CONSTITUCION Y DESINSTITUCIONALIZACION

*Por: ADOLFO RODRIGUEZ BERNAL**

Con ocasión de los actos conmemorativos del Centenario de la Constitución, observamos tres manifestaciones bien definidas: 1. Eticamente, el elogio de la tradición democrática del pueblo colombiano; 2. Empíricamente una preocupante disolución política, y 3. En la acción gubernamental, la prevalencia del régimen de excepción como garantía de estabilidad política.

1. En efecto, se afirma que Colombia es uno de los países con mayor tradición republicana y democrática en América Latina. La nación existe ante todo, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, es la ley misma. "... El gobierno no ejerce un poder real sino en tanto que es constitucional; no es legal sino en tanto que es fiel a las leyes que le han sido impuestas. La voluntad nacional, por el contrario, no tiene necesidad sino de su realidad para ser siempre legal; ella es el origen de toda legalidad"[1].

Tal predicamento válido formalmente, oculta los procesos políticos llevando las más de las veces, a presentar el modelo constitucional como la esencia de la realidad política nacional. Es decir, la Constitución considerada como proyecto político, modelo lógico, ahistórico, artificial sin fundamento real, no como punto de referencia en el proceso de conocimiento de nuestra realidad.

Es así que para muchos será inexplicable la intermitente inestabilidad política característica de nuestro país, desde la famosa acta de independencia. Veamos:

Entre 1810 y 1815 se redactan diez (10) Constituciones Provinciales y se producen tres (3) Reformas Constitucionales.

Las diez (10) Constituciones coinciden en señalar como prioritario, declaraciones de principios: derechos del hombre y del ciudadano, instrucción pública, formas del gobierno, ramas del poder (ejecutivo, legislativo, judicial), tribunales de justicia y apelación, fuerzas armadas y tesoro nacional. Con frecuencia median preocupaciones sobre la religión, la residencia, las elecciones, el representante al congreso de provincias y al Senado, funciones del teniente gobernador y prevenciones sobre el poder judicial.

---

* Profesor Asociado ESAP. Sociólogo-abogado. Profesor de Pre y Posgrado de la ESAP, Universidades Nacional, Distrital, Externado y Libre de Colombia. Subdirector de Posgrado de la ESAP.

[1] Sieyés, citado por Peláez, Carlos. "El Estado de Derecho y Estado de Sitio". Ed. Temis. Bogotá, 1955.

Aparecen 26 temas con cierta singularidad entre los que se destacan: gobernadores y sus facultades, elecciones primarias y secundarias, municipalidades y alcaldías, tribunales superiores de guerra, imprenta y convención general de poderes.

Entre 1819 y 1830, imperio de la Gran Colombia, se expidieron tres (3) Constituciones, una (1) Reforma Constitucional y una (1) Constitución transitoria en 1828. En ellas se enfatiza sobre la organización nacional: Nación y derechos de los ciudadanos, territorio y formas de gobierno, organización interior de la república, ramas del poder público (ejecutivo, legislativo, judicial), cantones, departamentos y provincias; con menor frecuencia se trata sobre: asambleas parroquiales y electorales, consejo de gobierno, cortes, juzgados y doce (12) temas singulares.

En el período comprendido entre 1831 y 1858, se desarrolla la Nueva Granada y finalmente la Confederación Granadina con seis (6) Constituciones y tres (3) reformas que insisten en la territorialidad y las formas de gobierno, en las ramas del poder público, en la formación de las leyes y la Reforma Constitucional; con frecuencia media aparecen mencionadas las asambleas parroquiales y electorales, así como ocho (8) temas singulares: gobierno de la confederación, régimen municipal, Consejo de Estado y funcionarios públicos.

Igualmente, se produce una situación coyuntural, la revolución de medio siglo, de carácter anticolonial (1850), con hondas repercusiones en la consolidación de modelos políticos alternativos, que en adelante orientarán el destino del país. El desarrollo de la artesanía, la industria y el comercio requieren la destrucción de las relaciones coloniales aún dominantes, opuestas al desarrollo del país, pues se carece aún de una fuerte burguesía anticolonial que lidere su transformación, por tanto, se diseñan nuevos proyectos y estrategias que permitan a los partidos nacientes la orientación de su acción política. Sobre este aspecto volveremos adelante en el presente escrito.

Entre 1861 y 1886, período conocido como el de los Estados Unidos de Colombia, se establecieron cuatro (4) Constituciones y dos (2) Reformas, bajo el imperio del federalismo, cuyas preocupaciones básicas eran: elecciones, derechos y garantías individuales, congreso de la unión y relaciones internacionales, ramas del poder público, Corte Suprema de Justicia, Tesoro Nacional y Reforma Constitucional, con frecuencia media aparecían: fuerza pública, convención nacional, ministros y territorialidad. En este período prevalece el federalismo como proyecto político.

Surgimiento de un nuevo proyecto político: La Constitución de 1886. El desarrollo nacional en el período anterior, la crisis de la Constitución de Rionegro de 1863, las guerras y conmociones sociales en Cundinamarca, Cauca y Panamá (1864-1866), golpe de estado del General Mosquera y la contrarrevolución del General Acosta (1866-1868), revolución en Cundinamarca y Panamá (1868-1870), revoluciones en Boyacá y agitación en Panamá (1870-1874), movimientos y agitaciones en toda la República (1874-1876), la guerra civil general (1876-1878), nuevos trastornos en Panamá, Antioquia, Cauca, Magdalena y Tolima, sirven de escenario al nuevo estatuto constitucional y a su establecimiento a través de "La Regeneración" dando paso a una nueva era en la evolución constitucional de país. Este movimiento se presenta como proyecto de racionalización del Estado colombiano y conduce al establecimiento de la Constitución de 1866.

A propósito de esta nueva adopción constitucional Diego Montaña Cuellar expresa: "A imagen y semejanza de la Restauración Monárquica que se había impuesto España en 1874, el señor Caro construyó en Colombia en 1886, el régimen denominado 'La Regeneración', planteado por un emigrante del radicalismo, el Dr. Rafael Núñez, como remedio para corregir los excesos disolventes del individualismo político y jurídico y de libre cambio económico.

El señor Caro fue ideólogo y supremo arquitecto de este sistema que no corrigió ninguno de los errores económicos del radicalismo, sino que agudizó y consolidó el arte de escamotear la soberanía popular característica del régimen representativo a que se viene jugando en Colombia desde la fundación de la República.

'La Regeneración' del señor Caro, no es el clasicismo, sino la Edad Media transfigurada, escolástica, tocada de poesía latina. Los caracteres nacionales en proceso de formación son desdibujados por un clasicismo afectado. En la elevada y distante planicie de Bogotá, forma el señor Caro, un cenáculo de sabios que siguen apasionadamente la vida española de 'La Restauración'. Las polémicas de Meléndez y Pelayo en defensa de los ortodoxos españoles, se reflejan ardientemente en las publicaciones literarias del círculo del señor Caro. A través de Caro, los reaccionarios de Colombia adulan a Meléndez y Pelayo y obtienen de él magnánimos conceptos sobre sus obras literarias de poetas y gramáticos, que les permiten elevarsen en el escenario nacional a los más altos planos de la notoriedad política. Era el tiempo en que los poetas y gramáticos dominaban la escena nacional. El señor Caro había llegado a la vicepresidencia de la República y ejercía la primera Magistratura del país. Había dos naciones; la de los gramáticos y la real, sin vínculo alguno entre ellas. La Nación real pugnaba por desarrollar el espíritu de la independencia y la fuerza indoamericana. Los gramáticos constituían una aristocracia formada a expensas de la burocracia y su nación tenía por base la Nueva España Monárquica y por fin la erradicación del pasado progresista radical, que desde 1850, aboliendo la esclavitud, luchaba por eliminar las instituciones coloniales y por crear una burquesía que desarrollase las formas de producción capitalista"[2].

Desde la adopción de la Constitución del 86 hasta 1984, se han producido sesenta (60) cambios o reformas, es decir, seis (6) cambios cada 10 años o 0.6 cambios anuales.

Los cambios han versado sobre las siguientes materias: poderes públicos: ejecutivo, atendiendo nombramientos de presidente, vicepresidente, designado, ministro delegatario; legislativo, congreso, senado y cámara; jurisdiccional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado. También sobre el ministerio público, Procuraduría y Contraloría; régimen territorial, departamentos, asambleas, consejos administrativos departamentales, gobernador, municipios, consejos y alcaldes; sobre Reforma Constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y reformas básicas introducidas en 1905, 1910, 1914, 1918, 1932, 1936 y 1945; sobre elecciones, derechos civiles, garantías sociales y relaciones entre la iglesia y el Estado.

Distinguimos en este período tres fases en el proceso de Reforma Constitucional:

1. Reformas Constitucionales de 1886 a 1952, comprende la adopción constitucional, el período de 'La Regeneración' y la crisis institucional agudizada en los años anteriores a 1952.

[2] Montaña Cuellar, Diego. Colombia. "País formal y país real". Ed. Platina, Buenos Aires, 1963.

2. De 1952 a 1957, con las reformas introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente y el lapso de la dictadura militar.

3. De 1957 a 1974, Reforma Plebiscitaria y el retorno a la normalidad institucional con la alternación en el poder de los partidos tradicionales durante el frente nacional.

Recien instaurada la Constitución del 86 y hasta 1903, se libró la guerra civil de los mil días (1889), en la cual los liberales perdieron las armas en su lucha contra "La Regeneración". También se produjo la Independencia de Panamá con el apoyo de los Estados Unidos, muestra inequívoca de la flaqueza de nuestra nacionalidad y confirmación de la amarga experiencia: la soberanía de estos pueblos no descansa en el respaldo popular sino en la garantía que ofrecen las potencias extranjeras.

La derrota del federalismo, el radicalismo con la pérdida de Panamá y la penuria posterior del país, conducen a nuevos ajustes constitucionales y al establecimiento de políticas en orden a racionalizar el Estado e institucionalizar los nuevos factores reales de poder en la Constitución, luchando de esa forma contra la estructura colonial.

En el quinquenio siguiente gobernó el General Reyes (1904-1909) decretando el estado de sitio y declarándose dictador, lapso del cual Sanín Cano manifestaba: "Nunca en la vida de Colombia se llevaron a cabo reformas de tanta trascendencia en tan corto espacio de tiempo como durante la Administración Reyes"[3]. Pues, abocó una serie de reformas en el comercio, la agricultura e industria departamentales, reorganizó las rentas, el banco central, minas de esmeraldas, lazaretos, la hacienda pública, obras públicas y fomento, instrucción pública y beneficiencia, reorganiza el ejército, división territorial y tratados con Estados Unidos, Panamá y Venezuela, las cuales fueron institucionalizadas mediante la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, convocada por el Presidente Reyes para el efecto.

En la década de 1910 a 1920, se presenta cierto auge de la producción cafetera con notables efectos sobre la economía nacional, articulándola, creando condiciones de transformación que fueron aprovechadas por el Gobierno de Pedro Nel Ospina (1922-1926), quien dio un giro significativo a la administración y a la economía nacional. Se ejecutó un plan ambicioso de construcción de ferrocarriles, creación del Banco de la República, y la Contraloría General de la Nación, normalización de relaciones diplomáticas y económicas con los Estados Unidos y expedición de medidas legales sobre banca, moneda y hacienda pública. Contó con divisas procedentes del incremento de las exportaciones cafeteras y de la indemnización por la venta de Panamá, lo que favoreció el surgimiento industrial, ante todo por la coyuntura de sustitución de importaciones a que dio lugar la primera guerra mundial, la crisis del 20 y la depresión de 1929.

En el período de los gobiernos liberales (1930-1946) se proyecta una nueva filosofía política produciendo cambios constitucionales para atender las nuevas circunstancias.

La Reforma Constitucional de 1936, consagró la intervención del Estado en la economía, expidió una reforma tributaria y agraria e introdujo cambios laborales reconociendo el movimiento obrero.

La revolución en marcha dio nuevas respuestas a las necesidades de transforma-

[3] Sanín Cano, Baldomero. "Administración Reyes" (1904-1909). Imprenta Jorge Bridel y Cía. 1909.

ción de la industria, el desarrollo hacia adentro con sustitución de importaciones, afirmando el peso del sector exportador en detrimento de la autonomía del Estado.

Por tal razón Daniel Pecaut, afirma: "En suma, la concepción que se tiene de la sustitución de importaciones es estrecha y excluye un proyecto más amplio de desarrollo. En otros términos los rasgos dominantes que caracterizarán el desarrollo colombiano durante los veinte (20) años siguientes, parten de estos límites: gran autonomía de los empresarios con relación al Estado, autonomía posible en vista de que su actitud no trasciende la industria de bienes de consumo (alimentación, bebidas, textiles, etc.), rechazo radical... a una política de sustitución de importaciones más amplia, actitud que refleja la posición expresada por el sector agroexportador. Esto permite comprender las razones que movieron a la mayoría de los industriales a colocarse al lado de los representantes del sector agroexportador, cuando el Gobierno de Alfonso López trató de romper alguna de estas limitaciones y de incrementar la autonomía del Estado"[4].

En el segundo período de López Pumarejo se completa la Reforma de 1936 con la de 1945: fortalece el ejecutivo, reorganiza el congreso, reforma la administración municipal y crea el Distrito Especial de Bogotá.

En el período denominado de crisis institucional (1947-1957) irrumpe la violencia política, quedando suspendida la Constitución Nacional, con la declaración del estado de sitio y el ascenso del partido conservador al poder.

El Gobierno de Laureno Gómez, intentó reformar la Constitución por medio de una Asamblea Nacional Constituyente, pero fracasó en su intento.

A partir de la Reforma Plebiscitaria de 1957, que introduce nuevas reformas constitucionales, se crea el Frente Nacional vigente hasta 1974, y se introducen los siguientes cambios: las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones, reafirmación hegemónica de los dos partidos tradicionales, establecimiento de la mayoría en 2/3 de los votos para elegir dignatarios a las corporaciones públicas, elección paritaria de los ministros por el Presidente de la República, lo mismo que en las cámaras legislativas, normas sobre carrera administrativa, paridad en la Corte Suprema de Justicia.

La Reforma de 1968, introduce cambios constitucionales en materia de orden público, intervención del Estado, fortalecimiento del ejecutivo, reestructuración del congreso, reorganización departamental y municipal, reforma fiscal y del contencioso-administrativo y acerca del dominio territorial del Estado.

En síntesis, desde las Constituciones provinciales con marcado interés localista y regional, dado el desarrollo desigual del país, surge la necesidad de diseñar estrategias para la defensa y la liberación de las colonias, que vienen a manifestar el conflicto entre las regiones y las tendencias de centralización del poder. En términos de desarrollo, la autonomía regional es requisito esencial, pero en sentido político de defensa nacional, el centralismo es una necesidad inaplazable.

Los hacendados mantienen control sobre las relaciones económicas, políticas y sociales a nivel local, mientras los sectores inicialmente vinculados al comercio exte-

[4] Pecaut, Daniel. Política y Sindicalismo en Colombia. Ed. Carreta, Bogotá. 1973.

rior y posteriormente comprometidos con el desarrollo industrial buscan expandir el mercado interior, propendiendo por la centralización como instrumento básico en ese proceso.

Esta confrontación explica las oscilaciones entre federalismo y centralismo de la Constitución como proyecto político:

1810-1826	Federalismo	16 años
1826-1849	Centralismo	23 años
1849-1886	Federalismo	37 años
1886-1986	Centralismo	100 años

El profesor López de Mesa, afirma: "De aquellas Constituciones, dos representan los extremos límites de esta contienda ideal: la de 1863, llamada de Rionegro, por la ciudad antioqueña de este nombre donde tuvo su sede la 'Convención Nacional' que le dio forma y vida, y la redactada por un 'Consejo de Delegatarios' en 1886. Frutos ambas de sendas reacciones políticas, ni representan el sufragio que trataron de definir, pues fueron elaboradas por agrupaciones que el Poder Ejecutivo eligió, ni tuvieron la representación de la nacionalidad, porque solo fueron asambleas parciales, del partido radical, la una, del clerical, la otra, que con los nombres más tenues de liberalismo y de conservatismo asumieron abusivamente la Constitución del Estado, aportando así una prueba anticipada a la teoría que hace derivar el derecho de un hecho establecido"[5].

En estos términos el proyecto político ha presentado dos opciones alternativas que oscilan desde la tutela del individuo, el ciudadano y la sociedad civil hasta la concepción de fortalecer el poder del Estado con las consiguientes restricciones a la sociedad civil y de los derechos ciudadanos.

En el primer caso, se protegen las libertades individuales, irrestricta aplicación del sufragio en el nombramiento de los funcionarios públicos, intervención del parlamento en todos los actos del ejecutivo, vigilancia de las comunidades religiosas, importancia de las relaciones exteriores y de la ciudadanía interamericana. En el segundo caso, la República se torna centralista y unitaria, con un régimen presidencial fuerte, el ejecutivo es jefe del ejército y de la administración pública, el congreso adquiere menor rango y entra en colisión con los ministros del despacho, restricciones a las libertades individuales, importancia de la Iglesia en la dirección de la educación pública, el ejército como sistema privilegiado y cierto aislamiento del desarrollo internacional.

En uno y otro caso, los modelos políticos en mayor o menor grado han reflejado inestabilitad política manifiesta en el diseño de nuevas constituciones, reformas, sustituciones de unas por otras, anmistías, estados de emergencia económica y social, estado de sitio, acompañados por guerras civiles nacionales, locales, golpes de cuartel, conspiraciones, movimientos cívicos, paros nacionales y locales, etc. La preocupación por la estabilidad económica, social y política es una constante en la historia de los pueblos, pero en el caso colombiano a más de constante, constituye una angustiosa necesidad de aproximar el país real al país formal. Por tanto, la estabilidad no puede ser artificial, en el sentido lógico-formal, sino conforme con las condiciones reales del país.

José María Samper con visión histórica desde 1861, presenta alternativas, según él, con capacidad de asegurar la estabilidad del país: "Las repúblicas hispanoamericanas necesitan ante todo simplificar su existencia o su organización; aniquilar el caudillaje político; fundar la soberanía

[5] López de Mesa, Luis. "De cómo se ha formado la Nación Colombiana". Ed. Bedout, Medellín, 1970.

de la ley como la más conspicua fórmula de la soberanía individual y popular; poner en armonía la Constitución Política con la etnología colombiana; hacer efectivas las garantías de derecho y las promesas de la revolución; fundar el crédito nacional; abrir la puerta al progreso bajo todas sus formas, y consolidar de una vez, si no crear, el reinado de la tolerancia y la verdadera fraternidad; sin lo cual no será posible adquirir fuerza y respetabilidad ante el mundo"[6].

2. La evidencia empírica sobre el proceso de disolución política pone de presente preocupante ampliación de la brecha entre país real y país formal, pues, la Constitución ha venido operando como proyecto político, distante de la realidad empírica y sin el liderazgo de una clase capaz de expresar y concretar los intereses nacionales. Además, la creciente velocidad de los acontecimientos, el desconocimiento de nuestros procesos políticos y el ahondamiento de la dependencia, han impedido el ajuste creciente del modelo a los requerimientos de la realidad.

Un recorrido lógico-analítico de la Carta Fundamental vigente, muestra la inserción de las Fuerzas Armadas como sustento y garantía del proyecto político; las diversas regiones solo aparecen en una visión político-administrativa; el sistema tributario y fiscal sirve de base al estado de derecho; la familia, la asistencia pública y la clase obrera como formas de reproducción física e ideológica dentro del régimen de producción; la propiedad privada como fundamento de dicho régimen; la intervención y planificación estatal; sistema de prestación de los servicios públicos; énfasis en la educación pública y la religión católica como la de toda la Nación.

Las investigaciones tendrán entonces, la misión de esclarecer las funciones, los roles y el peso específico de los factores reales de poder no institucionalizados en la Carta Magna, tales como: los grupos políticos diferentes a los partidos tradicionales, las guerrillas, gremios de la producción, grupos de asalto al poder, diversos sectores de la opinión pública nacional, capas medias y su acceso a la burocracia, movimientos obreros, sindicales, campesinos, estudiantiles, grupos empresariales grandes, medianos, pequeños, diversos sectores del comercio, grupos financieros, especuladores, banca, corporaciones, poderes locales y regionales, gamonalismo y fenómeno clientelista, sectores de comerciantes vinculados al mercado mundial, contrabando y economía informal, así como los condicionamientos y efectos de la internacionalización de la producción, de la inversión, del comercio, del consumo y la importancia de las empresas multinacionales en ese contexto.

El doctor López Michelsen, como Presidente en 1975, hace expresa su preocupación por la carencia de control sobre tales factores, presentando propuestas sobre la "institucionalización" del país, mediante la convocatoria de una Asamblea Constitucional para reformar la Administración de Justicia y la Administración Departamental y Municipal.

Consideraba desde entonces la institucionalización del país como primera necesidad de nuestro tiempo: "Rescatar de la disolución política la Colombia de 1975, y hacer de nuestra patria una república de instituciones y no de hombres, es, a mi juicio, la tarea que le corresponde al Gobierno... Lo que constituye una democra-

[6] Samper José María. "Ensayo sobre las Revoluciones Políticas". Universidad Nacional de Colombia. División de Divulgación Central. Bogotá, 1969.

cia es el predominio de las reglas abstractas e impersonales por sobre el capricho de los mandatarios. Vivir de instituciones permanentes e inflexibles y no al vaivén del buen o mal genio del gobernante..."[7].

Habló de la voluntad política de Núñez, para plasmar en realidades la institucionalización de la República: fue sólo un esbozo de organización, tal vez porque no permitían otra cosa las circunstancias, por lo cual las medidas que tomó pudieran ser consideradas en su tiempo como grandes pasos en el camino de una recta modernización de la sociedad tribal que se encauzaba hacia las formas de vida de los estados civilizados.

El problema de hoy, de mayor envergadura, es el mismo de hace un siglo en cuanto a sus implicaciones: "Una nación con 23 millones de almas y 4 ciudades que superan o aproximan al millón de habitantes, con una tasa de crecimiento entre las más altas del mundo, no puede seguir viviendo, como en el caso de Colombia, por fuera de ciertos marcos, como si no hubiera transcurrido el tiempo y la República siguiera siendo una comunidad de señorones, dueños de latifundios y peonadas, cuya capacidad para decidir el destino común y constituirse en factores de poder les permitía pasar por encima de estructuras e instituciones. No, ya no nos amenazan los pronunciamientos partidistas... En nuestro tiempo, una amenaza mucho más grave, por la falta de escrúpulos en sus procedimientos, como es la guerra de mafias, pandillas o simplemente el hampa organizada y poderosa económicamente, tiene sometida la sociedad al imperio del temor, y ésta a su turno, va perdiendo la fe en sus instituciones porque duda de su eficacia, no las ve de actuar y sospecha por el contrario que algunos de entre ellos puedan estar infiltrados por los enemigos de los valores que se trata de preservar.

¿Cómo devolverle a los hombres de trabajo colombianos el sosiego perdido? Recuperando la fe en las instituciones, haciéndolas cada vez más fuertes e impersonales, como ya se ha conseguido con la profesionalización del ejército. Entre tanto, las gentes lo que ven es un aparato burocrático, base de la sustentación de fortines políticos, que de igual modo mal administra fábricas de licores y loterías departamentales que millonarias empresas del Estado Central[8].

En su mensaje al Congreso el 20 de julio de 1977, el Presidente López, insistió en la necesidad de la Asamblea Constituyente, para reformar la justicia y la administración departamental y municipal: "Dentro del lento descaecer de la vida de los departamentos, la función de administrar para la cual habían sido creados, se fue transformando en política, cuando el lema de Núñez había sido al contrario: centralización política y descentralización administrativa...

Pero si ahondamos todavía más en el problema, nos encontramos con que la concepción, discutible para unos, genial para otros, de Núñez en 1886, cuando se centralizó el país y quedó abolido el régimen federal, no corresponde en absoluto a lo que sucede en la actualidad. Colombia, en ese entonces, constaba de 9 estados soberanos, dueños de rentas y patrimonios, que los hacían infinitamente más ricos que el gobierno central. De ahí todo el concepto, toda la estructura que hemos venido heredando a través de los años. Pero hoy suce-

[7] Citado por González G., Fernán E. Consolidación del Estado Nacional. CINEP, Bogotá, 1977.

[8] Citado por González G., Fernán E. Op. cit.

de exactamente lo contrario: lo rico, lo poderoso, lo que cuenta desde el punto de vista de los recursos, es el poder central.

Puso de presente cómo no puede haber planeación, ni gasto público cuando se vive a golpes de paro: paro cívico porque no funciona el acueducto de una determinada ciudad, paro cívico por el atraso en el pago de maestros, paro cívico porque faltó la gasa en el hospital universitario de una u otra ciudad... y de ese modo nos encontramos conque el poder central se responsabiliza justamente de todo lo divino y lo humano, hasta del mantenimiento de los parques, cuando muchas veces no coinciden los recursos con las obligaciones y funciones, tal como están distribuidos en el momento en la Nación colombiana.

¿En que consistiría entonces una reforma? En dotar de los medios económicos a toda entidad que tenga la obligación de prestar un servicio, particularmente los servicios públicos y no tener esos fiscos paupérrimos, incapacitados para responder a los reclamos regionales y, obligados por las circunstancias a perturbar el orden público para que el poder central acuda presuroso a poner remedio[9].

A continuación reiteramos la tesis formulada con el fin de lograr una primera aproximación explicativa acerca de la polaridad del país.

En Colombia la inexistencia de la burguesía como clase social deja un vacío que es ocupado por sectores oligárquicos y por los profesionales de la política, quienes apoyados en el ejército buscan cristalizar sus objetivos políticos mediante la adaptación mecánica de modelos constitucionales importados, en función de intereses particulares, relegando a un segundo plano los intereses del país.

"En parte alguna los políticos forman un clan separado, el más poderoso de la Nación en América. Allí cada uno de los partidos que alternativamente ejercen la hegemonía, está dirigido por gente que hace un negocio de la política, que especula con los puestos en las asambleas federales y aun en la de los estados, que viven de la agitación en beneficio de su partido y que son recompensados con buenos empleos. Es sabido que los americanos tratan desde hace 30 años de sacudir el yugo, verdaderamente insoportable, de los políticos y a pesar de todo cada vez se enfangan más en este pantano. En América es donde mejor puede notarse cuán funesta es la independencia del Estado frente a la sociedad, para cuyo servicio fue creado en su origen. Allí en efecto, no existen ni dinastía, ni nobleza, ni ejército permanente, aparte de un puñado de soldados para contener a los indios; ni burocracia con puestos fijos y derechos pasivos, y sin embargo, existen dos coteries de políticos especuladores que se apoderan por turnos del Estado y lo explotan por los medios más finos y más vergonzosos, y la Nación es impotente ante dos grandes carteles de políticos que se llaman sus servidores y que son en realidad sus amos y explotadores"[10].

Con la emancipación se consolida la casta militar de la oficialidad criolla en la cúspide y la soldadesca proviene de los sectores populares de la sociedad colombiana. La dictadura de Bolívar traduce la importancia y el predominio militar en el naciente Estado.

[9] Citado por González G., Fernán E. Op. cit.

[10] Marx, C., "La Guerra Civil en Francia". Prólogo de Engels. Ed. Gráficas. Madrid, 1970.

Las guerras civiles llevan implícitas las confrontaciones de ejércitos locales y las posibilidades de constituir un ejército central profesionalizado, hasta el punto que la negación de los ejércitos provinciales y más tarde la de los Estados Federales se constituyen en el principio rector de la centralización política y posteriormente en el fundamento de la República Centralista y Unitaria.

"La configuración de la organización militar, inicialmente dispersa y finalmente aglutinante, fue el mecanismo que dio la pauta para la reproducción de la ideología centralizadora, por lo menos hasta la disolución de la Gran Colombia"[11].

Las guerras civiles y especialmente la Guerra de los Mil Días (1899-1903), prácticamente destruyeron los ejércitos, situación que llevó al General Reyes a la reorganización del ejército colombiano en forma profesionalizada.

"En los cinco años de la Administración Reyes, se llegó a formar un verdadero ejército. Se le equipó a la moderna, se le instruyó conforme con las exigencias de la cultura y de la guerra. Hoy existe un cuerpo del ejército que impone respeto por la moralidad y disciplina, formado por soldados que en los cuarteles han aprendido a leer y escribir, han adquirido verdadero contacto con la vida y han llegado a posesionarse de los deberes y derechos del ciudadano. La República posee un ejército de que puede enorgullecerse: un verdadero sostén de la paz, defensor de la patria, extraño a las pequeñas diferencias de los partidos, sobrio, leal y sufrido"[12].

La evolución constitucional colombiana se ha visto afectada profundamente por la inexistencia de una clase social consolidada capaz de liderar, sostener, proyectar y cristalizar su proyecto político en la Constitución, a la luz no sólo de sus intereses particulares sino con relación a la complejidad de las relaciones e intereses sociales.

La declinación del Imperio Español en la segunda mitad del siglo XVIII estimula la emancipación latinoamericana. El Estado Monárquico Español controlaba y ejercía plenos derechos soberanos en los nuevos territorios a través de las leyes de indias y la instauración de las primeras audiencias. Desde la Conquista, el poder español se interesó en impedir a toda costa la formación de la nobleza criolla capaz de disputar el poder a la metrópoli.

El profesor Jaime Jaramillo Uribe precisa la estrategia del Estado Español en América, estudiando con algún detenimiento las orientaciones de la administración colonial: centralismo, reglamentarismo, intervencionismo, uniformidad, casuísmo, burocratismo, concentración de poderes y control recíproco, logrando vínculos y vigilancia directa e indirecta por parte de la Corona y la conformación de la compleja organización colonial en la que se destaca la burocracia y un funcionario al cual buscan acceso los criollos ricos.

"Funcionarios investidos por la Corona Española, comerciantes capaces de inclinar decisiones del aparato político en su favor, terratenientes y notables criollos con una inclinación marcada a la intriga política o simplemente en capacidad de reaccionar frente a otros intereses"[13].

---

[11] Leal Buitrago, Francisco. El Problema de la Formación Nacional Colombiana. Medellín, 1981 (mimeografiado).

[12] Sanín Cano, Baldomero. Administración Reyes (1904-1909). Imprenta Jorge Bridel y Cía. 1909.

[13] Manual de Historia de Colombia. "La Economía y la Sociedad Coloniales". Germán Colmenares. Instituto Colombiano de Cultura. Tomo I. Bogotá, 1969.

El conflicto se extiende no solo a los centros de riqueza y de poder como Santa fe, Cartagena, Mompox, etc., sino a las localidades, aunque allí presenten otras modalidades acordes con intereses más inmediatos, lo que redunda en cierta polarización de los sectores criollos y mestizos, en relación con la aristocracia burocrática peninsular así como entre el clero privilegiado y los misioneros.

La clase criolla, dice José María Samper, "encontrándose proscrita de las altas dignidades, los empleos, honores y provechos de la sociedad oficial, comprendió con admirable instinto cuál debía ser su medio de acción"[14].

Los criollos en comienzo orientados hacia la aristocracia del empleo, ante la posibilidad del control político del aparato estatal, se apoyan en los artesanos, pequeños propietarios rurales, mulatos y mestizos sin ocuparse de la transformación real de las condiciones y relaciones existentes. Se acogen en lo fundamental a la legislación española, olvidando los necesarios cambios a los resguardos, la abolición de la esclavitud, etc., sin que por tanto, se produzca un proceso revolucionario como se pretende presentar, las más de las veces, sino más bien cambios en el poder que han acelerado la evolución política, los cuales han permitido la consolidación de una república de abogados, clérigos y militares.

En efecto, el alzamiento de 1810 contó con la participación de los criollos, el clero bajo, jóvenes militares entrenados en escuelas españolas, los artesanos, pequeños propietarios, indios, mulatos, mestizos y en menor grado los esclavos negros. El proceso consolida la aristocracia militar, acentuando contradicciones con ejércitos locales y regionales en detrimento del proceso de centralización y unificación del poder, indispensable a la campaña libertadora.

Por su parte, el desarrollo de la minería y de la colonización antioqueña, de la producción de quina, añil, tabaco y más tarde de la producción cafetera, van configurando el sector exportador ligado al mercado mundial, el cual juega un papel central en la segunda mitad del siglo XIX, como gestor de reformas al Estado y al aparato administrativo. Como podemos observar, los grupos sociales habían adquirido nuevos contornos: grandes propietarios territoriales, comunidades y congregaciones latifundistas, comerciantes, manufactureros, esclavos y agricultores, definiendo posiciones frente a la economía colonial subsistente y vigorosa: el radicalismo anticolonial y el clericalismo conservador. No obstante, no se trata de partidos políticos fuertes, ni menos aún se puede hablar de clases sociales definidas, como tampoco de una economía de carácter nacional. El conflicto estalla entre los gólgotas, proyección de los radicales y los draconianos.

Los gólgotas partidarios de la iglesia en estado libre, del ejecutivo sin representantes en los departamentos, comerciantes que hacían sentir la influencia en el país y pregoneros de la revolución industrial.

Los draconianos partidarios del patronato eclesiástico, apoyados en las sociedades democráticas, eran criollos populares, militares que rechazaban un ejecutivo fuerte y gobernaban las provincias con autonomía.

Como lo anotamos, en la segunda mitad del siglo XIV se perfila el sector exportador, en la órbita de la circulación, antes que en

[14] Samper, José María. "Ensayo Sobre las Revoluciones Políticas". Universidad Nacional de Colombia. División de Divulgación Cultural. Bogotá, 1969.

la producción, explicando el nacimiento de una especie de burguesía comercial con fuertes intereses en la economía mundial, mas no se vislumbra por el momento el origen de la burguesía industrial.

El desarrollo hacia adentro con la sustitución de importaciones en el siglo XX, favorece el surgimiento de empresarios industriales y de nuevas estrategias de transformación agrícola y minera lo mismo que frente al Estado, introduciendo reformas sucesivas en 1910, 1930 y 1945.

Como ha sido demostrado, la crisis industrial de 1950, impidió decantar una clase burguesa industrial, manifiesta en el comportamiento de los empresarios por el camino del gremialismo, con interés en el ensanche económico pero sin suficiente poder económico, social y político, sin capacidad de acceso directo al poder y limitada posibilidad de transformación de las estructuras sociales.

Si pensamos que los intereses de clase se expresan en las instituciones creadas al efecto, comprendemos sin esfuerzo por qué el Parlamento Inglés, por ejemplo, adopta un sistema bicameral, donde tiene asiento la nobleza en la Cámara de los Lores y la burguesía en la Cámara de los Comunes, y así ocurre en Francia, Alemania y otros países europeos, en donde la institución del parlamento ofrece dimensiones diferentes pero sigue representando intereses específicos de clase.

La institución parlamentaria en nuestro medio se ha visto desfigurada y desvirtuada por la carencia de clases sociales en sentido estricto y mucho menos de partidos políticos fuertes fundamentados en dichas clases.

El profesor Luis López de Mesa, observa el fenómeno al advertir que "El Senado y la Cámara de Representantes se distinguen apenas por aquella ley de polaridad que automáticamente distribuye las funciones: el uno representa la serenidad del juicio provecto, la otra recoge la emotividad juvenil; pero en el fondo pudiera desaparecer una de las dos cámaras sin que la República sufriere grave perturbación, ya que esa polaridad surgiría inmediatamente en el seno mismo de la restante.

Y aun pudieran recogerse automáticamente en el Congreso ciertas capacidades que la elección popular descuida casi siempre: hacer miembros natos de él a los expresidentes de la República, de la Corte Suprema de Justicia, a los exprocuradores generales de la Nación, a los arzobispos y a los rectores de la universidad, a tres capitanes de la industria que representen la banca, la agricultura y el comercio; en fin, capitalizar de algún modo la selección espontánea que ha hecho ya la vida de la potencia intelectual y moral del país".

Más adelante refiriéndose al Congreso, prosigue... "Y lentamente va dejando al poder ejecutivo el cuidado de la iniciativa y el acopio de la documentación en los temas fundamentales de nuestra democracia, aceptando regocijadamente una menor edad mental, policromada, si se quiere, con las fulguraciones de una elocuencia deliciosa y efímera. Se puede decir que la índole de nuestro pueblo acepta y hasta necesita un gobierno presidencial de muy amplio poder administrativo, a la manera del ideado por el Constituyente de 1886; pero de ahí a eliminar discreta y amablemente el poder legislativo hay para un buen rato de meditación"[15].

3. Por último, las medidas de excepción, estado de sitio y emergencia económica,

[15] López de Mesa, Luis. "De cómo se ha formado la Nación Colombiana". Ed. Bedout, Medellín, 1970.

se han convertido hasta cierto punto, en medios eficaces de la acción gubernamental, en respuesta al país real, a su problemática, especialmente, en relación con los factores reales del poder no institucionalizados.

La primera conclusión traduce el incumplimiento de las características de temporalidad y transitoriedad propias del estado de sitio y de la legislación promulgada en uso de tales atribuciones, perpetuándose y continuándose a través de reformas constitucionales y legales que las incorporan, pues son disposiciones reguladoras de situaciones de hecho que reclaman legitimidad.

El estado de sitio sostiene Hauriou: "Es una institución preexistente que, con el objeto de asegurar el orden, organiza un esfuerzo del poder ejecutivo haciendo pasar de la autoridad civil a la militar una parte de los poderes de la policía y una parte del poder represivo sobre la población"[16]. Por tanto, es la situación de hecho en que se coloca un territorio cuando sus leyes han dejado de regir o se han hecho ineficaces para mantener el orden, como consecuencia de una ocupación militar o acción bélica. En este caso la autoridad militar sustituye la civil y el derecho común es reemplazado por la ley marcial, considerase ésta una situación temporal y transitoria.

Una brevísima cronología del estado de sitio nos remite al origen del derecho de necesidad en las primeras Constituciones Provinciales y en la mayoría de las Constituciones diseñadas durante el período de la Patria Boba. Por primera vez en la Constitución de Cúcuta de 1821, en su artículo 128, se define el estado de sitio. La Constitución de 1930, no lo define, mientras la Constitución de 1843, lo suprimió; la de 1853 y la de 1858, nada dijeron al respecto; la de Rionegro de 1863 varió el sistema del estado de sitio y es el más cercano antecedente del régimen de excepción en las Constituciones de 1886 y 1910.

Durante la Administración Reyes, se llevó a extremos de abuso inconcebible el ejercicio de aquellas facultades. En el breve lapso de 4 meses, no hubo aspecto de la vida nacional ni de los negocios públicos que no fuera objeto de regulaciones de excepción fundadas en el estado de sitio. Legisló sobre tarifas de aduanas, arbitrios fiscales, organización administrativa, colonias penales, instrucción pública, maestros, asignaciones, bancos, contratos, pensiones, etc.

El artículo 121, de la Constitución no fue en aquella época —como tampoco lo ha sido después—, un instrumento jurídico de defensa del orden, sino sobre todo el medio más eficaz de asumir la plenitud del poder dictatorial, revistiéndolo de una apariencia de juridicidad.

Con la Reforma de 1910, el artículo 121, tiene carácter restrictivo y establece los efectos del estado de sitio.

A partir de 1949, sorprende comprobar que no hay actividad pública o privada que en los últimos 4 años no haya sido objeto de regulaciones de excepción. El Gobierno modificó el Código Penal y de Procedimiento Penal, Administrativo y Judicial, ha puesto en vigencia nuevos Códigos Militar y del Trabajo, ha nudado las funciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los Tribunales, ha legislado, en fin, sobre organización administrativa, judicial, económica, fiscal,

[16] Citado por Peláez, Carlos. Estado de Derecho y Estado de Sitio. Ed. Temis. Bogotá, 1955.

etc., sobre régimen político, departamental y municipal, sobre régimen de presupuesto, sobre educación pública, bibliotecas, museos, reliquias históricas, servicios públicos, ferrocarriles, carreteras, oleoductos, centrales hidroeléctricas, aprovechamiento de aguas, construcción, reconstrucción y dotación de edificios, fomento municipal, industria siderúrgica, petróleos, agricultura, comercio, crédito, moneda, bancos, cambio internacional, deuda pública, importación y exportación de capitales, aduanas, arancel, exportación de ganados y productos agrícolas, higiene, salubridad, sanidad agropecuaria, jurisdicción del trabajo, previsión, seguros y servicios sociales, contratos administrativos, régimen electoral, censos nacionales, asignaciones civiles, facultades a gobernadores y alcaldes, propiedad intelectual, etc., sobre actividades deportivas, hoteles de turismo y espectáculos públicos, sobre honores a ciudadanos distinguidos, fiestas cívicas y conmemoración de fechas históricas, sobre la guerra en Corea y el Año Santo. Cerca de un millar y medio de decretos extraordinarios en su gran mayoría sobre materia de la más alta y vital importancia en la vida nacional y unos cuantos sobre cuestiones baladíes. En esta forma pierde el estado de sitio el carácter de temporal y transitorio, desvirtuándose como institución de emergencia.

Durante el Frente Nacional (1958-1974) e incluso en su desmonte (1974-1982), ha prevalecido el estado de sitio, desvirtuado en sus características de temporalidad y transitoriedad. Pues, las disposiciones dictadas bajo su imperio se han venido introduciendo de manera permanente a la legislación de la República, haciendo manifiesta nuevamente la inestabilidad política y la ineficacia del modelo constitucional frente a las circunstancias reales existentes.

Desde la creación de Colombia a través de las Constituciones de 1811, 1821 (la Bolivariana), 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863, 1886, 1910 y hasta 1968, el régimen de excepción a la normalidad constitucional ha sido objeto de uso permanente, con una serie de altibajos, accidentes y quehaceres que copan la mayor parte de nuestra compleja historia constitucional.

"El estado de sitio, a la luz de nuestro proceso histórico ha ido desplazando la intervención de la Rama Legislativa del Po der Público, para vigorizar 'in crecendo' los poderes de la Rama Ejecutiva, tan plena de opciones para obrar y que ya es un lugar común definir el fenómeno como una monarquía que cambia cada cuatro años"

El Gobierno hizo en todo tiempo uso inmoderado del estado de sitio, con fundamento en el precepto que le autorizaba para aplicar las reglas del derecho de gentes en épocas anormales y en su defecto las regulaciones especiales del Congreso.

A decir del profesor Umaña Luna, el estado de sitio vigoriza la dictadura constitucional, con el fortalecimiento creciente del ejecutivo en detrimento del legislativo.

En resumen, el estado de sitio se ha convertido en medio de acción del Gobierno sobre el país real, omitiendo los mecanismos constitucionales y utilizando recursos autoritarios, represivos y antidemocráticos, nugatorios de esenciales principios republicanos.

"La historia política de esos países (pueblos hispanoamericanos) ha oscilado entre etapas de autoritarismo y período de reto-

[17] Umaña Luna, Eduardo. "Un Sistema en Estado de Sitio". Universidad Nacional de Colombia. División de Divulgación Cultural. Imprenta Nacional. Bogotá, 1977.

zos democráticos. Su proceso de adaptación al ejercicio de la libertad bien entendida, de la autodeterminación, esencia de la democracia, ha sido un camino doloroso entre la inseguridad y el miedo"[18].

Atenidos a la historia próxima del estado de sitio y su declaratoria reciente, el periódico "El Tiempo" informa: "El estado de sitio en Colombia, decretado hoy por undécima vez en los últimos 36 años, se ha convertido para los colombianos en 'una forma de vivir'.

Desde el 9 de abril de 1948, cuando en Bogotá fue asesinado el 'caudillo' liberal Jorge Eliécer Gaitán, los colombianos han vivido hasta hoy 24 años largos bajo la ley de excepción, con suspensión de muchos derechos ciudadanos"[19].

Tanto la institución del estado de sitio como la emergencia económica, plenamente diferenciadas en la Reforma de 1968, se orientan a asegurar el sistema institucional.

En relación con la emergencia económica: "El artículo 122, iniciativa del entonces senador López Michelsen, significa también un fortalecimiento del ejecutivo al crear una especie nueva de facultades extraordinarias por virtud de las cuales, sin previa habilitación del Congreso, puede el Gobierno dictar decretos con fuerza legislativa permanente cuando sobrevengan circunstancias constitutivas de grave calamidad pública o de perturbación igualmente graves e inminente del orden económico o social del país. De este modo los poderes del ejecutivo para ejercer función legislativa fueron considerablemente extendidos por la enmienda de 1968"[20].

A pesar de ello, la emergencia económica ve limitada su eficacia, pues, su incapacidad es notoria ante la falta de respuesta efectiva a los gigantescos procesos de crecimiento rápido y concentrado de las ciudades; al estancamiento de los ingresos en las amplias mayorías y concentración del mismo en pocas manos; altísima tasa de crecimiento del desempleo; intensificación de procesos migratorios campo-ciudad; poca capacidad de absorción de la fuerza de trabajo por los sectores más dinámicos de la economía y alto índice de mano de obra sobrante y creciente; marginalismo y reducidas posibilidades de participación social, etc.

El Estado empleador no resuelve el problema, como tampoco las políticas establecidas para racionalizar el gasto público y los esfuerzos en mejorar la prestación de servicios públicos. El Estado se ha visto ante la imposibilidad de garantizar la seguridad social, la educación, la salud, etc. El estado de sitio y la emergencia económica para gobernar, han constituido recursos eficaces coyunturalmente pero limitados en el largo plazo.

[18] Sáchica, Luis Carlos. La Reforma Constitucional de 1968. Ed. Temis. Bogotá, 1969.

[19] El Tiempo. Mayo 2 de 1984, pág. 5-A.

[20] Restrepo Piedrahíta, Carlos. "25 años de Evolución Político-Constitucional", Publicaciones Externado de Colombia. Bogotá, 1976.