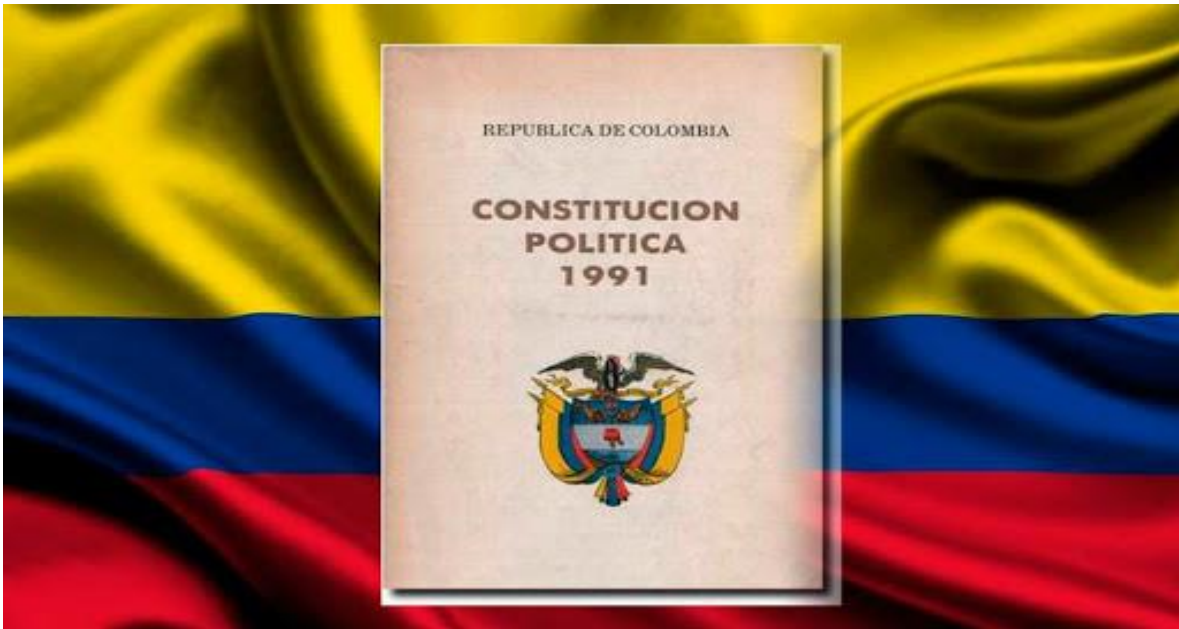


***LA CONSTITUCIÓN DE 1991* - CARLOS RODADO NORIEGA**



ANTECEDENTES.

Desde la independencia hasta hoy Colombia ha vivido en guerra. Pero a partir de la década de los años ochenta Colombia empezó a sufrir una nueva clase de violencia: la del narcoterrorismo y la de grupos paramilitares. Ubiquémonos históricamente en el año de 1982. Las FARC en su Séptima Conferencia Guerrillera, realizada en mayo de ese año acordaron la creación de un grupo de células urbanas clandestinas como un brazo político que ayudara al reclutamiento de ciudadanos y cumpliera una labor de propaganda ideológica, mientras mantenían su fuerza armada en sitios estratégicos del territorio nacional, como parte de una estrategia que combinaba todas las formas de lucha. Además, aprobaron adicionarle a su nombre el calificativo de "Ejército del Pueblo" o EP, y se preparaban para la toma del poder en los años siguientes.

En agosto de 1982, asumió la presidencia de la república Belisario Betancur con el propósito de llegar a una solución política del conflicto armado y, para ese fin, promovió procesos de paz con los movimientos guerrilleros y creó una Comisión de Paz que entablaría diálogos con esas organizaciones al margen de la ley. El 18 de noviembre de 1982, el Congreso aprobó la ley 35 por la cual se les daba amnistía a centenares de guerrilleros que estaban presos y fueron puestos en libertad. Empezaron a realizarse entonces diálogos exploratorios con las FARC-EP, la Autodefensa Obrera (ADO), el M-19 y el EPL. En cumplimiento de la mencionada ley 1500 guerrilleros salieron de las cárceles.

El 28 de marzo de 1984 el gobierno de Betancur suscribió con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) en La Uribe (Meta), un acuerdo mediante el cual las partes se comprometieron a cumplir 12 puntos entre ellos un "cese bilateral del fuego". Se estableció que en un lapso de un año los integrantes de las FARC-EP pudieran organizarse políticamente y formar un partido legal, conformado por todos los

sectores que apoyaban el acuerdo. Se darían todas las garantías para que este propósito se materializara y el acuerdo fue aceptado tanto por el gobierno de Betancur (1982-1986) como por el de Virgilio Barco (1986-1990). El M-19 también suscribió un acuerdo similar en agosto de ese año, al que se sumó el EPL, todos con la promesa de incorporación a la vida democrática pero sin compromiso de desarme ni se pactaran mecanismos de verificación del cese al fuego. Los diferentes movimientos guerrilleros vieron ese generoso ofrecimiento, que les permitía mantener sus efectivos rurales o urbanos intactos, como una oportunidad de fortalecerse militarmente. Y efectivamente, en un corto lapso de 1982 a 1986 las FARC habían pasado de diez frentes a más de treinta. Otro tanto acontecía en las filas del M-19.

Como un incentivo a los combatientes que se acogieran al Acuerdo y se incorporaran a la vida democrática se les otorgaba *ipso iure* amnistía y, desde ese momento, podrían ser deliberantes y participar en las elecciones a través del nuevo partido político que serviría para integrar a los combatientes en su seno. Por supuesto, abundaron las críticas a los mencionados acuerdos que se veían no sólo como un acto de generosidad sino de ingenuidad política. Los guerrilleros recibían beneficios sin mayor compromiso de su parte.

El nuevo partido de la guerrilla se empezó a organizar en 1984, pero fue creado oficialmente en 1985 con el nombre de Unión Patriótica, con la sigla UP. Se estrenó lanzando a Jacobo Arenas, segundo en el mando de las FARC-EP, como candidato a la presidencia en 1986. Ese hecho fue interpretado por algunos sectores como un gesto desafiante por estar tan estrechamente vinculado a esa organización guerrillera. Arenas debió renunciar por las amenazas que recibió y fue reemplazado por Jaime Pardo Leal que compitió por la presidencia y obtuvo un 4.6% de la votación, que era un porcentaje bajo pero la más alta votación hasta entonces del partido comunista en la historia de Colombia.

Mientras el presidente Betancur tenía puesta su atención en el proceso de incorporación de los guerrilleros a la vida civil afloró una nueva cabeza a la hidra de Lerna de la violencia. En efecto, desde el primer quinquenio de los años ochenta los Estados Unidos empezaron a solicitar la extradición de algunos de los más reconocidos narcotraficantes de Colombia. Estas peticiones desataron una violenta oposición al mecanismo de la extradición. Los extraditables, como se les llamó, sabían que ir a pagar penas en los Estados Unidos era muy diferente al sistema al que estaban acostumbrados, de ser juzgados en el país sin mayor temor porque aquí amenazaban o mataban a jueces y fiscales y así arreglaban el llamado de la justicia. En el país del norte las cosas eran a otro precio y eso los llevó a exclamar como un desafío al Estado colombiano que preferían una tumba en Colombia a una celda en los Estados Unidos. El presidente Betancur desde su posesión se mostró reacio a extraditar nacionales, sin embargo esa actitud cambió cuando se produjo el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla, ministro de justicia, el 30 de abril de 1984. Lara, había denunciado la entrada de dineros “calientes” a los equipos del fútbol profesional y era prominente jefe del Nuevo Liberalismo, que había rechazado categóricamente que Pablo Escobar hiciera parte de las listas de ese partido. Tres días después en el funeral del ministro, el presidente Betancur anunció que extraditaría a los narcotraficantes. Esta decisión desató una vorágine de violencia como no la ha sufrido país alguno, promovida, dirigida y financiada por el cartel de Medellín.

El 6 de noviembre de 1986, los narcotraficantes se agruparon bajo la denominación de “Los Extraditables” y notificaron al país por medio de un comunicado en el que manifestaban

que se organizaban para “poner fin a la extradición de colombianos, en nombre de los derechos de la familia, de los derechos humanos y la soberanía nacional”. ¡Qué ironía, qué contradicción, hablar en nombre de los derechos humanos quienes más los violaban y más los violarían en los años siguientes!

Desde el comienzo de las conversaciones del presidente Betancur con las FARC se empezó a exacerbar el fenómeno del paramilitarismo en contubernio con los narcotraficantes y emprendieron una operación de exterminio sistemático a los miembros de la UP. Más de 4000 de ellos, desde militantes hasta congresistas y candidatos presidenciales fueron sometidos a una implacable persecución. Simultáneamente, los integrantes del Cartel de Medellín que habían buscado en el Congreso que se prohibiera la extradición en las reformas constitucionales que allí se tramitaban, al no lograrlo, iniciaron una serie de asesinatos y actos terroristas encaminados a intimidar a la nación y, en efecto lo lograron. Sus acciones fueron verdaderamente demenciales hasta el punto de sembrar un pánico generalizado. El 17 de diciembre de 1986 mataron a don Guillermo Cano, director de *El Espectador*, que en sus editoriales expresaba su repugnancia a la paz de los sepulcros, criticaba la corrupción de políticos y militares y censuraba a los narcotraficantes. El 18 de enero de 1988 se produjo el secuestro de Andrés Pastrana, y el día 25 fue secuestrado el procurador Carlos Mario Hoyos, asesinado 10 horas después de su secuestro.

En 1988, el ministro de justicia, Enrique Low Murtra, aplicando un tratado antiguo con los Estados Unidos, dictó orden de captura contra Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha, con el fin de extraditarlos. Los capos interpretaron esa decisión como una declaratoria de guerra por parte del gobierno y desataron el turbión más pavoroso de terrorismo que haya padecido Colombia, tan cruel inhumano que las generaciones de hoy quizá no alcanzan a dimensionar: asesinados cuatro candidatos presidenciales (Jaime Pardo, Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro), centenares de policías y decenas de jueces y magistrados asesinados en forma alevosa, bombas de alto poder explosivo en centros comerciales, voladura del edificio del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, destrucción en pleno vuelo de un avión comercial con 107 pasajeros a bordo, secuestros de personas con algún grado de influencia política o en los medios de comunicación y rumores que hacían correr los narcos de bombas en los colegios o en oficinas públicas. El pánico cundía en la ciudadanía, daba miedo entrar a un supermercado y los padres tenían temor de enviar a sus hijos a los colegios. El miedo se expandía entre los propios alumnos cuando veían que llegaba el hijo de un personaje con cuatro o cinco escoltas.

Así se vivía en nuestro país en el año de 1990. La situación era catastrófica, caótica. Colombia aparecía en el escenario internacional como un país inviable. Las gentes clamaban que se prohibiera la extradición, que veían como la detonadora del terrorismo. Pero también era evidente que se necesitaba abrir espacios de participación política, como quiera que las dos colectividades tradicionales monopolizaban el ejercicio de esa noble actividad. Sólo por vía de excepción, como fue el caso de la UP, se permitía la creación de un nuevo partido, pero ya vimos cuál fue el triste final de ese intento.

Desde el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se venían realizando intentos para reformar la Constitución de 1886 y sentar las bases de un nuevo acuerdo político, con una reforma de la Constitución más profunda que las modificaciones parciales que se habían

realizado. Uno de los capítulos que requería una reforma sustancial era la justicia para que funcionara y fuese eficaz. Sin embargo, los intentos del gobierno Barco fracasaron por vicios de trámite o porque los narcotraficantes influyeron sobre algunos congresistas para que se introdujera un mico que prohibía la extradición y el gobierno prefirió que se hundiera la reforma constitucional. Los asesinatos continuaban y el tema de la extradición estaba en el vértice de la discusión pública. La ley 27 de 1980 que posibilitaba la extradición sobre la base de un tratado firmado con los Estados Unidos fue declarada inexecutable en diciembre de 1986 por vicios de trámite, pero Barco fundamentado en la excepcionalidad del Estado de Sitio reestableció la extradición por vía administrativa sin concepto previo de la Corte Suprema de Justicia, el día 18 de agosto de 1989 en que asesinaron a Luis Carlos Galán, candidato a la presidencia de la república y el más opositor para acceder a ese cargo.

La muerte de Galán, uno de los líderes más valiosos que ha brotado de la tierra colombiana y en quien la nación tenía fincadas las esperanzas de un cambio profundo en las instituciones y en las costumbres políticas, produjo dolor de patria. Pero su mensaje renovador quedó latente y generó el ambiente psicológico para una reforma constitucional que garantizara el efectivo cumplimiento de los derechos humanos, ostensiblemente violados por grupos al margen de la ley de todos los matices políticos. En mayo de 1990, cuando fue elegido César Gaviria como presidente de la república, la gente anhelaba que se ampliaran las opciones de participación ciudadana, pues la exclusión de la vida democrática de amplios sectores de opinión, se veía como un factor generador de violencia. Para que esa incorporación fuera posible era necesario actualizar la envejecida Constitución de 1886 y ponerla a tono con los nuevos tiempos. Ese Estatuto no interpretaba la realidad nacional, pues desconocía la pluralidad étnica, cultural y religiosa del país y limitaba considerablemente la participación de los colombianos en las decisiones que los afectaban. El pueblo quería que la democracia representativa evolucionara cada vez más hacia una democracia participativa. Los jóvenes no se resignaban a sobrevivir en medio del naufragio y con una intuición digna de todo encomio advirtieron las legítimas aspiraciones de la gente y, en consonancia con el ambiente de cambio que se respiraba, promovieron un movimiento estudiantil, llamado "Todavía podemos salvar a Colombia". Esos jóvenes, en su mayoría universitarios, impulsaron la propuesta conocida como Séptima Papeleta, es decir, un voto adicional a los seis que se iban a depositar en las elecciones parlamentarias del 11 de marzo de 1990. En ese séptimo voto se solicitaba una consulta popular para convocar una Asamblea Constituyente, por cierto, una de las condiciones que había puesto el grupo guerrillero M-19 para liberar al político conservador Álvaro Gómez Hurtado.

La Corte Suprema de Justicia convalidó el resultado de más de 2 millones de votos, y respaldó esa decisión argumentando que no se podía limitar el poder del constituyente primario. El presidente Virgilio Barco, apelando al régimen de excepción, convocó un plebiscito constitucional en las elecciones presidenciales del 27 de mayo para que los electores decidieran sobre si se convocaba o no a una Asamblea y Nacional Constituyente. Ese día, ya de manera vinculante, 5.236.863 colombianos, es decir, un 86% de los electores, aprobó la convocatoria y 230.080 votaron en contra.

Como resultado del plebiscito, se convocó a elecciones el 9 de diciembre de 1990 con el fin de elegir 70 delegatarios a la Asamblea, según un acuerdo entre el presidente de la república y los voceros de los diferentes partidos políticos. También se aprobó la inclusión de 4 constituyentes, con voz pero sin voto, de otros grupos armados con los que el gobierno

nacional estaba realizando negociaciones de paz (uno por el Ejército Popular de Liberación EPL, dos por el Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT y otro por el Movimiento Armado Quintín Lame). El movimiento estudiantil consiguió elegir un constituyente, que se alineó con los liberales. Los resultados de la elección para integrar la Constituyente fueron los siguientes:

Partido político	Escaños		Votos	
	Total	%	Total	%
Partido Liberal Colombiano (L)	25	35,76%	1 158 344	31,2%
Alianza Democrática M-19 (AD M-19)	19	27,1%	992 613	26,7%
Movimiento de Salvación Nacional (MSN)	11	15,7%	574 411	15,4%
Partido Social Conservador y conservadores independientes (C)	9	12,8%	422 110	11,4%
Movimiento Unión Cristiana (UC)	2	2,9%	115 201	3,1%
Unión Patriótica (UP)	2	2,9%	95 088	2,5%
Movimientos Indígenas (ONIC y AICO)	2	2,9%	54 226	1,5%
Otros	0	0,0%	236 362	6,4%
Votos blancos			37 735	1,1%
Votos nulos			24 467	
Total de votos escrutados			3 710 557	

Para conformar la mesa directiva de la Asamblea se reunieron voceros del Partido Liberal, del Movimiento de Salvación Nacional y de la Alianza Democrática M-19, y convinieron crear una presidencia tripartita para la Asamblea. Se empezaba haciendo componendas que contradecían el espíritu democrático que en esa corporación debía prevalecer. Hubiera sido más democrático integrar la mesa directiva por elección entre los delegatarios que hacerlo mediante un arreglo de tres sectores de la Constituyente. Mediante ese pacto *sui generis* fueron acordados los nombres de los tres presidentes: Horacio Serpa, Antonio Navarro Wolf y Alvaro Gómez Hurtado. Para organizar el trabajo y lograr mayor eficiencia en la tarea encomendada, se conformaron cinco comisiones, así:

- Comisión Primera: principios, derechos y reforma constitucional.
- Comisión Segunda: Ordenamiento Territorial
- Comisión Tercera: reformas al Gobierno y al Congreso.
- Comisión Cuarta: administración de justicia y Ministerio Público.
- Comisión Quinta: temas económicos, sociales y ecológicos

Aunque el propósito de distribuir el trabajo en comisiones era plausible, la parcelación en compartimientos estancos le restó unidad conceptual y se prestó para propuestas contradictorias entre las diferentes comisiones, como fue el caso del aborto o el de proponer en la Comisión primera la reelección presidencial y en la quinta la autonomía del Banco Central que se garantizaba si el presidente de la república no era reelegido, para que sólo pudiera designar dos de los cinco miembros de dedicación exclusiva de su Junta

Directiva. Además de los cinco de dedicación exclusiva conformaban la Junta el Ministro de Hacienda y el Gerente del Banco, pero este sería elegido por la Junta Directiva.

La Asamblea se instaló el 5 de febrero de 1991 y el texto aprobado por todos los constituyentes se promulgó el 4 de julio de ese año. Se cumplió estrictamente con el plazo establecido de seis meses para su redacción y aprobación.

EL PREÁMBULO

Por las leyes de la lógica, uno de los primeros debates que se ha debido realizar en el seno de la Constituyente era el relacionado con el contenido del Preámbulo, el párrafo inicial que sintetiza la esencia de la misma y sirve de brújula orientadora para la redacción del Estatuto constitucional. Sin embargo, esa discusión no se dio y las comisiones carecieron de una hoja de ruta supremamente útil para darle unidad conceptual al texto integral que se redactaba. Por supuesto, soy consciente de que redactar un preámbulo desde el comienzo en un foro tan heterógeneo era una tarea bastante complicada. Pero el hacerlo con posterioridad no evitaba esa dificultad. Cuando el debate sobre el preámbulo finalmente se dio surgió una controversia en relación con la primera frase que hace alusión al origen del poder político. En la Constitución de 1886 se decía: *“En nombre de Dios fuente suprema de toda autoridad, etc.”* Pero en la Asamblea Constituyente de 1991 esa fórmula se modificó sustancialmente, pues el origen divino del poder político no tenía cabida en el seno de una corporación donde hasta los conservadores no teníamos duda de que el fundamento de la autoridad en un Estado de Derecho es el consentimiento popular. Por eso, el Preámbulo de la actual Constitución, a la letra dice:

*El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, **invocando la protección de Dios**, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:*

Es decir, se invoca la protección del Ser Supremo pero no se reconoce que sea Él la fuente de toda autoridad como lo expresaba categóricamente la Constitución de 1886 en su Preámbulo. Sin embargo, interpretando el sentimiento mayoritario de los colombianos, que no son ateos, no podía faltar una referencia a Dios.

La manera como fue conformada la Constituyente, donde sus delegatarios fueron seleccionados por elección popular, permitió que allí tuvieran asiento no sólo los diferentes partidos sino los diferentes matices de los partidos, los exguerrilleros, los grupos indígenas, los afrodescendientes, así como personas de diversos credos religiosos y de concepciones políticas. Ese pluralismo le dio una gran legitimidad a la Carta Política, aunque es preciso reconocer que con esa diversidad de criterios no podía salir un texto con una unidad conceptual, como fue el caso de la Constitución de 1886, donde los 20 delegatarios, fueron escogidos a dedo por el propio presidente Rafael Núñez, porque se identificaban con su concepción sobre el nuevo Estado que se iba a diseñar. Lo mismo ocurrió con la Constitución de 1863 donde todos los delegatarios eran liberales radicales. La Carta Política de 1991, por

contraste, no incurre en extremos de centralismo ni de federalismos como sí aconteció en los dos casos mencionados.

EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA CARTA DE DERECHOS

La Constitución de 1991 está dividida en títulos, capítulos y artículos. Antes de la enumeración de los capítulos, el Título Primero contiene la Declaración de los Principios Fundamentales. El primero de los cuales reza así: **“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”**.

Este artículo constituye una innovación en el constitucionalismo vernáculo, pues ahora Colombia no es sólo un Estado de Derecho, donde el énfasis está en los derechos políticos y garantías individuales, sino un Estado social de derecho donde se coloca en el vértice de las prioridades al ser humano y, por supuesto, al conjunto de seres humanos que conforman la sociedad. Todos tienen derecho a participar de los beneficios económicos y sociales que provee el Estado, y éste tiene la obligación de garantizárselos. Las necesidades básicas insatisfechas y la aberrante desigualdad son una ofensa al Estado social de derecho. Además, cuando la Constitución proclama el respeto a la dignidad humana está haciendo alusión al tratamiento que merece persona por su valor intrínseco. El adjetivo digno, digna, significa en español “proporcional al mérito o valor de una persona o cosa”. Y el ser humano, por su carácter racional, es un ser especialísimo y singular cuyas características excepcionales y excelencia ontológica lo hacen digno de un tratamiento especial. Ese tratamiento especial es precisamente la dignidad humana. Sobre los cimientos de la dignidad se ha construido todo el edificio de los derechos humanos, que hoy no son simplemente los políticos, sino los económicos, sociales y ambientales, que un Estado social de derecho debe garantizar.

De otra parte, el espíritu del artículo primero bien entendido descarta el federalismo como organización política pero establece de manera clara y categórica la descentralización y la autonomía de los entes subnacionales. En el desarrollo de estos principios sostuve en la Comisión Económica que la autonomía política sin recursos es una ficción. De ahí, que una de mis iniciativas como ponente del tema de las finanzas territoriales fuera el fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales para que los entes subnacionales pudieran financiar adecuadamente las funciones que la Constitución les asignaba, entre otras: la provisión de servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, es decir, el desarrollo humano de los colombianos, objetivo fundamental de un Estado social de Derecho.

El capítulo uno del Título segundo trata de los Derechos Fundamentales. Allí se enumeran y describen 31 derechos que tienen esa esencia, es decir, son exigencias que se consideran imprescindibles o inexcusables para una vida digna. Algunos han dicho que el capítulo de derechos fundamentales, así como el capítulo 2 sobre derechos sociales, económicos y culturales, y el 3 sobre derechos colectivos y ambientales, que totalizan 77 derechos, son demasiado prolijos. Que bastaba con establecer un artículo como lo hace la Constitución norteamericana que enuncia unos pocos pero dice que los derechos que se garantizan no se limitan a los allí enumerados sino que están incluidos también otros que no están listados pero que se reconocen universalmente. La discusión se dio en el seno de la Asamblea, pero

la mayoría de constituyentes fuimos partidarios de la lista larga o Carta de Derechos, porque esa enumeración tenía un propósito pedagógico para que los colombianos se familiarizaran con ellos y pudieran reclamar su cumplimiento, como en efecto ha sucedido porque se los ha apropiado el pueblo. De todos modos, también incluimos un artículo similar al de la Norma Suprema de los Estados Unidos, con el siguiente texto: “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

Una innovación de la Constitución del 91 fue incluir un capítulo dedicado a los derechos colectivos y ambientales en consonancia con una preocupación muy válida sobre la cual se tiene más conciencia en el mundo de hoy: la protección de los recursos naturales, sobre la que tanto insistió en su vida y en la Constituyente Misael Pastrana Borrero. Hoy nuestra Carta Política tiene 40 artículos que velan por la preservación del ambiente y la naturaleza. En ese contexto el artículo 79, reza:

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pero no bastaba con enumerar derechos si no se creaban mecanismos para garantizar su cumplimiento y goce efectivo. Estos mecanismos son tan importantes como los propios derechos, porque sin ellos los enunciados de la Constitución se convierten en vana retórica. Por eso, en el Capítulo 4, que trata sobre la protección y aplicación de los derechos, se consagran instrumentos que han sido fundamentales para garantizar su efectivo cumplimiento. De todos ellos, el más valorado por los colombianos es **la acción de tutela**, que le permite a cualquier ciudadano reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten conculcados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública. El fallo del juez es de inmediato cumplimiento (Artículo 86 de la Carta).

En lo relacionado con los derechos colectivos se establecieron en el artículo 88 **las acciones populares**, mediante las cuales un grupo de ciudadanos puede exigir ante un juez la protección de algún derecho colectivo vulnerado por alguna intervención gubernamental o privada que afecte el patrimonio natural o cultural, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

Pero además de los instrumentos que protegen derechos se abrió la posibilidad de que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para **hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo**. Son las acciones de cumplimiento o *mandatory injunctions* del derecho anglosajón. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad

renuente el cumplimiento del deber omitido. Este instrumento se consagró en el artículo 87 de la Carta.

Como una de las razones por las que se convocó a una Asamblea Constituyente fue la de abrir canales de participación ciudadana, se incorporaron siete mecanismos con ese propósito: la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Según la Ley Estatutaria 134 de 1994 en su artículo 2º. la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de Ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales.

Y en el artículo 3º., de la misma Ley se establece que el referendo “es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente”. En el artículo 7º de la misma ley se dispone: “El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo”. Ambos son mecanismos de participación democrática de la ciudadanía concebidos en el ordenamiento jurídico colombiano, pero tienen finalidades diferentes.

A su turno, en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, artículo 3º. se precisa que: “Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular”. Así, mientras los referendos pueden tener iniciativa de autoridad pública o ciudadana, el plebiscito sólo puede ser convocado por el Presidente de la República.

FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD

Otro cambio importante y valioso que introdujo la Constitución de 1991 fue la función ecológica de la propiedad. El artículo 58 de la Constitución de 1991, en un párrafo del capítulo sobre los derechos colectivos, establece: “***La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica***”. Desde la reforma constitucional de 1936 se había introducido el concepto de ***función social*** de la propiedad. La Asamblea Constituyente de 1991, después de un intenso debate, acogió esa tesis, pero la adicionó estableciendo que le era ***inherente*** una función ecológica.

El derecho de propiedad es uno de los conceptos que más análisis y elaboración ha tenido por filósofos y pensadores políticos, de gran jerarquía intelectual, como Aristóteles, Tomás de Aquino, Locke, Hobbes, Rousseau, Leon Duguit y muchos más.

Pero no todos los pensadores le han asignado a la propiedad los mismos atributos. Con Locke empieza a surgir una concepción individualista de la propiedad que la erige como un derecho absoluto. En su obra *Dos tratados sobre el gobierno civil* publicada en 1689, dice: Vida, libertad y bienes son propiedad de la persona y como tales inviolables. Pero, como pensador comprometido con intereses creados en la Inglaterra de entonces, coloca a la propiedad como un valor supremo que ni siquiera el Estado puede arrebatársela. Concibe al Estado como un guardián de la propiedad privada. Famosa es su frase: *“La finalidad máxima y principal que buscan los hombres al reunirse en Estados...es la de salvaguardar sus bienes”*. Y en ese mismo orden de ideas concluye:

“...esté el gobierno en las manos que esté, quien lo detenta lo ha recibido con la condición y para la finalidad ya expuesta, es decir, para que los hombres puedan poseer con seguridad sus propiedades. Por esa razón, ni el rey ni el senado... pueden tener autoridad ellos mismos, de la totalidad o de una parte cualquiera de la propiedad de sus súbditos, sin el consentimiento de éstos”.

Siguiendo esta misma línea conceptual individualista, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789: se consagró en el artículo 17, que:

“Siendo inviolable y sagrado el derecho de propiedad, nadie podrá ser privado de él, excepto cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exige de manera evidente, y con la condición de una indemnización previa y justa.

A su turno, el Código de Napoleón de 1804, en su artículo 544, establece que: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas **de la manera más absoluta**, con tal que no se haga un uso de las mismas prohibido por las leyes o los reglamentos”.

Pero fue León Duguit el primer jurista en tomar distancia de la perspectiva iusnaturalista que concebía a la propiedad privada como derecho subjetivo anterior y superior al Estado. Duguit, por contraste, planteó la "función social de la propiedad".³ Su origen se ubica en 1911, a partir de una serie de conferencias que Duguit pronunció en agosto y septiembre de ese año, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires -una de las cuales se tituló "La propiedad función social"- que luego dieron lugar al libro *Las transformaciones generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón* (1912).

En este contexto es pertinente hacer mención a La Doctrina Social de la Iglesia que se identifica con la noción de función social de la propiedad, sobre todo después del Concilio Vaticano II. La misma idea fue expresada claramente en la encíclica *Populorum Progressio* del Papa Paulo VI, de marzo de 1967:

“La propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. No hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad cuando a los demás les falta lo necesario”.

Y el llamado *Documento de Puebla*, acogiendo las enseñanzas de Juan Pablo II, consignó en sus conclusiones: “Como enseña Juan Pablo II, **sobre toda propiedad privada pesa una hipoteca social**. La propiedad compatible con el destino universal de los bienes es, sobre todo, un poder de gestión y administración, que, sin excluir el dominio, no lo hace absoluto ni ilimitado”. El principio del destino universal de los bienes afirma, que los bienes de la

creación deben estar destinados al desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres, principio que no se opone al derecho de propiedad, sino que obliga a reglamentarlo. La doctrina social de la Iglesia es incluso más revolucionaria cuando establece que el sistema jurídico debe respetar otro principio enunciado por Santo Tomás de Aquino: *“in necessitate sunt omnia communia”*, es decir, “en caso de necesidad, todas las cosas son comunes” (*Suma Teológica*, 2, 2, q 66, ad. 7).

Ahora bien, en cuanto a la función ecológica de la propiedad, el artículo 58 de la Carta Política que nos rige, establece que: *“La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”*.

En relación con la función social y ecológica de la propiedad, una iniciativa del expresidente Misael Pastrana Borrero en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, discutimos si se debía decir que la propiedad **tiene** una función social o **es** una función social. Finalmente se impuso lo que queríamos fuera el espíritu del Constituyente. Al decir que es una función social reafirmábamos que es de la esencia del ejercicio de la propiedad una inseparable obligación con los demás miembros de la sociedad. Esto se puede predicar de todo derecho, pero en el caso de la propiedad era necesario hacerlo explícito, pues la manida frase “el derecho de uno llega hasta donde no lesione el de los demás” necesita una acotación, especialmente cuando se tienen enormes extensiones de tierra improductiva y miles de brazos cesantes. Un propietario que no cultiva o explota su predio puede decir que no le está haciendo daño a nadie ni está agrediendo a nadie, pero esa afirmación incompleta, pues sí le está causando un daño a la sociedad, máxime cuando hay tantas necesidades básicas insatisfechas.

Y cuando se estipuló respecto de la propiedad privada que le es inherente una función ecológica, es preciso entender el significado de ese adjetivo “inherente” para comprender cual fue el espíritu del Constituyente. Pues bien, inherente significa que por su naturaleza está inseparablemente unido a algo. Por lo tanto, no se puede ejercer la propiedad sin un compromiso con la conservación y protección de los recursos naturales, con el equilibrio de los ecosistemas y la preservación de la biodiversidad. Es decir, el principio ético en que se fundamenta la función social no sólo exige el respeto a los derechos de los demás miembros de la sociedad sino el respeto a la naturaleza, *que como bien jurídico se debe proteger*. La función ecológica amplía la finalidad del derecho, pues no sólo exige el respeto a los derechos de quienes constituyen la sociedad de hoy (función social), sino que protege el derecho de los que están por nacer, pues ellos también tienen el derecho a usar los bienes de la naturaleza. La función ecológica de la propiedad incorpora un principio ético de equidad intergeneracional. No somos dueños de los recursos naturales sino meros administradores y, por cierto, muy transitorios en un horizonte temporal que abarca muchas generaciones. Por lo mismo, la función ecológica de la propiedad es también una manera de consagrar el principio de la sostenibilidad ambiental y del desarrollo sostenible.

Sin embargo, para que todo esto se cumpla se necesita no sólo coercitividad para hacer respetar los preceptos de la Carta Política sino educación que inculque los principios de una ética ambiental. Afortunadamente, esos principios cada vez están siendo asimilados por un mayor número de personas en la geografía universal.

ESTRUCTURA DEL ESTADO Y RAMAS DEL PODER PÚBLICO

En cuanto a la estructura del Estado se siguió la tradicional división en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, creando contrapesos para evitar abusos de poder de alguna de esas ramas. Un cambio importante en la rama ejecutiva fue el haber ratificado la elección popular de alcaldes y adicionado la elección de gobernadores, con lo cual se modificaba de manera sustancial la osatura de la Constitución de 1886, que era muy presidencialista pues el Presidente nombraba a los gobernadores y a través de esto influía en la designación de todos los alcaldes del país. Pero esa Constitución no era tan presidencialista como la chilena de Pinochet donde el presupuesto nacional no lo aprueba el Congreso sino el el presidente de la República.

En la rama judicial se creó la Fiscalía General de la Nación y creó las condiciones para establecer el sistema penal acusatorio que, si bien ha tenido algunas falencias, ha contribuido a mejorar la administración de la justicia al separar la función investigativa de la judicial. El nuevo sistema ha ayudado a descongestionar juzgados y tribunales y a través de las oralidad en las audiencias le da celeridad a los procesos y disminuye la cantidad de papeles y documentos que integran el expediente. Pero aún así, los procesos relacionados con la justicia siguen siendo lentos en Colombia.

Lamentablemente en la reforma a la Justicia, con el loable propósito de generar contrapesos entre las diferentes ramas del poder, se estableció un esquema de elección de funcionarios de las altas Cortes, del Consejo de Estado, del Fiscal General de la Nación y del Consejo Superior de la Judicatura (creado por la Constitución de 1991) demasiado complejo que terminó afectando de manera grave la indispensable autonomía de las ramas del poder público. En efecto, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional se convirtieron en nominadores o designadores de otros funcionarios de la rama judicial, lo que les da un grado de influencia sobre los nominados o designados, situación que se ha prestado para intercambio de favores burocráticos o de otra índole. En este sistema cruzado de todos en todo, el Fiscal General es elegido por la Corte Suprema de terna que le envía el presidente de la República, A su turno, el Senado elige a los miembros de la Corte Constitucional de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Y también el Senado elige al Procurador de terna enviada por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Y, en lo referente a los órganos de control, el Congreso en pleno elige al Contralor General de la República, de lista conformada por convocatoria pública pero evidentemente influida por los grupos que detentan la mayorías en el Parlamento. La inevitable relación de los aspirantes a Fiscal o a Contralor con los congresistas durante su campaña para la elección les despierta la tentación de lanzarse a la presidencia de la República, actitud que les resta independencia para tomar decisiones.

Un aspecto digno de resaltar es la creación de la Corte Constitucional, más fuerte y garantista que la anterior Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, ha tenido críticas muy válidas, de invadir con algunas de sus providencias funciones de otras ramas del poder público.

Ahora bien, es importante señalar que cualquiera sea el sistema que se utilice para integrar las Altas Cortes o elegir al Fiscal y al Procurador puede viciarse por faltas en el comportamiento humano, especialmente cuando se anteponen el interés personal o político al bien común y, sobre todo, si emerge la corrupción, circunstancias que se han presentado recurrentemente en el caso colombiano. De todos modos, mi opinión es que la Justicia requiere una reforma profunda para hacerla imparcial, eficiente y oportuna, características de las que hoy adolece la justicia en nuestro país. En efecto, la justicia en Colombia es tan lenta y tardía que la justicia mediática acaba reemplazando a la justicia real, una situación que es altamente inconveniente.

INDEPENDENCIA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

Una de las reformas más trascendentales de la Constitución de 1991 fue la del Banco de la República, convirtiéndolo en una entidad con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Como funciones se le asignaron: “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general” (Artículo 371).

Y en el Artículo 372 se estableció que “La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, ... y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación”.

Como integrante de la Comisión Económica de la Constituyente, propuso que las funciones del Banco Central no se limitaran a regular la moneda o, dicho en otras palabras, a controlar la inflación, sino que también tuviera como responsabilidad la generación de empleo, tal como lo establece la Ley de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que incluso es mucho más enfática pues establece como función primordial de la FED “**maximizar el nivel de empleo de la economía, manteniendo la estabilidad de precios**”. Esto significa que la FED no puede apuntar únicamente a uno de los dos objetivos descuidando el otro. Para cumplir con ese rol dual la FED dispone de los mismos instrumentos que tradicionalmente utiliza el Banco de la República en Colombia, a saber: operaciones de mercado abierto con las que controla el dinero en circulación; coeficiente de reservas mediante el cual regula la cantidad de dinero que los bancos prestan y, por lo tanto, el volumen de créditos que se irriga en la economía; y también utiliza los tipos de descuento, es decir, los tipos de interés a los cuales le presta a los bancos que integran el sistema financiero.

Es tal la importancia que se le da a la generación de empleo que la FED ha flexibilizado su política de control de la inflación. Se ha pasado de tener como objetivo una inflación de 2% a un promedio de inflación de 2%, a lo largo del tiempo. En la práctica esto significa que se va a permitir que en el futuro la inflación pueda superar la cota de 2%. Ahora va a ser “menos probable que la FED participe en alzas de interés preventivas en respuesta a los

aumentos anticipados de inflación”, según lo explica Ranko Berich, jefe analista de Monex Europe. Este cambio de política refleja la prioridad que la FED le da a la generación de empleo, pues está dispuesta a aceptar unos niveles de inflación un poco más altos con el fin de generar empleo.

Lamentablemente, mi propuesta de comprometer al Banco de la República en la generación de empleo no fue aprobada tal como la proponía, porque prevaleció una visión netamente monetarista, y se reemplazó por la frase: “Todas ellas (las funciones del Banco) se ejercerán en coordinación con la política económica general”. Esta simple coordinación y además referida a todas las políticas del gobierno se convertía en un compromiso flojo en cuanto a una de los principales problemas del país: el desempleo. No se ha visto una preocupación de la Junta Directiva del Banco Central por la desocupación masiva de Colombia, que tiene a un 50% de la fuerza laboral en la informalidad, donde millones de colombianos laboran en actividades de rebusque ganando un tercio del salario mínimo sin prestaciones sociales ni seguridad social. La tasa de desempleo abierto, de la que los gobiernos se ufanan cuando alcanza el nivel de un dígito, oculta el gravísimo problema del inmenso número de personas que sobreviven en las aceras de las calles en condiciones miserables y con necesidades básicas insatisfechas. Un país con esta alta tasa de desempleo disfrazado difícilmente puede lograr una paz estable y duradera.

LA EXTRADICIÓN

La extradición fue uno de los desafíos más espinosos en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. Como me permití relatar en la parte inicial de esta intervención, el país en ese momento clamaba que se prohibiera la extradición. Los que juzgan la decisión que entonces adoptó la Constituyente por la situación de hoy, cuando Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha están muertos, y los Rodríguez Orejuela presos en una cárcel de los Estados Unidos, asumen una posición simplista, como los que dan consejos sobre cómo proceder en un naufragio sin estar inmerso en él. La situación de orden público se había venido agravando en los dos últimos tres años y en 1991 era verdaderamente dramática con un nivel de gravedad nunca antes visto en la historia de Colombia. El 25 de enero de 1988 había sido asesinado Carlos Mauro Hoyos, el Fiscal General de la Nación, unas diez horas después de haberlo secuestrado. Como una explicación salvaje, que invertía el sentido de la justicia, el sicario Popeye confesó que se anticipó el juicio político que Pablo Escobar había ordenado contra él por ser partidario de la extradición, y como respuesta a la presión que el ejército estaba haciendo en esa zona donde también estaban escondidos dos de los hermanos Ochoa Vásquez. Andrés Pastrana, que había sido secuestrado unos días antes, el 18 de enero de ese año, se salvó milagrosamente cuando el ejército que trataba de rescatar al Fiscal Mauro Hoyos, se topó inesperadamente con el joven candidato a la alcaldía de Bogotá. El 30 de agosto de 1990 fue secuestrada Diana Turbay y, con ella, un grupo de periodistas que la acompañaban en el noticiero que dirigía: Azucena Liévano, Juan Vita, Hero Buss, Richard Becerra y Orlando Acevedo. El 19 de septiembre de 1990 fue secuestrado el jefe de redacción del periódico El Tiempo, Francisco Santos, y en ese operativo murió su conductor Oromancio Ibáñez. El 7 de noviembre de ese año fue secuestrada Maruja Pachón de Villamizar, cuñada de Luis Carlos Galán. Diana Turbay fue asesinada también en medio de una operación de rescate que realizaba el ejército el 25 de enero de 1991, siete días antes de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente. El

día anterior, unos ciudadanos habían encontrado en un barrio del norte de Bogotá el cadáver de una señora que resultó ser doña Marina Montoya. Era hermana del Secretario General de la Presidencia, Germán Montoya, a quien el periódico *El Tiempo* definía como “la inconfundible mano derecha del presidente”. El 30 de abril de 1991, en momentos en que sesionaba la Asamblea Constituyente, fue asesinado el ministro de Justicia Enrique Low Murta. Su muerte produjo una enorme consternación en el país y en el seno de la Asamblea. Enrique fue mi compañero de oficina en el Departamento Nacional de Planeación y nos apreciábamos recíprocamente. Misael Pastrana le tenía un profundo afecto, por eso en el grupo de constituyentes que conformábamos la representación del Partido Social Conservador (PSC), su muerte estremeció las fibras más íntimas de nuestro ser. El expresidente Pastrana, que aún no había renunciado como constituyente, nos convocó a los integrantes del PSC, y nos manifestó el intenso dolor que lo embargaba. Nos invitó entonces a firmar una declaración en la que los cinco delegatarios de ese partido decíamos que en ese ambiente de terror no existían las garantías para deliberar y, por lo tanto, la Asamblea estaba al borde de su disolución. Recuerdo que uno de mis colegas firmantes me dijo *sotto voce* que habíamos firmado nuestra sentencia de muerte. Afortunadamente, esa declaración enviada a don Hernando Santos no fue publicada. El expresidente Pastrana nos dijo que él entendía y justificaba el motivo por el cual don Hernando no la publicaba, porque él también había atravesado por ese difícil trance de tener un hijo secuestrado por Pablo Escobar. Y cada uno de nosotros, poniéndonos en el papel de padres, pensábamos que en una situación similar habríamos procedido como don Hernando.

El 20 de mayo de 1991, ante la indignación que había producido en toda la nación la muerte del ministro Enrique Low, Escobar debió entender que los atentados no podían continuar porque la Asamblea estaba a punto de disolverse y no habría decisión sobre la extradición que era su interés primordial. A los pocos días, el 20 de mayo de 1991 fueron liberados Pacho Santos y Maruja Pachón, acción que entendimos como un quiebre en el proceder criminal de Escobar para que la Asamblea no suspendiera sus deliberaciones. El 19 de junio de 1991 se aprobó la prohibición de la extradición de nacionales colombianos con 51 votos a favor y 13 en contra. No descarto que Pablo Escobar hubiera influido sobre unos pocos constituyentes como lo había hecho en años anteriores cuando se tramitaban proyectos de reforma constitucional en el Congreso, pero me asiste la convicción de que mayoría de los que votaron por la prohibición de la extradición eran personas íntegras e insobornables y lo hicieron por razonamientos jurídicos sobre la soberanía nacional y fundamentados en que un Estado de Derecho debe tener la capacidad jurídica y real de juzgar a sus nacionales, como quiera que administrar justicia y garantizar la seguridad son su razón de ser. Cuando un Estado carece de esa capacidad o no la ejerce en el caso de delitos de lesa humanidad, justifica la intervención de la Corte Penal Internacional creada para llenar ese vacío. Por eso, delegatarios respetables, cuya integridad moral no se podría poner en tela de juicio, como Rodrigo Lloreda Caicedo, Diego Uribe Vargas y Alvaro Echeverry Uruburu propusieron abiertamente la prohibición de la extradición de los colombianos por nacimiento. Otro tanto se puede afirmar de Juan Gómez Martínez, exdirector de *El Colombiano*, que también estaba en contra de la extradición, sobre todo después de haber sufrido el horroroso viacrucis a que fue sometida Medellín. El propio Antonio Galán Sarmiento no consideraba que la extradición se debía prohibir en todos los casos, sino que mediante una ley se reglamentara los casos en los cuales los nacionales no podían ser extraditados.

Cuando afirmo que la mayoría de los que votaron por la prohibición de la extradición lo hicieron fundamentados en razonamientos jurídicos, no estoy abogando en causa propia. Baste citar un párrafo de la intervención de Misael Pastrana Borrero, en un foro realizado por la Fundación Konrad Adenauer con motivo de los dos años de expedida la Constitución de 1991. Dijo entonces el expresidente: “Bien se puede decir que los de entonces ya no somos los mismos, porque como lo diré más adelante, en cambio, con solo los votos en contra del PSC y unos pocos constituyentes, la no extradición fue pilar de la nueva justicia en la Carta del 91”.

LA PAZ FRUSTRADA

Un último aspecto que me gustaría abordar es el por qué la Constitución de 1991, que se había convocado con el primordialísimo propósito de lograr la paz a través de la elección de una Constituyente no pudo alcanzar el objetivo prioritario que se proponía después de una situación de violencia espantosa, salvaje, descomunal. Antes de empezar las deliberaciones todos los constituyentes debíamos pronunciar un discurso en donde había que expresar en 20 minutos nuestra opinión sobre o que creíamos que debía ser la nueva Constitución y todos coincidíamos en que esta debía ser la constituyente de la paz. Uno de los factores que influyó en que no se pudiera materializar ese propósito fue el hecho de la no participación de las FARC en las deliberaciones de esa Corporación. Las FARC, en ese momento eran una fuerza, al margen de la ley, con una capacidad bélica mayor que la que tuvo el M-19 antes de integrarse a la vida democrática. Tenían 34 frentes de guerra rurales distribuidos en una amplia zona del territorio nacional y podían infligir daños en la zona urbana. En ese momento, le faltó al gobierno de entonces visión y audacia políticas para incorporar al grupo más beligerante y con el que había que pactar la paz, porque la paz se pacta con el enemigo. Lo digo con conocimiento de causa porque hice parte de una comisión de la Constituyente que viajó a Cravo Norte (Arauca) para explorar la voluntad de ese movimiento guerrillero de incorporarse a la Asamblea. Era un comisión heterogénea de la que hicimos parte Alvaro Leyva, Carlos Fernando Giraldo, Aida Abella y mi persona, entre otros. Hablamos por radioteléfono con ‘Tirofijo’, que entonces estaba al mando de las Farc y pudimos constatar que querían sentarse en la Asamblea Nacional Constituyente a pesar de que el día en que se realizaba la elección de los constituyentes fue bombardeada Casa Verde (su campamento madre), así que a pesar de que estaban muy resentidos aceptaban sentarse. Esa era la oportunidad que no se podía dejar pasar, pero el número de asientos que el gobierno les ofrecía a las FARC fue considerado por ellos como insignificante y ridículo; se comparaban con los que tenía el M-19 y aunque no aspiraban a tener tantos sintieron que no se les estaba dando la participación mínima que consideraban adecuada. Desafortunadamente, no se entendió la importancia de que ese grupo estuviera sentado en la Asamblea Constituyente. No se calculó el poder que las FARC alcanzarían unos años después mediante la financiación del narcotráfico. Si en 1991 se les hubiera abierto un espacio en la Constituyente probablemente nos hubiéramos ahorrado estos 30 años de guerra, porque esa era la oportunidad real de poder llegar a un verdadero acuerdo de paz”.

Finalmente, permítanme decir que las Constituciones diseñan la estructura de un Estado, pero no cambian comportamientos. La reforma más apremiante que necesitamos los colombianos es la de nuestra “constitución interior”, la de nuestro ser íntimo. Pero es imposible cambiar comportamientos en un ambiente de inequidad social, por eso, estamos

atrapados en el círculo vicioso de una crisis económica, social y moral. Si no le damos respuesta a la necesidades básicas insatisfechas (NBI) de una inmensa mayoría de colombianos no tendremos una paz sólida ni duradera, y sin paz difícilmente saldremos de la encrucijada.