

EL PROCESO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO EN LOS ÚLTIMOS SETENTA AÑOS

Luis Carlos SÁCHICA

SUMARIO: I. *Los estilos de gobierno.* II. *Representación política y sistema electoral.* III. *Las mayores innovaciones institucionales.* IV. *Las zonas de mayor estabilidad normativa.* V. *Dos más grandes desajustes del sistema.* VI. *Los desajustes institucionales.* VII. *La ideología del sistema.* VIII. *Las garantías de los derechos y las libertades.* IX. *Las últimas tendencias del constitucionalismo colombiano.* 1. *El empalme con lo internacional.* 2. *Democracia mixta: representativa y participativa.* 3. *Recuperación de las entes regionales y locales.* 4. *Presencia del derecho humanitario.* 5. *Debilitamiento del intervencionismo.*

Aunque titubeante y contradictorio, el proceso del constitucionalismo en los últimos setenta años puede interpretarse como la voluntad cierta de seguir avanzando, con una relativa continuidad, hacia un desarrollo político de estilo liberal y democrático. Las limitaciones inherentes al subdesarrollo económico y social, las incontrolables tensiones derivadas de un crecimiento demográfico impresionante y de la incontenible concentración urbana, las irresistibles presiones determinadas por el bipolarismo de la política internacional, han dificultado la definición de un modelo viable de desarrollo, lo que afecta el proceso político en su estabilidad y dirección.

En tal proceso, el Estado es el protagonista, como armazón de la unidad nacional y promotor de la actividad económica.

Se intenta aquí describir con algún detalle este accidentado camino y, en especial, la manera como se ha reflejado en el ordenamiento constitucional el movimiento de aquella política.

I. LOS ESTILOS DE GOBIERNO

Se refiere este epígrafe a la titularidad y forma de dirección del Estado dentro del marco constitucional.

a) Entre 1917 y 1953 los partidos políticos tienden a gobernar con la hegemonía de sus afiliados, en forma excluyente, aplicando el *spoils* sis-

tem, imposible de atenuar por la inexistencia de una carrera administrativa técnica y efectiva. Es un estilo heredado del siglo XIX, época de guerras civiles interpartidarias y tajante bipartidismo. Así gobiernan el partido conservador, entre 1910 y 1930, y el liberal, entre esta fecha y 1946, hechas estas salvedades: para el segundo, el precario ensayo de “la concentración nacional” en el gobierno de Olaya Herrera y la colaboración conservadora prestada por tres ministros en el año del primer gobierno de Alberto Lleras en 1945, y para el primero, los dos fracasados intentos de “unión nacional” bajo el gobierno de Ospina Pérez.

Al estilo hegemónico de gobierno correspondió el de una oposición beligerante, obstruccionista, con prácticas de filibusterismo, que llegó en 1936 a la abstención electoral total, de modo que el Congreso de entonces fue homogéneamente liberal, y que en 1949 llevó al cierre de las cámaras de mayoría liberal que preparaban un juicio político al presidente Ospina Pérez que equivalía a un golpe de Estado.

En este esquema, el Congreso era dócil instrumento de su partido si estaba en el gobierno o, en el caso contrario, máquina de guerra contra el Ejecutivo. Incidentes parlamentarios gravísimos aumentaron el desprestigio de aquel organismo.

Entre 1947 y 1953 se agudizó el enfrentamiento partidista. Hubo subversión y represión drástica. Se desató la violencia política con una mortandad incalculable. La pugna culminó en el golpe militar que acaudilló Rojas Pinilla.

b) La dictadura militar que gobernó entre 1953 y 1957 fue de corte populista. Procuró, sin lograrlo, crear un movimiento bipartidista, “la tercera fuerza”, “el binomio pueblo-fuerzas armadas”, sin éxito duradero. Se apoyó en una Asamblea Constituyente *ad hoc*, sin respaldo popular auténtico. La alianza entre liberales y conservadores, pactada en España, derrocó la dictadura, sustituida por una Junta Militar que abrió la vía para retornar a la legitimidad, mediante el plebiscito de 1957.

c) Instaura este estatuto un cogobierno de los partidos liberal y conservador, con rotación de la titularidad de la presidencia de la República, durante cuatro períodos cuatrienales, y el reparto igualitario de las curules del Congreso, la burocracia administrativa y la rama jurisdiccional.

Es una curiosa tregua durante la cual se supera la fórmula tradicional, pues no hay gobierno de partido ni partido de oposición, con miras a rescatar la paz. El Movimiento Revolucionario Liberal y los partidos antisistema, excluidos, consideran que la democracia ha sido burlada por el partidismo burocratizado.

d) En 1968 se inicia el llamado “desmonte” gradual de este sistema, para restablecer en 1986 el clásico sistema gobierno-oposición, con algo nuevo: la ruptura del bipartidismo característico de la democracia colombiana con la presencia de una fuerza alternativa, la Unión Patriótica, de extrema izquierda y orientación marxista, la que logra una representación parlamentaria de alguna significación.

Al fondo de estos cambios de estrategia salta la cuestión fundamental: ¿están agotados los partidos tradicionales y van a ser desbaratados por los que ofrecen respuestas radicales y frescas a los problemas de la hora?

II. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMA ELECTORAL

Indicativa de la apertura democrática lograda, frente a la carta original de 1886, es la evolución progresista que se observa en el ámbito de la representación política, reflejada en las reformas del sistema electoral.

Anotamos los cambios más notorios:

a) En la reforma de 1936 se universaliza el sufragio, al suprimir como requisito para ser elector el de saber leer y escribir, ampliando así en gran medida la base popular de la representación;

b) En 1945 fue suprimida la última forma de elección indirecta que sobrevivía: la del Senado, hecha entonces por las asambleas departamentales;

c) El plebiscito de 1957 otorgó el voto a las mujeres, y

d) En 1975 se fijó la mayoría de edad y, con ello, la adquisición de la ciudadanía, en 18 años, atendiendo a la mayoría juvenil de nuestra población.

Pero la tendencia a ensanchar los fundamentos del consenso político ha ido más lejos y con mayor profundidad, pues:

1) A los antiguos “territorios nacionales”, antes adscritos a las circunscripciones electorales vecinas, se les ha dado capacidad para elegir sus propios representantes, igualándolos casi con los departamentos.

2) Desde 1988 habrá elección popular directa de alcaldes municipales, lo que seguramente aireará la política, al permitir la presencia de minorías locales, hasta ahora sin voz, y romperá el centralismo político sostenido con el pretexto de la unidad nacional.

3) Además, el Congreso estudia proyectos que establecerán “la circunscripción nacional”, para dar oportunidad a que las minorías políticas, los partidos nacientes, los movimientos disidentes, tengan represen-

tación en las cámaras, así como la captación del voto de los colombianos residentes en el exterior, tan numerosos y desarraigados.

4) El Acto Legislativo No. 1 de 1986 creó la consulta popular facultativa para permitir la expresión de opiniones públicas en asuntos de la administración local, modalidad de participación política que enriquece la democracia representativa con un matiz de poder popular, y

5) En reciente reforma legislativa se ordenó dar representación a los usuarios en las directivas de las empresas de servicios públicos estatales, articulando así el sector público con el privado para aplicar el diálogo y la concertación, mecanismos democráticos, en una zona de vital interés comunitario.

Es evidente, también, el avance conseguido en la purificación de los procesos electorales, al purgarlos de fraude y violencia, aunque todavía no se ha llegado a una tecnificación completa en aspectos operativos. Asimismo, es innegable la independencia, imparcialidad y relativa eficiencia de los organismos electorales.

En síntesis: en el lapso a que nos estamos refiriendo, el constitucionalismo colombiano orientó positivamente su desenvolvimiento hacia la universalización del sufragio, la introducción de formas de participación popular y el ensanche del sistema electoral.

Como contrapartida, hay que apuntar que el costo de las campañas electorales restringe las oportunidades de ser elegidos a quienes cuentan con apoyo financiero y colaboración de los medios de comunicación masiva, lo cual afecta la composición de los organismos electivos y puede limitar la independencia de los electos y dejar sin representación vastos sectores de opinión.

Igualmente preocupa el enquistamiento de la clase política, ya que es patente el continuismo en los cargos de representación, hasta el punto de calificar el sistema político de “democracia hereditaria”, con razón.

Pero quizás nada resulta tan inquietante como el agotamiento y desgaste de los partidos políticos tradicionales —el liberal y el conservador— ante su incapacidad para ofrecer soluciones pragmáticas a los problemas mayores del país: temerismo, guerrilla, narcotráfico, deuda externa, desocupación masiva, insuficiencia de servicios públicos, problema agrario, vivienda urbana.

Esos son los peligros que amenazan la credibilidad en las fórmulas democráticas. Minada la confianza en las instituciones, el consenso que les da legitimidad queda falseado y el sistema en el aire.

Sin embargo, la representación proporcional de los partidos políticos en las elecciones plurinominales está asegurada por la aplicación del

cuociente electoral dentro de cada una de las circunscripciones en que está dividido el país para este efecto, en coincidencia territorial con la vieja división administrativa.

Esta fórmula ha permitido la presencia de los dos sectores dominantes en los cuerpos colegiados —Congreso, asambleas departamentales y consejos intendenciales, comisariales y municipales—, tanto para el ejercicio de la oposición como para el logro de acuerdos sobre políticas generales o cuestiones concretas. Abre también la oportunidad a disidencias y a los partidos nuevos, dentro de la sana competencia de la democracia.

Ha sido constante el escrutinio de lista. Los proyectos sobre circunscripciones uninominales no han tenido éxito, a pesar de que en la práctica la presentación de listas independientes por un mismo partido equivale a ese procedimiento. Tampoco se reciben con simpatía las propuestas sobre la elección a doble vuelta o dos vueltas para la elección presidencial, buscando que sea hecha por una mayoría verdadera, pues no corresponde a un régimen bipartidario como el nuestro.

Un sistema electoral abierto, sin exclusiones, garantiza bien la libertad de opinión. Allí debe tener su escape el inconformismo, **no en la violencia.**

III. LAS MAYORES INNOVACIONES INSTITUCIONALES

En el periodo que se revisa fueron adoptadas tres reformas fundamentales de la Constitución de 1886: las de 1936, 1945 y 1968. La primera significó el injerto de los derechos sociales, para salir del individualismo clásico; la segunda fue de orden técnico-administrativo, en lo esencial, y la última tendió también a una modernización del Estado.

Estas tres “actualizaciones” quedan concretadas, si se ven en perspectiva, en las siguientes innovaciones:

1º El aporte de los conceptos de “función social” y “deberes sociales” del Estado y de los particulares, como rectores del ejercicio del poder político y de los derechos individuales, ajustándolos al interés comunitario, ratificando el principio de que lo particular debe ceder ante lo público; cuestión cardinal, giro doctrinario que reorientó el proceso constitucional y fue la respuesta oportuna a los cambios que se estaban sucediendo en el país, en razón del primer esfuerzo de industrialización, la consiguiente formación de una nueva clase, la obrera, y el desplazamiento del eje de nuestra sociedad del campo a la ciudad. El trabajo y los trabajadores fueron reconocidos e incorporados en el sistema, como soportes del régimen.

2º En correspondencia con el vuelco indicado antes, el otorgamiento al Estado de la competencia-deber para intervenir en el proceso económico para racionalizarlo y para procurar la justicia social, dejando atrás la simple vigilancia administrativa de carácter formalista y legal, de modo que se inicia un sistema de economía mixta, pues se organiza un sector estatizado de la misma.

3º Hay que llamar en especial la atención sobre la intervención en el campo monetario y en la captación y manejo del ahorro privado que se confían directamente al gobierno y no a la ley, como en los demás aspectos de la intervención.

4º Como necesaria consecuencia, se adopta la planificación del desarrollo económico y social de tipo indicativo o inductivo, que es la estrategia continuada de promoción de las actividades económicas prioritarias y la disciplina en las inversiones estatales.

5º Ha habido una diversificación en la organización estatal que obedece a la complejidad y amplitud de las funciones que asumió, no limitadas ya a la defensa nacional, la policía y la administración de justicia. Al lado de las cámaras, los tribunales y los ministerios clásicos, el Estado interventor ha creado organismos de orden técnico y empresas industriales y comerciales, a la vez que múltiples entidades de investigación e información, asesoría, coordinación y vigilancia. Por resaltar algunas, mencionemos la Contraloría General de la República, creada en 1923 como ente de vigilancia de la gestión fiscal del gobierno; el Departamento de Planeación Nacional; el Consejo Nacional de Política Económica; la Junta Monetaria, y la Superintendencia de Control de Cambios, diversificación orgánica que también se ha cumplido en los niveles seccional y local.

6º Tal vez, dentro de esta tendencia modernizante, la reforma más sustancial es la de 1968, pues reordenó el Estado mediante una técnica redistribución de competencias entre Ejecutivo y Legislativo, acorde con nuevos métodos de trabajo para la empresa que es, a la postre, todo Estado.

Esa reforma dispuso mayores atribuciones al Ejecutivo, desafortunadamente sin la balanza de mayor poder de control para el Congreso.

Tal reforzamiento se realizó en dos planos principales: en el de la iniciativa legislativa frente al Congreso y en el de las atribuciones directas que, como nuevas, se le otorgaron al gobierno. Tales iniciativas y facultades aparecen intensificadas en lo referente al orden económico y social y las cuestiones tributarias, financieras y presupuestales.

Por otra parte, la modalidad de las leyes-cuadros ha agilizado la actuación ejecutiva de los mismos sectores gubernamentales.

Los hechos y la nueva técnica administrativa han convertido al Ejecutivo en el centro real de impulso y decisión dentro del Estado, y han confirmado al presidente en su liderazgo político y moral del país.

7º Entre la normativa más reciente destaca la referencia a la autorización para que se promueva y participe en un proyecto de integración económica supranacional, rompiendo con el viejo esquema aislacionista, a fin de buscar un mercado común que permita el despegue hacia el desarrollo. En el plano jurídico esta innovación implica la admisión de un derecho de las comunidades económicas que penetra el orden jurídico nacional con pretensiones de supremacía, autonomía y vigencia directa.

8º De gran repercusión ha sido la reforma del concordato que rige las relaciones del Estado con la Iglesia católica. Originario de 1887, fue modificado en 1974 con el objetivo de moderar la alianza entre los dos poderes, cuestionada por muchos que la criticaban por teocrática y confesional. Esas relaciones fueron debilitadas y tienden a su eliminación, para que dicha confesión reciba un trato igual al de las demás, preservando la libertad religiosa.

La neutralidad e independencia de la justicia fue un acierto de la reforma de 1968. Se obtuvo al establecer la paridad política de los partidos dominantes en las altas jerarquías judiciales —Corte Suprema y Consejo de Estado—, introduciendo el sistema de designación en las mismas por los propios tribunales, y al eludir la injerencia de las otras dos ramas del poder en el nombramiento de los demás jueces. Se trata, en verdad, de un auténtico poder, el tercero, por su autonomía y por la fuerza de sus competencias, como se aprecia en las decisiones tocantes con el control de constitucionalidad, frente al Congreso y al gobierno.

10º Aunque las aplicaciones dadas al denominado “estado de emergencia económica y social” han recibido duras críticas, este mecanismo permite encarar situaciones difíciles, distintas a las directamente vinculadas con el orden público político, sin restricción de libertades y derechos y con capacidad legislativa oportuna y amplia para sortear los desequilibrios coyunturales del proceso económico. Un prudente control del Congreso puede evitar desbordes de competencia que, de otra parte, son susceptibles del correctivo de la jurisdicción constitucional.

11º Una más precisa concepción del dominio territorial del Estado al enunciar entre sus elementos integrantes el mar territorial, el espacio aéreo y la plataforma submarina, para una mejor definición de la juris-

dicción exclusiva de aquél y una oportunidad de explotación de nuevos recursos naturales.

12º La idea del desarrollo económico y social como un propósito prioritario, no sólo desde el punto de vista del mejoramiento del nivel de vida, sino también como un imperativo de justicia social, puesto que hay aceptación expresa de que existen clases proletarias, cuyas condiciones vitales deben ser mejoradas para que haya armonía social.

13º La adopción de técnicas normativas o reguladoras, como la de las leyes-cuadros, han permitido mantener el principio de que la decisión política en cada campo legislativo corresponde al Congreso; pero dejando al Ejecutivo la competencia que le faculta para flexibilizar la regla legal, adecuarla oportunamente a las circunstancias y ceñirla mejor a las necesidades técnicas que en el orden económico deben imperar.

14º El intento de un reordenamiento del territorio para una más racional programación del desarrollo, mediante la creación de corporaciones regionales autónomas que eluden los inconvenientes de la vieja división administrativa, cuyos resultados aún no se pueden evaluar.

15º La admisión de nuevas figuras de administración local como las áreas metropolitanas, para las grandes urbes, y las asociaciones de municipios, para las pequeñas, a fin de suscitar modelos de cooperación intermunicipal en la creación y prestación de los servicios públicos de su competencia.

16º De la práctica del gobierno bipartidario o frentacionalista quedó la posibilidad, conforme lo autoriza el parágrafo del ordinal 1º del artículo 120 de la Constitución, de conformar gobiernos de coalición. Según tal precepto, el presidente está obligado a ofrecer colaboración ministerial “adecuada y equitativa” al partido que siguió en votos al ganador en las elecciones presidenciales, el cual puede no aceptar la propuesta, caso en el cual el presidente queda en libertad para constituir su equipo asesor. Trátese de una colaboración por acuerdo programático o una participación personal, es una opción válida para evitar innecesarios enfrentamientos entre partidos afines en las cuestiones fundamentales o para sortear etapas de crisis en la que se requiere solidaridad nacional.

De esta relación queda claro un fortalecimiento de los poderes del Estado, un reforzamiento de las facultades presidenciales y la importancia, pues están en el primer plano, de los asuntos de carácter económico y social; en síntesis, una revisión de la orientación liberal individualista, con inclinación a lo comunitario.

IV. LAS ZONAS DE MAYOR ESTABILIDAD NORMATIVA

Si en las regulaciones electorales, económicas y administrativas hemos observado grandes enmiendas, hay por el contrario algunos campos de firme estabilidad. Enumerémoslos:

1. Los más firmes principios han sido los de la forma unitaria del Estado, la forma republicana de gobierno, la soberanía nacional y el Estado de derecho. Se mantienen intocados, al igual que el enunciado axiológico del preámbulo que postula la justicia, la paz y la libertad, como los valores que pretende realizar y asegurar el sistema constitucional.

2. Las disposiciones referentes a la institución militar, “la fuerza pública” como la llama la Constitución. No han sido retocados sus objetivos; su estatuto particular, su marginamiento de la política y la restricción de los derechos de petición, reunión y sufragio subsisten. Ejército profesionalizado y neutral, hoy comprometido en ardua lucha con la subversión, es respetuoso de la Constitución y tiene, a su vez, el respaldo de los civiles. Su esporádica actuación extraconstitucional en 1953 fue corregida por una Junta Militar que propició el rápido retorno a la normalidad en 1958.

3. El control judicial de constitucionalidad que ejercen la Corte Suprema y el Consejo de Estado se mantiene, fortalece y especializa, como acción popular con efectos generales y definitivos, sirviendo de correctivo de las extralimitaciones legislativas o administrativas. En la Corte se creó en 1968 la sala constitucional. Hay una palpable tendencia a entender ese control como una jurisdicción a la que no escapa ningún acto o norma que vulnere directamente el estatuto fundamental, reduciendo el concepto de “actos políticos” a los de las relaciones exteriores y los inteorgánicos entre Legislativo y Ejecutivo.

4. Las instituciones de guarda del orden público se conservan en su concepción original. Tanto el estado de sitio como la “retención” preventiva de los desórdenes, responden a una orientación autoritaria que enfoca las perturbaciones, guerra exterior y conmoción interna, como rupturas excepcionales del sistema político que, por esa razón, deben tratarse como situaciones excepcionales y con poderes extraordinarios que niegan o limitan los derechos y las libertades. Son nuevos en este campo: la limitación temporal para retener sospechosos y la revisión obligada que de oficio debe practicar la Corte Suprema para definir la constitucionalidad de las medidas que dicte el gobierno para reprimir la perturbación. Asimismo, están intactas las normas sobre amnistía,

indulto y prohibición de la pena de muerte, la confiscación y la prisión por deudas civiles.

5. El título III de la Constitución que formula las libertades, los derechos y sus garantías es, en su esencia, igual al de 1886, con la adición procedente, como se dijo, del Acto Legislativo No. 1 de 1936, sobre los aspectos sociales de algunos de aquéllos. De entonces proviene la declaración de que la propiedad es función social que implica obligaciones; la de que el trabajo es una obligación social y que el Estado deberá protegerlo; el patrimonio familiar; la noción de la asistencia social o cargo del Estado, la garantía del derecho de huelga; los fines sociales a que debe tender la educación y la declaración de que el Estado y los particulares tienen deberes sociales, lo que resume la dirección de vanguardia que tuvo aquella reforma.

6. La estructura y competencias del Congreso han tenido poco cambio. En 1945, se transformó su sistema de trabajo, para tecnificarlo y agilizarlo en las comisiones especializadas y permanentes. Es cierto también que ha perdido iniciativa legislativa en materias técnicas de planeación, intervención económica y cuestiones fiscales.

7. En la rama ejecutiva existen nuevas entidades —departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta—, nuevas competencias y mayor iniciativa en la dirección estatal. Se estableció la carrera administrativa como correctivo de los exclusivismos partidistas. Pero el esqueleto de corte presidencialista es el mismo que diseñaron Núñez y Caro, haciendo de la presidencia el centro del sistema.

8. Conservan también su estructura y funciones la rama jurisdiccional y el Ministerio Público; con el agregado de la carrera judicial y la paridad entre los partidos, preceptos que en el fondo son incompatibles.

9. En los órdenes departamental y municipal, a pesar de numerosas reformas, generalmente de organización, la situación es estable en el sentido de que todavía no se ha conseguido la anhelada descentralización que equilibre la tendencia centripeta de la unidad política que debilitó a los antiguos estados federales y la autonomía tradicional de los municipios. La redistribución de recursos y la consiguiente de los servicios entre la nación, los departamentos y los municipios, ordenadas en la reforma constitucional de 1968, ha sido desatendida. No se han organizado asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales o de las comunas tampoco están operando. Es escasa la acción de las corporaciones regionales autónomas y la planeación regional y local no se ha desarrollado.

10. Los rígidos preceptos, excesivamente reglamentarios, de la ley anual de presupuesto gozan de gran firmeza. Hecha la salvedad de la pérdida de iniciativa en el gasto público por parte del Congreso, aunque la retiene en cuanto a su propio presupuesto, la dogmática tradicional en esta área ha sido respetada. La universalidad, el equilibrio y la fuerza restrictiva del presupuesto son principios incólumes entre el vivo movimiento reformista que nos caracteriza.

Con esta enumeración queremos que se vea cómo persiste mucho de la Constitución original, cómo la mayoría de las reformas se han quedado escritas y cómo muchas realidades y cambios del país y su gente no han sido captados en aquel estatuto.

Esta notable continuidad del sistema constitucional ha sido posible, quizás, por el consenso coincidente de los partidos tradicionales en las cuestiones de fondo y por la flexibilidad del procedimiento para su reforma, que ha sido mantenido sin modificaciones. Sólo en la crisis de 1957 se acudió al excepcional acto plebiscitorio que restableció la Constitución y reiteró el procedimiento de que hablamos, regulado por el artículo 218.

La flexibilidad que permite reformas frecuentes y oportunas reside en que es el mismo cuerpo legislativo ordinario el que puede aprobar reformas constitucionales —actos legislativos los denomina aquel precepto—, sin una mayoría especial (salvo lo referente al régimen electoral y los gobiernos de colaboración interpartidaria), dándoles un trámite idéntico al de la ley, pero repitiéndolo en dos legislaturas ordinarias (periodo anual de sesiones).

No requiriéndose elección de una corporación constituyente especial ni de una previa decisión, y siendo tan sencilla la tramitación, se está en capacidad permanente de ir adelantando las reformas que piden las circunstancias, con el acuerdo de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, lo que les aporta respaldo nacional y conocimiento público, sin que exista sorpresa en los cambios propuestos.

Por el contrario, el sistema se resiente de reformismo, así sea a veces meramente formal o de coyuntura, lo que es preferible a una rigidez o petrificación institucional, en un país tan dinámico, tan agitado y conflictivo.

V. LOS MÁS GRANDES DESAJUSTES DEL SISTEMA

El sistema constitucional colombiano, como todo ordenamiento jurídico, soporta el duro choque de la realidad que se sustrae o burla y

rechaza la norma, realzando el desfase entre el ser y el deber ser.

Pues bien, aquel ordenamiento, no obstante su trayectoria centenaria, no tiene vigencia para muchos; hay grupos radicales que luchan para sustituirlo por medios revolucionarios, y no logran incorporar en su ámbito ciertas actividades comunitarias.

Se quiere reconocer, al observar estos hechos, la relatividad de las constituciones en donde no están dados aún los presupuestos fácticos de la democracia y aceptar que la acción integradora del Estado, que es su función específica, es inacabable y a veces fracasa o logra resultados insuficientes y precarios.

En nuestro caso, la persistencia de las guerrillas antisistema, a pesar de las amnistías decretadas, de los pactos de tregua, y del nacimiento de un partido originado en una de aquéllas, indica la necesidad de una reflexión sincera y profunda sobre los cambios requeridos para integrar a los sectores alzados en armas, ante la dudosa eficacia de los medios empleados hasta ahora. Hay que relegitimar la Constitución renovando y ampliando el consenso para que sea en verdad nacional, en tanto nadie dude de su bondad y justicia.

Para los colombianos afectados por lo que se ha dado en llamar “la pobreza absoluta”, la Constitución no ofrece soluciones reales. Su problema, es claro, no es jurídico. La Constitución no discrimina. Postula la igualdad, proclama la justicia. Por falta, unas veces, de voluntad política de los poderosos o por la escasez de los recursos estatales, otras, se frustran las exigencias de los menesterosos.

La apoliticidad de vastos sectores sociales, la despolitización de otros, denuncian la inconformidad silenciosa de quienes carecen del mínimo vital y debilitan el consenso político.

La economía conocida como “informal”, tan rica y activa, soslaya el orden jurídico, sustrayendo recursos necesarios para los programas gubernamentales.

Es preciso, pues, lograr no tan sólo la vigencia formal de la Constitución sino su aplicación plena a todos los colombianos.

VI. LOS DESAJUSTES INSTITUCIONALES

En el ámbito puramente jurídico aparecen desviaciones que deforman el sistema. Para poner algunos ejemplos, tomemos estos aspectos:

1. La hipertrofia del Estado y, dentro de él, del Ejecutivo.

Un presidencialismo exagerado afecta el reparto, separación y balance de poderes, opacando al Congreso, convirtiéndolo en simple apéndice del

gobierno. El cúmulo de facultades del jefe del Estado y del gobierno, que es la doble calidad del presidente, es agobiante.

Las atribuciones ordinarias y las de excepción y los mecanismos de relación con el Congreso, le otorgan una preponderancia que no es conveniente sin una compensación en los controles y la responsabilidad.

La supresión de la vicepresidencia y la condición subalterna del equipo ministerial agravan la personalización del poder presidencial.

Se impone el restablecimiento de un equilibrio de poderes;

2. En relación con el punto que antecede, parece que la más grave desviación institucional es la del traspaso frecuente y amplio de competencia legislativa del Congreso al presidente, mediante leyes que le otorgan “facultades extraordinarias”, resignando así el legislador su función natural, su verdadero poder y la esencia de la idea democrática y liberal, en lo tocante con la división de poderes y la ley como “expresión de la voluntad general”.

Esta institución, restringida por la Constitución a “cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”, al generalizarse, ha hecho perder, además, las ventajas de la deliberación pública para la adopción de la ley, y las derivadas de la confrontación y armonización de intereses representados en el Congreso, que creaban el clima propicio al ejercicio de la democracia como pluralismo de opciones, respecto a las minorías y campo abierto para la oposición.

3. En el mismo orden de ideas, se echa de menos un efectivo control político sobre la gestión gubernamental. Si bien los controles jurisdiccionales, el fiscal y el Ministerio Público operan con satisfactoria eficacia, los controles políticos carecen de instrumentos y de fuerza correctiva seria. Las citaciones de los ministros al Congreso y las comisiones investigadoras ocasionales no bastan. Si se desea restablecer el esquema gobierno-oposición, es indispensable acoger fórmulas que permitan mejorar ese juego político, moderador del autoritarismo.

4. Es lamentable el incumplimiento de normas constitucionales de tanta importancia como la que obliga a que la acción estatal se desenvuelva de acuerdo con la ley de planes de desarrollo económico y social. Por esa omisión, reinan la improvisación y el despilfarro. La falta de estudios de factibilidad y costos y de programación racional conduce a los cambios intempestivos e injustificados en la acción de cada gobierno y a la determinación caprichosa del presupuesto, librado a las preferencias de cada gobernante o a las promesas electorales.

5. Pero la falla mayor, porque engendra injusticia, es la de que no se ha hecho acto, realidad en el presente, la orientación comunitaria que

subyace en la normativa constitucional. Prevalece el concepto individualista. Las tímidas propuestas de reformas que restablecerán el equilibrio y servirán de plataforma para restaurar el orden y la seguridad perdidos, no alcanzan a redistribuir con equidad el poder representado por los derechos que concede la ley. Las reformas tributarias, las agrarias, las urbanas, no han ido al fondo de las cosas, frustrando la confianza de sus presuntos beneficiarios.

Una política constitucional audaz y vigorosa desbloquearía el sistema, anclado en prejuicios legalistas, intereses creados, lealtades, mentirosas, al derecho, a los partidos, a las tradiciones, cuando se trata de un país en marcha y en proceso de cambios reales, con y sin la Constitución.

VII. LA IDEOLOGÍA DEL SISTEMA

El sistema que se describe se sustenta en principios y dogmas clásicos:

1. El Estado es una organización unitaria, centralizada e integradora (artículo 1o.), que jerarquiza políticamente todos los entes comprendidos en su jurisdicción, centralización política matizada levemente por una débil descentralización administrativa espacial (artículos 5o., 183 y 192);

2. El gobierno es republicano (artículo 1o.), esto es, de origen popular, electivo, rotatorio, limitado y responsable (artículos 20, 21, 131 y 162);

3. La soberanía reside en la nación (artículo 2o.), en el sentido de dar origen democrático al poder, mas no en la versión individualista, rusioniana, sino en la de radicarla en la unidad histórica y sociológica de la comunidad colombiana, en su integridad (artículos 105 y 179);

4. Los elegidos (artículo 105) representan a la nación entera, y sus decisiones sólo atienden al bien común;

5. Los electores (artículo 179) no confieren mandato imperativo al funcionario electo ni le imponen obligación alguna a sus representantes;

6. Los funcionarios del Estado sólo actúan con efecto válido cuando obran según la ley (artículos 2o. y 20) y responden de su extralimitación y omisiones, o sea de las infracciones a la ley y a la Constitución;

7. Las autoridades (artículo 16o.) están establecidas únicamente para defender a las personas en su vida, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes y funciones sociales del Estado y de los particulares;

8. El interés privado (artículo 30) deberá ceder ante el interés público y social;

9. La ley penal no puede tener efecto retroactivo (artículo 26), salvo si es permisiva o favorable;

10. El poder político está desconcentrado y limitado (artículos 55, 61 y 160) en competencias separadas que se contienen recíprocamente, pues son interdependientes;

11. La Constitución es la base del orden jurídico, prevalece sobre la ley (artículo 215) y los demás preceptos jurídicos;

12. La Constitución sólo puede ser reformada por los procedimientos previstos en ella (artículo 218) y por el órgano al que la misma atribuya esa competencia;

13. La propiedad privada es la base del orden económico (artículo 30), junto a la libre iniciativa y a la empresa privada (artículo 32), dentro de las limitaciones justificadas por el bien común y la justicia social; a este fin, el Estado debe intervenir y planificar la economía;

14. La igualdad ante la ley (artículo 10) y la libertad personal (artículo 20), ya que los gobernados pueden hacer todo lo que aquélla no les prohíbe, al lado del consenso nacional, como base de la legitimidad, sirven de fundamento democrático al sistema. Principios que se objetivan en la figura del Estado de derecho gestado por las revoluciones liberales de los tres últimos siglos;

15. La fuerza pública no es deliberante (artículo 168); está constituida tan sólo para la defensa nacional y la de las instituciones legítimas (artículo 165);

16. La ley es la expresión de la voluntad general. Por eso, corresponde hacerla al Congreso, representantes de esa voluntad (artículo 76).

17. No hay tributación sin representación; en consecuencia, no puede haber tributo, contribución o tasa que no haya sido restado por el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales, corporaciones de elección popular directa, en los tres niveles de la administración (artículo 43);

18. Los jueces son independientes e inamovibles (artículo 160); son los únicos que pueden detener, privar de la libertad (artículo 23), por motivos previamente definidos en la ley. Toda providencia judicial debe estar motivada (artículo 163), es decir, fundada en la ley;

19. Nadie puede ser obligado a declarar en contra de sí mismo o de sus parientes (artículo 24), y

20. El poder, toda competencia estatal, está limitada y tiene origen en la Constitución; pero (ver el "Preámbulo"), la autoridad tiene su fuente remota, su origen último en Dios. Luego existe una instancia suprema anterior y superior al Estado y su derecho, que los conserva y dirige por unos principios superiores que algunos estiman como de la naturaleza del hombre, derecho natural, y otros de derechos divino.

En vano el positivismo jurídico y la penetración del sociologismo han intentado borrar la tradición católica del país. Viejos prejuicios, hondas creencias, fuertes sentimientos, derivados de esa fe, condicionan las formulaciones jurídicas y prestan piso a la autoridad y las instituciones que se han hecho derecho vivo real.

Sin embargo, de la enumeración hecha resulta que la ideología liberal individualista no está formulada en forma exclusiva ni congruente, puesto que la moderan doctrinas de clara estirpe cristiana y ciertas ideas de corte solidarista y comunitario. Libertades y derechos, como se ve en todos los artículos del título III de la Constitución, están recortados por límites derivados de las buenas costumbres, la moral pública, la moral cristiana, el bien común, la utilidad pública, el interés social, las obligaciones, los deberes o funciones sociales y la justicia social, lo que responde tanto a la tradición del país, como a su anhelo de implantar una democracia social.

VIII. LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS Y LAS LIBERTADES

La eficacia de una Constitución depende de la de su régimen de garantías, pues son ellas las que vuelven reales los derechos y las libertades que aquélla reconoce. Describamos el estatuto de esas garantías en nuestro derecho constitucional.

En primer término, está la garantía general de que el sistema no será reformado sino por el órgano competente, el Congreso, y según el procedimiento previsto en la propia Constitución (artículo 218), ya que en nuestro ordenamiento constitucional los poderes públicos sólo pueden ejercerse “en los términos que esta Constitución establece”, como prescribe el artículo 2o. Se ofrece así la garantía esencial en el Estado de derecho: la seguridad jurídica, la legalidad como marco de la actividad del Estado y los particulares, incommovible base de la legitimidad.

Luego, entre las específicas, está la garantía del derecho a la vida (artículo 16), protegida por las leyes penales y la prohibición (artículo 29) de imponer la pena capital “en ningún caso”.

Siguen las protecciones reiteradas de la libertad física de las personas, la inviolabilidad de su domicilio, la protección de la locomoción sin restricciones, ya que la detención o el allanamiento sólo pueden proceder por decisión judicial previa, fundada en motivos previamente señalados en la ley, mediante orden escrita emanada de autoridad competente (artículo 23).

La esclavitud está prohibida (artículo 22) y reconocida la libertad para escoger profesión u oficio (artículo 39).

El debido proceso (artículo 26), la presunción de inocencia, el principio *nulla poena sine lege previa*, así como la prohibición de penas *in continenti* (artículo 27), completan esta constelación de garantías.

Son muy precisas y repetidas las garantías de la propiedad privada.

De una parte, se prohíbe en absoluto la confiscación (artículo 34); de otro lado, la expropiación sólo se autoriza por motivos de utilidad pública o interés social (artículo 30), definidos previamente por la ley y con indemnización que también debe ser previa. Aun la expropiación justificada por razones de orden público en tiempo de guerra (artículo 33) acarrea indemnización, previa o posterior, según las circunstancias, y el excepcional caso de expropiación sin indemnización “por razones de equidad” (artículo 30, *in fine*) únicamente puede ser ordenada por la ley que requiere aprobación por una mayoría especialísima de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras legislativas. Por cierto, jamás ha tenido aplicación.

En igual sentido se protege al patrimonio familiar (artículo 50), haciéndolo inalienable e inembargable, y se declara que la ley no puede variar el destino de las donaciones hechas para fines de interés social (artículo 36). El artículo 35 ofrece la tutela especial de la propiedad literaria y artística.

Dichas tutelas de contenido económico se complementan con las referentes a la tributación. En tiempos de paz, es la regla, sólo pueden establecerse contribuciones por el Congreso (artículo 43), representante de los contribuyentes, y las tasas aduaneras no se pueden variar de improviso, sino graduándolas en períodos semestrales, ya para aumentarlas o disminuirlas (artículo 205). Además, no pueden ser cobrados ni invertidos tributos que no hayan sido incorporados en la Ley Anual de Presupuesto, al tenor de los artículos 206 y siguientes.

Importa también reseñar las garantías especiales para las situaciones de excepción. La retención de sospechosos, prevista en el artículo 28, sólo puede durar diez días; al vencerse dicho término, debe dejárselos en libertad o entregarlos al juez competente con las pruebas allegadas contra ellos; lo contrario sería un abuso de autoridad, punible desde luego.

En el caso de estado de sitio (artículo 121), el presidente sólo puede suspender las leyes incompatibles con esa situación, no derogarlas. Y son absolutas las prohibiciones referentes a la pena de muerte, la confiscación, las sanciones *ex post facto*, la prisión por deudas civiles (artículos

24, 28, 29 y 34). Igualmente, quedan excluidas las penas *in continenti* (artículo 27).

Además, tanto en esa situación como en la de emergencia económica y social (artículo 122), existe una revisión obligatoria e inmediata de todos los decretos que dicte el gobierno por razón de la crisis, para que la Corte Suprema determine su constitucionalidad o los deje sin efecto. En la segunda de tales situaciones, asimismo, se reúne el Congreso para efectuar un control político sobre las actuaciones del Ejecutivo y para derogar o modificar sus medidas, si es el caso.

Una de las más eficaces garantías en el sistema colombiano es la ejercida por la jurisdicción constitucional, representada básicamente por el Consejo de Estado y por la Corte Suprema (artículos 214 y 216). Consiste en el reconocimiento a todos los ciudadanos del derecho a interponer ante aquellos tribunales acciones de inconstitucionalidad contra las leyes y los decretos con fuerza de leyes, respecto del primero, y contra los de carácter administrativo ante el citado Consejo, para obtener declaraciones de inconstitucionalidad de efecto general y definitivo. Son procesos de trámite breve que, cuando tienen éxito, concluyen con el retiro de orden jurídico de la norma o el acto acusado, a efecto de hacerlo inaplicable en el futuro. Las violaciones de la Constitución producidas por el Congreso o el gobierno quedan así subsanadas y tutelados tanto el orden jurídico mismo como los derechos vulnerados por las normas acusadas.

No debe olvidarse la fuerza que ha venido adquiriendo el derecho de petición (artículo 45) ejercitable ya en interés individual ora en el colectivo, que obliga al funcionario a una respuesta o decisión prontas. Permite el reclamo, la queja, la insinuación, la presión ciudadana, sobre las autoridades, por cauces jurídicos que obligan a la efectiva concesión o respeto de derechos particulares o de grupo.

Las acciones establecidas para ante los jueces de lo contencioso administrativo, ya se trate de obtener la nulidad de actos administrativos o de la indemnización de perjuicio debida a la actuación de la administración o a la falla en la prestación del servicio público, es la garantía más efectiva contra arbitrariedades, omisiones o vías de hecho del gobierno.

Complementa este régimen, la vigilancia y poder disciplinario, atribuidos al Ministerio Público, ante el cual se pueden formular quejas por irregularidades administrativas o judiciales (artículo 154), para que se investiguen y sancionen. Es deseable acoger una institución semejante, para ejemplificar, al “defensor del pueblo” de la Constitución española, designado por una votación especial del Congreso, encargado de vigilar

el respeto de los derechos humanos y denunciar y perseguir sus violaciones.

Recuérdese, igualmente, que cualquiera puede acusar ante la Procuraduría General de la Nación o directamente ante la Cámara de Representantes a los más altos funcionarios (artículos 99 y 102) —presidente de la República, magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, ministros, procurador general de la nación—, por sus infracciones de la Constitución y de la ley, y que el Senado puede juzgarlos y condenarlos. Cabe tal juicio aun después de su retiro del cargo siempre que se refiera a hechos cometidos durante su desempeño.

Los militares no son la excepción. Responden de sus actos (artículo 21) ante los jueces militares, si los hechos son del servicio o en conexión con el mismo, y ante la jurisdicción común por los delitos ordinarios (artículo 174).

Se ocupa también la Constitución de la garantía del trabajo (artículo 17), del derecho de huelga (artículo 18), de la inviolabilidad de la correspondencia y demás documentos privados (artículo 38), así como de la libertad de movimiento (artículo 23), y de la libertad de conciencia y de cultos (artículo 53), sin olvidar las de la libertad de los medios de comunicación masiva (artículo 44) y de la enseñanza (artículo 41).

Por fin, el Congreso aprueba o desaprueba los tratados públicos que celebra el gobierno (artículo 76) y controla toda su gestión (artículo 118).

Cubre de este modo la preceptiva constitucional todo el campo de los derechos individuales y colectivos.

Tan detallada regulación tiene el complemento de los controles políticos que ejerce el Congreso, el muy activo que adelantan los medios de comunicación de masas y el directo de los gobernados cuando manifiestan opiniones públicas. La ciudadanía activa, pensante, contestaria, crítica, organizada o no, es la mejor garantía democrática. La obligación política, la obediencia a la autoridad, es condicional: se obedece lo que es legítimo, lo legal, lo ajustado al derecho. Ese es el supuesto del Estado de derecho.

Todo el constitucionalismo occidental, por eso, se dirige en los días actuales en el sentido de crear un movimiento universal de reconocimiento de los derechos humanos, eliminando cualquier discriminación; de reforzar el derecho humanitario; de crear, aceptar y acatar las comisiones investigadoras de las violaciones de esos derechos en todos los países, y de organizar tribunales internacionales, como los de San José de Costa Rica y Estrasburgo, en donde se puedan juzgar esas violaciones.

IX. LAS ÚLTIMAS TENDENCIAS DEL CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO

Nuestro constitucionalismo, como todos los de occidente, está inmerso en una profunda corriente histórica que aflora en este tramo final del siglo xx transformando la realidad política hasta el punto de dejar sin validez el concepto de Estado-nación, que sirvió de centro al movimiento constitucionalista del liberalismo y al derecho constitucional en que quedó plasmada esta tendencia. Transformación que, por otra parte, afecta a todos los tipos de Estado y de gobierno, porque es universal.

Movimiento indetenible que desfigura el Estado desde fuera y en su propia interioridad. Externamente, porque el Estado actual ya no es cerrado, ni puede enclaustrarse. La interdependencia entre los Estados es un hecho. En los órdenes financiero, cultural, geopolítico, todo Estado pertenece, quíerese o no, a un bloque, a un sistema supraestatal.

El absolutismo de la soberanía del Estado es mítico. Desde todos los puntos, el Estado ha sido penetrado, condicionado, limitado, integrado, asociado por múltiples organizaciones supranacionales y por nexos con los demás Estados, de manera que las fronteras son porosas, simple referencia geográfica más que línea de contención; superadas, como han sido por las comunicaciones ultramodernas, por el entrecruzamiento de pueblos y personas, así como la transferencia creciente y masiva de capitales, tecnología, mercancías y cultura.

Además, todo es hoy de nivel ecuménico, de dimensión mundial. Todo atañe a todos. Solidarios o no, vivimos una historia universal y sentimos ya como especie, como humanidad unificada y total, frente a la amenaza de la extinción, pero también a la esperanza de una vida en seguridad y bienestar.

“La tercera generación de derechos”, según el sugestivo rótulo acuñado por el movimiento humanitario, no se refiere, como las que la antecedieron, al individuo como tal o incorporado a la sociedad nacional. Se dirige a todo el hombre y a todos los hombres. Los derechos a la paz, al desarrollo, al aprovechamiento y defensa de los recursos naturales y al goce de los bienes culturales que son patrimonio común, se reclaman para todos los pueblos.

Es así como los Estados han llegado a ser, de autárquicos, como lo pretendieron, sólo partes de un orden internacional, del cual no pueden divorciarse ni aislarse sin que importe la magnitud de su poder. La solución de conflictos y la protección de derechos por jurisdicciones internacionales se está generalizando sin que la independencia de los Estados aparezca lesionada.

Nótese, asimismo, cómo los mayores Estados, las superpotencias, desbordaron el marco del Estado-nación. Los Estados Unidos de Norteamérica son un país cosmopolita, no una nación, ni una patria, en el literal sentido de esos términos. Y la U.R.S.S. es un bloque de nacionalidades, cuyo lazo de unión es un sistema económico y una ideología.

De otra parte, la última descolonización en Asia, África y el Caribe multiplicó la formación de minúsculos Estados, que son unidades políticas sin entidad nacional que los distinga y personifique.

El cada vez más frecuente agrupamiento de los países por afinidad de intereses también indica la tendencia a superar la organización estatal clásica, buscando organizaciones más amplias, como lo exige la conducción y el manejo de cuestiones que exceden el ámbito nacional, la órbita particular de los Estados nacionales. Las Comunidades Económicas Europeas, el Grupo de los no Alineados, los Países del Sudeste Asiático, sugieren nuevos modelos de relación política que hacen perder el perfil al Estado.

Es frecuente, además, la actuación multilateral de los Estados para situaciones puramente coyunturales, como puede verse en el caso de la deuda externa de los países latinoamericanos y en el Grupo de Contadora, organizado para solucionar los conflictos de Nicaragua.

Desde dentro, el fenómeno es otro, pero tiene efecto similar: sustituir al Estado, socializarlo, convertirlo en instrumento subsidiario, al ser sustituido por organizaciones privadas o socializadas, por dispositivos paraestatales. Transformación tan profunda como la otra, pues varía los contenidos de las decisiones políticas, su metodología de ejercicio del poder y aun sus titulares.

Destaquemos los hechos que hacen presente este proceso transformador, actualizado ya en algunos de los aspectos acá planteados e inminente en cuanto a los demás:

1. El Estado se ha convertido en empresario industrial y comercial, para lo cual ha tenido que despojarse de sus prerrogativas de poder público y operar como operan los particulares; se podría decir que se está privatizando, al menos en sus procedimientos, en competencia con el sector respectivo de la empresa libre, convertido en agente económico al par que sujeto político;

2. El Estado se está articulando con los particulares para formar sociedades de economía mixta, rompiendo su unilateralidad y autoritarismo, y combinando recursos fiscales y capital privado, bajo leyes comunes; las barreras clásicas entre lo público y lo privado han quedado rotas, aproximando la sociedad al Estado;

3. El Estado tiene que concertar con el sector privado de la economía y con los trabajadores planes y programas de desarrollo, mecanismo de participación de poder y negociación democrática en que aquél parece más un coordinador o un árbitro que el poder soberano tradicional; salarios, utilidades e impuestos son correlativos; la política económica es común y en su adopción, al lado de aquéllos, no sólo convergen los productores, sino también los usuarios o consumidores;

4. Es frecuente en nuestros días que el Estado, o su administración, efectúe consultas populares, plebiscitos, referendos, y que acepte iniciativas de reformas y decisiones propuestas por sectores sociales, casi siempre con fuerza obligatoria o de gran influjo en la definición de su política, y que las encuestas públicas sobre asuntos de interés público sirvan de guía a la acción del gobierno;

5. Hoy es corriente la presencia de particulares en la dirección de organismos estatales, con voz y aun con voto, en igualdad de condiciones con los funcionarios públicos, ya como asesores o voceros de corporaciones o de los usuarios de los servicios, desdibujando la línea de separación entre sociedad y Estado; no es raro tampoco que la ley delegue en los grupos directamente interesados la administración de algunos servicios, ni que ciertas funciones estatales sean prestadas por organismos privados;

6. El juego político está montado y se desarrolla por intermedio de los partidos políticos, cuyas directivas y organismos determinan desde fuera la marcha del Estado, tanto en su orientación ideológica como en las medidas de gobierno, ya que son portadores de la representación popular y sirven de medio de control y encuadramiento de los gobernados;

7. Los Estados unitarios han tenido que ampliar la autonomía administrativa de las provincias y de los entes locales, descentralizando y desconcentrando el ejercicio del poder político, ya para buscar mayor eficacia, descargar su inmenso aparato de operación a nivel nacional o democratizar el sistema aproximando su manejo a los propios destinatarios de sus beneficios;

8. Pero, quizás el más dramático aspecto del cambio interno del Estado nacional y soberano cuya formación culminó en la Edad Moderna, es el hecho de que ha perdido y sigue perdiendo discrecionalidad en el ejercicio de sus poderes, ya que cada día es más reducida la aplicación de la tesis de los actos de poder o de poder político, en que el gobernante o el agente estatal obraba según su propia decisión subjetiva, actuaciones que no eran justiciables ni generaban responsabilidad. Ahora, por el contrario, se responde de todo, hasta de la omisión, y la responsabilidad estatal y la de sus órganos se deduce con mayor rigor y generalidad;

9. No hay en el derecho nuevo decisiones estatales irrevocables; todo acto es revisable, anulable, modificable; el poder del Estado ya no es incontrastable, pues la garantía jurídica del control judicial comprende todas sus actuaciones;

10. Por fin, aunque sin agotar esta impresionante metamorfosis del Estado, es creciente la fuerza del derecho humanitario, lo que significa que se multiplican y fortalecen los límites del poder del Estado, al ensancharse el concepto de las libertades y derechos oponibles al Estado, así como el perfeccionamiento de sus garantías.

En pocas palabras, el proceso político dominante en la actualidad es el de una doble redistribución del poder político, de una parte en provecho del orden mundial y, de otra, en favor de las organizaciones privadas encuadradas en el Estado. Este desdoblamiento hacia lo supra y lo infraestatal, está transformando al Estado en una entidad de conformación, naturaleza y competencias diferentes a la conocida figura del Estado-nación.

Frente a una modificación de tanta monta, se está tentando a pensar en que el derecho constitucional debe, por igual, transformarse en algo que sería “el estudio de las relaciones políticas”, en general, ya no sólo en el ámbito estatal, sino integrando la dimensión interestatal en su campo y extendiéndolo también a las relaciones de autoridad existentes a nivel regional y local. Con ello se quiere sugerir que es imposible actualmente aislar el estudio del Estado y su Constitución, sin tomar en cuenta sus proyecciones externas y las de su base.

La inserción del Estado en una estructura relacional mundial y el acercamiento de su poder a los gobernados, lo convierten de aparato de poder con jurisdicción excluyente sobre un cierto grupo humano, en una organización de enlace entre los pueblos y los hombres, mediante mecanismos cooperativos y democráticos, en convergencia con los entes similares.

En este enfoque, debe enfatizarse también la presencia de nuevos poderes que están, o pretenden colocarse, al margen del Estado, contrarrestar su poder o compartir la dirección de la respectiva sociedad. Situación que parece revivir la pugna de poderes en medio de la cual se gestaba el Estado moderno, organización política soberana y nacional, en la que el poder político jerarquizante y unificado se enfrentaba a la nobleza, al papado y a las pretensiones de prevalencia de los emperadores que se decían herederos de Roma.

Hoy, el poder de la ciencia y la tecnología escapan al control estatal en las democracias occidentales. Pues, ¿quién determina lo que se inves-

tiga y las aplicaciones que deben darse a los descubrimientos, con criterio de interés social y de utilidad pública?

Más sometidos, los medios de comunicación masiva, sin embargo, intentan crear y dirigir el consumo y la acción del Estado, informando o desinformando y generando la actual mitología política pudiendo llegar hasta la tiranía ideológica.

Por otra parte, los partidos políticos, el partido de gobierno, en cada caso, comparte o ejerce el poder perteneciente al Estado, sin que a veces existan fronteras nítidas entre una y otra organización, lo que viene a oscurecer las relaciones de autoridad si se llega hasta la identificación entre Estado y partido.

Estos hechos urgen una reformulación de la teoría del Estado y, obviamente, cambios constitucionales acordes con las presentes relaciones de poder, ya no subsumidas en forma integral en los nexos de sujeción Estado-individuo o de integración Estado-sociedad.

De este modo, viene a replantearse el problema de la soberanía estatal ya no sólo frente a los demás Estados y a las organizaciones transnacionales, sino a poderes internos que pueden ser paralelos al político o que pueden erigirse como sus contrapoderes.

Las tendencias específicas del constitucionalismo colombiano pueden deducirse de la observación de los reajustes institucionales más reiterados en los años recientes, instrumentados en los planos supraestatal e interno, así:

1. El reconocimiento y definición de las relaciones del Estado con un orden internacional, y
2. La devolución del poder, o un nuevo reparto de poderes, reflejado en:
 - a) El intento de combinar la democracia representativa con la de participación;
 - b) El restablecimiento de los poderes regionales y locales;
 - c) La reprivatización de la economía, y
 - d) La ampliación de los derechos humanos y el fortalecimiento de sus garantías.

En síntesis, se trata de rectificar las fronteras entre lo público y lo privado, lo político y lo social, la esfera de la libertad y la del poder estatal, que es función que cumplen los estatutos constitucionales y que explica sus periódicos reajustes.

La tendencia patente en el constitucionalismo occidental, de mediados y finales de siglo, no es otra que la de reducir la órbita del poder estatal y, de consiguiente, ampliar el sector privado en lo colectivo y en

lo personal, aunque se da también el caso de la existencia de un fuerte sector de economía mixta que resquebraja ese fácil esquema.

1. *El empalme con lo internacional*

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

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

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

Se requiere, pues, como avance mínimo, introducir en el texto constitucional unos principios y unos preceptos que explícitamente aborden cuestiones como éstas, recordando nuestra condición y situación concretas de país subdesarrollado, sudamericano y caribeño, mestizo, de tradición católica y vocación libertaria:

a) Condena de todo imperialismo y de toda discriminación, en reafirmación de nuestra identidad y de la igualdad social de todos los seres

humanos, de todos los pueblos y de todos los Estados, y de su independencia plena, en el sentido de su derecho a la autodeterminación política y a la posibilidad de seguir su propio modelo cultural, sin adscripciones arbitrarias a una cierta civilización o al coto de influencias de las grandes potencias;

b) Proclamación de la voluntad integracionista de Indoamérica, más allá de la simple integración económica, aceptando que nuestros países se formaron históricamente por fragmentación del imperio español y que, aislados, somos pedazos de una patria común que es preciso rehacer, pues significa un compromiso cultural entrevisto desde la iniciación de la vida independiente, puesto en peligro tanto por las aplicaciones de la doctrina Monroe como por la penetración del internacionalismo marxista;

c) Proscripción de la guerra y rechazo de la fuerza como medios de solución de controversias internacionales para, en cambio, reconocer la validez e independencia del derecho internacional como instrumento para un mundo en paz, despejando la reiterada discusión entre monistas y dualistas en la Corte Suprema, causa de una jurisprudencia vacilante y confusa en esta materia, a la vez que reafirmando la fraternidad y solidaridad entre todos los hombres, así como la necesidad de fortalecer los organismos internacionales encargados de propiciar el entendimiento y la cooperación entre los pueblos;

d) Rechazo de toda intervención de un Estado en los asuntos internos de los otros, bajo cualquier pretexto, ya sea ideológico, de seguridad internacional o de interés económico, prohibiendo las ingerencias militares, los bloqueos económicos, y toda forma de desestabilización del gobierno que cada nación se ha dado;

e) Fórmulas más claras y determinantes en lo tocante con el dominio territorial que incluyan precisiones en materia de dominio marítimo, plataforma continental y órbita geoestacionaria, en razón de presentes y previsibles conflictos;

f) Repudio del armamentismo, la guerrilla internacional, el terrorismo y promoción de la solidaridad en la lucha contra toda forma de violencia que implique dominación o ataque injusto a cualquier grupo humano.

Es ésta la otra cara de la Constitución, un pueblo frente al mundo, como parte de la humanidad, con una concepción universal que supere su encerramiento provinciano.

Ha sido incompleta, es innegable, la atención prestada a estos aspectos. En concreto, sólo la reforma de 1968 tocó dos puntos de enorme importancia:

a) La precisión del contenido del dominio territorial al incorporar en el mismo tercer inciso del artículo 3º constitucional, el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental, y expresar el principio de que en la determinación de estos elementos territoriales, a falta de tratados o convenios internacionales, la ley colombiana tendrá carácter supletorio, y

b) La inclusión en el numeral 18 del artículo 76 de la posibilidad de celebrar tratados con entidades de derecho internacional, distintas a los Estados, y sobre todo autorización para que Colombia pueda formar parte de instituciones supranacionales que procuren promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

Sobre estas bases se ha obtenido una favorable definición de nuestro dominio territorial, aunque no en su totalidad, y se han podido ensayar proyectos de integración en la ALADI y en el Acuerdo de Cartagena, de lento y difícil avance, pero de innegables perspectivas políticas, económicas, sociales y de orden cultural.

La necesaria regulación del Estado en interrelación, del Estado en comunidad de Estados, configura un área común que comparten el derecho constitucional y el internacional público, imbricación de profundas consecuencias en el orden jurídico nacional.

2. *Democracia mixta: representativa y participativa*

La tendencia a complementar la democracia representativa pura, practicada hasta ahora, con instituciones de democracia participativa, tendencia muy generalizada, se hace evidente en el Acto Legislativo No. 1 de 1986, en algunas disposiciones de la Ley 11 del mismo año y en ciertos aspectos de la Ley 58 de 1985.

Lo que se procura es iniciar la participación ciudadana, limitada hasta hoy a la periódica elección popular, cumplida la cual el pueblo se tornaba sujeto pasivo de las decisiones de sus representantes, mediante ciertos mecanismos que dan juego a la opinión pública en algunos aspectos de la política y la administración, y a hacer presente al pueblo en el ejercicio directo de determinados poderes, sin la usual intermediación de sus mandatarios.

Se conjugan así representación y participación populares, en busca de revivir la democracia, reparar sus desgastes y, sobre todo, porque esa es su esencia, repartir poder, en procura de pluralismo e igualdad entre los distintos sectores que integran la nación y entre los individuos que la componen.

En concreto, las nuevas instituciones de democracia participativa pueden ser reseñadas de esta manera:

a) La elección popular directa de los alcaldes municipales cada dos años, a partir de 1988, considerada la más trascendental reforma constitucional de los últimos tiempos, como reconocimiento de la autonomía administrativa de los entes locales, sustrayendo la designación de su jefe a la línea jerárquica de la rama ejecutiva, para acercar esa institución básica a los administrados, y para retornar una tradición que viene de la Colonia; además, apertura para dar oportunidad de participación a partidos minoritarios o a los ciudadanos independientes de los partidos, o a los disidentes y a los nuevos partidos, con fuerza local o regional.

b) Es importante, por igual, el establecimiento de “la consulta popular” para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal”, idea complementaria de la anterior, porque permite oír las sugerencias de los inmediatamente afectados en la etapa anterior a la respectiva decisión, opinión popular que será determinante o de ineludible influjo para los consultantes. Democracia local, aproximación al autogobierno, resurrección de los viejos cabildos abiertos de la Colonia que dieron paso a la declaración de independencia y sirvieron de control a los caprichos del absolutismo de la monarquía en defensa de los reales intereses de los gobernados;

c) La reforma de 1968, con esta misma sensibilidad, había creado las juntas administradoras locales; pero faltaba su regulación legal. La ley 11 de 1986 coloca al frente de cada comuna, en las urbes, y de cada corregimiento, en los campos, una de esas juntas, a manera de codirectoras, con el concejo del municipio de que forman parte, de sus servicios, de las partidas presupuestales que los favorezcan, y de las obras en cuya vigilancia se comprometan, según la delegación del correspondiente concejo. Nuevamente toman presencia los vecinos, haciéndose cargo de los problemas comunitarios y asumiendo su responsabilidad democrática, ya que en tales juntas, al menos habrá una tercera parte de miembros que serán de elección popular;

d) Asimismo, se ha dispuesto en la citada ley la participación de representantes de los usuarios de los organismos directivos de las entidades municipales de servicios públicos, los cuales deberán tener la tercera parte de sus miembros designados por los usuarios o delegados de entidades cívicas, modalidad que es una aplicación del principio de coadministración, de clara estirpe democrática;

e) En la misma dirección, se ha autorizado que las juntas de acción comunal, las sociedades de Mejora y Ornato, las asociaciones de Recrea-

ción, de Defensa Civil y de Usuarios, sin ánimo de lucro y constituidas legalmente, puedan contratar con los municipios y sus entes descentralizados, para cumplir funciones, ejecutar obras o prestar servicios. Se vincula así la sociedad al Estado, descargando su aparato, para apoyarlo y realizar mejor sus tareas. Iniciativa privada y poder público, aunados, no enfrentados, hacen la democracia verdadera.

En el año 85, ya la ley había confiado la dirección de la televisora estatal a una junta de origen privado, a fin de neutralizar en su manejo las influencias políticas y tomar el pulso de la opinión particular en tan delicada cuestión.

Es ésta la manera de empezar la gestión de un poder popular genuino, de abrir espacio político a gente que estaba marginada, de equilibrar el poder político con los demás poderes sociales, de, en una palabra y con la dicente expresión de un político “meterle pueblo a la democracia”, anquilosada en las fórmulas de la representación, continuista y clientelista, regionalista y profesionalizada.

Aquí es oportuno recordar que hay proyectos de acto legislativo que proponen el plebiscito nacional para reformar la Constitución, y para adoptar la iniciativa legislativa popular, dos mecanismos más de la misma tendencia, que buscan romper el bloqueo del sistema y oxigenar el recinto de los cuerpos representativos. El poder popular, ya como promotor, ora como moderador, del poder del Estado.

La inclinación del país en esta dirección es, pues, indudable y su conveniencia no parece discutible, ante la presión incontrolable de quienes piden canales de expresión propia, presencia directa en vez de representación. Así se canaliza la inconformidad y quedan sin justificación las marchas de protesta y los paros cívicos, que son expresiones no constitucionalizadas y por tanto destructoras del sistema.

3. Recuperación de los entes regionales y locales

Las naciones se formaron en un proceso de integración de comunas y regiones. Proceso de centralización política y unificación del poder que, en el caso colombiano, no se cumplió por incorporación sino por absorción, debilitando la autonomía de las provincias y anulando la vida municipal. De ahí la necesidad de un movimiento de inversa dirección que se expresó en las reformas constitucionales de 1968 y 1986 en las siguientes instituciones:

a) La creación de las corporaciones regionales autónomas, organismos técnicos de la promoción del desarrollo integral de las regiones naturales

del país, sin atender a la caprichosa división administrativa sino a la unidad real de cada zona, al mismo tiempo que se sustraían sus programas a la burocracia politizada y a los engorrosos trámites de la administración ordinaria. Se trataba de reconocer la personalidad de las viejas provincias, que fueron “soberanas” bajo el régimen federal, pero dentro de una técnica nueva de administración y gobierno, que eludiera las fallas de la administración departamental, bajo el signo de la planificación científica del desarrollo; era una “regionalización” o un “autonomismo”, a la colombiana.

b) En igual sentido, el Acto Legislativo N° 1 de 1968 ordenó que el legislador, con base en propuesta del gobierno, reordenara el campo de los servicios públicos estatales, determinando cuáles serían nacionales y cuáles serían de cargo de los departamentos y los municipios, en razón de su naturaleza, importancia y costo, para luego redistribuir los recursos fiscales en correspondencia con aquella clasificación. No se pensaba sólo en eliminar la inconveniente, anárquica y costosa duplicación y triplicación que se presenta en el campo de estos servicios, pues se procuraba también restablecer la importancia que deben tener los servicios locales, ya que allí están los usuarios, y el valor de la coordinación zonal o regional como puente entre nación y municipio; por fortuna, la Ley 12 de 1986 y sus desarrollos han venido a realizar indirectamente este reparto, cuando transfiere recursos del IVA a los municipios, departamentos, intendencias y comisarías, pero determina las inversiones forzosas que los primeros deberán adelantar en su jurisdicción.

c) La misma preocupación se tradujo en el “situado fiscal”, que no es más que la orden constitucional para que el legislador resuelva con obligatoriedad el porcentaje de sus recursos ordinarios que cada año deberá transferir la nación en favor de los departamentos y municipios, con un monto fijo para cada uno y uno variable en función de los habitantes, participación equitativa en el producto y el esfuerzo comunes, redistribución justiciera inspirada en el propósito de un desarrollo nacional equilibrado, integral y armonioso que no es posible sin esa especie de descentralización fiscal.

d) De no menor importancia para fortalecer regiones y ciudades es la autorización para formar asociaciones de municipios, en busca de la mejor prestación y reducción de costos de los servicios públicos a su cargo, sorteando los escollos del aislacionismo egoísta, la debilidad fiscal, las carencias técnicas. Además, se dispuso que en ciertos casos esa asociación sea obligatoria, por decisión de la respectiva asamblea departamental, según el consejo de la técnica y la buena administración; éste es el ca-

mino de una integración administrativa democrática, opuesto al autoritario de la centralización política uniformadora y alienante.

e) La organización legal de las áreas metropolitanas, con régimen especial, atiende asimismo a la necesidad de romper la estrechez del régimen municipal ordinario, frente a los problemas de las grandes urbes y al fenómeno de la conurbación.

f) La elección popular de alcaldes, la organización de las juntas administrativas locales, la contratación de obras y servicios con entidades cívicas de las ciudades, tienden también a devolver dinamismo, iniciativa, capacidad financiera y ejecutiva, en resumen, poder y autogobierno a la célula municipal.

g) En el nivel legislativo vale la pena mencionar por su hondo alcance las leyes 3a. y 11 de 1986.

La primera da participación a los departamentos en la elaboración y ejecución de los planes nacionales, permite los convenios interdepartamentales, estimula las entidades territoriales intermedias constituidas por asociación, fortalece los fiscos departamentales, intendenciales, comisariales y municipales. La otra, actualiza el régimen municipal, para adecuarlo a los cambios constitucionales.

Esta visión panorámica permite concluir que en el ánimo del Constituyente está la preocupación por “devolver autonomía” o regenerar los elementos constitutivos de la nación, sus partes, las entidades territoriales originarias, primarias, corriente de democratización porque implica redistribución de poder, participación o, al menos, aproximación del gobierno a su fuente popular, a los gobernados, considerados como miembros del Estado y no como simples electores o votantes.

4. Presencia del derecho humanitario

Las constituciones más recientes parecen construidas, no entorno a la idea del Estado, sino alrededor a los conceptos de persona y de humanidad. Se está produciendo, a ojos vistas, una inversión copernicana, al cambiarse el centro del sistema político. Círculos concéntricos, cuyo eje es el hombre (no el ciudadano, ni el individuo, sino todo el hombre, el hombre-todo), describen las instituciones en que despliega su personalidad, la familia en que nació, el municipio en que vive, la escuela en que estudió, la empresa en que trabaja, el sistema social a que pertenece, el orden político en que participa. Importa “el hombre situado”, considerado en razón de lo que es, según lo que hace y lo que tiene.

Una tal concepción origina un derecho nuevo: el derecho humanitario,

con entronques doctrinarios en el viejo jusnaturalismo, en las declaraciones revolucionarias del liberalismo y en las encíclicas papales, hoy enunciado en cartas internacionales, incorporadas al derecho interno, en un proceso que se describe como parte de “la internacionalización del derecho constitucional”.

El hombre protagonista de la historia, autor de su propia aventura, universal, solidario con toda su especie, objeto y sujeto del derecho y de su instrumento, el Estado.

Presión humanística que ha llegado a las constituciones formulando nuevos derechos, añadidos a los de los individuos y a los de la sociedad. Son derechos de la humanidad, derechos colectivos, como los sociales, pero que sobrepasan los marcos nacionales, pues en su respecto está comprometido el porvenir de todos los hombres.

El antimilitarismo y el antiarmamentismo pacifista, las protestas por las explosiones nucleares, las reacciones populares ante la falla en el manejo de la energía atómica, los partidos verdes y demás movimientos de protección ecológica, la defensa de los bienes culturales, la solidaridad internacional ante las catástrofes naturales o las taras del subdesarrollo, la opinión mundial que condena guerras colonialistas y tiranías, las investigaciones sobre torturas, desaparecidos, violencia estatal, son expresión diaria de este nuevo concepto que borra fronteras, elimina discriminaciones y crea corrientes de solidaridad de pueblo a pueblo, por encima y al margen de los canales de la política tradicional.

Por nombrar algunos de los focos de este desarrollo humanístico, enumeremos estos:

1) La preocupación por las garantías procesales en el campo penal, por “el debido proceso”, la aplicación oportuna del *habeas corpus*, la prohibición de las torturas, de la violencia moral y, en general, la contención del terrorismo de Estado, la “guerra sucia”, la reaparición de “la razón de Estado” y los juicios políticos, del marcartismo, las “purgas” partidarias, la autoincriminación, que niegan la dignidad del hombre.

2) Idéntica inquietud existe por garantizar la intimidad de la persona, la inviolabilidad de su vida privada. La amenaza proviene del abuso de los medios de comunicación o de la utilización arbitraria de las informaciones reservadas de que disponen el Estado u organizaciones particulares. La imagen, la honra, el buen nombre y la tranquilidad están en juego.

3) Exigencia democrática imperativa es el derecho a informar y a ser informado. Toda la gestión pública debe ser transparente. Los gobernados tienen derecho a que todos los actos oficiales se comuniquen, se

publiquen, sean verificables y puedan ser certificados. Toca esto con la responsabilidad de los funcionarios y el Estado y con el derecho del poder público a ejercer control sobre los gobernantes y los agentes estatales.

4) La iniciación de un movimiento en favor de las objeciones de conciencia para eximir del cumplimiento de ciertas obligaciones políticas, como el servicio militar, que abre paso a la posibilidad de la resistencia civil como vía racional y pacífica para cambiar la ley.

En el caso colombiano, el texto constitucional está afectado de evidente retraso, pues se mantiene el título III, original de 1886, con las enmiendas de 1936, es decir, la concepción individualista del siglo XIX más el constitucionalismo social de comienzos del siglo presente. Es necesario recoger lo que aportan las declaraciones de derechos de los organismos internacionales regionales y mundiales y lo que enseña la jurisprudencia de los tribunales internacionales encargados de la protección de los derechos humanos.

Mientras tanto, la jurisprudencia nacional ha tenido que ahondar en la interpretación de los viejos principios y las reiteradas normas, en especial cuando se plantean cuestiones de constitucionalidad ante la Corte Suprema y el Consejo de Estado, con ocasión, casi siempre, de las medidas de emergencia, ya por razón del estado de sitio o de desajustes sociales y económicos.

Pero no debe demorarse una actualización pedida a gritos por una sociedad en proceso de cambio.

5. Debilitamiento del intervencionismo

En fin, aunque bajo el último gobierno se realizaron “nacionalizaciones” en operaciones estatales de salvamento de algunas entidades financieras y se han reforzado los controles administrativos sobre este sector de la economía, la verdad es que no se aprecia una intensificación de la tendencia estatista e interventora del Estado en el orden económico.

La planificación, ordenada por la Constitución, se ha quedado escrita. Y es evidente la fatiga y desgaste de los numerosos entes estatales que cumplen funciones económicas.

Se clama contra el excesivo aparato del Estado y se pide reducirlo. En todo caso, nadie piensa en fortalecerlo. De ahí, a la devolución a la empresa privada y a la iniciativa particular de algunos campos ocupados por el Estado, no hay sino un paso.

Por eso, no es difícil concluir esta visión de las tendencias del constitucionalismo colombiano en nuestros días, afirmando que esa evolución

está marcada por la creencia, que es la dominante: ya no se está convencido de que el Estado puede hacerlo todo y que lo puede hacer bien; por el contrario, se piensa que el sector privado debe reasumir la responsabilidad de la actividad económica, si se quiere eficacia y productividad. Podría decirse, en fórmula abreviada, que, al reprivatizarse la economía, el Estado queda confinado a su natural y específica función política de establecimiento de las reglas de conducta social, creación de las condiciones que aseguren la vida común y tutelen los intereses nacionales. Crece, pues, el campo de la libertad.

6. *La partitocracia*

Finalmente, aunque los partidos parecen agotados, aunque todos se quejan de su ineficacia, y aunque crece el abstencionismo electoral, lo cierto es que en el plano institucional aumenta su importancia como palancas del sistema y organizaciones monopolistas del poder político.

A los partidos ya no sólo se les reconoce constitucionalmente, sino que se les integra en ese Estado, como funcionarios encargados de la organización y representación del pueblo, realidad inorgánica sin presencia propia. Los partidos son los encargados de darle presencia, de expresar sus demandas, de elegir sus voceros, de decidir en el seno de los organismos estatales.

Instituciones políticas, hacen la política, determinan la dirección del Estado, programan su acción, la justifican. Portadores de opiniones y formadores de opiniones crean el consenso que da legitimidad al sistema; son gobierno, el gobierno; prestan respaldo a un gobierno o lo combaten; están siempre en función de gobernar; se convierten en agentes del poder del Estado; sustituyen a éste, en cierto modo, hasta confundirse con él, ser parte del mismo, una parte, la más activa, puesto que son también una puerta entre sociedad y Estado, el sector social politizado.

Cada día se organizan mejor. Tienen inmensa, permanente y acuciosa burocracia, como el Estado. Reclutan partidarios, los adoctrinan, los afilan, los carnetizan, los sujetan a disciplina y contribución, los ponen a trabajar a su servicio, les ordenan votar, por quién votar, les exigen lealtad de soldados, de creyentes. Tienen instalaciones propias, equipos, periódicos, emisoras de radio, símbolos, himnos, divisas, consignas, al igual que el Estado.

Cuando el partido es único se identifica con el Estado; pero, aun en el régimen pluralista, el partido de gobierno tiene esa aspiración. Esa gran contradicción. La paradoja de que, siendo partes, tienen inclina-

ción totalitaria y vocación hegemónica y voluntad de monopolio de la gestión política.

Su ambigua condición, pues están fuera del Estado y son distintos al Estado; pero viven tan sólo en razón y en función del Estado, introduce un factor que enrarece la teoría democrática, al dividir la sociedad, el pueblo del Estado, la nación y crear una intermediación que finge la voluntad popular y camina hacia el absolutismo de la mayoría, al estilo jacobino.

Una redefinición es necesaria en este campo. Para replantear las relaciones entre el Estado y partidos, para no ver suplantados al pueblo y a su Estado, y rescatar la libertad y poder del ciudadano por fuera de los partidos que es, en últimas, el sujeto y destinatario de toda la política.