

Presidente de la República

César Gaviria Trujillo

El desafío más grande en la historia contemporánea

Instalación de la Asamblea Nacional Constituyente

Señoras y Señores Constituyentes:

Por voluntad del pueblo de Colombia, ha recaído sobre sus hombros el mayor de los desafíos de la historia contemporánea de nuestra República.

No se trata solamente de atender las expectativas de millones de colombianos que hoy los contemplan con la esperanza de que sus anhelos de renovación y de cambio institucional sabrán ser interpretados cabalmente. Su responsabilidad también es con el futuro de Colombia, con los hijos de nuestros hijos, con todos nuestros conciudadanos. Avanzado el siglo XXI, ellos querrán recordar con gratitud aquella Asamblea Constituyente de la cual surgió una Constitución que contribuyó a consolidar la paz, a cimentar un orden justo y a fortalecer una democracia abierta a la participación de todos los colombianos.

Por eso, al expresarles mi reconocimiento por esta honrosa invitación, quiero ofrecerles toda la colaboración y el apoyo que requieren del Gobierno para cumplir con plena autonomía tan exigente responsabilidad.

El fortalecimiento del Estado de derecho

Como presidente de la República me ha correspondido asumir un liderazgo en la construcción de este cambio de la revolución pacífica en la cual estamos comprometidos. No para imponer un programa, sino para conformar un nuevo consenso. No para construir desde cumbres lejanas una Constitución, sino para hacerlo escuchando siempre la voz del pueblo.

Y aquí estamos. Ante la primera Asamblea Constitucional de nuestra historia elegida directamente por el pueblo, representativa de toda la nación, integrada por voceros de las diversas regiones, pluralista en su composición, equilibrada en la distribución de sus fuerzas y agrupaciones políticas y sociales.

Ha sido largo el camino. Pero ya hemos superado numerosos y difíciles obstáculos y hemos dejado atrás repetidas frustraciones. Se han derrumbado las talanqueras que se le habían atravesado a la transformación. Los colombianos esperan que todo este esfuerzo nos anime a trabajar al mismo tiempo con audacia y cordura, con entereza y serenidad, defendiendo nuestras convicciones y propiciando el consenso, construyendo nuevas instituciones y respetando el orden jurídico, obrando en representación del pueblo y acatando también los precisos términos de su mandato.

Las profundas transformaciones de nuestro país han creado una brecha entre la realidad y las instituciones, entre el desarrollo socioeconómico y el desarrollo político, entre la sociedad civil y el Estado. La reforma debe cerrar esta brecha. Y en esa tarea, la vitalidad de las democracias, tanto de las que surgieron para rechazar las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial como de las que nacieron el año pasado derrumbando muros y rescatando libertades, puede servirnos de inspiración para construir una sociedad más abierta y menos desigual, una democracia más participativa, un Estado más eficiente y responsable, una comunidad más solidaria.

El horizonte del siglo XXI

Pero al reformar la Constitución es preciso tener presente el horizontal siglo XXI. Colombia necesita una Constitución para asumir un papel preponderante en el nuevo orden internacional que se está gestando; para la nueva era de las revoluciones tecnológicas que se suceden con pasmosa rapidez; para una economía que se está abriendo a un escenario mundial cada vez más interdependiente. También debe preparar sus instituciones por una sociedad pluralista cada vez más compleja; para un ciudadano que quiere tener mayor participación en las decisiones para comprometerse con los cambios y no depender del paternalismo; para un Estado servidor que debe responder con dinamismo a las numerosas peticiones y grandes expectativas de la comunidad; para una nueva política en la cual el debate abierto de las ideas será predominante.

Aunque nuestra misión a partir de hoy debe estar centrada en alzar nuestra frente y mirar hacia el futuro, no debemos olvidar el complejo proceso y las difíciles circunstancias que nos trajeron hasta aquí. Desde hace varias décadas, comenzaron a soplar en Colombia vientos de tormenta que en los últimos años cobraron inusitada fuerza y colocaron al país ante una crisis, que solo el valor de unos y la tenacidad y creatividad de otros evitó que se convirtiera en un callejón sin salida.

Pero a pesar de lo lejos que hemos llegado, a pesar de que nuestra democracia acumula ya varias jornadas heroicas, la mayor parte de la obra aún está pendiente. Hoy comenzamos esta tarea al elaborar, analizar, debatir y finalmente aprobar una Reforma Constitucional en el plazo de 150 días fijado por el pueblo el 9 de diciembre pasado.

Afortunadamente, no habrá que partir de cero. Colombia tiene una tradición constitucional centenaria sobre la cual se podrán edificar las nuevas instituciones. Además, desde hace más de 20 años la opinión pública ha considerado diversas iniciativas de Reforma Constitucional y el debate electoral de los pasados seis meses enriqueció el acervo de propuestas. Igualmente, las sugerencias que los colombianos presentaron en las comisiones preparatorias y en la mesa de trabajo en cada rincón de Colombia constituye un valioso aporte de la creatividad y el ingenio colombiano que refleja cuáles son las preocupaciones, angustias, pero también sus esperanzas y sentidos propósitos.

El proyecto de reforma que el Gobierno ha sometido a la consideración de la Asamblea busca aprovechar ese patrimonio constitucional, recogerlo sin prevenciones ni dogmatismos, adaptarlo al ímpetu democrático y renovador de nuestros días y complementarlo para que las reformas se ajusten a los mandatos populares del 11 de marzo, del 27 de mayo y del 9 de diciembre de 1990. En las exposiciones de motivos que acompaña el proyecto se describen en detalle las reformas propuestas.

La filosofía que orienta la reforma

En esta oportunidad quiero resaltar la filosofía que orienta la reforma y cómo las iniciativas que se encuentran en capítulos diferentes del proyec-

to responder a unos propósitos comunes que constituyen la esencia de dicha filosofía, pero como los colombianos esperan que de las controversias teóricas pasemos a las soluciones concretas, también trataré de mostrar cómo las reformas serían instrumentos eficaces para afrontar complejos problemas que solo pueden ser tratados con transformaciones fundamentales. —

Empecemos por el tema de la arbitrariedad. Cada colombiano ha sufrido en carne propia, o visto sufrir a un compatriota, porque nadie escucha su reclamo a su pequeña queja. Todos hemos presenciado la indignación de un amigo porque no se hizo justicia a la hora de definir una controversia. Y lo que es aún más grave. Todos sabemos que esta agresividad característica de los colombianos se nutre del respeto por la vida, de la intolerancia, de atropellos cotidianos, de frecuentes actitudes arrogantes.

Los colombianos se han rebelado pacíficamente contra esta situación. Cansados de los privilegios quieren recibir un trato justo. Ante tanto abuso y utilitarismo piden ser respetados en su dignidad. Frente a la discriminación, exigen igual atención de las autoridades. Al sentirse desamparados, reclaman garantía eficaz para sus derechos. Alienación, violencia, apatía, desencanto. Todas son secuelas de un mal común: el irrespeto por los derechos, fruto de las diversas modalidades de arbitrariedad.

La carta de Derechos y Deberes que propone el Gobierno en el título II del proyecto es una respuesta a ese mal endémico de nuestra nación. También representa un cambio total en la concepción del Estado. Este no ha sido instituido para imponerse sobre la comunidad sino para asegurar el cumplimiento de unas reglas básicas dentro de las cuales ella puede desarrollarse libremente. La principal responsabilidad de un funcionario no es ejercer autoridad sino servir a los ciudadanos.

Las acciones autoritarias aniquilan la democracia

Alguien dijo hace más de un siglo que «las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en el permanente desorden y aniquilamiento en vez de progresar». A pesar del respeto que nos merece el autor de esas palabras que todos aquí presentes estamos de acuerdo en que las acciones autoritarias aniquilan la democracia, que no basta con que haya orden si este no es justo, que para progresar es necesario mirar, detrás de las frías estadísticas, al ser humano, en todo lo que tiene de valioso, de excepcional, de único.

La carta de Derecho y Deberes también representa un viraje fundamental en el constitucionalismo. Después de 200 años, ha quedado claro que la separación de poderes públicos no es garantía suficiente contra los abusos. Tampoco lo es la enumeración detallada de las facultades de quien detecta autoridad. Lo que falta es atribuir poder a los ciudadanos y crear mecanismo para que estos lo ejerzan pacífica y ordenadamente de manera directa por vías institucionales en cualquier momento y lugar. Eso precisamente es lo que hace una carta de Derechos y deberes como la que sometemos a estudio de esta Asamblea: trasladar poder al ciudadano común para que cuando sea tratado arbitrariamente, tenga una salida diferente a la agresión, la protesta incendiaria o la resignificación sumisa y alienante. Lo que proponemos, y lo que es correcto en una democracia, es que el ciudadano acuda ante un juez, ante el defensor de los Derechos Humanos o ante la jurisdicción constitucional encabezada por la Corte Constitucional.

Que una madre soltera pueda solicitar a un juez que ordene prontamente a un colegio admitir a su hijo y se hace la discriminación en su contra, que a una persona humilde de cuya vida está en peligro no se le puede negar atención médica por carecer de recursos económicos y un juez puede ordenar a un hospital prestarle asistencia inmediata. Que a nadie se le pueda haber negado la oportunidad de manifestar pacíficamente su inconformidad o sus ideas por contrarios que sean a las de la primera autoridad del lugar. Que nadie pueda ser sancionado sin saber sin haber sido previamente escuchado o tenido la oportunidad real de defenderse. En fin, qué es esa la arbitrariedad.

¿Cómo hacer para que estos propósitos no sean simples declaraciones retóricas, aspiraciones utópicas, en un mundo donde la crudeza de la realidad pasa por encima de los más nobles ideales? Mediante la creación de todo un aparato institucional para asegurar el efectivo respeto de los derechos que hemos denominado fundamentales, es decir, de aquellos que por su trascendencia democrática pueden ser aplicados directamente por un

juez porque no requieren de una ley que explique sus alcances y su contenido. El derecho de amparo, el recurso de queja, la cuestión de inconstitucionalidad, toda una jurisdicción constitucional especial y un defensor de los derechos humanos permitirían que cada persona se convierta en guardián de sus propios derechos y los defendiera utilizando este nuevo conjunto de instituciones.

El colombiano debe conformar y desarrollar libremente su familia

En lo que tiene que ver con el matrimonio, los jueces civiles eventualmente tendrían que asumir un papel importante decidiendo casos de divorcio. La propuesta busca que los colombianos puedan conformar y desarrollar libremente una familia, lo cual en ocasiones no es posible porque la prohibición del divorcio del matrimonio católico impide que se formalicen muchas relaciones que quedan entonces desprotegidas.

En cuanto a los demás derechos, los que no son directamente aplicables, sino que requieren de desarrollo legal para que se vayan realizando progresivamente, también nos queda un gran camino por recorrer. En la Reforma de 1936 se dieron los avances más significativos en este campo, pero su efectividad ha sido insuficiente.

Una vez más habrá quienes reaccionen con ironía frente a este tema alegando que la Constitución no puede prometer vivienda, salud, educación, comida, trabajo y seguridad social para todos. Y tendrán razón, pero es que ese no es el objetivo de la consagración constitucional de esos derechos. La finalidad es que, al ser incluidos en la carta, ellos se vuelven un propósito nacional, una meta por la cual todos, el Estado y también los particulares, deben propender.

En un Estado social, como el que propone el proyecto de reforma, una ley que desconozca estos derechos podría ser declarada inconstitucional. Un anciano que solicite acceso a la Seguridad Social no estaría pidiendo un favor personal sino exigiendo el cumplimiento de un derecho. Un trabajador que requiera condiciones de trabajo menos peligrosas no estaría pidiendo comodidad sino el respeto de un derecho. Por eso, el Estado no puede ser neutral ante dichas solicitudes, ni puede cruzarse de brazos y observar cómo operan las fuerzas del mercado y de la política. Su obligación es actuar para proteger esos derechos y orientar su política económica y social a promover las condiciones suficientes para su realización.

El compromiso con los principios fundamentales de la democracia

Como es obvio, estos derechos socioeconómicos y colectivos no pueden ser directamente exigibles por un individuo ante un juez. La propuesta de reforma así lo entiende. Pero también entiende que, en este aspecto, así como en general en lo referente a la totalidad de la carta de derechos, se trata de que en todos los colombianos viva y se desarrolle un sentimiento de compromiso con los principios fundamentales de la democracia que nos impulse a todos a ser guardianes siempre alerta de la libertad, la justicia y la igualdad.

Muchos dirán con razón que la definición constitucional de una serie de derechos no garantiza por sí sola su efectividad. Pero es el primer paso para alcanzar esos objetivos y para lograr que los ciudadanos no solo sientan que la Constitución los manda, sino que los protege y les pertenece.

En esencia, lo que el Gobierno propone es que los derechos sean tomados en serio, y respetados. Así debe ser una democracia participativa.

Pero una amplia carta de derechos y deberes no es suficiente para fortalecer una democracia abierta a todos. Poco podrá hacer un ciudadano invocando derechos ante autoridades que no los representan, que no deriva su poder del pueblo, que saben que no tendrán que rendirle cuentas de su gestión. Por eso es indispensable replantear las relaciones entre elegidos y electores, entre representantes y representados, entre quienes toman las decisiones y quienes reciben las consecuencias.

Todos conocemos bien el problema. Se refleja en el decaimiento de los partidos, en el desgaste del Congreso de la República, en la abstención, en la poca importancia de las asambleas y los consejos, en la gran distancia

que separa los ciudadanos de las instituciones que deben representarlos, en ese sentimiento nacional de que los grandes problemas nunca son ventilados abiertamente y afrontados con determinación.

El problema ha aflorado, por fortuna de manera pacífica, en este proceso que condujo a la integración de esta asamblea. Tal sería la desconfianza de los colombianos en las instituciones de la democracia representativa que decidieron volcarse a las urnas, asumir con sus propias manos la construcción de una salida a la crisis, y colocar transitoriamente sobre los hombres de 70 personas, nada más y nada menos, que la misión de volver a fijar todas las reglas del juego que habían imperado durante más de cien años.

Los partidos políticos, el Congreso nacional y demás corporaciones públicas

La forma de responder a este clamor no es debilitar aún más los partidos políticos, el Congreso nacional o las demás corporaciones públicas. Debemos, al contrario, infundirles renovado dinamismo y sobre todo asegurar que sean representativos, que tengan capacidad para interpretar los anhelos que yacen en los rincones de un apartado municipio que se ahoga en el murmullo de las grandes ciudades.

Son muchas las reformas que apuntan a solucionar este problema de falta de representatividad: la del Congreso, la del sistema electoral de los partidos políticos, la de la federalización, la de la planeación y la hacienda, y la de los mecanismos de democracia directa.

Empecemos por el Congreso. En la actualidad ambas cámaras tienen un origen similar que hace que predomine en los debates una perspectiva local. Nuevas realidades fruto de cambios culturales, de la modernización del país y del acelerado proceso de urbanización no se reflejan en su composición. Las fuerzas políticas y sociales minoritarias con adherentes dispersos en todo el territorio son perjudicadas por las circunscripciones territoriales. Los cambios demográficos que se han sucedido desde 1964 no han sido tenidos en cuenta. La Circunscripción Nacional para la Elección de Senadores, así como la adopción de un nuevo censo y el aumento de la base poblacional para la elección de un representante de la Cámara, están dirigidos a solucionar estos problemas.

Las asambleas y los concejos, por estar más cerca de la vida comunitaria, deben ser elegidos por sistemas que faciliten el establecimiento de una relación clara entre electores y elegidos. Por ello, se propone que no se aplique necesariamente el sistema de lista actual, sino que la ley pueda establecer círculos o distritos para que cada uno de ellos tenga uno o varios representantes claramente identificables. Esto a su turno crea las condiciones propicias para que pueda operar la revocación del mandato cuando los ciudadanos estén insatisfechos con su representante.

La institucionalización de los partidos políticos

La institucionalización de los partidos y movimientos políticos, así como su financiación estatal, también son instrumentos para que éstos dejen de ser maquinarias transitorias que canalizan apoyo electoral y se conviertan, como debe ser, en organizaciones con presencia permanente en los grandes debates nacionales y en voceros del pluralismo de nuestra sociedad.

La federalización, al garantizar la autonomía de las entidades territoriales, al otorgarle a las asambleas y consejos autonomía fiscal, al asegurar la elección popular de gobernadores y al reconocer las competencias primarias en materias tan relevantes para la vida cotidiana de la comunidad, como las relacionadas con educación, salud, construcción de obras públicas, vías de comunicación y transporte, también contribuye a solucionar el distanciamiento entre quienes toman las decisiones y quienes reciben las consecuencias. Nada más contrario al principio de representación política que las decisiones, que afectará por igual a un municipio de la costa atlántica, de Boyacá o de Nariño, sean tomadas por funcionarios lejanos desde una oficina de Bogotá.

Algo similar ocurre con el presupuesto y la planeación. El Congreso de la República debe recuperar la capacidad de deliberar sobre estos asuntos en los que se definen cuáles son los propósitos prioritarios y en qué se van a invertir los recursos públicos. Son decisiones demasiado importantes en una democracia que no pueden ser adoptadas sin que los representantes

de los ciudadanos y las fuerzas sociales tengan la oportunidad de pronunciarse en un debate abierto, transparente y responsable. Por eso el proyecto en materia económica propone devolverle al Congreso esta función tal como le corresponde en una democracia. Sin duda esta iniciativa, así como la de restringir la emisión para no presionar la inflación, beneficiará a toda la comunidad y dará mayor sentido a la representación política.

Incluso el referéndum, una institución típica de la democracia directa criticada por algunos porque podría deteriorar los órganos de representación, ha sido diseñado cuidadosamente en la reforma propuesta para facilitar que los ciudadanos controlen a sus representantes y así los estimulen a sensibilizarse con sus preocupaciones. Por ejemplo, el referéndum legislativo en la modalidad de voto popular, regulado en el apartado primero del Artículo 191 del proyecto, permite que cuando haya un significativo grupo de ciudadanos insatisfechos con la ley adoptada por el Congreso sea obligatorio convocar al pueblo para que decida si la deroga o la ratifica.

Esta mayor representatividad exige mayor responsabilidad. Es claro que las elecciones periódicas, herramienta clásica de la democracia tradicional para nosotros, se debe a las prácticas, desviaciones y vicios tan críticos por la opinión pública, así como la precariedad de la fiscalización y la oposición política, que disminuye las alternativas que tiene el lector para premiar a quienes gobiernan bien y castigar a quienes gobiernan mal.

Es quizás este rechazo ciudadano a la ausencia de responsabilidades de quienes están investidos de autoridad lo que ha provocado tan amplio apoyo de opinión a la revocación del mandato. El proyecto contempla dos modalidades para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos. Una eminentemente política, mediante la cual un grupo significativo de ciudadanos puede solicitar que se convoque a los electores de una circunscripción uninominal para que decidan si el funcionario elegido debe retirarse del cargo. Los alcaldes, los gobernadores, los diputados y los concejales podrían, si su periodo es superior a dos años, ser objeto de renovación del mandato. Aplicar este procedimiento a los senadores y representantes no es viable por razones eminentemente prácticas y por la naturaleza de las circunscripciones. Por eso, el Gobierno propone un estricto Estatuto del congresista que comprende innovaciones que vale la pena resaltar.

Por ejemplo, cualquier ciudadano puede solicitar a la Corte Constitucional la declaración de la pérdida de investidura por violación al régimen de incompatibilidad o por ausentismo.

El régimen de conflicto de intereses es una herramienta adicional para promover la responsabilidad de los congresistas. Igual objetivo cumple la prohibición absoluta de acumular más de un cargo de elección popular.

El elector debe tener alternativa para escoger

Para que las elecciones sean una evaluación de la gestión de los gobernantes es necesario que el elector tenga alternativas entre las cuales escoger. Por esta razón, se propone, primero, la supresión de los auxilios parlamentarios con el fin de equilibrar la contienda electoral y la financiación estatal de candidatos independientes para estimular que nuevas figuras se lancen a la actividad política. También se prescriben garantías especiales a la oposición, como que se les facilite obtener documentos oficiales, acceder a los medios de comunicación del Estado y replicar, según las circunstancias, los discursos televisados de altos funcionarios públicos.

Pero, además, para que opere la responsabilidad política, es necesario que el lector reciba información suficiente sobre la obra de los gobernantes y pueda decidir con plena libertad en las elecciones. Por eso, el proyecto contempla, provisionalmente mientras se adoptan métodos más modernos, la aplicación de la tarjeta electoral en las elecciones de corporaciones públicas incluya en la carta de Derechos, principios y mecanismos para promover el pluralismo informativo.

Si algo atenta contra el principio de responsabilidad política es la separación de poderes. Anteriormente había señalado cómo la creación de tres ramas independientes que se controlan entre sí para evitar abusos del poder había sido insuficiente para garantizar los derechos y las libertades. Pues bien, el principio de separación de poderes también diluye las responsabilidades. Siempre habrá un tercero a quien culpar cuando se trate

de pedir la benevolencia de los electores: que el Congreso no adoptó o modificó las leyes necesarias para cumplir un programa de Gobierno, que un ministerio no apoyó la iniciativa de un congresista, que las disposiciones fueron declaradas inconstitucionales, que la burocracia ineficiente no ha aplicado las políticas gubernamentales o las leyes del Congreso. Y quizás en este proceso de disculpas haya algo de razón.

Por eso, es necesario replantear la separación de poderes: mantener la independencia orgánica entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pero establecer mecanismos de concurrencia en el desarrollo de algunas funciones y colaboración armónica entre las ramas. De lo contrario continuaremos con el peor de los males: ineficiencia acompañada de irresponsabilidad.

La consagración tajante de la separación de poderes de 1886, pretendía hacer más difícil que el Estado interviniere en el dominio privado de los individuos, Incluido el económico. En 1936 se consagró la intervención estatal en la economía y el Ejecutivo asumió una serie de responsabilidades sociales y económicas. Esto explica que se haya consagrado que los órganos del poder público «colaboran armónicamente en la relación de los fines del Estado». Lo que antaño había sido garantía de libertad, se convirtió en obstáculo, fuente de trabas y de parálisis.

Lo que el proyecto propone es que permitamos que un Gobierno tenga instrumentos para cumplir eficientemente un programa, pero, al mismo tiempo, que existan mecanismos claros para hacerlo responsable de su gestión. Buscamos una separación de poderes diferente en la cual Ejecutivo y Congreso articulados por partidos fuertes en torno de propósitos comunes, desarrollos un programa, con la debida fiscalización y el necesario control político.

¿Cómo lograr este delicado balance entre eficacia y control, entre colaboración y responsabilidad? Este balance depende en buena parte de la regulación de los mecanismos de control político. Tomemos, un ejemplo, quizás el más crítico: la moción de censura a ministros.

En efecto, si como algunos lo han propuesto, la moción de censura pudiera ser iniciada por cinco congresistas y votada en tan solo una de las Cámaras tan pronto termine el debate, lejos de promover la corporación entre los dos poderes, esta sería un expediente para el chantaje y la confrontación. Pero, por otra parte, un debate sin consecuencias vuelve intranscendente el control político.

La moción de censura

La moción de censura, según la propuesta gubernamental, sería más bien un estímulo para que el Ejecutivo tuviera suficiente base parlamentaria que respaldara sus programas y también para que los ministros estuvieran siempre alertas en el eficiente, pulcro y dedicado al cumplimiento de sus funciones. Por eso solo puede ser iniciada por la quinta parte de los miembros de la Cámara, no solo puede ser votada sin oír al ministro correspondiente y sin que hayan pasado cinco días después de la terminación del debate, solo se considera aprobada por mayoría de miembros y, sólo surte efecto si ambas Cámaras censuran al ministro.

Así entendida, esta herramienta de control político no solo fortalecerá al Congreso y contribuirá a convertirlo en el foro esencial de la democracia, sino que además promoverá dos objetivos en los cuales ha inspirado el Gobierno al reconsiderar la separación de poderes: que haya eficiencia pero que también haya responsabilidad.

Respeto por los derechos, representatividad, responsabilidad y eficiencia. Estos son los cuatro principios que inspiran muchas de las reformas sugeridas en el proyecto. Para llevarlos a la realidad es necesario adoptar una gran reforma electoral, modernizar los partidos, estimular la fiscalización política, replantear la separación de poderes, fortalecer el Congreso en las funciones de control político y adecuar los mecanismos de la democracia directa a nuestras realidades. Podría continuar explicando cómo diferentes aspectos del proyecto forman parte de un todo coherente inspirado en estos principios. Pero no quiero usar de su precioso tiempo, ni dejar pasar por alto una preocupación de quienes sienten que en las actuales situaciones de orden público el país no está para tanta democracia.

Sé bien que algunos consideran que existe una incoherencia insalvable entre estos principios de la democracia participativa y la necesidad, por todos reconocida, de un Estado y unas instituciones sólidas, capaces de enfrentar los desafíos de hoy y del mañana. Este falso dilema se deriva de la confusión de quienes creen que la fortaleza del Estado sólo puede ser el resultado de la concentración creciente de poderes en el Ejecutivo nacional. Digámoslo sin rodeos: ese proyecto político ya no tiene cabida en nuestro país, porque ha sido un expediente al que hemos regresado de manera recurrente con los pobres resultados que están a la vista de todos.

Sin embargo, en un país donde prevalece la impunidad, desde las organizaciones criminales y el terrorismo mismo desafían al Estado, donde la violencia brota en ocasiones con fuerza desestabilizadora, la reforma en la Justicia y el estado de sitio cobra especial relevancia.

La dignificación y el fortalecimiento de la justicia

La dignificación y el fortalecimiento de la justicia se han vuelto tareas de supervivencia nacional. Nunca como ahora se ha hecho tan patente que en la solución pacífica de los conflictos está la razón de ser del Estado, su origen primigenio. Los colombianos dejaron de creer en la justicia porque cada vez les fue brincando menos garantías y menos protección. Al crimen se sumó la ausencia de castigo y en muchos casos, a la ausencia de castigo se sumó la venganza, en un círculo vicioso que es necesario romper de un tajo y para siempre.

Para revitalizar el Poder Judicial, la propuesta de reforma plantea la creación de organismos autónomos de dirección, administración y manejo de su presupuesto, y abre las posibilidades para que ejerza la potestad reglamentaria en materias relacionadas con su propia organización administrativa.

También amplía la carrera judicial, descentraliza de manera efectiva la organización judicial y la acerca a la comunidad. Adicionalmente, la propuesta sugiere que algunas autoridades administrativas puedan resolver ciertas controversias, bajo el control de los jueces.

En las delicadas materias de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la propuesta incluye nuevos instrumentos que le darán base constitucional sólida, a la creación de un régimen especial que contiene un tratamiento particular de los derechos constitucionales de quienes acuden a estos métodos criminales.

Pero lo más significativo en estas materias es la creación de la Fiscalía General. En Colombia hemos llegado a una situación que suele recibir el calificativo de absurda. Mientras el crimen se tecnifica y se organiza sofisticadamente, dejamos en manos de un juez desprotegido, que sabe de leyes pero que no está preparado para investigar la comisión de delitos, la imposible misión de conseguir pruebas suficientes para que todos los delincuentes sean castigados. Y lo que es aún más insólito. Responsabilizamos al Ejecutivo, y no a los jueces, de la impunidad de los crímenes más atroces.

Es necesario salir de ese callejón. Lo que el Gobierno propone a esta Asamblea es que los jueces juzguen y que el Fiscal les proporcione los elementos probatorios para hacerlo y coloque a su disposición al acusado. Así el Ejecutivo, que es responsabilizado de la impunidad y quien tiene la energía, los elementos técnicos y la capacidad organizativa para perseguir los delitos, podrá colaborar con la administración de justicia. Así los jueces no serán obligados a jugar el papel de héroes. Así la comunidad será protegida contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

En el pasado se han expresado temores por la desjudicialización de la investigación penal y el paso al sistema acusatorio. Atendiendo estas preocupaciones, el proyecto del Gobierno introduce elementos de control cuando las libertades vayan a ser afectadas como, por ejemplo, la intervención de la Procuraduría y la autorización judicial cuando se puedan comprometer los derechos del sindicato. Se pretende de esta manera lograr un sano balance entre la necesaria eficiencia y la protección de los derechos.

La Reforma al estado de sitio

Un tema conexo es el de la reforma al estado de sitio. Frecuentemente he manifestado mi descontento con la situación actual. Tenemos el peor de

los mundos: un estado de sitio que desprestigia nuestra democracia por su carácter permanente y por su afinidad nominal con los regímenes de ley marcial, pero, al mismo tiempo, un estado de sitio que ha perdido su fuerza coercitiva, su capacidad de intimidación, su efectividad para restablecer el orden público. Violencia permanente y estado de sitio permanente. Y esto sin que al cabo de varias décadas el Ejecutivo haya sido llamado a rendir cuentas del cumplimiento de su misión de establecer el orden turbado.

Esta sorprendente situación se explica porque el estado de sitio que tenemos en Colombia no fue diseñado para afrontar los problemas de orden público que nos agobian. Fue concebido para afrontar agresiones externas y guerras civiles. Al cabo de los años hemos deformado la institución, pagando un elevado precio sin lograr los objetivos. Por eso el Gobierno propone acabar con la figura del estado de Sitio y aprovechar la experiencia colombiana para crear tres grados diferentes de perturbación del orden, a los cuales responden tres grados diferentes de poderes excepcionales y en los cuales los controles también operan con mayor o menor intensidad dependiendo de la amenaza a las libertades y de la gravedad de la perturbación.

Así, para afrontar un paro que sería aprovechado por terroristas, no sería necesario que el Ejecutivo asumiera poderes de guerra, como ya ha sucedido. Bastaría con el estado de alarma, que por lo demás, sería transitorio porque tendría plazo fijo de 30 días. Tampoco se dejaría que el Ejecutivo tomará arbitrariamente, según su ingenio y sus impulsos, las medidas que a bien tenga, porque una ley orgánica de los estados de excepción regularía el alcance de sus facultades y porque sus acciones sólo podrían estar directa y exclusivamente dirigidas a aliviar las causas de la perturbación y ser proporcionales a la naturaleza y magnitud de la amenaza. Y para que el Ejecutivo se vea presionado a restablecer pronto el orden sin abrir las puertas a violaciones de derechos, tendrá que redimirle un informe al Congreso sobre el cual éste deberá pronunciarse.

Es claro que subsiste el riesgo de que ante una amenaza menor algún presidente desee asumir poderes desproporcionadamente grandes. Para ello, el Ejecutivo tendrá que declarar un Estado de mayor perturbación y discutir ante el Senado, elegido por circunscripción nacional y donde tendrían asiento las minorías, las razones por las cuales necesita tan excepcionales poderes.

¿Cómo hacer para que los habitantes de un territorio acaten unas reglas de convivencia pacífica y de mutuo respeto?

Dije anteriormente que Colombia ha llegado a una situación de desobediencia permanente de las leyes y de medidas represivas, también permanentes, con la ilusión de respetar el orden constitucional. Esto deja claro no solo que la justicia y el estado de sitio deben ser reformados sino además que es necesario plantearnos con toda franqueza un interrogante que se remonta a los orígenes del Estado mismo: ¿cómo hacer para que los habitantes de un territorio acaten las reglas de convivencia pacífica y de mutuo respeto? Hobbes propuso el leviatán. Otros teóricos de la política igualmente influyentes hicieron mayor énfasis en que los individuos prestarán su consentimiento para que las autoridades que ellos elijan, puedan fijar esas reglas, que aquellos, cumpliendo un supuesto contrato social, siempre acatarán.

Estamos ante un problema demasiado grave y complejo de desobediencia y violencia para confiar en un leviatán benévol o en una disquisición teórica sobre un contrato entre 30 millones de colombianos de los cuales muy pocos saben quién en realidad está fijando estas reglas de jueg o. Debemos ir más lejos y mirar el fondo del problema.

Preguntarse cómo lograr que todos los colombianos acaten las leyes y respeten a los funcionarios es lo mismo que preguntarse cómo construir instituciones legítimas. para encontrar respuesta a estos interrogantes, fueron ustedes citados por el pueblo a esta Asamblea: para sellar un nuevo pacto social, para construir un nuevo acuerdo sobre lo fundamental, para establecer nuevas reglas de juego. El desafío es enorme porque han transcurrido cien años y a pesar de los incontables esfuerzos que se han efectuado, la erosión de la legitimidad institucional continúa corroyendo nuestra democracia.

El problema es aún mayor si tenemos en cuenta que cuando se consolidó la idea de la democracia representativa, el Estado no intervenía en la vida de sus habitantes con la frecuencia y la intensidad de hoy. Buena parte de las actividades de los ciudadanos eran realmente privadas en el sentido de que no estaban sujetas a las regulaciones de entidades públicas. El Congreso era el foro de los debates de interés nacional, adopta en un año solo unas cuantas decisiones de gran relevancia para los ciudadanos.

Aun cuando la representación agiliza el proceso de toma de decisiones y, en ocasiones, estos reflejaban los anhelos de los electores, se produjo un grave distanciamiento entre los ciudadanos y los centros de poder. Ese distanciamiento provocó no solo que las decisiones adoptadas por un grupo reducido de personas no correspondiera a los deseos del pueblo, sino que aumentó la desconfianza del ciudadano común en sus representantes. Las reglas de juegos que se van fijando día a día no tienen entonces la legitimidad suficiente para recibir el acatamiento voluntario de todos.

Así como resulta utópico colocar un policía en cada esquina para que nadie desobedezca las leyes, los colombianos ya no se conforman con que otros tomen las decisiones por ellos. Desean dar a conocer sus opiniones y propuestas, desean ser tenidos en cuenta.

La clave de la legitimidad es la participación

La clave de la legitimidad es la participación. Por eso el proyecto de reforma propone que se abran nuevos espacios a la participación ciudadana para que las decisiones sean percibidas como fuente de un compromiso justo en el cual todos tuvieran igual oportunidad de intervenir y de ser considerados.

No se trata exclusivamente de crear mecanismos de democracia directa con el referéndum, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la revocación del mandato. Aun cuando ellos sin duda contribuirían a suplir deficiencias de nuestra democracia representativa, un punto fundamental a la consideración de esta asamblea es si también se crean mecanismos de participación ciudadana en escenarios diferentes al electoral.

Tenemos ante nosotros la inmensa responsabilidad de construir una democracia diferente: una democracia participativa en la cual ser ciudadano colombiano significa más que enterarse de las noticias y votar cada dos o cuatro años. Es indispensable abrir la posibilidad para que la democracia pase a otras esferas de la vida nacional en las cuales la participación ciudadana cabe perfectamente. Por eso hablamos de la democratización de los partidos políticos, de los gremios y los sindicatos; de la democratización de empresas y universidades; de nuevas posibilidades de participación en la administración de Justicia. Y como las entidades públicas toman decisiones que a veces tienen alcances similares a leyes del Congreso, o afectan los intereses de millones de colombianos, la administración pública también debe abrirse a la participación de la comunidad.

Que todos podamos participar en lo que a todos nos concierne. Que nadie sea excluido de los beneficios, responsabilidades y cargas de la vida comunitaria. Así, la igualdad y la solidaridad, dos valores esenciales de la democracia participativa, podrían ser llevados a la práctica para que acompañen las banderas de la libertad. Los deberes de todo ciudadano con la paz, la democracia y el Estado de Derecho, los fines para los cuales se puede exigir en virtud de la ley la cooperación de los particulares, el fortalecimiento de la democracia local fruto de la federalización, los de derechos sociales y económicos, el principio de igualdad consagrado como derecho fundamental, la deliberación en la elaboración del presupuesto y de los planes de inversión, los mecanismos de democracia directa, así como otras propuestas que trae el Gobierno de la consideración de esta Asamblea, buscan promover estos dos valores.

Aun cuando las iniciativas presentadas por el Gobierno están enmarcadas por la democracia participativa, no se han pasado por alto otros problemas graves que no responden exclusivamente a esta filosofía. Uno de ellos es la corrupción. La Procuraduría General recibe nuevos poderes y es aliviada de ciertas responsabilidades precisamente para que se especialice en la lucha contra la corrupción. También contribuirá a esta causa la Contraloría General, concebida como un organismo preponderantemente técnico dedicado a un control de gestión y de resultados y sin facultades para efectuar un control previo. El método de elección del Procurador y del

Contralor es modificado, no solo para hacerlo coherente con los demás procedimientos sobre la materia correspondiente a otros altos funcionarios, sino, además, para facilitar que cumplan con plena independencia las tareas a su cargo.

Otro problema grave es la inefficiencia de la administración pública: procedimientos de contratación interminables, una carrera administrativa que solo da estabilidad a un porcentaje reducido de funcionarios, pero no ha servido para crear un servicio civil profesional y técnico, entidades públicas, organismos y dependencias que conforman una maraña burocrática que vive de la inercia, asuntos menores que agotan el precioso tiempo de altos funcionarios, rigideces que impiden a la administración pública a responder a nuevas prioridades. La lista es interminable. Para afrontar estas deficiencias el proyecto propone que se adopte un régimen flexible y que se atribuyan facultades al Ejecutivo para modernizar y hacer más eficiente la administración de la cual depende para cumplir su programa de Gobierno.

El proceso es el resultado de un creciente repudio a la violencia

He querido pasar revista de forma relativamente detallada al contenido de la propuesta que el Gobierno presenta a los delegados y al país, pero también creo que no debemos olvidar que este proceso fue el resultado de una actividad de creciente repudio a la violencia. Que los colombianos hayamos escogido recorrer un camino Pacífico para la transformación es también un categórico rechazo a las vías violentas, una expresión de nuestra convicción de que somos capaces de producir grandes cambios como resultado de un proceso abierto y democrático.

Los millones de colombianos que salieron a votar el año pasado en tres históricos domingos, lograron con ello lo que los alzados en armas nunca habían conseguido y nunca conseguirán. Digámoslo sin rodeos: nada, se alcanza hoy por cuenta de la lucha armada. Lo que hemos conseguido y lo que conseguiremos será el fruto del valor, la decisión y la fe democrática de quienes quisieron afrontar el desafío del cambio sin otra arma distinta que la de las ideas.

Aquellos que persistan en el terrorismo se habrán de quedar, inevitablemente, a la vera del camino, convertidos ya no en pregoneros del cambio, sino en agentes de la reacción, aferrados a sus fusiles, protagonistas de una violencia ciega que la nación entera rechaza, mientras recibe, con generosidad, a los miembros de aquellos grupos que hasta hace poco tiempo estaban en la guerra y hoy han decidido recorrer, sin tiquete de regreso, el camino de la reconciliación.

Los grupos que aún permanecen en armas han expresado por medio de distintos mensajes, su interés por participar en esta Asamblea. La cuestión de fondo no es si participan o no en la Constituyente, sino el carácter con que puedan hacerlo. Porque nadie entendería que pretendieran hacerlo como guerrilla activa y beligerante. Eso significa que esas organizaciones se reservan el derecho de juzgar, con las armas en las manos, los resul-

tados de este proceso democrático. Un cuerpo constituyente como este, elegido popularmente, que estudia propuestas debatidas por millones de colombianos en las comisiones preparatorias y mesas de trabajo, no puede ser materia de intervención por parte de ningún grupo armado.

La Reforma es instrumento de paz

También resulta inaceptable la visión simplista según la cual la reforma no puede convertirse en el gran tratado de paz si aquí no llegan a ser sentados todos los que disparan. Este es un instrumento de paz principalmente por su origen democrático, por su actitud de rechazo a la violencia, por su fe en la transformación pacífica. Así lo han entendido el EPL y el PRT, hoy representados en la asamblea como fuerzas políticas que renunciaron a las armas y salen ahora a defender sus ideas por medio institucionales.

**Señoras y Señores
Constituyentes
Colombianos:**

La hora de las grandes definiciones ha llegado.

Si bien es cierto que nunca antes del 9 de diciembre los electores habían tenido tanto poder en sus manos, nunca como hoy setenta colombianos habían tenido una responsabilidad tan grande sobre sus hombros.

Sé —y todos nuestros compatriotas me acompañan en esta convicción— que estarán ustedes a la altura, que sabrán acertar para Colombia y para el futuro.

«Esta revolución», decía Alberto Lleras en el Teatro Municipal en 1930, «se hará sin un solo cartucho».

Y agregaba: «Las espadas antiguas seguirán cultivando su sueño de fastidio, entre vainas de polvo. Los fusiles resquebrajados bostezarán por sus bocas sin ferocidad. Y no habrá cañones, ni rodelas, ni lanzas, ni andanadas, ni héroes. La revolución que ha de venir, viene de manera muy distinta. Pudiera decirse que ha llegado, que estamos en marcha y que este vasto rumor que hace la República civil es el comienzo feliz de una restaurar de la jurisprudencia normal sobre la tierra de Colombia».

Constituyentes:

Los ciudadanos han depositado en ustedes toda su confianza. Que el Dios de Colombia los ilumine en la misión histórica que les ha encomendado la democracia.

Muchas gracias.

César Gaviria Trujillo