlo? Puede un Estado de Derecho depender exclusivamente de los avatares de la historia, para que sean éstos los que determinen si en un momento dado es admisible o no la transición de un orden constitucional a otro, totalmente nuevo y diferente? Puede la crítica situación global del país justificar el desconocimiento de las normas constitucionales y legales en la búsqueda de una solución pronta y segura a los impases políticos? Será que el fin sí justifica los medios? Podrá pensarse que el plebiscito constituye la panacea a todos los males que actualmente nos aquejan?

Ante todo, este estudio es un trabajo de investigación que, en la medida de lo posible, he tratado de realizar con un aporte personal crítico, que no busca ser un panegírico de tesis o personaje alguno de los aquí men-

cionados, pero que tampoco pretende ser una forma de censura a las actuaciones de los partidos políticos detentadores del poder en nuestro país.

1. EL PLEBISCITO DE 1957

1.1 Las causas: violencia y dictadura

La violencia partidista ha sido, a lo largo de nuestra historia, una constante política que ha determinado el desarrollo social del país. Sin embargo, no podemos afirmar -como han pretendido hacerlo algunos- que en Colombia se encuentren claramente delimitados los partidos políticos en cuanto se refiere a su estructura, estrategias y bases ideológicas. Esta ausencia de definición se acrecentó palpablemente con el sistema, mal denominado democrático, del Frente Nacional, que llevó al poder a los dos partidos tradicionales por espacio de diez y seis (16) años. El Frente Nacional, que no sólo fue una alianza partidista lograda después de derrocar el sistema dictatorial impuesto por Rojas Pinilla, borró definitivamente las fronteras que en algún momento habían podido servir para distinguir un partido de otro, aunque la distinción no fuese totalmente nítida. Hasta 1930 la presidencia de la República estuvo en manos del partido conservador y durante esa época el país se encontró en una coyuntura histórica sin precedentes: la hegemonía conservadora - como, posteriormente, también la liberal- era auspiciada por las compañías norteamericanas que tenían en Colombia sus fuentes de riqueza (principalmente, por la United Fruit Company); el sindicalismo colombiano, nacido en la década de los 20's, se reafirmaba notablemente y su campo de acción se concentraba casi por completo en la zona bananera, para hacerle frente a la compañía norteamericana; el partido liberal, en crisis, parecía bailar al son de dos compases contradictorios, uno de los cuales buscaba implantar dentro del partido un clima socialista basado en el intervencionismo de estado. Por otra parte, se agudizaba la lucha laboral en el Magdalena con las huelgas que había iniciado el sindicato de trabajadores dentro de la United Fruit Company que culminaron con la masacre de las bananeras en 1928. Este gravísimo incidente acarrió el desprestigio del partido conservador, para abrirle paso al partido liberal durante los cuatro (4) períodos presidenciales siguientes. La tensa calma que reinó durante la hegemonía liberal, se vio seriamente alterada en 1944 por un golpe cuartelario que obligó al Dr. Darío Echandía a hacerse cargo de la presidencia, pues quien a la sazón ejercía el cargo de primer mandatario nacional (el Dr. Alfonso López Pumarejo) había sido privado de la libertad en Pasto. Sucedieron al frustrado golpe dos hechos de marcada relevancia jurídica: por una parte, el Presidente de la República se va-

lió del Estado de Sitio para poner en movimiento dos reformas legislativas (una al Código de Justicia Penal Militar y, otra, en relación con la Legislación Laboral) que serían acogidas en 1945 por el Congreso como Legislación permanente. Por otra parte, el sector liberal del Congreso - que en la época constituía la mayoría de parlamentarios- decidió no acudir el 20 de julio a la instalación de las sesiones, apoyando con ello la teoría según la cual "el funcionamiento del Congreso durante el estado de sitio contribuía a agravar la perturbación del orden público" (1).

Un año después de haber reasumido el poder, López Pumarejo presentó renuncia definitiva a su cargo, siendo reemplazado entonces por el Dr. Alberto Lleras Camargo. En el entretanto, el gaitanismo resurgía con más fuerzas preparándose para las elecciones de 1946 y proclamando como candidato a su principal dirigente, el Dr. Jorge Eliécer Gaitán. Sin embargo, la división del partido liberal y la oposición del ala moderada del mismo a Gaitán, no le permitieron ganar las elecciones. Esto no fue óbice, empero, para que el gaitanismo ganara más adeptos. Hernando Téllez expuso así la situación :

"Después de la derrota del partido liberal en las elecciones presidenciales de 1946, el prestigio de Jorge Eliécer Gaitán creció como espuma y llegó a su ápice. La derrota de las urnas había sido, paradójicamente, el primer paso en la más sólida consolidación de su prestigio ante las masas" (2).

El 9 de abril de 1948, bajo el gobierno de Mariano Ospina Pérez, fue asesinado en Bogotá el Dr. Jorge Eliécer Gaitán y este hecho produjo un desbordamiento de matanzas, rapiña e incendios en muchas ciudades y poblaciones del país. Un hecho de esencial importancia parecía quedar al margen de lo que, posteriormente, se conoció como el "BOGOTAZO" pero es claro que el mismo constituía el propósito que se ocultaba detrás de tan repudiable violencia: perturbar las deliberaciones de la IX Conferencia Panamericana, durante la cual se pretendía dar un golpe bajo al comunismo, condenando su actividad política.

"Gaitán fue inmolado alevosamente para desatar la anarquía en el país y frustrar el sosegado curso de la Asamblea de Plenipotenciarios" (3).

La inminencia de un juicio político en el Congreso, para responsabilizar al Presidente por la violencia que se había desatado con el "Bogota-

zo", obligó a Ospina Pérez a suspender las sesiones del Congreso haciendo uso de la institución del Estado de sitio y argumentando nuevamente que el Congreso constituía una amenaza permanente para el orden público. El Congreso se reunió después durante el mandato del Dr. Laureano Gómez sólo para convocar una Asamblea Constituyente, que presentó en junio de 1953 un proyecto de reforma constitucional. Este proyecto no alcanzó a ser discutido porque el 13 de junio el Presidente Gómez fue derrocado a consecuencia del golpe de estado realizado por el General Gustavo Rojas Pinilla. Estando cerrado el Congreso, correspondió a la Asamblea Constituyente abrogarse funciones que le correspondían constitucionalmente a aquel -especialmente, legislativas- para, finalmente, declarar que "era legítimo el título por el cual ocupaba el General Rojas la Presidencia" (4).

La momentánea recuperación de la paz en el territorio nacional, la tregua pactada con la naciente guerrilla y el aparente retorno a la normalidad constitucional, crearon en la opinión pública una especie de respeto por el régimen de Rojas. Camilo Vásquez-Cobo Carrizosa comentó, al regresar del exterior:

"No se trataba de una simple satisfacción. Lo que existía era verdadero júbilo por el cambio de gobierno y gran entusiasmo por el nuevo régimen. Algo inverosímil. Cuando el General Rojas Pinilla usurpaba descaradamente el poder y se instalaba como Dictador Déspota, la casi totalidad de los colombianos lo enaltecía considerándolo como libertador que ha derrocado una tiranía, la de Laureano Gómez, para devolverle al pueblo sus derechos y la libertad.

"Por lo que toca con el partido liberal, uno de sus mejores jefes, Darío Echandía, dijo entonces que no se trataba de un golpe de fuerza sino de un golpe de opinión. Es que para los liberales hacía mucho tiempo que el régimen constitucional y de derecho había desaparecido; entonces, la usurpación de Rojas no era un acto inconstitucional sino apenas un cambio en un régimen de facto" (5).

Pese a esto, el General Rojas empezó a perder adeptos en la misma medida en que sus decisiones se enfrentaban con la concepción democrática que por años había regido en Colombia: los periódicos fueron paulatinamente cerrados y el Diario Oficial y la Radio Nacional se convirtie-

ron en los únicos medios de comunicación al servicio del régimen; las libertades individuales fueron duramente recortadas; la detención y la tortura se convirtieron en el modus operandi del gobierno (muchos historiadores recuerdan el especial impacto que produjo entre los dirigentes de los partidos tradicionales el caso Felipe Echavarría, por ejemplo).

Estos acontecimientos aceleraron la reacción de los partidos que iniciaron, por intermedio de sus representantes, la búsqueda de la fórmula que serviría para derrocar al Dictador Rojas.

1.2 El pacto de Sitges.

Aun en contra de lo que opinaba CONACCION (Comité de Acción Conservadora) el Dr. Lleras Camargo, en su calidad de jefe del partido liberal, viajó a España para iniciar el diálogo con el dirigente conservador Laureano Gómez, quien se encontraba en el exilio desde el 13 de junio de 1953. La primera etapa del diálogo culminó con el llamado ACUERDO DE BENIDORM, de cuyo texto se desprendía la intención de reunir a los partidos liberal y conservador en una acción política con miras al restablecimiento de la democracia bajo la fachada de lo que, para Gómez, era un Principio de Autoridad:

"(...) se declara que se ha llegado a un acuerdo sobre la necesidad inaplazable de recomendar a los dos partidos históricos una acción conjunta destinada a conseguir el rápido regreso a las formas institucionales de la vida política y a la reconquista de la libertad y las garantías que han sido el mayor orgullo patrimonial de las generaciones colombianas hasta el presente.

"Fruto de los esfuerzos y la discusión centenaria de los partidos políticos fue la adquisición de ese patrimonio. Ha sido destruido sistemática y totalmente. El país se halla ahora reducido a la necesidad de volver a crear la república, buscando la fuente del poder en sus orígenes populares.

"(...)

"Se encuentra necesario y enteramente posible crear un gobierno o una sucesión de gobiernos de coalición amplia de los partidos hasta tanto que recreadas las instituciones y afianzadas por el decidido respaldo de los ciudadanos tengan fortaleza bastante para que la lucha cívica se ejecute sin temor a los golpes de estado.

"(...)

"Los partidos deben entenderse para constituir un gobierno de tales características que ponga en vigor las instituciones abolidas, manteniéndose unidos para sostenerlo hasta que el gobierno civil esté libre de riesgos" (6).

El prestigio del régimen dictatorial fue decreciendo a medida que se iban desarrollando nuevos acontecimientos para unirse a la declaración de Benidorm: una explosión ocurrida en pleno centro de Cali que se adjudicó al descuido de las autoridades; la renuncia de importantes personajes de la ANAC (Asamblea Nacional Constituyente); la necesidad de nombrar una nueva Corte en vista de que la anterior se mostraba reacia a satisfacer plenamente todos los deseos del dictador; el aumento de la oposición y la publicación, en el Diario Oficial, de la decisión "irrevocable" de las Fuerzas Armadas de reelegir a Rojas como Presidente de la República para el período 1958 - 62.

Estos sucesos movieron nuevamente a los partidos a presentar un manifiesto el 20 de Marzo de 1957, suscrito en Bogotá por los representantes del partido liberal y del Conacción, mediante el cual los partidos se agrupaban en lo que se conoció como el Frente Civil y lanzaban como candidato a la Presidencia al Dr. Guillermo León Valencia, para que sirviera de contrapeso al general-candidato.

Las objeciones de la Iglesia, el silencio de los periódicos (en cumplimiento de un pacto suscrito por ellos para "dejar de circular si por cualquier motivo se les quisiera obligar por el gobierno a determinadas publicaciones, que por razones de ética periodística uno o varios de ellos consideren que no deben aceptar") (7) , el cierre de las fábricas y las huelgas estudiantiles en universidades y colegios de todo el país, precipitaron de tal manera los acontecimientos, que el 10 de mayo de 1957 se anunciaba con júbilo en todo el país: Rojas ha caído. Este nuevo "golpe de opinión" no trajo de inmediato la normalidad en el orden institucional puesto que Rojas fue reemplazado por una Junta Militar de Gobierno (integrada por el Mayor General Gabriel París, Mayor General Deogracias Fonseca, Contralmirante Rubén Piedrahita, Brigadier General Rafael Navas P., Brigadier General Luis E. Ordoñez) hasta cuando, por el voto ciudadano, se eligiera un gobierno civil y quedaran sentadas las bases constitucionales para la paz.

Instalada la Junta Militar, se insertó en el ambiente político un interrogante en relación con el procedimiento que habría de utilizarse para retornar a la normalidad jurídica: "Sin Congreso, cómo se puede reformar la Constitución?"

"Lleras absolvió la pregunta refiriéndonos que, para obviar tal dificultad, unos estudiantes que pedían reformas a la Carta le habían sugerido un Plebiscito" (8).

Se requirió entonces, un año después de la Declaración de Benidorm, un nuevo consenso de los dirigentes de los partidos políticos y del mismo nació el ACUERDO DE SITGES, con el cual terminaba la segunda etapa del diálogo bipartidista ampliando el propósito consignado en la primera:

"La pacífica sublevación de los ciudadanos contra los abusos, violencias y peculados del tirano no han logrado aun que rija la plenitud constitucional, que se suspenda el estado de sitio y se disfrute de una normalidad auténtica, pues la autoridad suprema está en depósito provisional en manos de altos oficiales de las fuerzas armadas, cuyo título precario para ejercerla nace sólo de la aquiescencia del pueblo a la voluntad manifestada por ellos para restablecer el orden jurídico.

"(...)

"Necesitamos los colombianos, ante todo, una política de paz, mejor aún, una política que produzca la paz. Es indispensable que exista un orden constitucional en que cada persona conozca cuáles son sus derechos, cuáles sus obligaciones y cuáles las penas para quienes violen unos y otras. Los partidos están de acuerdo en que el orden sólo puede reposar sobre los preceptos constitucionales, que fueron violados.

"Poner en vigencia la Constitución en su integridad es el primero de nuestros deberes. Del armónico ejercicio de un gobierno controlado por los frenos de sus diversas ramas separadas nacerá la paz y es inútil tratar de obtenerla si no existe un orden jurídico acatado por todos.

"Nadie tiene, sin embargo, autoridad para dictar esas disposiciones que sólo el pueblo ha de ordenar, directamente o por sus representantes.

"(...)

"Por eso pensamos que el procedimiento más rápido y eficaz, y también el más democrático, para salir del caos y dar firme piso al orden constitucional (...) es que tales enmiendas se lleven a la aprobación o rechazo de la opinión pública mediante un plebiscito muy sencillo y concreto, que otorgue al sistema paritario en las corporaciones públicas (...)" (9) .

La propuesta contenida en el Pacto de Sitges de convocar a un plebiscito era viable por múltiples razones, principalmente porque ninguno de quienes lo suscribían ejercía un cargo público dentro del régimen dictatorial y porque no existía un ordenamiento constitucional que restringiera la posibilidad de convocar a la Nación a la participación directa.

1.3 La comisión paritaria de reajuste institucional

Una vez conocido el texto del Acuerdo de Sitges, la Junta Militar de Gobierno procedió a nombrar lo que conoció como la COMISION PARITARIA DE REAJUSTE INSTITUCIONAL (conformada por Alberto Lleras C., Carlos Lleras R., Edgardo Manotas W. y Antonio Rocha, por el partido liberal; Alvaro Gómez Hurtado, Alfredo Araújo G., José Antonio Montalvo y Elías del Hierro, por el partido conservador), cuyas funciones se limitaban a proponer iniciativas de reajuste a la Junta de Gobierno y a estudiar la viabilidad de los proyectos que ésta le presentara. Para que la Comisión de Reajuste, la Iglesia, los gremios, la prensa y los dirigentes de los partidos políticos no vieran amenazados sus anhelos democráticos por un gobierno permanentemente ejercido por una Junta Militar, ésta disolvió la ANAC declarando que carecía por completo de legitimidad y que, por lo tanto, era inexistente y, al mismo tiempo, dispuso que se convocaría a elecciones presidenciales y legislativas para restablecer el orden constitucional en toda la nación.

La Comisión Paritaria analizó entonces las propuestas contenidas en el Pacto de Sitges y presentó a la Junta de Gobierno un proyecto de "consulta plebiscitaria" en el que se reconocía la vigencia de la Constitución de 1886 con las reformas introducidas hasta 1947, pero se imprimían al mismo tiempo algunas enmiendas importantes:

- El derecho al sufragio para las mujeres.
- Se reconocía legitimidad política a los dos partidos tradicionales únicamente y sólo a ellos se les daba plena participación en la dirección

de los destinos del país, estableciendo que en la estructura de las corporaciones públicas intervendrían en iguales condiciones, sin que se pudiera elegir más de la mitad de los representantes de cada partido. Pero esta equitativa participación no se limitó al cuerpo legislativo sino que, por el contrario, se establecía que el Presidente de la República, al organizar su gabinete ministerial estaba obligado a dar representación a los dos partidos políticos en la misma proporción adicionalmente, la Junta Militar de Gobierno incluyó dos reformas importantes; una en relación con la administración de justicia (el carácter vitalicio de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y el sistema de la cooperación como mecanismo para su designación) y otra en relación con el Presupuesto (el 10% del Presupuesto Nacional debía destinarse, en adelante, a la educación).

Como la Corte Suprema aun estaba funcionando, la Junta Militar sometió a su control los decretos por medio de los cuales se había convocado al plebiscito. Resultado de este control fue una ambigua jurisprudencia en la que la Corte concluyó que carecía de competencia para ejercer "la guarda de la integridad de la Constitución" sobre los decretos expedidos por la Junta Militar de Gobierno arguyendo que:

"El derecho para convocar al pueblo para que apruebe o impruebe la reforma, no lo deriva propiamente de todas las normas consignadas en la Carta, sino del poder mismo de la revolución, del estado de necesidad en que ella se halla de hacer tal reforma y del ejercicio de la soberanía latente en el pueblo como voluntad constituyente" (10).

Pero es que, careciendo el país de una base jurídica sólida, la convocatoria que hacía la Junta Militar acudiendo a la institución del plebiscito para aprobar la reforma constitucional no encontraba su fundamento simplemente en el estado de necesidad ni en la revolución (si es que esa denominación puede dársele a los hechos que antecedieron a la caída de Rojas) sino que, como lo señala Luis Carlos Sáchica, "se trataba de una restauración del orden constitucional" porque "ese era precisamente el motivo central invocado por la Junta para llamar al pueblo a que reanudara la legalidad interrumpida".

Finalmente, la Junta de Gobierno disolvió la "Corte de Rojas" y nombró la Corte interina, accediendo en ello a las peticiones de la Comi-

sión Paritaria de Reajuste Institucional.

1.4 Los efectos: El Frente Nacional

El objetivo del Frente Nacional, y así quedó establecido en el artículo 4o. del acto plebiscitario de 1957, era conceder la dirección del país a los partidos liberal y conservador mediante su participación, en iguales proporciones, en el Congreso, en las Asambleas departamentales, en los Concejos, en los Ministerios, respetando en lo posible la carrera administrativa, por espacio de diez y seis (16) años.

La Presidencia de la República se alternaría entre los dos partidos de tal manera que a cada uno correspondiera un período de cuatro (4) años en el mandato. Se calculaba entonces que para 1968 habría retornado al país la normalidad institucional, después de haber acudido al entendimiento político de los partidos tradicionales (aun a riesgo de dejar por fuera a otros movimientos políticos que se abrían campo tímidamente en la organización del país como, para citar un ejemplo, el MRL) y, en consecuencia, en el mismo acto plebiscitario se concibió el mecanismo que serviría para llevar a cabo "el desmonte del Frente Nacional. Con razón se ha dicho que el Acto Legislativo de 1957 no fue una reforma jurídica y constitucional sino una reforma esencialmente política. Y es que ese esquema de gobierno compartido puso en suspenso y, por qué no decirlo, retrasó notablemente la estructura política de nuestro país en aras de lograr un tiempo de paz, una tregua para la lucha entre el liberalismo y el conservatismo por el poder. O, como lo analizó Luis Carlos Sáchica:

"El plebiscito se redujo a una fórmula electoral, a un pacto político de reparto equitativo del aparato del poder del estado entre liberales y conservadores" (11).

En el seno del Frente Nacional surgieron, como es lógico, contratiempos que no se habían previsto en ninguno de los pactos políticos porque, si bien es cierto que el Plebiscito del '57 se planeó para retornar a la normalidad constitucional, también lo es que Colombia seguía atravesando por un crítico período de desempleo, analfabetismo, desnutrición y violencia; por otra parte, la cohesión política interna no era -como se pretendía- muy sólida y, por el contrario, el MRL cada vez ejercía una mayor oposición al Frente Nacional (tanto, que hoy se cuenta con orgullo que Alfonso López presentó su nombre para las elecciones, cuando correspondía al partido conservador estar a la cabeza del gobierno).

A pesar de estos roces, el Frente Nacional se mantuvo; pero, su desmonte no fue (como se había previsto en 1957) automático e inmediato: se aplicó la fórmula consagrada en el plebiscito para que la participación en las corporaciones públicas se fijara según la proporción obtenida por cada movimiento en las elecciones; la elección de presidentes no fue más alterna y aunque para el primer mandatario no era ya una obligación al integrar su gabinete ministerial con representantes de ambos partidos equitativamente, se continuó con tal sistema un poco por costumbre y un poco para conservar esa paz que se había logrado - o, al menos, que se creía lograda- con el Frente Nacional.

Puede decirse que el desmonte final del Frente Nacional se logró en 1986, cuando el presidente electo, Virgilio Barco, advirtió a la nación que daría poca representación al partido que le seguía en votos y que no llegaría a ninguna alianza política con él para el manejo de la cosa pública.

Ante esta situación, el partido conservador (o, mejor, el Dr. Misael Pastrana B.) decidió no participar en la mínima proporción que se le ofrecía en los ministerios y, en cambio, se puso al frente de la "oposición reflexiva" para fiscalizar en todo momento la actividad del partido liberal en el ejecutivo.

El balance que podríamos hacer sobre el Plebiscito de 1957 no sería desfavorable del todo: la creación de ese nuevo orden constitucional satisfacía en parte los requerimientos de la nación. Pero, otros han sido los motivos -más jurídicos que políticos- que han volcado al país entero hacia esa retrospectiva que lo ubica en frente del plebiscito del '57: la limitación que el artículo 13 estableció a la capacidad reformadora del Congreso y la aparente -o, quizá real- renuncia del constituyente primario a su facultad de auto-regularse constitucionalmente.

2. EL PLEBISCITO DE 1988

2.1 Una nación que se derrumba

La nación no podía prever, cuando votó el plebiscito de 1957, que la guerrilla se convertiría en una bomba de tiempo que pondría en constante peligro nuestros sistemas político, económico, social y cultural; ni podía prever que el narcotráfico -una institución delincencial desconocida en la Colombia de la época- pondría en jaque a la administración de justicia cada vez que alguno de sus "capos" fuese capturado o, simplemente, sindicado por un delito penal. No podía preverse tampoco que la

economía del país diera ese giro incontrolable que nos ha colocado al lado de los grandes deudores de Latinoamérica ni que la inflación pudiese carcomer - como lo está haciendo- los esfuerzos financieros de toda la nación. Sencillamente, el ambiente de concordia política no lo permitiría. Pero todos los gobiernos, incluso los del Frente Nacional, han debido afrontar críticas situaciones de agotamiento socioeconómico y político y todos se han visto en la necesidad de acudir a los mecanismos de excepción del estado de sitio y de emergencia económica para sofocar las crisis. De todo esto, resulta evidente que, si tuviéramos que graduar los males que nos aquejan, los más graves serían el narcotráfico y la guerrilla. Y es que debido a la acción de estos grupos (y de otros que, abanderando principios de extrema derecha, se han ensañado con los movimientos políticos de izquierda) la violencia en Colombia se ha ido intensificando y ha tomado otros rumbos. El Presidente Belisario Betancur, durante su mandato, creyó encontrar un camino hacia la paz en el diálogo con los movimientos guerrilleros y, para recorrerlo, acudió con frecuencia a amnistías, treguas, acuerdos de paz, etc. Finalmente, el 6 de noviembre de 1985, comprendió la Nación entera que la breve tregua sólo había favorecido a la guerrilla en la medida en que ésta había podido organizarse y armarse para, convirtiéndose en el ejército del narcotráfico, asestar el más duro golpe contra una de nuestras más respetables instituciones. Un desastre natural (que sepultó la población de Armero) ocurrido una semana después de haberse perpetuado el sacrificio de los magistrados del Palacio de Justicia, atrajo la atención de la opinión pública y mermó la intensidad de las críticas que hubieran podido formularse al gobierno de Betancur. Hoy, es claro que el país sabe que el diálogo con la guerrilla -en tanto que ésta no se configure en una agrupación que abandone las armas por las estrategias políticas pacíficas- no puede conducirnos a la paz (prueba de ello es la reacción que se produjo a raíz del secuestro del Dr. Alvaro Gómez Hurtado, el más reciente, cuando en la mayoría de los estamentos sociales y, principalmente, entre los voceros del gobierno, resonaba la frase "el país no puede cometer el mismo error dos veces").

Tanto la actividad de la guerrilla como la del narcotráfico han tenido una seria repercusión en el orden público (el asesinato de Carlos Mauro Hoyos, el secuestro de los Drs. Andrés Pastrana y Alvaro Gómez Hurtado, las emboscadas al ejército colombiano, la matanza de Mejor Esquina, son claros ejemplos de ello), en la economía (los ataques al oleoducto, las presiones del gobierno norteamericano como reacción al narcotráfico, la soslayada actividad de ciertos intermediarios financieros, en-

tre otros), repercusiones que han llevado al gobierno a adoptar medidas tales como las modificaciones a la estructura de la justicia penal militar, los convenios para la represión del narcotráfico, la creación de los juzgados de orden público y de los gobernadores militares, el estatuto antiterrorista, etc., las cuales no han tenido una buena acogida en ciertos sectores de nuestra sociedad.

2.2 Génesis de una reforma constitucional

El temor de los dirigentes que suscribieron el Pacto de Sitges de que después se quisiera alterar la normalidad constitucional que pretendían restablecer, los llevó a buscar una fórmula para prevenir que, cada vez que el gobierno o los partidos, quisieran modificar la Constitución acudieran sin cortapisas al mecanismo del plebiscito. Fue así como se incluyó el texto del artículo 13 en el Acto Plebiscitario del '57, para que formara parte de nuestro orden constitucional:

"En adelante, las reformas constitucionales sólo podrán hacerse en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución".

El artículo 218 establece un procedimiento único y restringido para reformar nuestra Carta Política, el cual ha impedido en múltiples oportunidades que se varíen las disposiciones constitucionales, de tal manera que las variaciones impliquen una delegación de la facultad de reforma que se asignó al Congreso de manera exclusiva en 1957. En 1977, por ejemplo, se previó la posibilidad de designar una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución; en 1979 se hizo otro tanto incluyendo además enmiendas en algunos aspectos entre los que se cuentan el Ministerio Público, el Consejo de Estado y la Administración de Justicia y, en las dos oportunidades quiso sentar la Corte Suprema de Justicia su teoría de que le está vedado al Congreso delegar en un organismo extraño su poder de reforma:

"Le queda prohibido así, expresamente, utilizar el procedimiento que le describe el artículo 218 para establecer uno diverso singularmente facilitado, para que otro haga lo que debe hacer él. Y sólo él" (13).

Las crónicas periodísticas y los editoriales de los principales diarios del país nos dejan entrever que la idea de reformar la constitución utilizando el mecanismo de la Asamblea Constituyente -después de reformar

el 218 de la Constitución-, no provino en primera instancia del Presidente Barco sino de un destacado ciudadano colombiano, uno de los principales opositores a la Asamblea Nacional Constituyente que se pretendía crear con las frustradas reformas de 1977 y 1979; el Dr. Carlos Lleras Restrepo quien, a mediados de 1987, expresó que :

"Ahora es el caso de pensar en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que, naturalmente, tendría que ser hecha por ley (sic) aprobada en dos legislaturas, para, con base en un gran acuerdo patriótico, adoptar las medidas que restablezcan plenamente en Colombia el Estado de Derecho y garanticen su defensa" (14).

La inusitada propuesta del Dr. Lleras desencadenó, como es lógico, una cascada de opiniones más en pro que en contra de la Asamblea Constituyente, lo que llevó a pensar a muchos que, ante la inminencia de un consenso político general, la Corte Suprema cambiaría su posición frente al poder de reforma, que -según la interpretación de la Corte- detenta única y exclusivamente el Congreso.

Sin embargo, es difícil precisar con exactitud cuál hecho o cuál conjunto de hechos, llevó en un momento determinado al Presidente Barco a proponer (o, quizá, a promover) la idea de la convocatoria a un plebiscito para, por este medio, ejecutar el plan de imprimir reformas sustanciales a la estructura institucional del país.

Pese a la polémica que desató la tesis del Dr. Lleras Restrepo, ésta no pasaba de ser más que la opinión de un ciudadano, difundida a través de los medios de comunicación, que invita a la nación a crear una alianza política para que la viabilidad de la reforma constitucional, por intermedio de la Asamblea Constituyente, se hiciera realidad dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente. Pero, cuando los Ministros de Gobierno y de Comunicaciones presentan al Presidente de la República un "extraño documento" (para utilizar el calificativo que le asignó Lleras Restrepo) en el que se plantean los caminos para reformar la Constitución, eliminando o disminuyendo el riesgo de que la Corte le impusiera la barrera infranqueable de su reciente jurisprudencia. Y cuando el Presidente de la República, en su calidad de tal, se dirige al diario El Espectador mediante una "carta" en la que define la propuesta de la convocatoria a un plebiscito (que la Corte no podría declarar inconstitucional porque los actos del constituyente primario, como voluntad soberana, escapan a

cualquier control jurídico); cuando dos hechos como estos suceden, el país no puede menos que pensar que no se trata ya de simples ciudadanos colombianos sino de funcionarios públicos (y de los más altos rangos) que invitan, sin pudor alguno, a violar la Constitución Nacional en una especie de Golpe de Estado disfrazado.

Alfonso Charria Angulo sintetiza las fórmulas que presentaron los señores Ministros a la Nación, así:

"1. Convocar por un acto legislativo a un referéndum para reformar algunos artículos de la Constitución.

"2. Convocar a ese referéndum por ley.

"3. Someter a votación popular la integración, funcionamiento y competencia de una Asamblea Constituyente.

"4. Convocar a un referéndum para derogar el artículo 13 del plebiscito y luego realizar otro referéndum para modificar la Constitución" (15).

El Presidente de la República, acogiéndose a las recomendaciones de los dos Ministros, en la carta enviada a la dirección del El Espectador se pronuncia en favor de la última fórmula, anotando que la misma sería presentada a los ciudadanos en las elecciones del 13 de marzo de 1988 para que ellos

"decidan, mediante papeleta separada, la derogatoria o no del artículo 13 del plebiscito del 1 de diciembre de 1957. Si la respuesta es favorable tendríamos una firme base jurídica y política que nos permitiría entrar sin demora a diseñar y someter de nuevo a la soberana voluntad popular, por los caminos de la justicia social y del progreso, que se corrijan las grandes desigualdades existentes" (16).

El ambicioso proyecto del Dr. Barco no podía prosperar, tal y como fue planteado inicialmente, por varias razones: una, porque la técnica jurídica nos impide asimilar la convocatoria del pueblo como elector con la convocatoria del pueblo como constituyente primario, entre otras cosas, porque sus objetivos y las condiciones sociopolíticas que las justifican son esencialmente distintas; dos, porque ni jurídica ni políticamente

(como cree el Presidente) es viable la posibilidad de convocar un plebiscito, pues la Constitución sólo admite una modalidad reformativa de sus disposiciones, cual es el acto Legislativo tramitado por el constituyente derivado mediante el procedimiento previsto en el artículo 218 de la Carta; tres, porque la estructura institucional de nuestro país está montada sobre el pilar de la democracia representativa antes que sobre la participativa, porque esta última apenas si se está abriendo camino gracias a la reciente reforma constitucional que incluyó la consulta popular para los asuntos que interesan al municipio, mecanismo que aun no se ha puesto en práctica; finalmente, y desde otro punto de vista, porque el país no está preparado -o, mejor, educado- para decidir sobre algo de tan trascendental importancia como es la reforma Constitucional.

2.3 El Acuerdo de la Casa de Nariño

El Dr. Misael Pastrana Borrero, en representación del ahora llamado Partido Social Conservador, manifestó su adhesión a la propuesta del Dr. Barco, reservándose la posibilidad de retirar su apoyo en tanto no se cambiara la fecha prevista para realizar el plebiscito:

"1) El conservatismo es partidario del diálogo con el Gobierno y le ofrece su respaldo en estos momentos de crisis.

2) El partido está en contra de cualquier medida de excepción que se piense adoptar para el 13 de marzo, porque es una interferencia al proceso constitucional en marcha. Por tanto, se abstiene de votar el plebiscito y se podría romper el diálogo nacional.

3) Hay entera disposición de dialogar sobre el tema, a discutir mecanismos, a revisar fórmulas que conduzcan a la vía más expedita, pero después del 13 de marzo" (17).

En síntesis, el partido social conservador, a través de su vocero, obstruía el naciente proceso plebiscitario no porque el mismo fuese jurídicamente ilegítimo sino porque amenazaba con ser una interferencia inaceptable en la elección popular de alcaldes. A partir de este momento se inicia un largo proceso de ofertas y contraofertas para tratar de definir una fecha distinta a la inicialmente propuesta. Finalmente, se llegó a un convenio entre el Presidente Barco y la cabeza de la oposición "reflexiva" para llevar a cabo una fórmula de aparente consenso nacional, con-

signada en el llamado ACUERDO DE LA CASA DE NARIÑO cuyo texto, en algunos apartes, es como sigue :

"Conscientes del hondo clamor popular en favor de las reformas institucionales que el país necesita con urgencia (...) hemos convenido en convocar al pueblo colombiano para que, por medio de un referéndum, exprese su voluntad sobre la reforma constitucional que se elaborará en conformidad con el siguiente procedimiento, con el cual nos comprometemos :

1. En la semana del 22 de febrero se creará una Comisión Preparatoria del Proceso de Reajuste Institucional que por este acuerdo se pone en marcha (...)

2. El gobierno convocará al Congreso Nacional a sesiones extraordinarias (...) para :

a) Elegir los miembros de la Comisión de Reajuste Institucional.

b) Estudiar y aprobar la convocatoria al pueblo colombiano a un referéndum para el 9 de octubre de 1988, al cual se someterá el resultado del trabajo de la Comisión de Reajuste Institucional. Los partidos Liberal y Social Conservador se comprometen a votarla afirmativamente.

(...)

3. La Comisión de Reajuste Institucional se instalará el 2 de mayo de 1988 y deberá entregar a más tardar el 16 de septiembre de 1988, el proyecto de reforma constitucional que se someterá a la decisión del pueblo en el referéndum que tendrá lugar el 9 de octubre de 1988" (18).

La periodista María Isabel Rueda al referirse a la acogida que tuvo el Acuerdo, comentó que :

"Con el consenso político, la figura del referéndum adquiere una legitimidad similar a la de una pareja que vive en unión libre y que resuelve casarse por lo civil en Panamá; jurídicamente no vale, pero toda la sociedad juega a que sí" (19).

La periodista tenía razón, en cierta forma, puesto que el Acuerdo le daba una especie de realce ante la opinión pública a las intenciones del Pre-

sidente Barco. Sin embargo, el hecho de consenso político no confería legitimidad suficiente ni al Acuerdo ni a la iniciativa del plebiscito, porque por encima de la voluntad política de los partidos siempre están la Constitución y las leyes. Y como no existe ninguna disposición constitucional que faculte al Presidente para convocar plebiscitos, el Acuerdo de la Casa de Nariño tenía que invocar como fundamento de su legitimidad, el estado de necesidad que en otros tiempos, erróneamente, invocara la Corte Suprema de Justicia para justificar el plebiscito de 1957. Después de allegar tales argumentos, el Presidente Barco y el expresidente Pastrana convienen en convocar al pueblo a un plebiscito para que apruebe o impruebe las reformas constitucionales. Lo menos claro de todo esto es ¿en calidad de qué actuaban quienes en esto convinieron? Asumamos que el Dr. Pastrana representaba al Partido Social Conservador y, en tal caso, probablemente esté en todo el derecho de intentar la derogatoria de las normas constitucionales presentando mecanismos extraños a nuestra carta e, incluso, en el de invitar a todos los demás ciudadanos a que lo acompañen en tan osado despropósito. Pero, adicionalmente, tendríamos que asumir que el Dr. Barco no actuaba como Presidente de la República sino que se había, automáticamente reducido a la calidad de ciudadano común. No de otra manera puede entenderse cómo el Presidente se ha atrevido a actuar en contra de disposiciones que expresamente establecen que en un Estado de Derecho -como sentimos que es el nuestro- las funciones públicas deben ejercerse necesariamente dentro de los límites del ordenamiento jurídico y que, en consecuencia, los funcionarios públicos serán responsables no solo por la infracción de la constitución y las leyes sino además por la extralimitación de sus funciones. O podríamos pensar que el Dr. Barco estaba actuando como Presidente de la República y en representación del gobierno (así, faltaría de todos modos la intervención activa del ministro o jefe de departamento administrativo respectivo para que se conformara el gobierno, según el artículo 57 de la C. N.); a raíz de esta interpretación, resulta que no podemos definir jurídicamente la posición del Dr. Pastrana en la expedición de este acto. Pero, sin tener en cuenta estas consideraciones, convinieron en convocar al pueblo para que, mediante la figura del referéndum, votaran la reforma constitucional; al hacerlo, violaron flagrantemente la constitución porque ésta no sólo no consagra la posibilidad de realizar plebiscitos sino que expresamente los prohíbe, al tiempo que prohíbe todo mecanismo distinto al consagrado en su artículo 218, para reformarla. El solo hecho de presentar a la opinión pública un procedimiento diseñado para reformar la Carta, implica ya una reforma a la misma representada por su desconocimiento. Es decir, quienes suscribían el Acuerdo de la Casa de Nariño no

habían hecho otra cosa que anunciar un golpe contra el Estado de Derecho el que, bajo la fachada de un acuerdo político, parecía ser aceptado por la mayoría de los colombianos. Ni siquiera al Congreso le daban la oportunidad de pronunciarse en contra del plebiscito: sería convocado para que, en sesiones extraordinarias (aunque la Carta establece que las reformas constitucionales deberán discutirse en dos legislaturas ordinarias), analizara y Aprobara la convocatoria al referéndum. Alfonso Charria A., en relación con esta cláusula del Acuerdo, anota que:

"Es desconocer que el Congreso Nacional es una rama independiente del poder público que, aunque obligada a colaborar armónicamente con las otras dos, no lo está a acompañarla en las violaciones de la Constitución Política" (20).

Finalmente, nos quedan por analizar, de este Acuerdo, los siguientes puntos: uno, su naturaleza jurídica y, dos, su control jurisdiccional. En cuanto al primero, es claro que el acuerdo suscrito por los Drs. Barco y Pastrana es totalmente ajeno a nuestra estructura jurídica puesto que no cabe dentro de la clasificación general de los actos del ejecutivo colombiano. Todo lo más que podría representar esta alianza es la -también inconstitucional- intervención del presidente en actividades políticas. En cuanto al segundo, esto es, al control jurisdiccional, podemos decir que el Presidente optó por el Acuerdo y la Convocatoria al plebiscito, precisamente porque sabía que los dos actos escapaban a cualquier control judicial. El Consejo de Estado, como veremos más adelante, no quiso mantenerse al margen de ese Acuerdo y decidió poner coto al disfrazado golpe de Estado suspendiendo en prevención el Acuerdo de la Casa de Nariño.

2.4 El objeto del plebiscito

Aunque tanto el comunicado de los Ministros de Gobierno y Comunicaciones, como la propuesta inicial del Dr. Barco y el posterior Acuerdo de la Casa de Nariño, ponían de manifiesto la necesidad inaplazable de introducir una reforma al orden institucional del país en todos sus niveles, la ambigüedad de los tres textos no podía disimularse, ya que ninguno de ellos daba claridad sobre las materias objeto de la reforma. Y si de lo que se trataba era de pasar por encima del ordenamiento jurídico vigente sin tener en cuenta ninguna consideración, el país tenía derecho a conocer cuáles habrían de ser, específicamente, los temas que serían reformados mediante el plebiscito.

Después de un largo período de simples especulaciones, la opinión pública pudo conocer el temario que se discutía en el seno de la Comisión Preparatoria del Proceso de Reajuste institucional. Para facilitar su estudio, he creído conveniente agrupar las propuestas de una manera sistemática según los temas genéricos que se pretenden reformar:

- **El preámbulo de la Constitución:** Se pretende establecer que la Constitución es la norma Suprema del ordenamiento jurídico y el fundamento de la unidad nacional. En consecuencia, el objetivo es suprimir la declaración según la cual "Dios es la fuente Suprema de toda autoridad" y que la religión católica no sea ya la religión oficial de los colombianos. En realidad, el hecho de querer consignar constitucionalmente la separación Estado-Iglesia no constituye una innovación tal que justifique el incumplimiento de nuestra Carta fundamental, porque modificar en tal sentido el preámbulo de la Constitución no restablece el orden institucional aparentemente perdido.
- **La soberanía:** Según el proyecto de reforma, la soberanía no reside esencialmente en la NACIÓN sino en EL PUEBLO y éste la puede ejercer directamente (mediante plebiscitos, referéndum, consultas, etc.) o a través de sus representantes democráticamente elegidos. El Dr. Carlos Lleras Restrepo, al referirse específicamente a este punto del proyecto, manifestó que:

"Cambiar la palabra 'Nación' por la de 'Pueblo' tiene ese tinte ligeramente demagógico que todos hemos empleado en nuestras intervenciones públicas. Quizá al proponerla recordó el Presidente Barco algo que él suele relatar con agrado: su adhesión de joven rico al Dr. Gaitán" (21).

Se ha dicho que esta variación sirve para restarle rigidez al artículo 13 del Prebiscito de 1957, para que el mecanismo de la participación directa de los ciudadanos puede aplicarse al campo de las reformas constitucionales.

- **Las relaciones entre las ramas del poder:** Las reformas en este punto están encaminadas a establecer el sistema parlamentario mediante una redistribución de las competencias entre el ejecutivo y el legislativo. Por otra parte, busca la extensión de la elección mediante voto ciudadano a otros funcionarios públicos como son, por ejemplo, el Procurador General, los gobernadores, el vicepresidente de la

República (figura que se crea para que haya una armonía con el sistema parlamentario). Se concede el derecho, radicado en los electores, de revocar el "mandato" que han conferido a los elegidos cuando éstos no cumplan sus cometidos, unidos a la obligación de los elegidos de rendir cuentas de sus gestiones (pero, los integrantes de la Comisión parecen olvidar que un principio básico que ha sostenido en pie nuestra democracia es, precisamente, el consagrado en el artículo 179 de la C. N. en los siguientes términos: "El que sufraga o elige no impone obligaciones ni confiere mandato al funcionario electo". Pero, en fin, al parecer se trata es de desconocer en su totalidad la Constitución vigente). Se recrea el funcionamiento del Congreso estableciendo dos períodos ordinarios durante el año; concediendo al Congreso la facultad de reunirse por iniciativa propia en sesiones extraordinarias; regulando sesiones especiales para todo lo relacionado con el presupuesto; diseñando una especie de control político de los actos del ejecutivo representado por el voto de censura y la moción de observaciones. Se crea el cargo de FISCAL GENERAL DE LA NACION, con la importantísima función de investigar los delitos y de asumir una actitud acusadora en frente de los responsables (en otras palabras, es introducir en nuestra decadente estructura procesal el sistema inquisitivo de corte Anglosajón). Se crea la Corte Constitucional para que, ante ella, se ventilen las demandas sobre la constitucionalidad de las leyes; se plantea la creación del Consejo Superior de la judicatura para que vigile la carrera judicial y conozca de las faltas disciplinarias de magistrados y jueces, fiscales y abogados.

- **Los estados de excepción:** En cuanto se refiere al ESTADO DE SITIO, la reforma está dirigida a graduarlo en tres (3) estadios, para controlar su uso: el Estado de Alarma -durante el cual sólo se pueden adoptar medidas de policía-; el Estado de Conmoción Interna -para conjurar las crisis que pongan en peligro el orden institucional- y el Estado de Sitio -previsto para cuando el país se encuentre en un eminente peligro de agresión exterior o ante una situación de guerra con otro Estado. En cuanto al ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, la innovación consiste en establecer, expresamente, que el presidente puede decretar contribuciones, pero solo de carácter temporal y durante el Estado de excepción.
- **Los derechos y garantías y los deberes de los ciudadanos:** Establece que la dignidad humana es un principio inviolable y, por lo tanto, se proscribela tortura (como si antes se hubiese permitido) e in-

corpora en la Constitución la Convención Americana sobre Derechos humanos. Se consagran constitucionalmente derechos que no merecían tal categoría y que, en su mayoría, habían sido ya reconocidos plenamente por disposiciones legales, por acuerdos, etc., como son, por ejemplo, el derecho a la creatividad y al deporte, a los beneficios de la cultura, al descanso, a constituir y defender una familia. Paralelamente, se efectúan importantes innovaciones en cuanto se refiere a la administración de justicia frente a los derechos de los ciudadanos como son: la posibilidad de exigir indemnización cuando la condena se basa en un error judicial, el derecho a oponer resistencia ante la detención arbitraria y la reducción, a solo 72 horas, de la detención sin orden judicial previa. Sin embargo, es claro que todas estas iniciativas podían regularse mediante ley.

- **La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas:** Es una modificación que parece tener como objetivo el logro de la justicia social, tan anhelada por los sindicatos de trabajadores. En relación con ésta, es opinión generalizada, que no es un tema que deba tratarse en una Constitución política sino que, más bien, hace parte de una reforma laboral que puede evacuarse mediante ley.

2.5 El Consejo de Estado

Cuando se lanzó la idea de convocar a un plebiscito para reformar la Constitución, el Presidente tenía la esperanza de que el mismo escaparía a todo tipo de control jurisdiccional. Pero no se tomó en consideración la amenaza que representaba, para la futura reforma, el Consejo de Estado no tanto en cuanto se refiere con el plebiscito mismo (porque, con sobrada razón, ya la Corte Suprema había establecido que no era susceptible de confrontación con un ordenamiento jurídico), sino en cuanto al Acuerdo por medio del cual el Presidente de la República y los partidos políticos se autofacultaban para convocar al pueblo colombiano a un plebiscito para que aprobara o rechazara la reforma constitucional que se le propusiera. Por eso, cuando el 4 de abril de 1988 el Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Guillermo Benavides Melo, suspendió en prevención el ACUERDO DE LA CASA DE NARIÑO todas las esperanzas de reformar la constitución se derrumbaron y la iniciativa quedó flotando en el limbo. Aunque el Consejo de Estado inadmitió la demanda por medio de la cual se solicitaba la declaración de la nulidad del Acuerdo, se refirió a la posibilidad de suspenderlo en prevención después de justificar su sometimiento a este control.

En primer lugar, señala el Consejo de Estado que el Acuerdo configura un acto administrativo (pero no dá claridad esta Corporación sobre si se trata de un acto administrativo propiamente dicho o de una operación administrativa o de una vía de hecho o de un acto político o de gobierno). Y es que no podía excluir la posibilidad de que se tratase de un acto administrativo porque, de hacerlo, estaría admitiendo que carece de competencia para ejercer control alguno sobre él (por tratarse de una actuación por medio de la cual el Presidente de la República intervenía en política, quedaba de todos modos abierta la brecha para que el primer mandatario fuese denunciado ante el Procurador General de la República). Pero, en segundo lugar, el Consejo de Estado rechaza la tesis de que el Presidente hubiese actuado en representación del Partido Liberal y que el Dr. Pastrana lo hiciera como representante del Social Conservador, arguyendo que ni el uno ni el otro tenían, según las exigencias legales al respecto, la calidad de personeros de sus respectivos partidos y que el hecho de que el Presidente (el gobierno, según la corrección que hace esta Corporación) hubiese expedido un acto en el que participó un particular no le restaba al mismo la calidad de administrativo ni implicaba que el Presidente hubiese renunciado a su calidad de jefe del gobierno. En tercer lugar, y habiendo dejado por sentado que se trataba de un acto administrativo, considera que cuando el Presidente -en cumplimiento del Acuerdo de la Casa de Nariño- creó la comisión Preparatoria del Proceso de Reajuste Institucional, convocó al Congreso a sesiones extraordinarias, facultó a éste para integrar la Comisión, según el procedimiento que en el acuerdo se consagraba, el Presidente actuaba en nombre del gobierno y en el ejercicio de sus funciones expidiendo un acto que, por prever las conductas antes enumeradas, era PREPARATORIO y no definitivo, como se alegaba en la demanda. Teniendo en cuenta consideraciones como éstas, el Consejo de Estado entró a decidir sobre la suspensión diciendo que :

"Conforme a su texto (al del Acuerdo de la Casa de Nariño) el mismo establece un procedimiento dirigido única y exclusivamente a la celebración de un referéndum, a través del cual el pueblo colombiano exprese su voluntad y decida sobre el proyecto de reforma constitucional que se le someterá. Ese referéndum es inconstitucional. La Carta Fundamental únicamente puede ser reformada de la manera como ella misma, de modo preciso, determina en su canón 218, en armonía con el artículo 13 del plebiscito de 1957.

"No cabe, pues, traer argumento alguno acerca de la forma como pudiera usarse válidamente para producir reformas a la Superley por procedimientos diversos al que trata el citado artículo 218, así fuere alegando las situaciones gravísimas sobre las que atraviesa dolorosamente la Patria, pues el desiderátum es: o se acata o no se acata el Estado de Derecho en nombre del cual se desempeñan las funciones públicas y cuyos postulados se protesta defender desde el instante mismo en que se accede a ellas. (...) "Mas no le es posible (al gobierno) jurídicamente realizar todas esas conductas con fines no contemplados en la Carta, es decir, violando sus disposiciones, porque en ese caso su comportamiento a través de los actos administrativos que tales fines inconstitucionales persigan deberá ser anulado o suspendido por la jurisdicción en lo contencioso administrativo" (22).

Como puede verse, la providencia del Consejo de Estado está llena de imprecisiones, pero fue la única capaz de poner coto al intento de Golpe de Estado que, con descarado disimulo, estaban llevando a cabo el Presidente de la República y los representantes de los partidos políticos con el "aparente" consentimiento de todos los colombianos.

3. UNA NUEVA OPCION: EL CONGRESO

Después de la suspensión del Acuerdo de la Casa de Nariño, la iniciativa de reformar la Constitución acudiendo al plebiscito (que, de pronto, había pasado a llamarse referéndum) quedó estancada, pero a su alrededor seguían circulando nuevas ideas que, buscando evadir el control jurisdiccional, se mantenían dentro de los límites del ordenamiento jurídico vigente. Una de esas ideas era apadrinada por el Dr. Alfonso López M. y consistía en acudir a la Consulta Popular, prevista expresamente por la Constitución gracias a la reforma de 1986, para someter a decisión de los habitantes del municipio la enmienda a la Carta Fundamental. El Dr. López defendía la viabilidad de la "sombrija jurídica" sosteniendo que la reforma constitucional era un asunto que indudablemente interesaba a todos los ciudadanos de cada municipio y que, en consecuencia, podía acudirse a la Consulta Popular. Este arriesgado proyecto no llegó a desatar la polémica que se creía desataría. Mientras tanto, llegaba el 20 de julio y se inauguraban las sesiones del Congreso en su legislatura ordinaria. Como ya todas las vías más seguras y expeditas parecían haber sido bloqueadas, tanto el Gobierno como los partidos políticos tuvieron que resignarse con presentar diversos proyectos de reforma constitucional pa-

ra que los mismos fuesen discutidos y decididos por el único organismo jurídicamente facultado para hacerlo y mediante el único procedimiento idóneo según las previsiones de la Carta Política: el Congreso de la República y el artículo 218.

Los proyectos han sido, en su mayoría, redactados con base en el Acto Legislativo No. 1 de 1979 y en el proyecto presentado por la Comisión Preparatoria del proceso de Reajuste Institucional. Los temas, analizados en este estudio en apartes anteriores, no han variado en su esencia.

CONCLUSIONES

He podido establecer, a través de este estudio, mi posición frente al proceso político que precedió a lo que hoy se tramita como un proyecto de Acto Legislativo ante el Congreso de la República. Y, a medida que transcurría el análisis de ese proceso, se iban desprendiendo corolarios que nos indican que el llamado "Proceso de Reajuste Institucional" no era ni podía ser jurídica y políticamente legítimo. Puedo esbozarlos diciendo:

Que si bien es cierto que la situación actual del país es probablemente mucho más grave que la que se vivía en los umbrales del plebiscito de 1957, también es cierto que ahora existe un ordenamiento constitucional, que no ha dejado de estar en vigencia, que establece un procedimiento único y restringido para su reforma (lo que no ocurría en 1957). Que cualquier intento de introducir modificaciones a la Constitución, desconociendo el mecanismo que ella consagra, no es otra cosa que un golpe al Estado de Derecho, así se esconda bajo el disfraz de un consenso político nacional. Que la magnitud de los problemas por los que atraviesa una Nación en un momento de su historia, no puede justificar el desconocimiento de las normas jurídicas vigentes y, si se desconocen, se estará creando un nuevo marco institucional dentro del cual tendrán que moverse todos y cada uno de los estamentos que conforman el poder público. Que cada vez que un funcionario público celebre alianza con un partido político o con sus representantes y en las mismas se pretenda comprometer la voluntad de toda la colectividad, con miras al reconocimiento de una actividad ideológica determinada, se hará acreedor a las sanciones que la esfera jurídica del país le impone.

NOTAS

- (1) CHARRIA ANGULO, Alfonso. Plebiscito, Referéndum o Dictadura? Nomos. 1988. Bogotá.
- (2) TELLEZ, Hernando. "Jorge Eliécer Gaitán", en EL TIEMPO, Mayo 9 de 1948, Bogotá.
- (3) ALZATE AVENDAÑO, Gilberto. "El 9 de Abril" en LA PATRIA, Abril 9 de 1954.
- (4) CHARRIA ANGULO, Alfonso. Op.cit. p. 34
- (5) VASQUEZ-COBO CARRIZOSA, Camilo. El Frente Nacional, en su Origen y Desarrollo. Memorias. Propatria, Cali.
- (6) GOMEZ, Lauriano y Otro. "Acuerdo de Benidorm", citado por VASQUEZ CARRIZOSA, Camilo. Op.cit. p. 163.
- (7) GIRALDO LONDOÑO, Pedronel. Don Fernando. Granamérica, Medellín, 1963.
- (8) VASQUEZ CARRIZOSA, Camilo. Op.cit. p. 274
- (9) Ibidem, p. 317
- (10) CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 28 de noviembre de 1957, citada por LUIS CARLOS SACHICA.
- (11) SACHICA APONTE, Luis Carlos. Reforma Constitucional y Constituyente. El Foro de la Justicia. Bogotá 1982.
- (12) Ibidem.
- (13) CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 3 de agosto de 1987. Foro Colombiano.
- (14) LLERAS RESTREPO, Carlos. Asamblea Constituyente, en EL TIEMPO, julio 5 de 1987.
- (15) CARRIA ANGULO, Alfonso. Op.cit. p. 85.

- (16) BARCO VARGAS, Virgilio. Citado por Charria Angulo. Op.cit. p. 87.
- (17) PASTRANA B. Misael. En EL TIEMPO 11 de febrero de 1988, Bogotá.
- (18) ACUERDO DE LA CASA DE NARIÑO. en EL TIEMPO, 11 de febrero de 1988, Bogotá.
- (19) RUEDA, Maria Isabel. "protanonistas y Protagonismo" en Revista Semana, marzo 1 de 1988, Bogotá.
- (20) CHARRIA ANGULO, Alfonso. Op.cit. p. 111
- (21) LLERAS RESTREPO, Carlos. "La Reforma Constitucional", en Notas Editoriales, Revista Nueva Frontera, No. 676, Bogotá,
- (22) CONSEJO DE ESTADO. Auto del 4 de Abril de 1988, Jurisprudencia y Doctrina, No. 197, mayo de 1988, Bogotá.