

SEÑAL MEMORIA

16 de enero de 1976

Presidente de la República

Alfonso López Michelsen

*«Una preocupación prioritaria:
la reforma de los municipios y los departamentos».*

Discurso de instalación de la reunión de gobernadores
en el Palacio San Carlos.

*Señores ministros, señores gobernadores
y alcalde del distrito especial de Bogotá:*

Al presentar a ustedes, a nombre del Gobierno Nacional, un cordial saludo de bienvenida, creo que debo comenzar por excusarme en forma inequívoca por no haber podido atenderlos con la frecuencia y asiduidad con que yo mismo lo hubiera deseado. Pocos son nuestros compatriotas que están en situación de apreciar a cabalidad las limitaciones de tiempo que afligen al jefe del Estado. Si la mayor parte de los gobernadores aquí presentes no han tenido ocasión de entrevistarse con el presidente de la república desde su posesión y otros solo han podido verlo una o dos veces durante su mandato, ello no obedece, en manera alguna, a falta de voluntad de mi parte.

Cada semana debo atender forzosamente a quince funcionarios, con quienes debo celebrar un acuerdo que dura alrededor de una hora y media, y, al mismo tiempo, debo presidir el Consejo de Ministros y el Consejo de Política Económica y Social, que absorben entre tres y cuatro horas del día laborable. ¿Cómo poder, a la vez, recibir a los representantes de los gremios, a los gerentes de los institutos descentralizados, a los representantes y senadores, a los embajadores acreditados ante nuestro gobierno y a aquellas personalidades distinguidas del mundo internacional, que, con meses de anticipación, han solicitado una audiencia para tratar problemas de interés nacional?

Conductos y prelaciones

Cuando hablo de institucionalización, en este sentido, estoy pidiéndoles a mis colaboradores en los gobiernos seccionales que utilicen en cada caso el conducto regu-

lar, como lo prescriben la Constitución y las leyes, en lugar de pedirle al presidente, dentro de un criterio paternalista, que actúe como intermediario o comisionado ante las agencias del Estado. Quien tenga un problema de carreteras debe dirigirse al Ministro de Obras Públicas, un problema de energía al gerente del ICEL, el retardo en un giro al director de Presupuesto o un problema de un crédito al director general de Crédito Público. Pedirle al presidente que se constituya en representante de la aspiración local o regional, en cada caso particular, es no tener conciencia de que vivimos en una nación próxima a los 25 millones de habitantes.

Otros menesteres, de interés colectivo, como la política internacional, la inspección sobre la administración, el encargo de que se ejerza pronta y cumplida justicia y toda la gama de los problemas económicos y sociales, desde los de la integración en el seno del Pacto Andino y de la ALALC, hasta la vigilancia sobre el costo de la vida, reclaman preferencialmente la atención del presidente de la república. Nunca habrá tiempo bastante para atender el sinnúmero de negocios que golpean a las puertas del despacho presidencial, pero, si el día no tiene suficientes horas para evacuar todos los asuntos, es obligación mía la de establecer un orden de prelaciones que me permita, si no atender todos ellos, ocuparme prioritariamente de aquellos que afectan al mayor número de ciudadanos.

El señor Ministro de Gobierno, exponiéndose frecuentemente a críticas inmerecidas, atiende, como es su deber, la coordinación de las administraciones seccionales, procurando reflejar el pensamiento oficial y consultando, varias veces en el curso del día, mi opinión acerca de la conducción del país.

Planes y proyectos administrativos

La reunión que hoy celebramos tiene por objeto llevar al conocimiento de los representantes del gobierno central en los departamentos, el mayor acopio de información acerca de los planes y proyectos de la administración nacional y las directrices y consignas para el futuro inmediato. Ustedes tendrán oportunidad de escuchar, en el curso de nuestras deliberaciones, la voz autorizada de los distintos ministros y de los jefes de departamentos administrativos, para formularles, a su turno, los interrogantes que juzguen convenientes.

Quiero referirme, brevemente, a tres tópicos de actualidad: las próximas elecciones, el levantamiento del estado de sitio y la reforma de la administración de justicia y del régimen departamental y municipal, contemplados en la Constitución.

Las elecciones del 18 de abril

El próximo 18 de abril deben celebrarse las elecciones intermedias para la renovación de diputados y concejales en todo el territorio nacional. Ha sido tradición y práctica consuetudinaria de los gobiernos reafirmar su neutralidad en vísperas de esta clase de justas electorales, en las que el gobierno debe hacer una renovada declaración de imparcialidad. Y a he dicho, en repetidas ocasiones, que el gobierno que presido aspira a dar muestras de una conducta democrática ejemplar frente a los distintos grupos que reclaman el favor popular, sin discriminar en favor o en contra de quienes pudieren considerarse sus amigos o sus adversarios.

Lo anterior no entraña, en manera alguna, renunciar a hacer la defensa de la administración, a explicar los actos del gobierno, a ilustrar la opinión pública sobre lo que se ha ejecutado, por considerar que con ello se sirven los intereses generales, o lo que se proyecta hacia el futuro con la esperanza de mejorar la calidad de la vida de los colombianos. No. Una cosa es no servirse del presupuesto como herramienta de la lucha política, y otra abdicar del derecho a poner de presente la bondad de los programas del gobierno. Nadie, con justicia, podrá verse expuesto a retaliación alguna por expresar su inconformidad o disentimiento con la acción oficial, pero tampoco ningún ciudadano puede esperar que el libre examen sea de una sola vía, sin que a los argumentos que se exponen en contra del gobierno no se responda con una réplica razonada y serena de nuestra parte.

Es precisamente en razón de la convicción que nos anima de que nuestras políticas acabarán por imponerse, mediante el asentimiento, si ellas son sometidas con claridad y franqueza ante la opinión pública, que no necesitamos recurrir a maquinaria, truco, fraude o violencia alguna. En este sentido, aspiro a ir tan lejos o

aún más lejos que aquellas administraciones que le han dado lustre a Colombia por haber resistido las presiones de aliados o contradictores, cuando de presidir unos comicios electorales se trataba. Quiero pedirles a los agentes del gobierno que se abstengan en adelante no solamente de intervenir en forma subrepticia o velada en la política de los partidos, sino que, a semejanza de la mujer del César, no den asidero alguno para que se les pueda imputar que andan mezclados en mestezones partidistas.

Ni inauguraciones, ni reuniones con pretextos semejantes, deben producirse en el curso de los próximos meses, encabezadas por funcionarios públicos. Existe entre la intervención en política y la neutralidad, una tierra de nadie en donde ciertos actos públicos aparecen como actos administrativos, pero, en realidad, tienen un alcance electoral. Es el caso de las primeras piedras o de las inauguraciones, que sirven de pretexto para que funcionarios del orden nacional visiten su terreno con el aparente propósito de ejercer funciones de su cargo, pero con el secreto anhelo, disimulado o recóndito, de ayudarles electoralmente a sus amigos o simpatizantes.

Como presidente de la república no quiero que tal cosa suceda y yo mismo, renuente como he sido a esta clase de despliegues publicitarios, me limitaré estrictamente a aquellos inherentes a las obligaciones de mi cargo. Confío en que esta admonición me evite en el futuro proceder en forma drástica contra quienes se aparten de esta línea de conducta fijada por el gobierno. Del mismo modo quiero insinuarles a quienes desempeñan cargos públicos y aspiran a ser candidatos a las corporaciones de elección popular, que, aun cuando no estén inhabilitados, renuncien voluntariamente a sus cargos, sean ellos nacionales, departamentales o municipales, como una demostración de la voluntad del Gobierno de divorciar el peso de la administración de los resultados electorales.

Tribunal de garantías

Prosiguiendo el sano precedente sentado por la administración anterior, me propongo crear un Tribunal de Garantías encargado de colaborar con el gobierno en el normal desenvolvimiento del proceso electoral, recibiendo y tramitando las informaciones y quejas que se presenten y que sean de competencia de sus miembros. Este Tribunal recibirá el respaldo del gobierno nacional y de todas las autoridades, con la expedición de las medidas que sean necesarias para asegurar la pureza del sufragio y el pacífico desarrollo del debate electoral. Será integrado por: El Ministro de Gobierno, el Ministro de Comunicaciones, el Procurador General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, el director nacional de Instrucción Criminal, el comandante general de la policía, y los delegados acreditados

por los partidos y movimientos políticos que participen en el debate.

La doctora Sara de Londoño, consejera presidencial, actuará como enlace entre el Tribunal de Garantías y el presidente de la república y será de cargo del ministro de gobierno asegurar el normal funcionamiento del Tribunal, asignándole una sala de reuniones y dotándolo de los elementos que contribuyan al cabal cumplimiento de sus funciones.

Aspiro a que, a nivel departamental, y en las intendencias y comisarías, se integren Tribunales de Garantías semejantes, para vigilar la corrección del proceso electoral en todos y cada uno de sus aspectos.

Levantamiento del estado de sitio

Ha sido el deseo del gobierno nacional el que las elecciones se cumplan dentro de la atmósfera de libertad que caracterizó siempre la democracia colombiana. Unas elecciones bajo estado de sitio, a menos que graves acontecimientos de los contemplados en el Artículo 121º de la Constitución nos obligarán a ello, no responden a la imagen de Colombia que prometí como candidato. Si bien es cierto que ninguna de las libertades ciudadanas ni de las garantías procesales ha sido vulnerada desde el momento en que se decretó el estado de sitio, porque no se ha clausurado ningún periódico ni se ha apresado a ningún ciudadano por razón de sus opiniones políticas, como tampoco se han prohibido las reuniones políticas pacíficas, el gobierno no quisiera limitarse a estar cumpliendo estrictamente con este aspecto de su programa en lo esencial sino que quisiera, igualmente, en el aspecto formal, no vivir bajo el régimen de excepción.

Y a han sido autorizadas las manifestaciones públicas en todo el territorio, al amparo de la legislación existente, y en particular del Decreto 1355 de 1970 de la administración Lleras Restrepo, pero, para mayor abundamiento, el gobierno espera confiadamente haber levantado el estado de sitio antes de que termine el presente mes.

No ignoro que en distintas regiones del país se elevan voces, invocando el mantenimiento del estado de excepción, ante el temor de que un relajamiento de la disciplina pudiera exponernos a un recrudecimiento de la acción de las mafias y, principalmente, como una demostración de la confianza que recibe la justicia castrense frente a la justicia ordinaria en determinados círculos sociales. El gobierno nacional no puede patrocinar, salvo en casos verdaderamente excepcionales, el que se demerite la acción de la justicia ordinaria, prevista en la Constitución, atribuyéndoles a los consejos de Guerra Verbales un efecto milagroso, distinto al mero poder intimidatorio de que se les reviste.

La justicia colombiana es una y no podemos admitir el distingo entre una justicia militar operante y una justicia ordinaria deficiente. En una y otra se presentan, por igual, aciertos o fallas, a los que está sujeta la condición humana y solamente la agilización y celeridad de los procedimientos recomienda, para circunstancias excepcionales, la apelación a los consejos de Guerra Verbales. Me engañaría a mí mismo y engañaría a mis conciudadanos si pretendiera que hemos derrotado las mafias de traficantes de drogas, contrabandistas, extorsionadores y secuestradores, que hicieron cundir el pánico en la sociedad colombiana, pero nadie ignora el balance favorable que arroja la actuación de la policía, el DAS y los servicios de inteligencia del ejército en la lucha contra el delito.

Es incuestionable, particularmente en el caso de los secuestros, que la acción del gobierno ha sido eficaz y que su acción no ha dependido del curso de los procesos judiciales en contra de los delincuentes sino de la coordinación de los servicios de investigación y la cooperación de la ciudadanía. El dilema a que nos encontramos abocados es, en consecuencia, el saber si podemos combatir el delito con los recursos legales previstos en la Constitución para las situaciones de normalidad o si debemos recurrir a las vías de excepción, en cuyo caso jamás podríamos dentro del contexto contemporáneo, levantar el estado de sitio en un mundo en el que el tráfico de droga, la extorsión, el chantaje y el terrorismo se han hecho endémicos.

Tan explicable como puede parecer el anhelo de que a los criminales se les aplique el procedimiento de los consejos de Guerra Verbales, nunca podríamos regresar a la normalidad si esperáramos haber extirpado el delito de raíz para poder vivir bajo la justicia ordinaria. Yo confío en que, con la ayuda de la ciudadanía, en una gran cruzada contra el crimen, que despierte la solidaridad nacional, podamos hacer reaccionar a la sociedad contra los elementos que pretenden perturbarla indefinidamente. Hemos pasado a la contraofensiva, que yo anunciara en Medellín, y proseguiremos en ella, seguros de que, dentro de la legislación ordinaria, si bien nunca alcanzaremos el ideal de contar con una sociedad sin criminales, por lo menos podemos esperar que, al sentirse protegida por la autoridad, no sea una sociedad acobardada y vencida.

En cuanto a la necesidad de una reforma judicial que, particularmente en el aspecto de la legislación penal, permita a los jueces ordinarios dar pruebas de una eficacia actuando con una celeridad comparable a los de la justicia castrense, el gobierno ha sido el primero en tomar esta bandera, patrocinando, a través del Ministerio de Justicia, la reforma de los códigos sustantivo y de procedimiento penal y la de las mismas disposiciones constitucionales, mediante la formación de comisiones de expertos, encargados de elaborar los respectivos textos.

Reforma de la justicia y de las asambleas y concejos

En el curso de los últimos meses del año pasado y en mi alocución de año nuevo he venido presentando a los colombianos una serie de apreciaciones fruto de mi experiencia en el ejercicio del gobierno. Tal vez quienes siguen de cerca el decurso de la política oficial hayan advertido de qué manera se fue preparando a la opinión pública para someterle las distintas alternativas en la formación de un criterio sobre los problemas más candentes de nuestra vida institucional.

Proclamamos, en primer término y en abstracto, con un gran respaldo de la opinión pública, la necesidad de la institucionalización del país, esto es, encerrar dentro de moldes contemporáneos las realidades de nuestra vida política y administrativa, que se desarrollan en la actualidad un poco a la deriva, al margen de instituciones muchas veces superadas o desueltas. Hablamos por, sobre todo, de la necesidad, tan vieja como el mundo, de hacer un Gobierno de instituciones y no de hombres, de sustituir por la ley impersonal el capricho o la voluntad tornadiza de los funcionarios.

Avanzando dentro de los mismos conceptos pusimos el dedo en la llaga al recoger la denuncia general contra el funcionamiento de las asambleas y concejos, que se presume deben ordenar la vida departamental y municipal. Fieles al pensamiento de que no debemos ocuparnos de las personas sino de las instituciones, rechazamos el trajinado argumento de que quienes fallan son los diputados, para poner de relieve la desactualización de los organismos mismos, que, privados de funciones, obligan a quienes sesionan en su seno a desviarse de los verdaderos proyectos de interés común. Adentrándonos aún más en el camino de poner remedio a una situación de verdadera angustia ciudadana, propusimos no solamente la reforma de la administración de justicia y del régimen departamental y municipal, sino que esta reforma se cumpliera a través de una pequeña asamblea constituyente, de elección popular que, sin abrogarse prerrogativas del Congreso, concentrará su actividad en la reforma de estos dos títulos de la Constitución.

Habiendo apenas esbozado, a grandes rasgos, este procedimiento en mi alocución de Año Nuevo, breve, como deben ser todas aquellas con que se saluda una nueva época, surgieron los reparos de rigor, sin esperar siquiera a conocer el pensamiento oficial, que podía apenas vislumbrarse a través de una alusión, contenida en un párrafo. Como sucede en casos semejantes, la precipitud, sin haberse enterado suficientemente del carácter de la propuesta que iba a someterse a la consideración pública en sucesivas intervenciones, quedó expuesta al error, propio de quien carece de una información completa.

Quien habla ha tenido la fortuna de participar en la formulación de dos reformas constitucionales de alguna importancia en el curso de los últimos quince años: la elaborada por la Comisión Paritaria de Reajuste Institucional, a raíz de la caída de la dictadura, y la enmienda de 1968, a la cual no fue en modo alguno ajeno el Movimiento Revolucionario Liberal, que presentó un proyecto anterior al del gobierno, el que fue discutido paralelamente con el proyecto oficial, adoptándose un gran número de nuestros artículos.

También, ocasionalmente, dicté clases de Derecho Constitucional, por espacio de veinte años en la Universidad Nacional, en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y en la Universidad Libre de Colombia. No ignoro que el procedimiento contemplado en la Constitución para su reforma es el del artículo 218, que consiste en someter en dos legislaturas sucesivas, en este caso la de 1976 y 1977, las enmiendas que pudieran presentarse a las disposiciones sobre la administración de justicia y sobre el régimen departamental y municipal. No me parece que podría atribuirse a ignorancia el invitar a la opinión nacional a que se recurra a un procedimiento de excepción, como el que propuse el 30 de diciembre. Quizá, y aunque parezca presuntuoso, podría mejor atribuirse a la experiencia, a la vez en la cátedra y en el Congreso, que, al desconocimiento del tema, lo que me movió a formular tal iniciativa.

Me encuentro ante el hecho de que existe un consenso casi general acerca de la necesidad de remediar en las instituciones la precaria administración en la justicia ordinaria, a que aludí anteriormente, y una urgencia de poner término al ejercicio disolvente del poder político en el seno de las asambleas y concejos, concebidos desde los orígenes mismos de la Constitución como cuerpos administrativos. Existiendo tal consenso, que puede expresarse en una gama de opiniones, que van desde el federalismo hasta exigir un centralismo aún más caracterizado, lo primero que cabe preguntar es cuál es la razón para oponerse a la reforma, si desde uno u otro ángulo nadie se declara satisfecho con lo existente, salvo aquellas contadas personas que consideran que el mal se remedia con elegir mejores jueces, mejores diputados y mejores concejales, como si se tratara de un problema de personas y no de instituciones.

Como presidente puedo dar testimonio de haber puesto a prueba en ciertos departamentos a ciudadanos reconocidos en la vida pública y en la vida privada como paradigmas de honorabilidad y competencia y, a poco andar, me he encontrado con que son víctimas de los mismos conflictos y las mismas trabas que sufrieron sus antecesores a quienes se tildaba de menos calificados. Si estamos de acuerdo en cuanto a la oportunidad y conveniencia de la reforma, ¿por qué no empezar por discutir el procedimiento que se sugiere, sin adentrarnos todavía en un contenido imaginario,

para descalificarla, cuando precisamente la aspiración es la de abrir un gran debate público?

Veamos cuál es la propuesta y examinemos sus implicaciones. En primer lugar, es necesario establecer claramente dos hechos: el uno, el que, hasta dónde va la tradición colombiana, no existen reformas constitucionales e inconstitucionales. El otro, el de que cualquier reforma, bien por la vía del acto legislativo, contemplado en la Constitución, bien por la vía de la constituyente, toma para entrar en vigencia por lo menos dos años, toda vez que las sesiones extraordinarias no pueden considerarse como las legislaturas sucesivas del constituyente de 1886.

La Constituyente es jurídicamente viable

Me refiero a estos aspectos porque me ha tocado leer en la prensa artículos en los que se habla de que es prohibido convocar una constituyente, al tenor del Artículo 218º de nuestra Carta Política. En efecto, en la Constitución existen un sinnúmero de prohibiciones que, del mismo modo como fueron establecidas pueden ser abolidas, ocasional o permanentemente.

Es así como, por ejemplo, se prohibía crear departamentos que no reunieran determinados requisitos y, sin embargo, se hicieron excepciones en casos como el del Chocó. Por una vez se puede sustituir el principio de que la Constitución sólo puede reformarse por medio de un acto legislativo aprobado en dos legislaturas sucesivas y adoptar como procedimiento para una reforma de tanta envergadura, la elección de una constituyente cuyas características, duración, origen y temas de los cuales se pueda ocupar, estarían taxativamente señalados en el mismo acto legislativo que la autoriza.

En materias constitucionales, con excepción de lo dispuesto en los compromisos adquiridos en los tratados públicos, no existe nada que no pueda reformarse. Al mismo tiempo, como no se trata de delegar en la constituyente la totalidad de las atribuciones del Congreso, tanto en materia de leyes como de reformas constitucionales, se señalarían específicamente los títulos de la Constitución susceptibles de enmienda por parte de la asamblea. Un segundo artículo del respectivo acto legislativo contemplaría la reforma, ya discutida en la comisión de reforma presidida por el doctor Darío Echandía, que consagra la inconstitucionalidad de forma para las enmiendas constitucionales, exactamente como se prevé para las leyes, bajo la tutela de la Corte Suprema de Justicia. De esta suerte, el supremo tribunal, guardián de la Constitución, estaría en capacidad de determinar si la constituyente se excedió en su mandato al adoptar determinadas reformas no contempladas en el acto legislativo que la convoca.

La constituyente no podría reunirse antes de dos años, período para el cual entraría en vigencia el res-

pectivo acto legislativo, pero podría cumplir su tarea en el curso de un año o un semestre. Por la vía del acto legislativo, que contempla el Artículo 218º actual, también tomaría dos años y entraría en vigencia, posiblemente, si llegare a culminar con éxito, el 31 de diciembre de 1977, en vísperas de unas elecciones destinadas a renovar el Poder Ejecutivo y la totalidad del Órgano Legislativo. La diferencia sería de unos pocos meses y no, como piensan algunos, entre adoptar inmediatamente la reforma y tener que esperar dos años si se acepta la constituyente.

Para enmendar de inmediato la Carta, sin dilaciones, sería necesario proceder como Núñez, saliendo al balcón del Palacio de San Carlos para decir: "La Constitución de 1886 ha dejado de existir", y quebrantar de esta manera la tradición jurídica del país. Es un paso que no estoy dispuesto a dar. Lo dio "el regenerador", con el pretexto de que la Carta era irreformable por los procedimientos contemplados en la Constitución de 1863 y no faltan quienes le atribuyan un poder de premonición excepcional a Núñez por haber diagnosticado que era insostenible la situación de anarquía en que se debatían los estados federales.

Sin embargo, no fue Núñez el primero ni el único entre los gobernantes que demostró la necesidad de la reforma. Me atrevería a afirmar que existía un consenso acerca de lo intolerable de la permanente crisis en que se vivía y que la audacia de Núñez consistió en saltar por encima de las trabas constitucionales que no permitían realizar en forma expedita la enmienda. En este caso, para fortuna nuestra, no es necesario recurrir a procedimientos semejantes sino buscar aquellos que tienen cabida dentro de las propias posibilidades de la Constitución, como es convocar una constituyente, por medio de un acto legislativo aprobado por el Congreso.

Es verdad que existe un clamor general contra el desgobierno de las asambleas y los concejos y que ningún otro tema cautiva la atención pública, en materias políticas, tanto como su reforma; pero es igualmente cierto que, a través de los años, y, no obstante haberse adelantado iniciativas en este sentido, tanto de carácter constitucional como de carácter legal, ninguna de ellas ha prosperado. Otro tanto ocurre en lo atinente a la administración de justicia. El gobierno anterior dejó al estudio del Congreso tres proyectos reformatorios de la Constitución en materia de justicia, presentados por el doctor Jaime Castro, y que fueron adoptados como propios por esta Administración. Ninguno de ellos hasta el presente ha sido tramitado en el seno de las respectivas comisiones del Congreso.

¿Por qué la Constituyente?

No quiero sumarme a quienes suelen reprocharle a este cuerpo, como es de usanza, el no haberse ocupado de todos los proyectos de actos legislativos sometidos

por el gobierno a su consideración, como fue el caso de aquel que prohíbe la reelección presidencial a partir de 1974, sino que por el contrario, explico y justifico el que el Congreso no pueda ejercer su función constituyente con suficiente intensidad, cuando le corresponde al mismo tiempo ocuparse de debatir y aprobar el presupuesto, el plan de desarrollo y los proyectos de ley que el propio gobierno somete a su consideración.

En otras épocas, no tan remotas en el tiempo, pero sí en la categoría de sus afanes, era posible que, en 1936 y 1945, el Congreso se entregará por meses enteros a una vasta enmienda de la Constitución, cuando las urgencias económicas y sociales de la época no golpeaban con el mismo apremio al gobierno y al Congreso. Era una época, como decía Churchill de la era victoriana, de “grandes hombres y pequeños acontecimientos”, cuando no estaba la democracia sometida a la prueba de fuego de su operancia. Basta repasar la crónica de aquellos años para admirarse de cómo podían transcurrir semanas enteras en sesiones plenarias de ambas cámaras, discutiéndose si la propiedad era o tenía una función social.

En la noche de los tiempos, en la época dorada de nuestro Parlamento, también la controversia sobre el artículo que prohíbe la pena de muerte copó, en jornadas memorables, un mes entero, en que se recitaron versos y se trajeron a cuenta todas las historias de la “regeneración”, sin que a nadie se le ocurriera que tan hermoso espectáculo intelectual aplazaba la solución de algún problema más apremiante. Hoy vivimos una época en que, no solamente en Colombia sino en el mundo entero, las reformas constitucionales de cierta envergadura se realizan por medio de procedimientos extraordinarios.

Hace apenas dos años el Reino Unido, por primera vez, y siguiendo el ejemplo de Noruega, recurrió al plebiscito popular para poder formalizar su ingreso a la Comunidad Económica Europea. Las reformas constitucionales de de Gaulle tampoco fueron el fruto de los procedimientos rutinarios sino de procedimientos de excepción para males de excepción. Y, aquí mismo, vimos de qué manera también fue necesario apelar al procedimiento del plebiscito para consagrar una reforma constitucional, cuando jamás, en épocas anteriores, tal institución había sido puesta en práctica en nuestro suelo.

Una Constituyente elegida y no nombrada

Algunos buenos amigos -a propósito de la reforma plebiscitaria han sugerido la conveniencia de designar por decreto una comisión semejante a la “Comisión Paritaria de Reajuste Institucional”, creada por la Junta Militar, para adelantar la reforma que propongo, sometiéndola posteriormente al estudio del Congreso. ¿Qué

se ganaría con tal procedimiento? ¿Sería acaso respetado o acogido por el Congreso el texto elaborado por los sabios designados por el Gobierno, sin ninguna vinculación con el sentimiento popular? Es evidente que toda reforma se elabora previamente por una comisión, nombrada por el gobierno o por los partidos políticos, pero, en este caso, el problema no reside en el contenido mismo de la reforma sino en el procedimiento para adoptarla en forma expedita.

Si fuéramos a apelar al pueblo, por medio de un plebiscito o referéndum, quizá podría servirnos de precedente lo ocurrido en 1958, aun cuando yo mismo me opondría a una Constituyente por nombramiento y no por elección; pero, como no se trata de refrendar en un solo día lo actuado por la Comisión sino de discutirlo en una nueva instancia, no vemos ventaja ni innovación alguna en el procedimiento que se sugiere. Por, sobre todo, si se apelara al referéndum, soy enemigo del antidemocrático expediente de nombrar constituyentes por decreto para imponer un “diktat”, y a tal cosa equivaldría la Comisión, cuyos trabajos aprobarían los colombianos en un referéndum, diciendo “sí” o “no”. Fue precisamente este vicio de origen el que desconceptuó otras constituyentes que se mencionan frente a la que yo propongo por elección popular, como fuera la del General Rojas Pinilla, a donde también tuvieron asiento los expresidentes de la República, absteniéndose de asistir los unos, patrocinándola otros, y empleándola como foro para combatir la dictadura el señor expresidente Lleras Camargo.

Se cita también, como ejemplo de reformas constitucionales afortunadas la de 1968, conocida en su época como la Reforma Lleras-Pastrana. Fue, en realidad, una valiosa experiencia que enriqueció nuestra literatura en materia de Derecho Público, pero, si recapitulamos, como lo hiciera quién habla en su “Posdata a la Alternación”, su accidentado proceso, tenemos que recordar que fue necesaria una crisis presidencial, con amenaza de renuncia, para que la reforma prosiguiera su camino. Aún en estas circunstancias, se impuso, como lo dijera algún ingenio en su tiempo, recurrir a la “zanahoria”, garantizando al Congreso su libertad para fijarse sus dietas, y así conseguir que la reforma llegará a buen puerto.

Aun así, quienes la vivimos de cerca, sabemos que fue necesario acogerse a un sinnúmero de textos o mecanismos inoperantes, cuya ineeficacia ha venido a quedar demostrada con el transcurso del tiempo y seguirá siéndolo. No se ha podido configurar jamás la Comisión del Plan como quedó consagrada en la Constitución. El artículo que modificaba la anómala institución de posesionar un nuevo presidente cada vez que el titular viaja al exterior, desapareció en manos de una mecanógrafa un 31 de diciembre, al filo de la media noche. ¿Y qué decir de lo que pueda ocurrir mañana

cuando se vaya a aplicar la reforma transaccional y ambigua de conceder al partido vencido "una adecuada y equitativa" representación? En idéntico sentido, yo quisiera preguntarle al partido conservador qué piensa con respecto a la ambigüedad acerca de las reformas de carácter electoral, constitucionales y legales, en cuanto a votación calificada de las dos terceras partes.

Cuando se trató de los enunciados teóricos fue fácil ponerse de acuerdo, pero, en cuanto las modificaciones afectaban a fondo las instituciones vigentes, la tarea se hizo mucho más ardua. En el caso presente, cuando aspiramos a modificar el régimen de los departamentos y municipios, en las dos últimas legislaturas de un gobierno, mucho me temo que ni la serenidad ni el interés presidan las deliberaciones de las cámaras en vísperas de su propia renovación y de la de todo el gobierno, como sería el caso del Congreso de 1977.

De ahí mi sorpresa al ver cómo los mismos sectores que descalifican al Congreso actual para escoger el candidato presidencial en 1977, no consideren expirado su mandato para una reforma de tanta significación. Es la razón por la cual, sin perjuicio de aceptar críticas y recoger sugerencias, me atrevo a insinuar que una constituyente integrada por unos cincuenta miembros, dos por cada departamento y dos por todos los territorios nacionales, dándoles a los expresidentes de la República la facultad de asistir por derecho propio, realizaría mejor el propósito de institucionalizar la vida departamental y municipal. Obviamente, no se podría ser, a la vez, miembro del Congreso y de la Constituyente, sino que sería necesario escoger, por parte del mundo político, en cuál de las corporaciones estar presente, tal como sucede en materia de Cámara y Senado, en donde no se puede pertenecer simultáneamente a ambas cámaras.

En mi alocución de Año Nuevo mencioné la posibilidad de que la elección de sus miembros se hiciera, junto con la del presidente de la república, antes de la del Congreso, lo cual ha despertado explicables resquemores, no tanto en cuanto a que la Constituyente se elija en el mismo día en que se elegirá el presidente sino por el hecho de que se elija el presidente antes que el Congreso. Es, como lo he dicho muchas veces, materia que deben acordar entre sí los partidos políticos que, de tiempo atrás, vienen dialogando sobre la separación de las elecciones de presidente y de Congreso. Lo único en lo que yo insistiría es en el carácter electivo, y no por nombramiento, de los miembros de la Constituyente, cuya duración también sería materia de acuerdo político.

Restaurar la importancia de las regiones

Me he extendido demasiado en cuanto a la explicación de la herramienta para la reforma, como he dado en

llamarla, y no quiero robarle más tiempo a mi auditorio, que seguramente estará ansioso de escuchar las exposiciones de los señores ministros. Quiero solamente anticipar que el propósito de la reforma, en la mente del gobierno, no es, en manera alguna, acentuar el centralismo, restándoles a las regiones otras atribuciones y facultades políticas y administrativas entre las pocas que conserva.

Por el contrario, para usar un término de moda en otras latitudes, en donde se trajinan los mismos problemas, será esta legislación una legislación de devolución. Se tratará de devolverles a las regiones su importancia administrativa, económica y política, analizando detenidamente el proceso que las ha llevado a su actual declinamiento frente al poder central, lo mismo en la esfera de lo nacional que en la esfera de lo departamental. Quienes consideran que una pléyade de representantes del gobierno central y de los institutos descentralizados eclipsa por entero a las autoridades locales, tendrán oportunidad de aportar sus experiencias para hallar la manera de volver a poner el poder decisorio y las soluciones de cada comarca en manos de sus moradores.

No será manteniendo lo existente como se va a poner coto al centralismo, sino adecuando las organizaciones locales a las modificaciones que ha sufrido el poder central como se va a recuperar la autonomía perdida. Así, por ejemplo, la designación de los gerentes y directores de los institutos descentralizados a nivel regional debería estar sometida a algún procedimiento por medio del cual se tuvieran en cuenta las comarcas y no fuera omnímoda la facultad del poder central para hacer nombramientos. Es una tarea difícil, sujeta a la incomprendión inicial de quienes identifican la capacidad decisoria de las regiones con la actual estructura de gobernaciones y asambleas, cuando las decisiones se toman en muchos casos al margen de ellas. No es necesario pagar un precio tan alto, para conservar una autonomía, que muchas veces es solo aparente, como el de conservar el actual régimen departamental y municipal con un costo desproporcionado a su beneficio.

Quisiera solamente para poner de bulto la gravedad del problema en todas sus implicaciones fiscales señalar un solo ejemplo: el de cómo, en 1975, se nombraron 10.000 maestros cuando el gobierno sólo autorizó crear 4.500 nuevas plazas porque las autoridades departamentales adicionaron 5.500, sin contar con partidas para pagarlas. Me asombra verificar cómo fenómenos de tan devastadoras consecuencias en el orden institucional, como es la creación de plazas sin recursos, los paros cívicos reclamando el pago y perturbando a la ciudadanía y el fisco nacional obligado a hacerse cargo de unos pasivos que no autorizó, dejan indiferentes a quienes proclaman simultáneamente que el desorden en la educación es el gran problema nacional.

Un marco eficaz para ordenar el gasto público

Después de año y medio de Gobierno no puedo honestamente decirles a mis conciudadanos que esta clase de fallas tengan un carácter ocasional o coyuntural, resultante de la impericia de un gobernador o de la falta de recursos fiscales. El solo hecho de haberse extendido el mal por todo el territorio y desde gobiernos anteriores parece demostrar que se trata de una falla estructural, que permite crear el dispositivo por medio del cual se crean plazas de maestros a la topa tolondro y se le pasa después la cuenta de cobro al gobierno junto con un problema de orden público. Las dimensiones que acabo de puntualizar para este solo aspecto de la administración departamental me deben sacar avante en el propósito de obtener su reforma. De otro modo no habrá ni reforma tributaria, ni política social, ni lucha contra la inflación que no se estrellen contra la ausencia de un marco efectivo para ordenar el gasto público.

Estoy seguro de que esta reunión que, por muchos aspectos, reviste las características de un seminario, será el inicio del gran debate público que debe preceder a una reforma de tanta importancia como es la de institucionalizar, poniéndola al día, la administración de departamentos y municipios, que hoy constituye tema prioritario entre las preocupaciones de la ciudadanía. No solo en Colombia sino en Inglaterra, Francia, España, etc., la autonomía y la revitalización de las provincias históricas, como Escocia, Bretaña o Cataluña, que, no obstante, sus antigüedades no corresponden a divisiones administrativas, es uno de los principales motivos de agitación dentro del espíritu de reivindicación étnica que caracteriza a nuestro tiempo.

Nos encontramos frente al reto de devolverles a nuestras regiones históricas su capacidad decisoria en ciertos aspectos, sin desvertebrar la unidad política y la política del gasto público. De nuestra capacidad para dar una respuesta satisfactoria depende la vigencia de nuestro sistema democrático.

Muchas gracias.

