



La Séptima Papeleta:
historia contada
por algunos de sus
protagonistas

Con ocasión de los 20 años del
Movimiento Estudiantil de la
Séptima Papeleta

La Séptima Papeleta:
historia contada
por algunos de sus
protagonistas

Con ocasión de los 20 años del
Movimiento Estudiantil de la
Séptima Papeleta

María Lucía Torres Villarreal

–editora académica–

COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© 2010 Editorial Universidad del Rosario

© 2010 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia

© 2010 Fernando Carrillo Flórez, Juan Carlos Cortés González,
Humberto de la Calle Lombana, Hernando Herrera Mercado, Marcela Monroy Torres,
Óscar Ortiz González, Camilo Ospina Bernal, César Augusto Torres Forero,
María Lucía Torres Villarreal

© 2010 Alejandro Venegas Franco, por la introducción

ISBN: 978-958-738-118-4

Primera edición: Bogotá, D.C., junio de 2010

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario

Corrección de estilo: Lina Morales

Diseño de cubierta: Lucely Anacondas

Diagramación: Margoth C. de Olivos

Imprenta:

Editorial Universidad del Rosario

Cra. 7a. No. 13-41 Oficina 501 Tel.: 2970200 - ext. 7724

editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.

Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito
de la Editorial Universidad del Rosario.

La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas. Con ocasión de los
20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta. —Facultad de Jurisprudencia.

Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.

126 p.—(Colección Textos de Jurisprudencia)

ISBN: 978-958-738-118-4

Consulta popular – Colombia / Elecciones / Constituciones – Colombia – 1991 /
Referéndum – Colombia / Universidades – Colombia / Ciencia Política – Colombia
/ Universidades – Sufragio / I. Título / II. Serie.

342.861 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción	9
Alejandro Venegas Franco	
Mis recuerdos de la Séptima Papeleta	13
Marcela Monroy Torres	
Memorias de la gestación de la constituyente colombiana	17
Camilo Ospina Bernal	
La Séptima Papeleta o el origen de la Constitución de 1991	23
Fernando Carrillo Flórez	
El estado de la opinión antes de la Séptima Papeleta	65
César Augusto Torres Forero	
La Séptima Papeleta: la revolución de los estudiantes.....	79
Hernando Herrera Mercado	
20 años de la revolución ciudadana. Una revolución en derecho y al derecho. De vasallos a ciudadanos.....	97
Óscar Ortiz González	
El Rosario: testimonio democrático ayer y hoy	105
Juan Carlos Cortés González	
La Séptima Papeleta	117
Humberto de la Calle Lombana	

Introducción¹

Alejandro Venegas Franco

La bandera que ustedes ven a su costado derecho, que recoge una de la enseñas del Rosario, ha salido de esta Aula Máxima en dos oportunidades en los últimos sesenta años: la primera cuando se daba inicio a la transición de la junta militar origen del Frente Nacional por allá en el año 1957 y la segunda en la “Marcha del Silencio”, hace ya veinte años, en la cual los estudiantes de esta Facultad, comandados por Marcela Monroy Torres y Camilo Ospina Bernal, a la sazón decana y vicedecano de la facultad, la enarbolaron en la marcha que, junto con estudiantes de otras universidades, confluyó en el Cementerio Central de Bogotá.

Eran días aciagos, la violencia se ensañaba contra los dirigentes políticos, esa muerte fría desoladora que, al decir de León de Greiff, se va llevando todo lo bueno que en nosotros topa se llevaba a tantos buenos colombianos como Luis Carlos Galán, hería a otros como Ernesto Samper Pizano, ex presidente que hoy nos acompaña, quería atentar contra César Gaviria en el vuelo a Cali que cobró tantas víctimas, asesinaba a candidatos a la presidencia como Bernardo Jaramillo, Jaime Pardo Leal y Carlos Pizarro, o a funcionarios de la judicatura, del ministerio público como Carlos Mauro Hoyos, o de la Policía como el coronel Franklin Quintero.

Ese aniquilamiento selectivo o matanza inclemente de tantos colombianos permitió el encuentro del movimiento estudiantil con la historia, que los estudiantes de manera espontánea decidieran participar en política, optaran por asomarse, y de qué forma tan impetuosa, en la vida pública, y que lo hicieran casi que anónimamente estimulados por el sueño de un mejor país, mediante marchas como la manifestación del silencio; con razón se dice que en las universidades tenemos la misión de preservar el pasado –el buen pasado– y simultáneamente de construir el futuro; en aquel entonces el futuro era simple,

¹ Palabras pronunciadas por el doctor Alejandro Venegas Franco, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en el acto protocolario de instalación del foro “La Constitución, entre el cambio social y el retroceso político. ¿Qué sigue? Con ocasión de los 20 años del movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta”, realizado el 10 de marzo del 2010 en el Aula Máxima de la Universidad del Rosario.

desterrar la violencia, procurar un nuevo orden constitucional, animar unos espacios de mayor participación e inclusión.

Los estudiantes se movilizaron con entusiasmo, con la ilusión básica de sus sueños, lo hicieron, en el caso de esta universidad, con el apoyo de sus directivas, en aquel entonces Marcela Monroy Torres y Camilo Ospina Bernal, junto con el rector Roberto Arias Pérez. En el Aula Cristóbal de Araque surgió en una clase impartida por Fernando Carrillo la iniciativa de agregar una papeleta, la séptima, en el siguiente comicio. Mención especial merece la participación de Fernando Carrillo en este proceso; recién llegado de estudios posgraduales de los Estados Unidos el Rosario lo acogió, y sin ser rosarista de origen ha mantenido sin intervalos un vínculo especial, un hilo de plata invisible con este claustro.

El Consejo Estudiantil de la Facultad lo presidía Hernando Herrera Mercado, quien narra las anécdotas propias de un proceso electoral estudiantil; luego Carrillo y Herrera coincidirían en el Ministerio de Justicia desarrollando las orientaciones de la Constitución Política de 1991.

Pues bien, ese movimiento estudiantil consiguió que se contabilizara por la autoridad electoral la séptima papeleta, que ese resultado se constituyera en un inequívoco mandato por el nuevo diseño de la institucionalidad colombiana, que acompañara un proceso político de renovación y que se registraran victorias, pero también fracasos, logros y sinsabores, divergencias en las orientaciones, todo dentro del natural escenario de discusión de un movimiento espontáneo, sin jerarquías, con decisiones por votación, incluso por azar, según relatan algunos.

Tal movimiento es de alguna manera un hito en la formación de la nueva Constitución. Generó un hecho indiscutible, como lo es un proceso preconstituyente, que se inició desde el repudio a la violencia y rápidamente se convirtió en un aglutinante de ansia de cambio, de renovación. A poco andar se expandió el espectro de apoyo: llegaron líderes de otras universidades, como las públicas o las de fuera de Bogotá, en un interesante diálogo regional.

El movimiento estudiantil recogió un sentimiento nacional al cual cooperó el apoyo de los editorialistas, el arrojo de algunos comentaristas, la cooperación de dirigentes políticos y luego la vigilia estudiantil frente a la Corte Suprema de Justicia en las vísperas de la decisión sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, la apertura de la opción constituyente, la confección de listas, la privación del ofrecimiento para la asistencia del Nobel de Literatura Gabriel García Márquez como cabeza de lista como consecuencia de pequeños abordajes de la representatividad estudiantil entre lo público y lo privado, la indubitable transformación de la institucionalidad, la presencia en las urnas de

colombianos para elegir constituyentes, el arribo del movimiento estudiantil a la Asamblea Nacional y el surgimiento de un nuevo marco constitucional, en un ejercicio que se analizará en estas jornadas, que sirven de preámbulo simultáneamente a las dos décadas de nuestra Constitución Política y a los actos del bicentenario.

Como Decano de esta facultad que tanto tuvo que ver en ese movimiento estudiantil que merecidamente homenajeamos, me es muy grato destacar que el llamado imaginario colectivo de la comunidad rosarista de la Séptima Papeleta es un episodio histórico que reivindicamos como propio, que lo sabemos hecho desde las arcadas del Rosario como la manifestación de nuestro compromiso por Colombia, el cual ha estado presente durante trescientos sesenta y siete años.

Mis recuerdos de la Séptima Papeleta

Marcela Monroy Torres¹

El origen de la Séptima Papeleta tuvo que ver con la preocupación que embargaba a la administración de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario por la apatía que caracterizaba al estudiantado hacia 1987; decidimos entonces que había que generarle inquietudes e informar –o mejor formar– suficientemente a los estudiantes de derecho sobre las raíces de los problemas que entonces afrontaba Colombia.

Para ello se creó la cátedra que denominamos “Historia Política Colombiana”, la cual pretendía mostrar las causas de la situación que para entonces se vivía: narcoguerrilla, paramilitarismo, violencia e impunidad; los encargados de dicha cátedra fueron en su momento el “Tigrillo” Noriega y el jesuita Javier Sanín.

Se empezó a revivir el interés por los temas políticos y muchos estudiantes, de los cuales recuerdo particularmente a Óscar Ortiz, Alexandra Torres, David Peña, Marcel Tangarife, Pascual Ruggiero, Claudia Riveros, entre otros, se dieron, junto con la Decanatura, a la tarea de promover la eliminación de los auxilios parlamentarios, que en esa época eran una verdadera enfermedad de la política. Recuerdo mucho el incansable apoyo de Camilo Ospina, vicedecano de derecho.

El asunto era de talla mayor por cuanto la eliminación de los auxilios, por su naturaleza, influencia y magnitud, requería de una reforma constitucional; sin embargo, la posibilidad real de una enmienda a la Constitución era incierta, pues, en los últimos años, la Corte Suprema de Justicia había declarado inexequibles las reformas constitucionales a la justicia, al ordenamiento territorial y a los partidos políticos; a su vez, el Congreso de la República había estado a punto de aprobar la convocatoria de un plebiscito para aprobar la no extradición, con un fuerte *lobby* de los extraditables y la perplejidad de la opinión.

Es decir, la reforma a la Constitución estaba virtualmente bloqueada y solo cabía la convocatoria al pueblo para superar el bloqueo institucional y adelantar los cambios que pedía el país. Pese a presentar una queja a la Procuraduría de la época por el comportamiento de los beneficiados con los auxilios

¹ Ex Decana Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, 1988-1991.

parlamentarios y tratar de llamar la atención sobre este nefasto fenómeno, no se logró mayor cosa.

Así seguíamos trabajando cuando ocurre el asesinato de Luis Carlos Galán, el viernes 18 de agosto de 1989. El día hábil siguiente, la Facultad de Jurisprudencia del Rosario, con el apoyo pleno de la Rectoría, convocó una reunión estudiantil en el Aula Máxima, en la cual intervino tanto el rector, como las autoridades de la facultad y un gran número de estudiantes; se propuso entonces que el Rosario liderase una marcha de protesta, iniciativa que fue aceptada por todas las universidades.

La marcha se veía amenazada por la situación de extrema violencia, las bombas que explotaban con frecuencia y los múltiples asesinatos, por lo que el alcalde de Bogotá, Andrés Pastrana, mi compañero de promoción rosarista y mi amigo, pidió a los organizadores de la marcha –como era su deber– que tuvieran en cuenta los riesgos de seguridad para los participantes. El rector Roberto Arias Pérez transmitió a los estudiantes la prudente reflexión del Alcalde. Y remató su exposición diciendo: “Evidentemente, hay riesgos de seguridad, dada la situación; pero, si yo estuviera en su lugar, ¡marcharía de todos modos!”.

Esta intervención del rector, que pone de presente su personalidad y carisma, fue definitiva; la denominada “Marcha del Silencio” iba encabezada por la bandera de la Universidad del Rosario, con su rector, todos los decanos y muchos profesores de las facultades, y naturalmente sus estudiantes, quienes fueron determinantes en su éxito. Asistieron muchas personas, bajo la protección de las autoridades distritales, en lo que se constituyó como una de las más grandes movilizaciones que se hayan visto en Bogotá.

A partir de esto, se iniciaron en el Rosario y en otras universidades de Bogotá las denominadas “mesas de trabajo”, del movimiento que llamamos “Todavía Podemos Salvar a Colombia”. Se pretendía convocar una asamblea constituyente para eliminar los auxilios parlamentarios, depurar el Congreso de la República, modernizar los partidos y reformar la justicia. Era una idea osada y algún columnista llegó a decir, en lo que se refería a mi condición de decana, que “la guardiana del manicomio se había enloquecido”.

Los estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia del Rosario, con pleno apoyo de la institución, apoyados y secundados por estudiantes de otras universidades, propusieron lanzar la iniciativa de la Asamblea Constituyente en una séptima papeleta que pudiera ser votada en las elecciones del 11 de marzo de 1990, fecha en la que se elegían el Congreso y otras corporaciones. La organización de semejante empresa estuvo a cargo de un grupo de estudiantes de las distintas universidades que estaban de acuerdo con la convocatoria de la

constituyente, por vías diferentes al trámite en el Congreso. De las universidades de Bogotá participaban principalmente el Rosario, la Javeriana, el Externado, La Sabana y la Nacional. Universidades de otras ciudades se empezaron a sumar a la causa.

Bajo la “gerencia” de Alexandra Torres, rosarista de quinto año de jurisprudencia, se inicia el recaudo de recursos para apoyar lo que entonces bautizamos como la Séptima Papeleta, porque, en efecto, se sumaba a seis papeletas que el ciudadano podía depositar para votar por candidatos al Congreso y otras corporaciones. Se pretendía que esta séptima papeleta fuese contabilizada por la Registraduría, a la cual se le solicitó formalmente su conteo.

Se consiguió el apoyo económico de muchas empresas y personas, se hicieron camisetas, se imprimieron las papeletas para repartirlas; en fin, se armó toda una empresa con la finalidad de estructurar una verdadera campaña política para explicar a la ciudadanía el alcance de la séptima papeleta y su importancia para Colombia.

En ese momento, los estudiantes, junto con quien escribe este artículo, en la condición de decana de Jurisprudencia y con el vicedecano Camilo Ospina, visitamos al ex presidente Alfonso López Michelsen, quien con su característico estilo, nos expresó cierto apoyo y nos animó a perseverar en la empresa; posteriormente, sin embargo, mostró su total oposición a la idea de la Asamblea Constituyente. También visitamos a Juan Manuel Santos, entonces subdirector del diario *El Tiempo*, y le expusimos la fundamentación y necesidad de promover la votación por la Séptima Papeleta.

Para sorpresa de muchos, *El Tiempo*, en un editorial histórico, dio su apoyo a la iniciativa estudiantil. Este fue el empujón definitivo y determinante, en mi concepto, para que el resto de los medios se sumaran a la causa. Después empezaron a aproximarse algunos de los candidatos presidenciales y aun los precandidatos. El hoy ex presidente César Gaviria manifestó su apoyo a la Séptima Papeleta, al igual que Ernesto Samper, ambos precandidatos del Partido Liberal, quienes en esas mismas elecciones competían –con Hernando Durán Dussán– en la consulta interna de ese partido.

También nos apoyaron Rodrigo Lloreda Caicedo, candidato del Partido Conservador, y Carlos Pizarro Leongómez, quien fue posteriormente asesinado. Existe un documento que contiene la firma manuscrita como prueba del apoyo de algunos de estos candidatos.

Dos profesores, uno del Rosario y otro de los Andes, apoyaban –a título personal– la Séptima Papeleta: Fernando Carrillo (quien a la sazón dictaba en nuestro claustro la cátedra de Hacienda Pública) y Manuel José Cepeda. Ambos

tendrían un papel determinante en el futuro. El primero sería luego la cabeza de la lista estudiantil para la Asamblea Constituyente. El segundo fue tal vez el más influyente asesor del presidente Virgilio Barco, para que se expidiese el Decreto de Estado de Excepción, que viabilizaba la convocatoria de una asamblea constituyente; todo ello sucedió con posterioridad a las elecciones en que una gran cantidad de personas “votaron” de hecho por la séptima papeleta.

La organización montada por los estudiantes y apoyada formal y materialmente por la Universidad del Rosario permitió contar con nuestros propios testigos electorales en muchos puestos de votación; gracias a ello, puedo asegurar que ese día hubo una suma aproximada al millón de “votos” por la séptima papeleta, que no fueron oficialmente contabilizados. Este fue el movimiento de opinión al que se refirió la Corte Suprema de Justicia en el fallo que declaró exequible el decreto de convocatoria a una asamblea constituyente, origen de la Constitución de 1991.

En esta oportunidad no me cabe duda de que la Universidad del Rosario lideró un cambio histórico, quizás el de mayor impacto en los últimos tiempos.

Memorias de la gestación de la constituyente colombiana

Camilo Ospina Bernal

En 1990, me correspondió el honor de ser vicedecano de derecho en la Universidad del Rosario, eran para la época rector Roberto Arias Pérez y decana Marcela Monroy Torres. Tiempos muy difíciles para la nación.

Gobernaba en sus últimos años el presidente Virgilio Barco y la violencia se había adueñado del país. La mafia, después de un período de aceptación social durante la década de los ochenta, había declarado la guerra al establecimiento y dejaba ver de forma cruel y bárbara su verdadera naturaleza. Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha no dudaron en hacer uso de la más extrema violencia en su lucha contra la extradición. Las bombas en las ciudades eran cosa permanente; se presentaron días de treinta y dos bombas en Bogotá, la mayoría pequeñas, pero otras fueron poderosas y destructoras como la del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la de la calle 93 o la de la calle 57; “Popeye”, “El Zarco” y muchos sicarios al servicio del cartel de Medellín se convirtieron en los protagonistas del día a día de los colombianos.

Mientras tanto, en el campo, ante la ausencia del Estado, la enorme expansión de la guerrilla que durante el gobierno anterior, el de Belisario Betancur, pasó de dieciséis frentes guerrilleros a cincuenta y seis, y el incremento de la extorsión, el secuestro, el reclutamiento de menores entre los campesinos y el homicidio selectivo de representantes políticos de los partidos tradicionales, se empezaron a organizar grupos de autodefensas, cuyo propósito inicial fue combatir la guerrilla, pero que se convirtieron en sanguinarios grupos dedicados al narcotráfico.

Guerrilleros y paramilitares terminaron compitiendo por el control de los territorios en los que se ubicaban los cultivos de coca y los laboratorios, cuya rápida expansión durante los años ochenta facilitó el dinero que fue el combustible para financiar la mayor escalada de violencia vivida jamás en el país. Coca, maldita coca, causa eficiente de la muerte de al menos 100.000 colombianos.

En este complicadísimo contexto se desarrollaba la campaña política para la elección de Presidente de la República en el año 1990; con una mafia decidida a doblegar a la sociedad para obligarla a prohibir la extradición, los candidatos a la presidencia eran un blanco fácil y de alto impacto. En ese escenario fueron asesinados Pizarro, Antequera, Jaramillo y Galán.

Fue la muerte de Galán el detonador de la reacción popular. Líder carismático en medio de una muy difícil situación nacional, Galán tenía el carácter y la decisión necesarios para enfrentar las mafias y unificar el país en la lucha contra la anarquía que estas habían creado y que se manifestaba en toda clase de expresiones criminales, paramilitares, guerrilla y delincuencia común, todas asociadas a la coca.

Siendo un líder recto y firme, con un apoyo popular enorme, era casi segura su elección como presidente; representaba la ilusión del pueblo y, por lo tanto, se constituía en un grave problema para las mafias, que decidieron eliminarlo, y cuando lo lograron, dejaron al país con un profundo vacío, generando una crisis de proporciones increíbles.

Es difícil describir lo que podía sentir un ciudadano colombiano por los días de la muerte de Galán, el país parecía perdido en medio de una escalada generalizada de violencia y no se percibía líder o partido que pudiera unificar a la amedrentada sociedad colombiana; fue por esa razón que desde la academia se lanzó la voz de esperanza y de solidez institucional, para crear conciencia en la población sobre la necesidad de la unión de toda la sociedad para la defensa del derecho y la justicia.

Asesinado Galán, era fundamental que se produjera una reacción social que uniera al pueblo colombiano alrededor de sus instituciones e informara a los agentes del caos que no triunfarían, que la sociedad colombiana respaldaría sus instituciones democráticas aun en las peores circunstancias. El primer paso de esa reacción la originó la academia y fue la “Marcha del Silencio”.

El impacto del asesinato de Galán se recibió en la universidad con igual fuerza que en los otros estamentos del país, pero la perspectiva de la responsabilidad pública primó sobre el pánico; reunidos en asambleas informales, estudiantes de las universidades privadas, con el respaldo de los docentes y los directivos, asumieron que era fundamental salir en apoyo de las instituciones y dejar bien claro a mafias y terroristas que en la universidad colombiana la democracia tenía un soporte que no podrían vencer.

Resultado de esas primeras asambleas informales fue la decisión de los estudiantes de realizar una marcha, pero una diferente de la caótica y politizada marcha de izquierda; se decidió que fuera en silencio, para demostrar que todos, independientemente de las creencias políticas o de cualquier orden, podíamos marchar juntos, que todos con nuestra presencia silenciosa rechazábamos los actos de violencia que pretendían doblegar al pueblo colombiano, y que, por el contrario, la academia, juventud y conocimiento unidos, no sería pasiva frente

a la crisis y que, a partir de ese momento, alzaba las banderas para asumir la defensa de la democracia, la libertad y el estado de derecho en Colombia.

Desde las calles 72 y 50 de Bogotá, se movilizó la Santo Tomás; desde la 45, la Javeriana; desde los cerros, los Andes y el Externado; desde la calle 13, el Rosario, la Gran Colombia, la Autónoma, y así desde sus sedes las universidades en pleno; estudiantes y directivos se movilizaron coordinadamente para encontrarse en el Cementerio Central, ubicado en la calle 26, y allí hacer un reconocimiento público a Galán y llamar a la sociedad a entrar a la actividad política sin partido, sin líder, a unir todas las fuerzas legítimas en decisión inquebrantable de preservar la unidad social, la democracia y la libertad en el país.

Para el Rosario, esa marcha marcó un momento muy importante en el proceso que conduciría a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de la Constitución de 1991. Permitió desarrollar la identidad plena entre estudiantes, docentes y directivos alrededor de los intereses nacionales. Contando con uno de los grupos de estudiantes y docentes más conscientes, preparados y decididos, la institución como un todo asumió el reto histórico y sin titubeos hizo suya la responsabilidad de apoyarlos con todos sus medios.

Una anécdota que permite visualizar esa situación tiene que ver con la bandera del Rosario. Dice la tradición que la bandera que hoy se conserva en el Aula Máxima nunca debe salir de la Universidad, salvo cuando sea vital que la Universidad se involucre en la acción política para preservar la república, y solo ha salido en tres oportunidades. En 1810 en el proceso de independencia cuando el claustro se convirtió en un muy importante centro de los acontecimientos, tal como queda en la constancia de aquella larga y negra partida ubicada en su escalera principal.

Volvió a salir con las marchas de 1957 para derrocar a Rojas Pinilla y restituir la democracia, y salió nuevamente en esa “Marcha del Silencio”, presidida por el rector Roberto Arias Pérez y acompañada por buena parte del cuerpo estudiantil y docente, siendo la abanderada una estudiante, para enviar desde el Rosario el mensaje del liderazgo de la mujer en nuestra Universidad, donde era decana una mujer y buena parte de la carga de lo que vendría corrió por cuenta de mujeres, quizás por eso el éxito.

Después de la marcha vino la etapa más crítica, la del ¿y ahora qué?, ¿qué hacemos para ayudar al país a salir de la crisis?

Un año antes, durante el proceso de desmovilización del M-19, se utilizó una metodología que consistió en mesas de trabajo en las cuales se debatían los distintos aspectos de la negociación política; a esas mesas fuimos invitados miembros de la academia que las partes juzgaron éramos ecuanímes y que

obrábamos como participantes y facilitadores del debate. Para avanzar en la reflexión después de la “Marcha del Silencio”, el Rosario y otras universidades decidieron adoptar esta metodología y abrir el debate público sobre las alternativas para el país en esas circunstancias.

Con un gran costo académico, la Universidad permitió que los estudiantes crearan y participaran en estas mesas, siempre con la colaboración y soporte docente, aun sacrificando su participación en clase, excusándolos de esa responsabilidad entendiendo que corrían tiempos excepcionales y era mucho más profundo e importante el aprendizaje de la responsabilidad con la sociedad que una clase ordinaria.

Tres meses duraron las mesas de trabajo, su dinámica creó uno de los fenómenos académicos más notables del país, estudiantes y profesores de muchas universidades se reunían disciplinadamente en mesas de trabajo para tratar los más diversos temas del país en la búsqueda de un camino por seguir; se debatió sobre desarrollo, economía, seguridad, sobre las guerrillas y cómo desmovilizarlas, democracia, constitucionalismo, integración continental, relaciones exteriores y sobre todos los grandes temas de interés nacional, pero pasaba el tiempo y no se lograba un resultado tangible; para las autoridades académicas la situación se convertía en insostenible porque no parecía posible sacrificar el semestre académico en aras de un ejercicio que no parecía conducir a ningún lado. Hasta que apareció la luz.

En una de las mesas de trabajo uno de los más connotados profesores de derecho constitucional y posteriormente rector de la Universidad del Rosario, Guillermo Sala, reflexionó sobre cómo una de las fórmulas para la reunificación nacional era la convocatoria a una asamblea nacional constituyente; ese ejercicio político extremo permitía sentar a todas las fuerzas políticas divergentes en una sola sala y acordar las reglas del juego que garantizaran el desarrollo armónico de la población, la defensa de los intereses nacionales y la preservación de la democracia. Especial importancia tenía en Colombia esta alternativa, porque era una de las exigencias históricas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) para desmovilizarse, así que también parecía un camino hacia la paz.

Casi una semana de sesiones de la mesa de trabajo se requirió para asimilar la idea de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, cuyas ventajas fueron aceptadas desde un principio como una clara estrategia de unidad nacional, fundamental en medio de la crisis en que se vivía, pero que tenía una grave limitación institucional, en la Constitución de 1886 no se contemplaba ningún mecanismo que permitiera la convocatoria a una consti-

tuyente, no parecía entonces existir un camino jurídico que la hiciera viable, pero estábamos en una universidad donde más allá de los textos inflexibles era claro que las instituciones se fundaban en conceptos jurídicos que tenían soporte en los principios democráticos comunes a la civilización occidental, el primero de los cuales es que el titular de la soberanía es el pueblo y que la decisión del pueblo no es controvertible por ninguna autoridad pública.

Este razonamiento tenía igualmente soporte en el artículo 21 numeral 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Con fundamento en ese principio se concluyó que la única alternativa viable para convocar la constituyente era la convocatoria directa por el pueblo.

Lograda la definición teórica de la alternativa para la unidad nacional y la ruta para conseguirla, faltaba la mecánica política para hacerla posible. Para marzo de 1990 estaba prevista la realización de elecciones en las cuales con la primera papeleta se elegían concejales municipales; con la segunda, alcaldes; con la tercera, diputados; con la cuarta, gobernadores; con la quinta, representantes a la Cámara y con la sexta, senadores. Era entonces posible introducir una séptima papeleta, la convocatoria a una asamblea nacional constituyente promovida por los jóvenes del país.

Definida la alternativa jurídica y política, el grupo de estudiantes inicial que decidió llevar adelante la idea se constituyó en el movimiento “Todavía Podemos Salvar a Colombia” y con ese nombre comenzó una de las gestas políticas más importantes en la historia de Colombia y de América Latina, porque ha sido el modelo de muchas otras acciones políticas en el continente, pero cuyo valor fundamental está en haber logrado generar un cambio institucional profundo desde el pueblo, guiar a la población para que por sí misma tome la decisión de refundar las instituciones políticas, obligando a las atrofiadas instituciones antiguas a ceder ante el único poder legítimo indiscutible, el poder del pueblo en ejercicio directo de su soberanía.

La actividad de los estudiantes que conformaron el movimiento “Todavía Podemos Salvar a Colombia” fue de allí en adelante una acción política intensa, focalizada en la visualización en los medios de comunicación, aprovechando las ventajas que estos ofrecían para la difusión masiva de la iniciativa y la gran aceptación de la idea por parte de la prensa y el público, por dos razones fundamentales.

La primera, su origen, el hecho de ser una iniciativa de estudiantes universitarios hacía que el público entendiera que provenía de su juventud, de ciudadanos transparentes cuyo único interés era el bienestar general sin ningún tipo de interés personal o partidista, y, en segundo lugar, que la propuesta

realmente ofrecía una oportunidad de unidad nacional e inclusive de paz, en medio de una de las más profundas crisis que jamás hubiera vivido el país.

Para febrero de 1990, la iniciativa ya se había convertido en una idea de todas las universidades del país. En todas ellas existían grupos muy fuertes que impulsaban la séptima papeleta, era claro para toda la población que esa era la causa de la juventud para lograr un país unido y su respuesta a la violencia y el terror con los que el narcotráfico y los grupos armados de izquierda y derecha pretendían amedrentar al pueblo colombiano. Era un mensaje para repensar el país superando cualquier clase de diferencia política o social, tal como la propia juventud lo estaba haciendo impulsando una causa común.

La parte logística final fue la impresión de la papeleta; los movimientos estudiantiles imprimieron y distribuyeron por sus medios el texto acordado por todo el país, y el periódico *El Tiempo* imprimió cinco millones de séptimas papeletas y las donó a los movimientos estudiantiles.

En marzo de 1990 el pueblo colombiano depositó más de dos millones y medio de papeletas según el conteo que directamente hicieron los movimientos estudiantiles, con el apoyo de las universidades, y el hecho político se dio, el pueblo colombiano desde su base, sin depender de partidos o grupos políticos, convocó, atendiendo una iniciativa de su juventud, a una asamblea nacional constituyente.

Después vendría el proceso político y jurídico de la materialización de la decisión, pero la sociedad colombiana y sus instituciones, en particular el Gobierno, el Congreso y muy especialmente la Corte Suprema, asumieron la séptima papeleta como un hecho jurídico y político que no era posible desconocer, y respetando la decisión del pueblo, abrieron el camino para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y con ello para la expedición del acuerdo nacional de bienestar, convivencia y democracia que es la Constitución colombiana de 1991.

La Séptima Papeleta o el origen de la Constitución de 1991¹

Fernando Carrillo Flórez²

Introducción

Una Constitución es a la vez un instrumento político, una arquitectura jurídica, la materialización de un momento histórico con voluntad de perdurar y una herramienta de consolidación democrática que expresa una concepción del poder político.³ El origen de la Constitución de Colombia de 1991 no puede separarse de la “Marcha Estudiantil del Silencio” al Cementerio Central el 25 de agosto de 1989, una semana después del magnicidio de Luis Carlos Galán.

Tampoco puede divorciarse de la aparición de la séptima papeleta como punto de arranque de todo el proceso de cambio constitucional. Además, fue una verdadera cruzada de lo que ahora se llama la sociedad civil emergente contra los obstáculos que impidieron durante décadas materializar una reforma constitucional en Colombia.

Esos tres factores conjugados explican el desarrollo de un proceso que, lejos de lo que puede pensarse en un primer momento, es más propio de una sociedad con una tradición legalista y en últimas civilista y electoral.⁴ Ahí radicó la fuerza de la idea y las consecuencias inmediatas que generó en la historia constitucional de Colombia, la cual quería abrir sus páginas de otra manera al siglo XXI.

La generación de la constituyente

La “Generación de la Constituyente” es una posterior a la denominada “Generación del Frente Nacional”, pero una que le ha tocado sufrir tanto la media docena de violencias como el cambio cronológico y material de siglo. Y es sin duda la primera generación en Colombia de la globalización política. Por tal

¹ Artículo publicado en la *Revista del Rosario* N° 594, pp. 140-154, (primera parte).

² Asesor principal de la Oficina Especial para Europa del Banco Interamericano de Desarrollo. Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París y del Instituto de Altos Estudios para América Latina en la misma ciudad.

³ Badinter, R. (2002).

⁴ Para no mencionar lo que implicó en inversión de “capital político” asociado al “capital social” que requiere un esfuerzo de esta magnitud para la mayoría de los actores involucrados en el proceso.

razón, los cambios profundos tanto en el plano internacional como de la sociedad colombiana debían llevar a encontrar respuestas consistentes con unas nuevas realidades donde lo único imposible era permanecer en la preservación del statu quo.

Porque la fuerza libertaria de los vientos del huracán de la Europa del Este imprimió un gran sentido generacional a la participación en la lucha política. La presencia de estudiantes recién salidos de la adolescencia en las plazas de Pekín, Praga y Bucarest fue la materialización de un grito globalizante de ciudadanía. La onda de plebiscitos ambulantes no iba a dejarse interferir por quienes desde nichos privilegiados de una democracia representativa en estado de inercia querían frenar expresiones reales de una sociedad civil en ascenso.

Ortega y Gasset decía que una generación aparece cada quince años. Es claro que el movimiento estudiantil de comienzos de los años noventa cubre toda una generación que luchó por encontrar respuestas distintas a lo propuesto por generaciones anteriores. Sin embargo, el proyecto generacional que tuvo como principal logro la Constitución de Colombia de 1991 no solo incluye a quienes fuimos parte del movimiento de la Séptima Papeleta.

Fue más una reacción de conjunto a quienes se aferraban –y hoy algunos siguen aferrados– a la violencia como expresión valedera de una supuesta posición política. Las muertes de Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro y Luis Carlos Galán fueron el factor que unió muchas voces de diferentes orígenes ideológicos para llegar a converger en el movimiento de la Séptima Papeleta. Fueron los hechos de ese fatídico 1989 los factores que gatillaron el proceso.

Un proceso constituyente que, visto una década y media después, le extendería la partida de defunción a los argumentos de quienes, después de perder esta oportunidad privilegiada de participación, se les acabarían las justificaciones políticas para acudir al uso de la violencia. Como se ha visto en los últimos meses en Colombia, no es una coincidencia que sean hoy las fuerzas más progresistas de la sociedad colombiana quienes se hayan erigido en defensoras de la Constitución de 1991.

No puede olvidarse entonces que a esta “Generación de la Constituyente” se le cae el muro de Berlín en la cara, la asalta el proceso naciente de la globalización y, en Colombia, le toca acostumbrarse a lidiar con el problema de la media docena de violencias –la política, la social, la económica, la guerrillera, la paramilitar, la terrorista, etc.–. Frente a la lucha de generaciones anteriores tiene un parámetro muy alto en términos de ejecutorias: el proceso constituyente de 1991.

Ordinariamente se dice que hay liderazgo cuando se logra que las cosas pasen, y a esta generación le tocó intervenir en este proceso único que se presenta pocas veces en la historia. La constituyente fue pues un hecho generado desde la orilla de la sociedad civil y protagonizado por una generación que se estaba apenas asomando a la vida pública. Una generación que debía dejar atrás –entre otras cosas– el error imperdonable de confundir las elecciones con la democracia política.⁵

El diseño y la innovación constitucional

El proceso constituyente de 1991 no es ajeno a las múltiples dificultades y grandes obstáculos propios de sociedades divididas como la colombiana.⁶ No es producto del azar que, a partir de finales de los años ochenta,⁷ los procesos de “hacer las Constituciones” vayan mucho más allá de reunir un grupo de expertos nacionales e internacionales para convertirse en verdaderos pactos de relanzamiento de acuerdos políticos y sociales dentro de la democracia.

La obsesión por Constituciones “hechas a la medida” –y no documentos con instituciones prestadas o mal injertadas– ha sido una tendencia clara, pese a que en la práctica pocos países lo hayan logrado. Colombia misma desde su independencia ha sido víctima de copiar y homologar instituciones muchas veces híbridas y difíciles de poner en marcha. La excepcionalidad y especificidad de nuestra realidad llevó a mirar con escepticismo la simple importación de instituciones foráneas como sucedió en otros momentos de la historia institucional del país.

A ello había que sumar el camino ya recorrido en materia de intentos de reforma, bastante decantado respecto de lo que había que incorporar como nuevas normas constitucionales. Sin desestimar, claro está, el espacio para la innovación constitucional producto de la batalla de las ideas que se iba a dar tanto en el proceso preconstituyente como constituyente mismo.⁸

Allí es sabido, por ejemplo, que la presidencia americana en la Constitución de Filadelfia de 1787 –una de las contribuciones más originales a la teoría democrática– no fue un resultado planeado, sino la consecuencia de la insu-

⁵ Ver Dahrendorf, R. (2002).

⁶ Horowitz, D. (1999).

⁷ Los ejemplos de las nuevas democracias de Europa del Este, África, Asia y la ola democratizadora de América Latina suponen la tentación comparativista en la cual muchas instituciones aparecen como prestadas de otras realidades.

⁸ Para una descripción detallada de lo que implicó el proceso, ver Cepeda, M. J. (1992).

rección de varios delegados partidarios de un ejecutivo fuerte frente a una mayoría en la convención constitucional.

Para Colombia, el problema mayor era lograr dentro de la asimetría de preferencias unos compromisos más en la tónica de adoptar modelos que incluyeran elementos de las diversas aproximaciones a la realidad del país que a un documento producto de una metodología rígida, elaborado por sabios constitucionalistas, como se había hecho durante décadas.

Tanto el proceso constituyente como la Constitución de 1991 componen la corroboración de lo imposible que resulta hoy permutar instituciones públicas bajo la existencia de un modelo universal que pueda calzar a diferentes realidades políticas y sociales. Grande es la distancia entre los diseños preconcebidos de Constituciones al mejor estilo decimonónico y las Constituciones que terminan emergiendo hoy dentro de procesos de innovación constitucional que deben ser eminentemente locales. Porque la capacidad de invención y la búsqueda de soluciones novedosas a problemáticas complejas son condiciones indispensables de una buena ingeniería constitucional.

Además, porque las normas constitucionales son al fin y al cabo soluciones basadas en valores y principios a la espera de que aparezcan los problemas. Y deben ser los actores estratégicos, al tomar decisiones de autoridad para resolver sus propios conflictos, quienes deben fijar las reglas y procedimientos para que marchen sus propias sociedades. Eso es en últimas lo único que va a generar gobernabilidad democrática. De esa forma, las Constituciones en el siglo XXI son factor clave de gobernabilidad democrática y estarán llamadas a perdurar en cuanto mayor grado de conflicto entre actores sean capaces de contener, procesar y manejar.⁹

La historia reciente de Colombia había sido la de marginalizar actores e intereses por la vía de su exclusión de los escenarios de deliberación, al desestimar el surgimiento de nuevos actores estratégicos que pusieron en entredicho un modelo agotado de gobernabilidad imperante hasta fines de los años ochenta.

Una reforma política no puede ser concebida como un hecho posterior o dado, contingente o marginal, pues tiene tal dinámica propia que, por el contrario, el entorno institucional va a ser producto del proceso político mis-

⁹ Por ello, como en el caso de la Constitución española de 1978, que ha cumplido recientemente 25 años, bien se ha dicho que un proceso constituyente es de alguna manera “un proceso de renuncias de todos” que en últimas en Colombia terminó inclinándose a un instrumento mucho más progresista de lo que muchos de los sectores defensores del statu quo alguna vez se imaginaron.

mo. Sobre todo si, como en el caso de la historia reciente de América Latina, las teorías sobre el desarrollo no han traído debajo del brazo la urgencia de la reforma de lo político como elemento esencial. Politizar es situar las cosas en un ámbito de discusión y deliberación pública, arrebatándoselas a los técnicos, a los profetas y a los fanáticos.¹⁰

Ejercitar el sentido de compromiso con los acuerdos es una actuación típica de desarrollo constitucional. En esta última década, en Colombia, se ha demostrado que, para los grupos insurgentes intervinientes en el proceso constituyente, la instancia de deliberación y diálogo del proceso 1990-1991 estuvo basada en la capacidad de escuchar los argumentos del otro, lo que llevó al reconocimiento así fuera parcial de la validez de estos, logrando así lo que se ha llamado la “universalización de intereses”, clave a la hora de perseguir el interés público.¹¹ En eso consistió el proceso de “renuncias recíproco” que ya se reseñaba anteriormente.

Pero el regreso de la política implicaba aceptar de entrada sus limitaciones. Pues la política sirve nada más y nada menos que para conciliar intereses naturalmente divergentes. Es el mejor medio para resolver los conflictos de intereses que surgen entre la pluralidad de valores y principios que caracterizan a las sociedades.

La política debe idear fórmulas para procesar el conflicto, al contar con todos los actores estratégicos, y por ello está destinada a fallar si hay intereses excluidos o marginados. Ese era el déficit más claro que debía afrontar el ejercicio de la política en Colombia a fines del siglo XX.

La “Marcha del Silencio” y las mesas de trabajo en las universidades¹²

La mañana gris del lluvioso viernes 25 de agosto de 1989 hizo confluír varios ríos humanos, compuestos por veinticinco mil estudiantes de casi todas las universidades de Bogotá, ondeando pañuelos blancos, desde la carrera 7ª con calle 40 y la Avenida Jiménez con carrera 5ª, hasta la tumba de quien llevaba una década en Colombia denunciando sistemáticamente la patología de un

¹⁰ Innerarity, D. (2002).

¹¹ Ver Audier, S. (2004).

¹² Un relato completo fue publicado en *Una agenda con futuro. Testimonios del cuatrienio Gaviria*. (1994).

sistema que sería incapaz de lograr preservar la vida del más aguerrido de sus defensores.

A partir de ese momento, se inició un proceso de reflexión alrededor de unas mesas de trabajo instaladas en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, que despegaron con la asistencia de unos cuantos estudiantes. Después, centenares de universitarios desfilaron por las mesas para discutir los problemas del país: violencia, crisis de la justicia, mediocridad en la labor del Congreso, papel de la universidad, fragilidad de la democracia, necesidad del cambio político, etcétera.

Sin embargo, como existía la urgencia de concretar en alguna acción real la tarea, ello nos llevó a proponer la creación de una mesa de trabajo con estudiantes de derecho constitucional de tres universidades, con el objetivo específico de diseñar una tesis jurídica en defensa de la constitucionalidad de las medidas que el presidente Barco había tomado la noche del 18 de agosto de 1989, al amparo del estado de sitio: extradición por vía administrativa de narcotraficantes, “incautación” de bienes, detención de “capos”, prisión a los testaferros de narcotraficantes y otras.

El estudio que adelantamos, para coadyuvar a la constitucionalidad de las medidas tomadas la noche del magnicidio, con estudiantes del Rosario y de la Javeriana, sirvió más adelante para que la Corte Suprema de Justicia declarara exequibles la mayoría de las medidas de esa noche aciaga. Pero había que apuntar más alto y más lejos. Aunque nuestra frustración comenzaba a mitigarse por cuenta de la victoria ante la Corte, no imaginábamos los desafíos que traería la década que se iniciaba.

La meta en el corto plazo era comenzar a vislumbrar algún haz de luz en el túnel de la crisis, encontrar la puerta de salida del laberinto. Teníamos claro que éramos miembros de una generación a la cual se le había prohibido en el plebiscito de 1957 decidir la forma de Estado y el sistema de gobierno que quería. Dicho poder había quedado en manos de unos intermediarios representativos de algo distinto de los intereses generales de la sociedad colombiana. Así había sido cerrada la válvula que de otro modo permitiría la realización de consultas al pueblo para propiciar los cambios institucionales.

Mientras dentro del grupo denominado “Todavía Podemos Salvar a Colombia” unos insistían en la necesidad de organizar un gran movimiento estudiantil, con cargos directivos e infraestructura, otros pensábamos que la misión en ese preciso momento era generar hechos políticos que, por su contundencia, amarraran el establecimiento a una propuesta de cambio. Esta última tesis terminó por imponerse.

La filosofía de la democracia participativa

La onda de los “plebiscitos ambulantes globales” sintonizaba para esos momentos con una nueva identidad generacional. La génesis de lo que hoy se denomina el “nuevo orden internacional”, al amparo de la terminación de la Guerra Fría, por sustracción de materia iba a poner en entredicho los pactos políticos fundamentales de los gobiernos de la Cortina de Hierro al igual que la permanencia en los documentos constitucionales de todo vestigio de trabas al ejercicio de la participación popular. La teoría clásica de la democracia representativa comenzaría a recoger sus velas para poder abrir nuevos espacios y responder al ciclón originado en las decisiones del constituyente primario.

El mundo empezaba a inclinar su eje hacia una democracia con participación popular directa. Las decisiones fundamentales de una comunidad comenzaban a ser tomadas por el pueblo, reconociendo que la sociedad se dividía entre quienes estaban dentro y fuera de sus beneficios, al excluir a muchos del ejercicio de sus derechos fundamentales.¹³

La inclusión, el diálogo, la concertación, la participación y la transparencia dejaron de ser valores atribuibles a una u otra ideología y se convirtieron en parte esencial del contenido de cualquier proceso constituyente auténticamente democrático. Porque ello no era así, se crearon los hechos políticos extraconstitucionales, con el vigor de tener un arraigo macizo en lo que el profesor Karl Loewenstein ha denominado “el sentimiento constitucional”.¹⁴

Tenía que darse la ruptura del cascarón de las democracias de vitrina o de los totalitarismos que, para el efecto, eran lo mismo. En muchos casos ni siquiera se trataba de una nueva ola democratizadora, sino de comenzar desde cero a construir la institucionalidad y la cultura de la democracia.

La inclusión política y social como contrapartida local de la globalización tiene como objetivo la construcción de una ciudadanía ajena a muchos por cuenta de la negación de los derechos. Porque una auténtica cultura política democrática habilita al ciudadano a participar en la definición del futuro de la comunidad dentro de tradiciones, valores e instituciones orientadas a la legitimidad y la participación. La fórmula de representación política con participación social abre los espacios de la democracia deliberativa para el fortalecimiento de la

¹³ Los diagnósticos sobre el desarrollo político de América Latina, hoy casi quince años después, apuntan a ese gran déficit de ciudadanía propio de esta región. PNUD (2004).

¹⁴ Loewenstein, K. (1978).

sociedad civil. La participación democrática no para sustituir las instituciones de la democracia representativa sino para complementarlas.

Pero una cultura política democrática que apunte a la conquista de la inclusión mediante la ciudadanía en lo político y lo social tiene también una contrapartida en la columna de los deberes ciudadanos. Por otro lado, la sociedad civil con sus nuevos movimientos, procesos y actores, reclamaba un espacio de articulación e interconexión con los partidos políticos que le era regularmente negado. Parte de la desafección y la apatía ciudadana respecto de la política ha sido el resultado de la incapacidad de los actores políticos tradicionales de abrir dichos espacios.

Las instituciones políticas –formales e informales– deben dejar en el camino sus ribetes excluyentes para garantizar su supervivencia y la legitimidad de la democracia. El funcionamiento deficiente de las instituciones democráticas es problemático, no solo por el valor intrínseco de la democracia, del que hablara Amartya Sen, al expandir el rango de posibilidades y opciones abiertas a los ciudadanos, sino por el valor instrumental que tiene al permitir la identificación y conceptualización de las necesidades de los ciudadanos y la construcción de políticas e instituciones dirigidas a satisfacerlas.¹⁵ La noción de ciudadanía compromete así no solo la clásica macropolítica de las estructuras institucionales, sino la micropolítica del individuo en sociedad.¹⁶

La frustración del proceso reformista

El mecanismo específico de reforma constitucional propuesto a comienzos de 1990 no tenía en el fondo nada novedoso, pues había sido la tendencia reciente del proceso político colombiano. El problema había sido la ausencia de éxito en la puesta en marcha de la propuesta. En 1977 el presidente López lo intentó y fracasó. En 1989 el presidente Barco tuvo que soportar un segundo y doble infortunio: la caída de la propuesta del plebiscito en 1988 y el hundimiento de la reforma constitucional en diciembre de 1989.

El hilo conductor del lenguaje había sido el mismo: la necesidad de convocar una asamblea constituyente que reformara la Constitución. Estaba pues el camino abierto esta vez para una propuesta generacional: los colombianos nacidos durante los años del Frente Nacional querían ser protagonistas de su propio destino.

¹⁵ Sen, A. (1999).

¹⁶ Mendel, G. (2003).

En 1989, en ese punto confluían las opiniones de quienes habían suscrito el acuerdo de la Casa de Nariño en 1988 y de quienes habían ya aprobado la reforma 1988-1989 en sus ocho debates, antes de su naufragio. Allí estaban todos los precandidatos presidenciales que intervinieron en la ponencia, discusión y aprobación de la reforma posteriormente abortada.

Allí estuvieron la insurgencia armada, la Unión Patriótica, el M-19, las FARC¹⁷ y otros sectores que fijaban como condición de entendimiento la realización de una constituyente. Pero, sobre todo, allí estaba el llamado país nacional con sus angustias, marginado de las decisiones públicas. Un país que comenzaba a despertarse de la somnolencia del Frente Nacional, después de enterrar a quienes habían tenido la visión de una Colombia distinta para el siglo XXI.

La tempestad de diciembre de 1989

De la mano de los pronósticos, mayores vientos de tempestad llegarían. La propuesta del plebiscito, que se abría paso con la reforma constitucional del presidente Barco, sufrió un severo revés. La Cámara de Representantes le incluyó inopinada y sospechosamente el tema de la extradición al proyecto del Gobierno: los colombianos debían decidir si se usaba o no ese mecanismo contra el narcotráfico en un plebiscito que se realizaría en enero de 1990.

La disyuntiva era bastante compleja, pues ese tema había comenzado a agitarse después del asesinato del ministro Lara Bonilla por los carteles de la droga y constituía el principal mecanismo, y hasta ese momento casi el único, frente al poder de organizaciones criminales que enfrentaban con recursos económicos ilimitados, capacidad intimidatoria y corrupción, a un poder judicial caracterizado por su debilidad, marginalidad y atraso.

Fue una noche de diciembre de 1989 cuando la Cámara de Representantes resolvió a última hora, a pupitrazo limpio, aprobar una reforma, con extradición a bordo, que incorporó así un elemento perturbador y peligroso al ya incierto panorama de contradicciones, omisiones y sumisiones que el Congreso había exhibido a lo largo de varios años de intentos de reforma constitucional.

Apenas unas horas después, Bogotá se sacudía con los quinientos kilogramos de dinamita puestos en un bus frente al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) con la intención de amedrentar de nuevo al país, dejando

¹⁷ En su discurso siempre aparecía el caballito de batalla de la convocatoria de una constituyente. Algunos que dijeron ser miembros de esa organización se acercaron a representantes del movimiento estudiantil para respaldar en un primer momento la idea.

un saldo de ochenta colombianos muertos. “Los Extraditables” advirtieron que no pararían el baño de sangre hasta tanto la reforma no fuera aprobada en el Senado. Ese día comenzaría un chantaje a los colombianos que más adelante daría resultados en términos de volcar a la opinión pública y a algunos de sus representantes en contra de la extradición.¹⁸

La crisis adquiriría mayores dimensiones. Nuevamente, el cataclismo golpeaba sin misericordia, y nuestro valiente pero escuálido aparato de justicia esperaba estoicamente unos nuevos desarrollos por completo ajenos a su voluntad. Dos ex presidentes renunciaron a sus cargos de orientadores de las dos colectividades políticas tradicionales. El ex presidente Lleras Restrepo advirtió sobre la relación de la delincuencia organizada al servicio del narcotráfico y congresistas.

Pero, luego reaccionaría el Senado el 15 de diciembre. En principio, la Comisión Primera apoyó a sus colegas de la Cámara de Representantes, pero entonces un acuerdo político hundió el proyecto de reforma y, de nuevo, como en 1978 y en 1981 después de dos fallos de la Corte, todo parecía estar como en el primer día de la creación.

La reacción de rechazo que había producido el trámite de la reforma en la Cámara y en la Comisión Primera del Senado había evidenciado otra vez tanto las limitaciones y las debilidades de la clase política, como la urgencia de un verdadero hecho político que despertara a los colombianos de su letárgico grado de pasividad. La percepción de quienes desde las barras del Congreso presenciaron los hechos de ese diciembre era no solo de desconfianza hacia aquellos que se sometían a oscuros intereses, sino de hastío por la incompetencia de un Congreso inferior a sus responsabilidades históricas.

¹⁸ Falta todavía por escribirse la única página quizás oscura y lamentablemente paradójica del proceso constituyente de 1991, que vino a materializarse en la prohibición de la extradición cuando solo trece delegados en la asamblea votamos contra la incorporación en la Constitución de dicha limitación. Lo único que quedaba después de ese gran revés era demostrar que sí podía fortalecerse la justicia para enfrentar a los capos. Una vez negada la extradición, para quienes creíamos en la efectividad de ese mecanismo y fuimos derrotados, el argumento era contundente: fortalecer los instrumentos de lucha contra el crimen organizado a nivel constitucional era un imperativo para que Colombia no se convirtiera en santuario de narcos y el proceso contra los capos se diera con una justicia fortalecida y legítima. Pero de manera casi simultánea, las presiones que vivió la constituyente se pusieron en marcha también para impedir, por ejemplo, la consagración constitucional de herramientas como la protección de los jueces y futuros fiscales, aunque en esta última batalla por lo menos pudimos derrotar a quienes ya se perfilaban como voceros de los intereses de los narcotraficantes y serían protagonistas del proceso 8.000.

Las pocas semanas de diciembre que quedaban y las primeras de enero sirvieron para meditar en torno de la necesidad de gestar otra salida: invitar al pueblo a convocar una asamblea nacional constituyente, aprovechando la coyuntura de las elecciones de 1990. El deterioro de la instancia legislativa como recurso de cambio institucional había sido de nuevo evidenciado, pero una alternativa de carácter electoral podía ser explorada.

La salida del laberinto constitucional

El camino debía existir y tendría que ser viable desde el ángulo político, jurídico, electoral y práctico. El pueblo colombiano abriría la llave a una consulta plebiscitaria el 11 de marzo de 1990, con el fin de convocar una asamblea constituyente. Así, la rueda se ponía en marcha pocos meses después de la “Marcha del Silencio” y tras muchas horas de trabajo, debate, decisiones temporales, críticas, balbuceos, incomprensión y juego político.

Era ya la segunda semana de enero de 1990 y los escasos días que nos separaban del siguiente proceso electoral había que aprovecharlos. Las universidades estaban a punto de iniciar sus clases y sería allí en los recintos de las facultades de derecho donde comenzaría a retumbar el sonido de una papeleta que transformaría la historia constitucional de Colombia.

La tesis, que tuvimos la oportunidad de exponer por primera vez en la Decanatura de la Facultad de Jurisprudencia del Rosario –donde se enseñaba Hacienda Pública– y que en la Javeriana me costaría la renuncia a mi propia cátedra de derecho constitucional, era bastante simple. El pueblo expresaría con toda libertad, a través de una séptima papeleta, si quería que se convocara una asamblea nacional constituyente. Los estudiantes colombianos distribuirían el 11 de marzo una papeleta con esta inscripción: “Voto por una asamblea constituyente convocada por el pueblo”.

Dicha papeleta sería introducida independientemente en las urnas o acompañada de aquellas que constituirían el voto para corporaciones públicas, alcaldes municipales y consulta popular liberal. Así, el ciudadano que quisiera participar en todo el debate electoral introduciría siete papeletas en el sobre, cuatro para corporaciones públicas –Senado, Cámara, Asambleas y Concejos–, una para alcaldes, una para consulta liberal y, finalmente, una para apoyar la constituyente; mientras aquel que solo quisiera respaldar esta iniciativa de cambio podría solo incluir la papeleta en favor de la constituyente.

La séptima papeleta –el voto por el sí a la constituyente– no anularía los votos depositados para corporaciones públicas, alcaldes o consulta popular

liberal. La Asamblea Constituyente, convocada directamente por el pueblo colombiano, debería ser integrada por todos los sectores de la sociedad colombiana y tendría capacidad para reformar la Constitución en función de las necesidades del país. Los intereses desmedidos de una clase política agotada y detenida en el tiempo no podían copar de nuevo las pocas oportunidades de transformación que ofrecía la historia.

Los argumentos jurídicos y prácticos

Había argumentos jurídicos que nos hicieron creer que el Registrador Nacional no podía frenar ni torpedear este proceso y sabíamos que no lo haría. La fortaleza de la sustentación jurídico-política de la séptima papeleta, sin embargo, invitaba a no descender de nuevo al trivial campo de las discusiones jurídicas formales, estériles por antonomasia, aunque allí también estábamos dispuestos y preparados para librar las batallas necesarias con el fin de demostrar dos simples hechos: primero, que el asidero constitucional y legal que legitimaba al Registrador para contar las papeletas del Partido Liberal en su consulta popular interna era el mismo que lo vincularía para registrar el número de papeletas que apoyarían esta iniciativa estudiantil. La Ley 3ª de 1989 sancionada por el presidente Barco y su ministro de Gobierno, César Gaviria, era tan explícita como la Resolución 3 de 1989 expedida por el Consejo Nacional Electoral. En segundo término, que, de acuerdo con la misma reglamentación electoral expedida, ese voto por el futuro de Colombia ni era nulo ni podía ser ignorado por los jurados en las mesas de votación.

Tampoco podía olvidarse que el que realizaría el escrutinio en primera instancia era precisamente el constituyente primario, es decir, el pueblo colombiano. Y era a ese pueblo a quien estábamos invitando al conteo del “Voto por Colombia” el 11 de marzo de 1990. Un gran gesto de patriotismo del Registrador evitaría controversias inocuas que causarían daño a esa cruzada nacional.

No se trataba de una idea gubernamental, de una propuesta de los partidos, de una plataforma de campaña electoral, o de algún equipo político. Era una iniciativa de un grupo de jóvenes, estudiantes y profesores universitarios, que se organizaron como movimiento de cambio.

Pocos días después de publicada formalmente la propuesta en el diario *El Tiempo*,¹⁹ y contando ya con el apoyo de varios medios de comunicación, el registrador nacional, Jaime Serrano Rueda, en comunicación del 27 de febrero

¹⁹ Ver Carrillo, F. *El Tiempo*. 6 de febrero de 1990.

de 1990 dirigida al movimiento “Todavía Podemos Salvar a Colombia” –previa consulta realizada–, afirmaría, después de analizar el artículo 137 del Código Electoral, que “se desprende que la inclusión de la llamada ‘séptima papeleta’ aunque no se encuentra cobijada dentro de los términos de la convocatoria legal a elecciones no constituye causal de anulación”. El descalabro prematuro de la séptima papeleta estaba así superado.

El primer *round* de esta contienda lo ganábamos de manera contundente pese a las voces de siempre que, una vez más en la historia política reciente, intentarían meterle el palo en las ruedas a un proceso incontenible ya a estas alturas. Además, según el Código Electoral, todo voto que llevara un nombre diferente –así fuera simplemente por Colombia– debía ser registrado e incluido en la planilla.

Así las cosas, los votos por Colombia y por la constituyente, aunque aparecerían en las planillas firmadas por los jurados de votación el 11 de marzo, no serían contabilizados oficialmente por la Registraduría.

Consolidado el visto bueno de procedimiento sobre el mecanismo, habría que enfilas las baterías jurídicas para demostrar que la propuesta de fondo tenía sentido, que sabíamos cuál debería ser su contenido y que, esta vez sí, los embates por la vía del control de constitucionalidad ante la Corte Suprema no podían ignorar la manifestación inequívoca del constituyente primario.

De esta forma, amparados también en sutiles armas jurídicas tan poderosas como comunes en este país de leyes, debíamos comprobar que, en primera instancia, no se iba a reformar de inmediato la Constitución, sino a realizar una gran consulta a ver si el pueblo quería que se convocara la Asamblea Constituyente. De ser así, se crearía un hecho político que iría más allá de lo establecido por la Constitución, puesto que sería el mismo constituyente primario –soberano por naturaleza– el que allanaría el camino a la reforma.

El texto de la séptima papeleta

En el primero de los textos que redactamos para incorporar en la séptima papeleta, juzgamos indispensable la alusión explícita a la prohibición de los auxilios parlamentarios como complemento a la convocación de la constituyente. En ese primer borrador de la papeleta que tuve la oportunidad de discutir con dos asesores del presidente Barco, Rafael Pardo Rueda y Manuel José Cepeda, la referencia a la crisis del Congreso y a los abusos cometidos por los congresistas era casi que obligatoria. El pueblo colombiano asociaba tanto la ineficiencia y corrupción del Congreso como la prioridad de su reforma con la tristemente célebre institución de los auxilios parlamentarios.

Sin embargo, y en aras de la simplicidad necesaria para poder fácilmente reproducir el voto por la constituyente, decidimos omitir esa mención a lo que debía ser uno de los temas de la constituyente, que no tenía por qué aparecer de manera limitativa y prematura restringiendo el alcance de la propuesta. Aunque ello no implicaría que, a la hora de la explicación de la necesidad de la Asamblea, omitiéramos como primer punto de la agenda de reforma la modernización del Congreso y su recuperación de legitimidad.

Antes de proceder a multiplicar la iniciativa, era necesario lograr un acuerdo sobre el texto mismo de la papeleta. Bernardo Gaitán Mahecha sugería que el texto que se había propuesto originalmente debía remitirse al artículo 2º de la Constitución vigente, acudiendo así, mediante un recurso directo, a la soberanía, pues ese era el fundamento único e irrefutable de la consulta popular que originaba la propia papeleta.

La obligación del escrutinio de esa manifestación de voluntad popular debía emanar también del texto de la papeleta. Aquello que sí teníamos bastante claro era que dicho texto no podía expresar ni más ni menos de lo que con el voto se pretendía, es decir, la justificación en términos del mecanismo de democracia directa y participativa que iba a ponerse en marcha.

No fueron grandes las modificaciones que sufrió el texto original ni podrían serlo, pues a esas alturas del proceso la bola de nieve de la séptima papeleta seguía creciendo. Lo que sí debería aparecer con claridad era la intención de voto por Colombia y por una asamblea constituyente. El texto final hablaría de una “asamblea nacional constituyente cuya integración represente directamente al pueblo colombiano, con el fin de reformar la Constitución Nacional. En ejercicio de la soberanía reconocida en el artículo 2º de la Constitución Nacional, el poder electoral escrutará este voto”. De lo escrito, podía colegirse con transparencia que las expresiones de la soberanía nacional no podrían, a partir del momento de la victoria de ese texto, continuarse circunscribiendo a la camisa de fuerza del artículo 13 del plebiscito de 1957.²⁰

El forcejeo frente a la séptima papeleta

Las primeras divisiones en torno a la séptima papeleta se dieron dentro del propio movimiento estudiantil. El gran temor que asistía a algunos univer-

²⁰ El artículo 13 del plebiscito de 1957 ordenó que “en adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución” de 1886.

sitarios tenía que ver con los poderes ilimitados que podría llevar consigo esa iniciativa al punto de que muchos rechazaban en principio la idea con el argumento de la expedición de un “cheque en blanco” en favor de quienes resultaran elegidos.

Dicha inquietud sería tan recurrente en todo el proceso preconstituyente que tanto el acuerdo político firmado en agosto de 1990 y el decreto que ordenaba la convocación y elección de la Asamblea como la posterior jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia tuvieron siempre tal preocupación en mente a la hora de ocuparse del temario de la Asamblea.

Las posiciones frente a la séptima papeleta por parte de los sectores políticos fueron bastante disímiles. Ellas señalaban nuevamente las contradicciones propias de nuestro sistema político, pues en algunos casos ni los miembros más recalcitrantes de la llamada clase política alcanzaron a imaginarse el largo aliento que alimentaría esa aparente inofensiva propuesta. Otros estaban seguros de que, tarde o temprano, por brioso que fuera el potro de la constituyente, alguien estaría en capacidad de domarlo. Ni unos ni otros imaginarían que ese mismo Congreso elegido el 11 de marzo de 1990 sería revocado por la constituyente que se había gestado ese mismo día, en ese mismo sobre, para ser contabilizada en esa misma urna.

Los argumentos jurídicos en contra, que surgían por generación espontánea a lo largo y ancho del país, se multiplicaban. A nivel de precandidatos, la oposición estaba liderada por Hernando Durán Dussán y su equipo jurídico, centrando su ofensiva en el hecho de que solo a través del Congreso se podía realizar una reforma, tal como lo establecía el artículo 218 de la Constitución Nacional. Algunos de los parlamentarios elegidos el 11 de marzo dirían, como lo había venido sosteniendo su jefe político, que el orden jurídico se había quebrantado. Los seguidores de esa línea oficialista decían que “sustituir por decreto o por papeleta el poder constituyente del Congreso es un golpe de Estado” y que “no se debe caer en la tentación de promover reformas de la Constitución mediante procedimientos extraconstitucionales...”.²¹

Pero el ánimo del movimiento universitario era ilimitado y la consigna era no darse por vencidos. Había que sacar adelante la propuesta al margen de los obstáculos por insalvables que parecieran y, si ya se había salido con éxito al disipar las dudas planteadas por la Registraduría, la controversia pública

²¹ Ver diario *El Espectador*, 4 de marzo de 1990.

alrededor de la papeleta debía era ponerse en función de un único objetivo: que ningún colombiano llegara al 11 de marzo sin saber qué era la séptima papeleta.

Sabíamos que muchos interpretaban este proceso quizás como un capricho adolescente de quienes ingenuamente hablaban de un papelito que se iba a meter clandestinamente a las urnas en el solemne día de las elecciones. Nadie, sin embargo, pudo evitar ese hecho, puesto que así como no existía el mandato legal para registrar las papeletas y contarlas, tampoco existía norma ni poder alguno que lo impidiera.

La interpretación del sacrosanto artículo 218 de la Constitución Política de Colombia había resistido todos los embates hasta ese momento, pero la suma del frágil e inofensivo papelito, que en muchos de los casos ni siquiera llegó a estar impreso, marcaría el comienzo del fin de muchos años de inercia constitucional auspiciada por la misma clase política.

Las perplejidades de la papeleta

Al carro de la séptima papeleta ya se habían subido los medios de comunicación y los grupos de presión, expertos constitucionalistas, juristas consumados y leguleyos, políticos honestos y políticos oportunistas, gremios, sindicatos, líderes comunales y hasta la insurgencia armada. Faltaba el momento de la verdad: un millonario caudal de votos en favor de la Asamblea que daría luz verde al próximo gobierno para que ordenara tal convocatoria.

El gran fantasma que aparecía detrás de la Asamblea, ya lo habían advertido los estudiantes, era que ella no debería ser manipulada por la clase política tradicional. La séptima papeleta venía impulsada por fuerzas supuestamente ajenas al establecimiento tradicional que manejaría, en su mayoría, el proceso que llevaría las otras seis papeletas a las urnas.

En la invitación que se hiciera a depositar la papeleta en las urnas, por los medios de comunicación en los días previos a la elección, se enfatizaba que esta consulta plebiscitaria era una verdadera alternativa, considerando, como principal motivación, entre otras cosas, que había que abrir un camino de esperanza frente a la crisis; que concretar la gran reforma política que Colombia exigía era imposible por la vía del Congreso; que era necesaria la renovación de la clase política tradicional; que debía propiciarse un encuentro de todos los estamentos de la sociedad colombiana frente a una causa común; y, finalmente, que Colombia necesitaba una Constitución para el siglo XXI ante la reiterada frustración de los procesos de reforma que había impedido la reforma del Congreso, el fortalecimiento y modernización de la justicia, y la ampliación de los derechos ciudadanos.

Las limitaciones logísticas y la victoria de la papeleta

Así como teníamos superávit de argumentos jurídicos, políticos, prácticos y electorales, en la misma forma, teníamos déficit de recursos económicos. El gran problema era logístico y, por supuesto, de recursos. La fuerza de la idea, sin embargo, se encargaría de abrirse camino por entre los obstáculos y las carencias.²²

Varios grupos de industriales y algunos políticos ofrecieron financiar parte de los gastos. Sin embargo, resultaba difícil aceptar ese tipo de contribuciones, porque cualquier tipo de subvención le restaría independencia y credibilidad a una campaña que debía caracterizarse por la ausencia de compromisos de toda índole.

Hubiera sido bien cuestionable en ese momento quedar inscritos o comprometidos con una corriente o un color ideológico en particular. Por ese motivo, sin dinero para imprimir papeletas, sin posibilidad para montar una máquina electoral de voceadores, repartidores de sufragios, casetas, etcétera, tendría que apelarse a dos soluciones alternativas.

La primera, para la cual fue indispensable una amplia difusión por los medios de comunicación, consistiría en enseñarle a la gente a elaborar el texto de la séptima papeleta. Las normas electorales señalaban muy escasas limitaciones para la validez del voto y una de ellas era su legibilidad. Ello significaba que el ciudadano común y corriente podía tomar un trozo de papel y escribir en él su deseo de que el Gobierno convocara una asamblea nacional constituyente.

Esta alternativa alcanzó a tener gran impacto por prensa hablada y escrita en las dos últimas semanas previas al proceso electoral y, de hecho, en la contabilización que se realizaría por los estudiantes distribuidos en las mesas de votación como “guardianes de la séptima papeleta”, se encontraron centenares de miles de papeletas manuscritas por el pueblo colombiano.

La segunda consistiría en recurrir a toda la fuerza juvenil y universitaria a nivel de capitales del país y de grandes municipios, para que se distribuyeran a lo largo y ancho del territorio nacional con el propósito de orientar a la ciudadanía sobre la posibilidad cierta de la Asamblea, e invitaran a elaborar la papeleta de su puño y letra. En la misma forma, la invitación había que hacerla a los jurados de votación para que contabilizaran los votos por la constituyente, colocando esa información en el capítulo de observaciones

²² Para examinar detenidamente los antecedentes, ver la compilación elaborada por la Registraduría. *La Séptima Papeleta*. (1991).

de las actas electorales, como en efecto sucedió en muchos casos, pese a que nunca fueron sumados por la Registraduría.²³

Los adeptos fueron cada día más numerosos y el problema más grave que se tenía la víspera de elecciones –la impresión de la ya denominada séptima papeleta– se superó parcialmente con la ayuda de *El Tiempo* y *El Espectador*, que imprimieron papeletas para ser recortadas en sus páginas durante varios días y por quienes continuaban regalando la impresión de nuevas papeletas.

Finalmente, en su discurso un día antes de las elecciones, el 10 de marzo, el presidente Barco apoyó abiertamente la séptima papeleta. El día definitivo, el 11 de marzo, desde la radio, se enseñó una vez más a los colombianos a elaborar el voto. El éxito de la iniciativa ya nadie lo podía frenar y, a pesar de los problemas, del escepticismo y de la incipiente capacidad logística, se lograrían contar extraoficialmente cerca de dos millones de votos.

Las séptimas papeletas invadieron así las urnas de Colombia, en el último proceso electoral en el cual, paradójicamente, se acudió a la papeleta como forma de emitir el voto. Más adelante, y gracias a la séptima y última de las papeletas, solo se recurriría al tarjetón electoral, tanto el 27 de mayo, cuando se produce formalmente la convocación de la Asamblea, como el 9 de diciembre de 1990, cuando se eligen sus integrantes por decisión popular.

La creación de un nuevo hecho político

El objetivo era crear un hecho político que facilitara el tránsito hacia la Colombia que muchos soñaron para el siglo XXI. El consenso sobre la propuesta debía lograrse y ese “Nuevo Pacto” apuntando a una constituyente sería el más importante acontecimiento que aglutinaría a los colombianos en el marco de una real iniciativa de cambio político, reconciliación y modernización del Estado.

Las experiencias del pasado habían demostrado la necesidad imperiosa de acudir a la fuente inobjetable y última de poder político, oponible a las dificultades hasta ese momento insuperables en los anteriores procesos de reforma constitucional. El hecho mismo de una reforma constitucional debía ser desmitificado, pues no había sido siquiera la interpretación exegética del artículo 218 de la Constitución lo que había impedido la reforma constitucional por vías diferentes a los actos legislativos, sino los intereses políticos de la

²³ La publicación referida en la cita anterior constituye la mejor evidencia de lo que representó la séptima papeleta para la organización electoral ya como un hecho consumado.

clase dirigente representada en el Congreso o la incapacidad de concretar las aspiraciones y la realidad del cambio institucional por esa vía.

Los argumentos jurídicos eran ordinariamente invocados para defender los intereses políticos.²⁴ Bien sabíamos que en el derecho constitucional no existen ideas jurídicas con validez intrínseca, sino que la fuerza real de los argumentos tanto como lo que los juristas denominan coercibilidad proviene del exterior, esto es, del poder político requerido para imponerse.

Habría que demostrar con hechos que el artículo 218 de la Carta no contenía la única vía para reformar la Constitución. La soberanía parlamentaria de reforma constitucional aparecía bien corroída por las limitaciones de un Congreso fácilmente perceptibles por la opinión pública. ¿Qué mejor expediente que fuera la expresión genuina del constituyente primario la que señalara el camino?

Se trataba también de evitar a toda costa el caer de nuevo en el círculo vicioso de los argumentos esgrimidos para declarar la inconstitucionalidad de la constituyente de 1977, de la reforma constitucional de 1979 y del acuerdo de la Casa de Nariño en 1988. En este caso específico, la séptima papeleta crearía un hecho político supraconstitucional y no existiría pues un acto o hecho jurídico que pudiera ser demandado ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado.

Una jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia había ya reconocido la existencia de ese tipo de fenómenos inmunes al control jurídico de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución. La iniciativa popular que comenzaba a ganar inspiración desde Europa del Este contenía un mensaje bastante claro para quienes pretendían cerrar los ojos frente a los nuevos desafíos de la democracia.

Otro problema de tipo jurídico que había que enfrentar era la inexistencia de una convocatoria tanto como de una notificación para que la Registraduría se ocupara de hacer el conteo de la séptima papeleta, como ya se refirió. En ese campo, ya las críticas a la papeleta habían sido arrasadas por el respaldo abrumador de la opinión pública que continuaba agitando la convocatoria de la constituyente. La “fiebre por la papeleta contagiosa”, como la denominó un diario capitalino, era ya un hecho irreversible.

Lo importante era que se había tomado la decisión de seguir adelante con la idea y proclamar el triunfo el 11 de marzo si esta fructificaba. Lo esencial era crear el hecho político, al dejar constancia de que la opinión pública deseaba

²⁴ Ha sido una tradición en Colombia parapetarse detrás de la Constitución para presentar la imagen de que se asumen posiciones jurídicas y no políticas.

un cambio institucional y quería una asamblea constituyente en busca de un mejor destino para Colombia.

El objetivo era demostrar que, pese a las limitaciones creadas por la violencia indiscriminada y la fragilidad de nuestro proceso político,²⁵ éramos capaces de sobreponernos a las dificultades, aun en la mayor adversidad, para recuperar, por las vías de la recién nacida democracia participativa y sin caer en la tentación totalitaria, los espacios y tiempos perdidos por un Estado ineficiente, débil, ajeno a los nuevos retos impuestos desde la base de la pirámide de la democracia y con serios problemas de legitimidad.

(Segunda parte publicada en el N° 595 de la *Revista del Rosario*, pp. 129-142).

Los resultados de la séptima papeleta

El objetivo inmediato de la séptima papeleta se concretó menos de dos años después con el acto de sanción de la nueva Constitución en el Capitolio Nacional el 4 de julio de 1991. La troika Serpa-Navarro-Gómez que presidió las sesiones de la Asamblea, un fenómeno en realidad impensable en un país repleto de intolerancias y sectarismos, no pudo mostrar más gráficamente aquello que se denominó un “nuevo país”, desdibujado prematuramente en la última década por las patologías del sistema político y de la forma de hacer política, que con gran agilidad han pretendido crear los anticuerpos necesarios para devolver el curso de la historia. Esa tensión continúa hoy con gran ímpetu.

Octavio Paz ha escrito que las Constituciones en América Latina han sido camisas de fuerza con frecuencia destrozadas por los sacudimientos populares. En el proceso de construcción de la Carta de 1991, sentimos que era insólito que nuestros argumentos más fuertes fueran precisiones técnicas de derecho constitucional, cuando la realidad de crisis del país desbordaba las discusiones jurídicas, siempre tan refractarias a lo que estaba pasando en la calle.

Ello pasó a ser distinto a partir de 1991, pues la superación del complejo de ciudadanos de “segunda clase” que caracterizaba la micropolítica en Colombia iba a conllevar la conversión de favores en derechos y de ofertas clientelistas en garantías ciudadanas, lo que explica la longitud y el nivel de detalle de algunas previsiones constitucionales que se parecen más a un ancho camisón, cuyas costuras le han comenzado a apretar a más de uno. Por ejemplo, hoy

²⁵ Limitaciones que después afectarían el proceso mismo de producción de la norma constitucional y, como se verá más adelante, de desarrollo de las nuevas instituciones.

escuchamos con preocupación a quienes se sienten incómodos con una carta de derechos fundamentales que a su juicio parece más un artículo suntuario de los países desarrollados que uno de primera necesidad en un país donde las más elementales garantías ciudadanas apenas han comenzado a respetarse.²⁶

Sin duda, el movimiento de los estudiantes fue una expresión auténtica de sociedad civil organizada persiguiendo una meta política solo para soñar que la política podía significar algo distinto y que no era utópico sacar el ejercicio de la política del estado de indignidad e insignificancia en que se encontraba. Fue a su vez un esfuerzo para recuperar el espacio de lo público que venía siendo ocupado por los violentos, la delincuencia organizada y los intereses particulares, apostándole a su estrecho círculo de preocupaciones.

Eso solo podía hacerse desde una trinchera distinta de la política tradicional. Su propósito fundamental fue crear hechos políticos contundentes por caminos diferentes de aquellos deslegitimados por los actores tradicionales. Ellos se crearon y los desarrollos posteriores a 1991 sobre todo en lo referente a la modernización de las costumbres políticas son materia de un juicio de valor que escapa a esta reflexión y que lleva mejor al terreno de cuál ha sido la responsabilidad de los actores políticos con los principios de la Carta.

La variada composición y el disímil origen de los grupos estudiantiles que estuvieron detrás de la iniciativa constituyente llevaron a algunos a tratar de institucionalizar un movimiento que llegara a parecerse a un partido político, con una organización, jerarquías y reglamentos que la urgencia del momento de cambio volvió irrelevantes e innecesarios.

La militancia de los miembros del movimiento estudiantil, sin embargo, tenía diverso origen. Algunos se habían forjado con Luis Carlos Galán en el movimiento Nuevo Liberalismo. Pero, ante todo, la séptima papeleta desencadenada por la “Marcha del Silencio” fue un grito de ciudadanía que se resistió a continuar ver corriendo la sangre, primero de Galán, después de Pizarro, Jaramillo y de miles de colombianos.

Para las elecciones de delegados a la constituyente, los desafíos fueron mayores. Para quienes venían de las disidencias de los partidos tradicionales, era claro que no se trataba de acompañar al cortejo fúnebre del oficialismo en las elecciones. Como en muchos momentos del Frente Nacional, las respuestas de

²⁶ Las cartas de derechos han pasado a ser no solo la espina dorsal de las Constituciones modernas, sino el rasero más claro para medir su efectividad no únicamente en materia de derechos civiles y políticos, sino en cuanto al cumplimiento de las metas del desarrollo económico y social.

los partidos parecían calcadas en el papel carbón de los pactos bipartidistas que habían estrangulado el sistema político. Esas fórmulas aparecían arrasadas por la tozudez de los hechos que querían ponerle la lápida a un sistema excluyente a la hora de la competencia electoral.

Los resultados electorales del 9 de diciembre corroboraron que era posible abrirle una tronera al bipartidismo. La composición de la Asamblea Constituyente fue una muestra contundente de lo imposible en política, así tuviera una vida efímera de ciento cincuenta días. Será la historia la encargada de juzgar cómo se administró ese cuarto de hora por algunos sectores, especialmente aquellos recién desempacados de la insurgencia armada, los independientes y las minorías.

Lo único que quedaría claro es que, para la clase política, el tiempo y los espacios perdidos se tratarían de recuperar tan pronto se terminara la constituyente, ambicionando devolver el reloj de la historia por la vía de una resistencia activa y pasiva a un pacto constitucional que ha seguido inquietando a muchos.

En ese momento de cambio constitucional, la veneración simbólica por la Constitución de 1886 solo podía equipararse a la simulación diaria de su vigencia y cumplimiento. Por eso hoy resulta irónico oír a quienes afirman que lo más peligroso de la Constitución de 1991 es que se esté cumpliendo, como en su momento se dijo de la reforma constitucional de López Pumarejo en 1936. Y ante la imposibilidad de frenar o impedir su cumplimiento, han tomado la decisión de desmontarla, aunque en perspectiva bien poco es lo que han logrado.²⁷

Pueden ser cuantitativamente muchos los retoques que se han intentado –algunos de ellos clave como la resurrección de la extradición–, pero son pocos los que de verdad han afectado el espíritu del proceso constituyente. Por eso, muchos creen que la Constitución ya logra defenderse sola.

Muchos de los argumentos que hoy se levantan en contra de la Corte Constitucional, por ejemplo, tienen que ver con la falacia de creer que el tipo de democracia deliberativa y participativa promovida por la nueva Carta iba a ser un sistema más cómodo y complaciente para los gobernantes.

Para no mencionar los compromisos que en materia económica y social ha honrado la Corte a la hora de proteger los derechos de los colombianos que exacerban los ánimos de quienes siguen creyendo en la soberanía de la

²⁷ En realidad lo que podría denominarse el “núcleo duro” de la Constitución de 1991 no ha podido ser reformado, aunque se cuentan por decenas los intentos de lograrlo.

economía frente a la política y frente a la Constitución. En gran equivocación incurren quienes creen que los sistemas de control de las arbitrariedades del soberano estaban allí para quedarse escritos, como se quedaron muchas de las normas de la Constitución centenaria.

Porque el proceso de 1991 no solo gozó de una gran legitimidad a partir de su convocatoria, sino que se trató de aprovechar al máximo como instancia de movilización, deliberación, participación y debate popular. El proceso mismo ha supuesto grandes avances institucionales que la cercanía histórica no deja aún ver en blanco y negro. Pero a más de una década de su expedición si hay algo que no puede perderse de vista es la necesidad de propiciar su desarrollo legislativo e institucional. La constituyente pudo haber incurrido en muchos desaciertos como expresión que era de la heterogeneidad y las inconsistencias de un país que navegaba en la mitad de la incertidumbre y el desasosiego, producto de la violencia generada por el crimen organizado.²⁸

Pero lo que no puede aceptarse, ni en gracia de discusión, es la posibilidad de abordar su reforma desde la ceguera de quienes descubrieron en ella un obstáculo para continuar eternizando inequidades, discriminaciones y privilegios. Sobre todo si su reforma apunta a cuestionar la necesidad de su defensa como base de un ordenamiento jurídico garante de los derechos ciudadanos. No es gratuito entonces que una de las costuras que más aprieta hoy a muchos sectores es la configuración de un poder judicial distinto y en la práctica de igual rango que el legislativo y el ejecutivo.

La internacionalización de la séptima papeleta

La utopía iniciada en Colombia en 1990 con un papelito aparentemente inofensivo que entró clandestinamente a las urnas el 11 de marzo fue el punto de partida de una cascada de reformas a lo largo y ancho de América Latina. La relación entre el constitucionalismo de fines del siglo XX y la democracia es bastante clara.²⁹ Se ha marcado una tendencia de procesos similares de reforma constitucional en el hemisferio –más de quince– como mecanismo de conso-

²⁸ Sin perjuicio de facilitar la puesta en marcha de herramientas para luchar contra el terrorismo y el crimen organizado, pretender que una Constitución puede acabar con esos flagelos tiene la misma lógica que creer que hay que violarla para garantizar victorias en esos terrenos.

²⁹ Para no hablar de la región latinoamericana, procesos de esta índole se han dado en Sudáfrica, Rusia, la República Checa, Hungría, Bulgaria, Canadá, Ucrania, Lituania, Eslovaquia, etc. Y el nuevo constitucionalismo aparece con fuerza en países como Alemania, Francia, Estados Unidos y aun en naciones que carecen de Constitución escrita.

lidación democrática en la última década, cuya lógica apunta a la democracia participativa, el Estado social de derecho, la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, la lucha contra la corrupción, la recuperación de los espacios perdidos para el poder judicial, etcétera.

A veces incluso se ha pretendido replicar algunos de los errores o ignorar muchas de las asignaturas que quedaron pendientes en Colombia en 1991, fundamentalmente por culpa de la “política con p minúscula” que no erradica fácilmente una Constitución. Ese ha sido el caso de la renovación del Congreso y de las costumbres y la cultura política, donde han sido bastante pobres los resultados, para no hablar de la falta de “Buen Gobierno” y de “Buena Política” con preocupantes saldos en rojo durante los últimos años.

El constitucionalismo en siglos anteriores se ocupaba más de procedimientos gubernamentales que de derechos fundamentales. Es solo en el siglo XX que el estado constitucional se ha asociado indisolublemente con la democracia. Y hoy una democracia constitucional está definitivamente enraizada en la protección y garantía de derechos fundamentales. Es el *leitmotiv* y la principal razón de ser de un Estado democrático de derecho. Porque una democracia inestable cabe, por ejemplo, en un país que tiene una constitución democrática pero que ha fallado en la consolidación del régimen democrático por falta de respeto o desarrollo de las normas constitucionales.³⁰

Así pues, se puede señalar una especie de nuevo consenso generado en América Latina como corolario de las necesidades de la consolidación democrática en la región. Este nuevo consenso emergente de alcance constitucional ha alterado no solo la dialéctica de la derecha y de la izquierda tradicionales, sino de los sistemas institucionales que se han quedado cortos para desarrollar la nueva normatividad. Son muchas las innovaciones institucionales que se requieren en el marco de un Estado social de derecho y de una economía social de mercado.

Pero tal vez la más importante es la recuperación para el Estado de su capacidad de acción frente a sus responsabilidades básicas como axioma incorporado a la agenda de desarrollo de la región. La presencia irremplazable del Estado en áreas como el ejercicio de la función judicial y regulatoria, la definición de la política social y la lucha contra la pobreza, las legislaturas, los gobiernos municipales y la lucha contra la corrupción, son fenómenos propios de un continente que ha comenzado a verse reflejado en el espejo de la democracia.

³⁰ Lane y Ersson (2003).

Los Estados democráticos con algún grado de consolidación institucional se miden en función de las tareas complementarias de asegurar, por una parte, el funcionamiento del mercado, pero, por otra, de garantizar los bienes colectivos y de mérito –la esencia última de la acción del Estado frente al mercado– que la mano invisible no puede proporcionar y sin los cuales se haría insostenible el orden social.⁵¹

Este último objetivo es una pregunta válida en relación con el comportamiento del sector público de nuestros países en el marco de los nuevos vientos constitucionales. Si, por ejemplo, la presencia de un Estado caracterizadamente macrocefálico pero torpe, y a veces de juguete, enorme pero ineficiente, centralista e ineficaz, ha aumentado realmente su capacidad institucional en términos del conjunto de valores, convicciones, principios y objetivos que han señalado las nuevas Constituciones de la región latinoamericana.

A riesgo de incurrir en el simplismo de las generalizaciones, se podrían esbozar seis líneas de reforma adoptadas en diversos procesos constituyentes en las Américas durante los últimos años. En primer lugar, el tránsito de sistemas presidencialistas con legislaturas periféricas a esquemas de mayor equilibrio y colaboración, con énfasis en renovadas competencias de fiscalización para los poderes legislativos. En segundo lugar, de formas de Estado centralistas y cerradas a escenarios de descentralización política, administrativa y fiscal, con creciente participación ciudadana. En tercer lugar, de democracias bloqueadas por intermediarios y representantes de intereses de grupo, al resurgimiento de la sociedad civil y de los intereses generales en el marco de la democracia directa. En cuarto lugar, de declaraciones retóricas de derechos, a cartas de derechos fundamentales, consagrando garantías y mecanismos inmediatos de protección constitucional por la vía de controles constitucionales modernos y efectivos. En quinto lugar, el tránsito de un Estado interventor débil a un Estado regulador fuerte y capacitado, con autoridades económicas autónomas, tales como bancas centrales inmunes al influjo de la política menor, entes y comisiones regulatorias, etcétera. Y, por último, de la intrascendencia del poder judicial a su resurrección en un ámbito de independencia y gran visibilidad, llegando en algunos casos extremos a lo que califican algunos peyorativamente como la “judicialización de la política”.

Sin duda, como aquí ya se ha sugerido, el verdadero cambio comienza por la Constitución, pero ahí no termina. Continúa por las estructuras institucio-

⁵¹ Carrillo, F. (1997).

nales y no simplemente en las organizaciones o en las personas, para conseguir la redefinición de las soluciones a la problemática de nuestras sociedades.

Aquí cabe poner el ojo avizor en relación con muchas de las instituciones que están naciendo formalmente gracias a la estrategia de reformismo constitucional que invade el continente –organismos y comisiones autónomas, entes regulatorios, bancos centrales, fiscalías, defensorías de derechos humanos, tribunales constitucionales, etc.–, pero cuyo desarrollo institucional ha quedado en entredicho, bien por la simple inercia de los hechos o bien por la coartada de quienes se han empeñado en impedir su consolidación.

Habrà que determinar además si responden a marcos adecuados para cimentar las prácticas de la democracia. La experiencia de Colombia en esta materia –independientemente de cómo se califique– constituye de por sí ya una fortaleza para aprender a edificar sobre sus logros y sacar lecciones de sus desaciertos.

Reforma constitucional sin reforma política

En América Latina durante los noventa, el sistema político incurrió en un gran pecado del cual ni siquiera el proceso de desarrollo de la Constitución de Colombia ha estado exento: el carácter marginal de la reforma de las instituciones políticas. Porque el hecho de haberle quitado la prioridad a la reforma política en la agenda de desarrollo³² llevó a que los intentos reformistas en la región fueran superficiales en su mayoría, de corto plazo y al servicio de intereses políticos particulares.

La misma reforma del Estado que se anunció hace una década con bombos y platillos muchas veces terminó también como ejercicio “técnico” ajeno a lo político, incapaz de descubrir los intereses políticos detrás de la estrategia reformista, de evaluar las implicaciones políticas de la reforma o de anticipar la repercusión sobre la distribución del poder en la sociedad.

En suma, se ha querido hacer reforma económica, reforma social e, incluso, reforma del Estado, sin valorar la incidencia gigantesca de la variable política.³³ Como ya se ha dicho, hasta los argumentos políticos han aparecido

³² Aaron ha hablado de la “primacía de la política”. Audier, S. (2004), op. cit., p. 17.

³³ Ver Payne, Zovatto, Carrillo, Allamand (2003).

arropados y mediatizados dentro de las reflexiones jurídicas, como queriendo esconder la trascendencia de lo político.³⁴

La globalización reclama instituciones públicas que permitan ser el punto de partida de resultados económicos y sociales que la hagan inclusiva. La ola democratizadora en un mundo globalizado coincidió en mala hora con las reformas económicas orientadas a la liberalización de los mercados. Ello ha sido una infeliz coincidencia, porque ha implicado que la cuenta de cobro de los débiles resultados del modelo económico en materia de crecimiento y lucha contra la pobreza se la hayan pasado a la democracia.

En parte se debe también a que la consolidación de la democracia ha pasado de una concepción minimalista y procedimental –elecciones periódicas y libres– a otra que sin ser maximalista pueda garantizar resultados económicos y sociales. Lo único claro es que mantener la política aislada de la economía y de la sociedad es un ejercicio suicida.

El pecado de la década pasada fue relegar las conquistas de la democracia a lo estrictamente electoral, sin sincronización alguna con la agenda económica. Lo social quedó al margen de la agenda de la democracia, para no hablar de la agenda económica que –como lo ha reconocido recientemente el padre putativo de la receta mal llamada “Consenso de Washington”, John Williamson– excluyó deliberadamente los temas de la distribución del ingreso del decálogo neoliberal porque “no había unanimidad respecto de su deseabilidad”. Esta fórmula pensó que la economía podía andar suelta de la política y que lo social podía esperar.

Los gobiernos democráticamente electos han descubierto en la última década que el poder real que detentan es cada vez más limitado frente a los desafíos de la gobernabilidad democrática. Y, por extraño que suene, algunos han querido atribuirle con ligereza dichas limitaciones a los procesos propios de la consolidación democrática. Este argumento se ha oído con frecuencia en Colombia para atacar la Constitución de 1991 bajo la acusación de haber debilitado el poder presidencial.

La nostalgia de poderes ejecutivos omnipotentes propios del autoritarismo es una página que por fortuna ha quedado atrás por cuenta de la independencia de las otras ramas del poder, organismos de control autónomos,

³⁴ Incluso ha hecho parte de la sabiduría convencional reformista, por ejemplo, que la reforma legal y judicial no puede ser una reforma de carácter político. Pero los hechos han demostrado lo contrario. Ver Carrillo, F. (2000), capítulo 1.

sociedad civil que ocupa nuevos espacios, etcétera. Lo único inadmisible en este momento es propiciar la contrarreforma para echar abajo lo que sus impulsores consideran cortapisas limitantes de la autoridad presidencial.³⁵

La prioridad de lo social a partir de 1991

Tampoco es un producto del azar que la Constitución de 1991 sea hoy considerada por muchos sectores poco progresistas como patrimonio exclusivo de la izquierda. Creo que esa es precisamente una de sus grandes fortalezas. Pues la derrota política de la guerrilla no ha sido solo el producto de la internacionalización del conflicto como muchos han querido hacerlo creer para justificar sus fracasos. El momento claro de esa derrota es la ausencia de las FARC y del ELN a partir del proceso constituyente de 1991, que tarde o temprano llevará ineluctablemente a su derrota militar.

Sin duda, la Carta de 1991 implicó el “fin de la política”,³⁶ pero no necesariamente de la historia ni de las ideologías, sino de aquella versión bipartidista que en el caso colombiano implicó para quienes quedaron por fuera del pacto un juego de suma cero, con perdedores y ganadores. Esa oportunidad fue dilapidada de manera tan rampante por la guerrilla que su discurso ideológico como izquierda moderna se fue quedando totalmente vacuo y anacrónico en materia de contenido.

Una noción distinta de ciudadanía emerge de la Constitución de 1991 porque la ciudadanía es la que brinda la permanencia a una comunidad política, que conlleva la igualdad de derechos y obligaciones. La política democrática depende pues de la protección y desarrollo de esos derechos y obligaciones.

La igualdad como principio y objetivo constitucional a partir de 1991 se define como inclusión social y la desigualdad como exclusión social. La inclusión significa la adscripción formal y la efectiva realización de derechos y deberes que ha de tener todo miembro de la comunidad política. Y la efectiva realización de derechos y deberes depende en gran medida de la creación de la igualdad de oportunidades.

³⁵ Si bien la Constitución de 1991 ha mostrado resultados modestos en la modernización del ejercicio de la política, es claro que contribuyó al fortalecimiento institucional de la función legislativa y fiscalizadora del Congreso. Sin referirnos claro está a los grandes avances en materia de los órganos autónomos de fiscalización y control, tanto de la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo como de la modernización del control fiscal en cabeza de la Contraloría General de la República.

³⁶ El fin de la política como lo entiende David Held (2001).

A partir de la garantía de los derechos económicos y sociales puede decirse que la economía ha de estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque esta es la manera en que la sociedad dirime sus controversias³⁷ y puede señalar objetivos prioritarios en materia social. Los desencuentros pasados entre la democracia y el desarrollo económico y social han obedecido a esa ausencia.

En una frase que podría simplificar el escenario se podría afirmar que el sistema de economía de mercado o lo que algunos llaman la “modernización económica” ha tratado de sobrevivir gracias a la democracia pero a pesar de la política.³⁸ Y en sentido inverso, que la democracia ha tratado de sobrevivir a pesar de los escasos resultados ofrecidos por la modernización económica y muy a pesar de la mala política. Por ello la supuesta “nueva economía” ha sucumbido frente a la vieja política.

La Constitución, los derechos de la gente y el desarrollo

Hoy por hoy, cualquier proceso político debe medirse en función de su capacidad para afectar positivamente el nivel de vida y de bienestar de los ciudadanos. El enfoque del desarrollo basado en los derechos de la gente que ha tenido expresión constitucional a partir de los procesos de fines del siglo XX está convirtiendo los derechos del ciudadano en parte integral de las políticas de desarrollo.

Se trata de comenzar a proteger y a garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía. Por eso cada vez más se reconoce la importancia de considerar los objetivos y políticas del desarrollo desde una perspectiva de derechos. Actualmente, los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos sociales, por la otra, se consideran como las dos caras de una moneda, más que visiones competitivas o incompatibles para los países en vías de desarrollo.³⁹

Por lo tanto, el gran debate sobre los derechos no es solo de la adecuada secuencia de estos. El asunto real es la garantía real y procedimental de esos derechos. Es cuestión de la exigibilidad tanto política como judicial de ellos. Europa, por ejemplo, ya ha dado este último paso, porque ha sabido dejar atrás los escenarios de igualdad en materia de derechos civiles, que, combinada con

³⁷ Ocampo, J. A. (2004).

³⁸ Ver Binetti, C. y Carrillo, F. (2004).

³⁹ Carrillo, F. (2000).

desigualdad de las situaciones sociales, es tarea gigantesca solo realizable a través de la política social.

La evolución de un “Estado de derechos” lleva a un Estado posbenefactor garante de la observancia de los derechos fundamentales. El ciudadano no puede seguir en retirada porque no es necesario detenerse en los indicadores de democracia frecuentemente citados para darse cuenta de cómo la ola de democratización en la región se encuentra en descenso. Basta registrar el “Estado de malestar” propio de la región⁴⁰ con el modelo económico que injustamente le achacan a la democratización.

Más importante aún, es menester resaltar lo bastante tenue que es la línea divisoria entre lo jurídico y las implicaciones económicas que tiene la garantía de estos derechos. Por eso, el debate sobre la garantía y protección de estos derechos rebasa la esfera de lo jurídico para penetrar en el campo de la política económica y especialmente de la política fiscal.

Una gran debilidad tanto en Colombia como en el resto de la región latinoamericana ha sido la desatención de la dimensión económica de los derechos ciudadanos, porque con torpeza se ha creído que dicha negligencia no afecta la rendición de cuentas de aquellos que están en el poder. En el ámbito interno y en el plano de las garantías, requieren de medidas legislativas, presupuestales y de recursos judiciales.

También en el plano constitucional hay desarrollos jurisprudenciales que consagran ya la posibilidad de derechos justiciables en el nivel doméstico, los que han elevado el nivel de criticismo hacia varios tribunales constitucionales en América Latina que se han atrevido a involucrarse en el asunto. Esa es la historia de los fallos de la Corte Constitucional de Colombia.

Todo ello obliga a examinar un asunto ordinariamente ignorado, como es el costo de los derechos de los ciudadanos y las implicaciones tributarias que tendrá la garantía de un derecho.⁴¹ Salta a la vista que se trata pues del punto de convergencia entre la política económica y la política social.

El costo de los derechos de los ciudadanos

Los derechos fundamentales de los ciudadanos ocupan un lugar destacado en la perspectiva del desarrollo, aunque resulta muy difícil cuantificarlos. Son trascendentales para el fortalecimiento de la capacidad de los pobres y hacen parte de

⁴⁰ Foxley, A. (2004).

⁴¹ Holmes y Sunstein (1999).

los deberes del Estado. Y, como se ha establecido, tienen un costo económico aunque la definición de una política pública –económica y fiscal– sobre el tema estará gobernada enteramente por consideraciones políticas.

Esto último levanta serios interrogantes sobre la responsabilidad de las autoridades públicas, su voluntad de rendir cuentas, la transparencia, efectividad y eficacia en la destinación del gasto público, qué tipo de derechos deben ser principalmente protegidos, etcétera.

De esa manera la consolidación de las democracias va a estar estrechamente ligada a procesos de democratización social, lo cual quiere decir: reducción de la pobreza y otras formas de exclusión, desigualdad y segmentación sociales, creación de mecanismos de participación de la gente en las decisiones que les afectan y constitución de sociedades más cohesionadas.⁴²

Es necesario avanzar en la solución de los dilemas de la democracia alejados de las tentaciones de regreso al autoritarismo. La garantía de los derechos fundamentales va más allá de las democracias electorales, pues estas pueden tolerar gobiernos que acepten violaciones de los derechos humanos.

Un marco de esa naturaleza debería al menos incluir la protección de los derechos de las minorías, una ampliación de los derechos de participación y libre expresión, la aplicación efectiva de la separación de poderes y la incorporación de los derechos fundamentales en la política económica.

Porque resulta innegable que existen nexos causales entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales al punto de que la ausencia de derechos civiles puede contribuir a bloquear –como ha sucedido en nuestra región y en nuestro país– los derechos económicos y sociales. A la vez, desatender los derechos económicos y sociales puede menoscabar las libertades civiles y políticas.

El problema de los marcos de tiempo, la secuencia en la garantía de los derechos y los sacrificios en el corto plazo para beneficios en el largo, no es normalmente explicado ni entendido por los gobernados. Se trata también de la definición de prioridades que solo se debe dar dentro del proceso político.

Y pese a que la democracia siempre amplía el horizonte de tiempo para los actores dentro del proceso político, también debe atender urgencias que implican cambio de prioridades. Hay políticas públicas como aquellas contra el crimen que no admiten soluciones de mediano plazo. Y allí se van a sacrificar

⁴² Garretón, M. A. (1995).

ciertos derechos y viene el *trade-off* entre unos y otros, con un inmenso costo para la democracia y el desarrollo.

En consecuencia, la formulación de políticas económicas orientadas hacia los derechos obligaría a la búsqueda de consensos para las prioridades que se asignan a la realización de algunos derechos en detrimento de otros. Los derechos fundamentales de los ciudadanos y los compromisos jurídicos asociados a ellos deben asumir la mayor prioridad, independientemente de las limitaciones de recursos. En suma, las decisiones en materia económica deben reflejar el derecho de los ciudadanos a alcanzar determinados niveles de desarrollo, respetando la dimensión económica de los derechos fundamentales.

Ese es el verdadero contenido de una auténtica “Constitución Económica” para una democracia que apunte a compatibilizar el desarrollo político con la reforma social. Y cuando se habla de desarrollo, la centralidad de los derechos económicos y sociales los coloca como un marco ético⁴³ para las políticas de desarrollo donde coinciden la libertad y la igualdad. Sunstein ha recalcado con fuerza que la “moralidad interna de la democracia” requiere protección constitucional de muchos derechos individuales, en particular algunos económicos y sociales.⁴⁴

Finalmente, aquí cabe indagar también si cualquier alternativa distinta al Estado de bienestar ha tenido en cuenta el carácter indivisible de los derechos económicos y sociales, y las posibilidades ciertas de hacerlos efectivos y justiciables por las mismas vías que le han abierto el camino a los derechos civiles y políticos. Porque la refundación de un Estado de bienestar que parta de la reforma política ha sido el esfuerzo que precisamente no se hizo en los últimos años. Y no se hizo por la captura de intereses particulares del aparato público que terminó “truncando” los alcances de la reforma redistributiva.⁴⁵

El fortalecimiento de la justicia como objetivo constitucional

La democracia liberal está basada en un Estado de derecho cuyas metas esenciales son la garantía de la igualdad política y legal, y la sujeción de la acción pública a la ley. La igualdad debe ser redefinida y reafirmada como la observancia

⁴³ No puede olvidarse que en América Latina el *ethos democrático* ha estado siempre más cerca del ideal igualitario y participativo que del ideal liberal. Garretón, M. A., *ibíd.*

⁴⁴ Sunstein, C. (2001).

⁴⁵ De Ferranti et al. (2003).

de los derechos fundamentales, pues la esencia de la democracia en términos de su calidad estará determinada por la observancia de tales principios.

Y de allí fluye el concepto de su desempeño a la hora de evaluar la calidad de esta, para revalidar permanentemente su eficacia. La erosión de derechos y libertades civiles como muestra de la fragilidad del Estado de derecho aunada a episódicas instituciones políticas de control afecta la calidad de la democracia, la legitimidad del sistema y su consolidación.

Buena parte de los debates constitucionales recientes se han centrado en la forma como la Constitución –según la expresión de Lucas Verdú– ha “refundado” el poder judicial. Un Estado de derecho que se levanta después de los restos del totalitarismo reclama instituciones vigorosas y poderes judiciales fortificados. Vale decirlo de una vez por todas: el reto más importante que se le ha planteado al ejercicio de la función judicial es ratificar la más importante razón de ser del Estado, como es la garantía de los derechos fundamentales.⁴⁶

La relación indisoluble y de doble vía –complementaria y recíproca– que existe entre la labor del juez y la garantía de los derechos es una consecuencia directa del diseño de los mecanismos de protección establecidos en la Constitución. La realidad rampante de una “democracia judicial” garante de las responsabilidades esenciales del Estado frente a sus ciudadanos es además un fenómeno irreversible, lo cual lleva a las implicaciones políticas de las decisiones judiciales y al carácter “político” del ejercicio de esa función del Estado, que implica, por ejemplo, la necesidad de controles democráticos estrictos en dicho ejercicio.

La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional constituye la base de la arquitectura constitucional del poder judicial⁴⁷ y del fortalecimiento de su capacidad institucional. Sin embargo, ha sufrido algunas distorsiones que han llevado en no pocos casos a desnaturalizarla. Su condición de principio capital del ejercicio de la democracia y de cimiento del Estado de derecho la coloca simultáneamente como mecanismo de defensa y como puntal de ataque en la dinámica de la práctica de los “frenos y contrapesos”. Por eso resulta inconcebible considerar la reforma de la justicia como un campo inmune a la po-

⁴⁶ No han faltado en Colombia quienes han calificado la Constitución de hipergarantista para justificar su reticencia a los controles jurisdiccionales sobre todo en la lucha contra el delito.

⁴⁷ Todos los balances de las estrategias de reforma de la justicia en los últimos años apuntan a reconocer la existencia de este principio como premisa mayor de la reforma.

lítica y pretender que existan sistemas políticos no asentados fácticamente en estructuras jurídico-institucionales.⁴⁸

Los embates persistentes de quienes, atrincherados desde el poder político, quieren continuar una tradición de sujeción de la instancia judicial a los otros poderes del Estado⁴⁹ han llevado a “blindar” a los poderes judiciales frente a la acción de las otras funciones públicas. Desde ese ángulo, para el caso de las democracias en transición, como es la situación de buena parte de los países de América Latina, la independencia del poder judicial puede llegar a ser malentendida y mal utilizada.

Por una parte, puede significar una patente de corso para sumir en el aislamiento a la función judicial y, por otra, puede levantar obstáculos a la armonía en las relaciones entre los poderes públicos. La independencia debe concebirse más como una relación de doble vía frente a las otras funciones públicas: de respeto de los otros poderes al ejercicio de una función subordinada a la ley para la preservación del equilibrio entre ellos, pero a la vez de apertura a la colaboración armónica entre los poderes públicos para cumplir con las demandas ciudadanas que cada día son mayores.

El poder judicial se convirtió durante muchas décadas en un orden sometido a los otros poderes. Aún hoy para América Latina su mayor desafío consiste en continuar soportando en algunos casos intervenciones directas de los otros poderes públicos mediante la destitución de magistrados, presiones políticas y clientelares, recortes presupuestales y desconocimiento de decisiones judiciales, mientras continúa en la batalla nunca terminada de proclamar la independencia de su justicia y liberarse del yugo de la subordinación.

La agenda pendiente

El desarrollo constitucional

Cualquier tentativa de evaluación de lo que ha representado el proceso constituyente y la Constitución de 1991 nos remite a la real capacidad de la Carta para generar los cambios institucionales complementarios al mero cambio de texto constitucional. Allí hay una gran tarea que ha estado en entredicho por

⁴⁸ Aftalión, M. E. (1996).

⁴⁹ Hasta muy reciente fecha, en la mayoría de los países latinoamericanos los jueces eran designados por los ministerios de justicia.

cuenta de las contingencias sufridas por la agenda legislativa desde mediados de los años noventa.

Una reflexión sobre la necesidad de poner la agenda de desarrollo de nuestros países en un punto de convergencia donde se encuentren las variables sociales, económicas y políticas, ha vuelto sobre la importancia de las “reglas de juego” delineadas desde la altura de la Carta Constitucional⁵⁰ y de todo el proceso subsiguiente de desarrollo legislativo de esta.

Es tiempo de examinar si nuestras instituciones de estirpe centralista y autoritaria, fuertemente vinculadas a un capitalismo de camarilla y a un sistema político cerrado fundado en redes clientelistas, influencias partidistas o prestigios familiares, van siendo reemplazadas por otras expresiones institucionales vertebrales a los procesos constituyentes de comienzos del nuevo siglo.

Para evaluar los efectos reales de un cambio constitucional, deben formularse diversos interrogantes que tienen que ver, por ejemplo, con desarrollos legales y reglamentarios de normas que exigen su implementación legal para ser efectivas; creación de instituciones que respondan a los desafíos de un país que sigue cambiando a gran velocidad; procesos de reingeniería social y administrativa dentro de los poderes públicos, propiciados por la vigencia de un nuevo constitucionalismo; aparición de nuevos actores dispuestos a recuperar espacios para lo público; compromiso de los actores estratégicos y ejecutores de las reformas; pero, sobre todo, verdaderas estrategias de desarrollo institucional que conviertan a la Constitución en una realidad viva, presente y digna de respeto por la vía de la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La lucha contra la inequidad

La gobernabilidad democrática que genera una Constitución debe conducir a políticas públicas orientadas a la reducción de las desigualdades y la exclusión; mayor eficiencia y eficacia ligada a la inclusión social y a la solidaridad.⁵¹ Por consiguiente, no es posible enfrentar los retos del mundo de hoy sin el Estado, y el sector público es esencial para enfrentar el desafío de la globalización.

⁵⁰ La Escuela de la Economía Institucional ha relevado el análisis de las reglas formales e informales que enmarcan los procesos de desarrollo económico. North, Buchanan y Coase, entre otros, insisten en la necesidad de disponer de ambientes institucionales ciertos y previsibles como determinantes del desarrollo. La Constitución es allí la premisa mayor.

⁵¹ El derecho a no ser excluido hace parte de lo que Brossat llama la inmunidad que debe crear la democracia. Brossat, A. (2003).

Nuestros sistemas constitucionales no podrán estrenar nuevos ciudadanos si no se ejerce la ciudadanía dentro de parámetros de equidad. Una democracia sin ciudadanos es un contrasentido, porque para los pobres la democracia no puede continuar siendo una desilusión.⁵²

Dos cosas deben puntualizarse: la mala política y las malas políticas multiplican la desigualdad, y el mercado no va a generar oportunidades automáticamente. Es el Estado el que debe garantizar la igualdad de oportunidades, para romper el círculo vicioso de la falla democrática y la desigualdad, y para evitar la fatiga con la democracia y la propensión a desconfiar de sus instituciones políticas y desconocer la vigencia de los derechos.

Las obligaciones en materia de derechos fundamentales de las instituciones públicas consisten en generar políticas en favor de los excluidos y aplicar procesos de formulación de estas políticas que garanticen, entre otros, el derecho de los pobres a participar. No es una tarea simple que se pueda amparar dentro de la marginalidad de políticas públicas hacia los pobres.

Pese a que la equidad ha aparecido en muchas de las Constituciones como un objetivo constitucional, las reformas recientes han logrado poco en materia de desigualdad. Al margen de si existe o no un umbral de desigualdad que sea aceptable o tolerable, solo se va a consolidar la democracia redistribuyendo riqueza e ingreso dentro de un sistema político-democrático que permita a los excluidos perseguir este tipo de objetivos sociales al abrir canales para procesar las demandas sociales. La sostenibilidad de las democracias en transición va a depender de su capacidad para redistribuir los frutos del crecimiento.

El olvido de la variable política

Es claro que son inmensas las dificultades que encuentran las democracias frente a las exigencias del desarrollo. Los grandes modelos y postulados macroeconómicos se encontraron con dificultades macropolíticas y megasociales. Y esta vez la economía sucumbió frente a circunstancias políticas que nunca debieron ser excluidas de la agenda. Una democracia con instituciones políticas subdesarrolladas no puede ser la base de una economía de mercado.

En un estudio que recientemente publicamos conjuntamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Internacional IDEA se llega a una conclu-

⁵² En esta dirección el Estado social de derecho proclamado en el artículo 1° de la Constitución de 1991 ha impregnado muchas decisiones jurisprudenciales en las cuales la equidad tiene valor prioritario como principio de interpretación.

sión rotunda: la reforma política en América Latina tiene que hacer parte de la agenda de desarrollo, porque la democracia es una condición indispensable para lograr el crecimiento y luchar contra la pobreza.⁵³ Parece el descubrimiento del agua tibia, pero no es así, pues hasta hace muy poco se vendía con éxito la teoría del autoritarismo como condición de crecimiento económico.

Sin perjuicio de algunos casos excepcionales, América Latina ha pasado de luchar por la supervivencia de su sistema democrático a un escenario donde lo que importa es la calidad de la democracia y la salud de sus instituciones políticas. Pero los signos vitales de ese enfermo arrojan cifras preocupantes que ponen en el último lugar de la confianza de los ciudadanos a los partidos políticos, el Congreso, el Gobierno y el poder judicial.⁵⁴

Así lo ha demostrado el Latinobarómetro con cifras escalofrantes para la consolidación de la democracia en la región. La historia clínica de autoritarismo, caudillismo, clientelismo e inequidad tampoco ayuda a un paciente que en algunos casos continúa en cuidados intensivos.

El modelo económico imperante creyó que la consolidación de la democracia era un problema secundario frente a las exigencias de la estabilización económica. Se pasó de creer que la democracia se iba a ajustar sola a pedirle intempestivamente todo a la democracia. Incluso a que produjera milagros cuando apenas se ha comenzado a reconstruir el Estado como factor decisivo en el modelo de desarrollo.

Lo propio puede decirse de la estrategia de reforma constitucional puesta en marcha en América Latina en la última década, porque la Constitución no debe ser un simple esqueleto de leyes, sino un tejido de relaciones dinámicas, como sentenciaba Carlyle. Construir ese tejido vivo de relaciones dinámicas para cubrir los huesos pelados de la Constitución escrita es una tarea de muchas décadas y de varias generaciones.

Lo que sí está claro es que la sostenibilidad política del modelo económico vendrá de la mano de la consolidación democrática afincada en estos procesos constituyentes. Y de nuevo el problema es creer que nos podemos olvidar de lo que se ha logrado para regresar torpemente a fórmulas que han fracasado.

Por ello, la democracia que se ha visto fortalecida por la vía de los procesos constituyentes de la región no puede convertirse en el chivo expiatorio de décadas de inequidad en América Latina, cuando se le ha puesto sobre sus

⁵³ Payne, Zovatto, Carrillo, Allamand (2002).

⁵⁴ Ver Latinobarómetro (2004).

hombros una sobrecarga de demandas económicas que han surgido como consecuencia de pasar por alto la importancia de la renovación de las costumbres políticas.

Reflexiones finales

La séptima papeleta no fue una idea gubernamental, ni una propuesta de los partidos, ni una plataforma de campaña electoral o de algún equipo político. Fue una iniciativa de un grupo de jóvenes, estudiantes y profesores universitarios, organizados como movimiento ciudadano que creó un hecho político supraconstitucional sin precedentes. Muchas aspiraciones de la generación de la constituyente quedaron consignadas en normas constitucionales cuyo desarrollo y puesta en práctica, sin embargo, es compromiso futuro que tomará muchas décadas y varias generaciones de colombianos.

Se ha dicho que la democracia es una verdadera creación política cuyas ideas, instituciones y prácticas deben constituir una acción colectiva. Si bien la herencia de un vacilante intervencionismo estatal impidió el surgimiento de una sociedad civil autónoma y poderosa, a partir de 1991 en Colombia se impuso la necesidad de trabajar desde el Estado hacia la sociedad civil y desde la sociedad civil hacia lo público, aferrados a la idea de que la política no podía renunciar a su capacidad creadora para transformar la realidad. Allí, la sociedad civil aparece como un actor privilegiado de la convergencia entre el constitucionalismo y la democracia.

La Constitución de 1991 es una carta política que por primera vez en la historia de Colombia fue hecha entre todos y para todos. Pero las carencias de la institucionalidad democrática son todavía inmensas. Es hora de medir la calidad de la democracia y la calidad de la política, porque la explicación sobre la insatisfacción acerca de su calidad y desempeño tiene que ver con la forma como perdió su centralidad al dejar de ser el núcleo exclusivo a partir del cual se ordenaba la sociedad y la economía.⁵⁵

Como ya se enfatizó, bien vale la pena abrir el interrogante en relación con las instituciones que nacieron en 1991, cuyo desarrollo constitucional ha quedado en entredicho, bien por la simple inercia de los hechos, bien por la inversión de prioridades o bien por la coartada perfecta de quienes se han empeñado en impedir su consolidación.

⁵⁵ Ver desarrollo de este argumento en Payne, Zovatto, Carrillo, Allamand (2003).

De otra parte, pese a que ha existido una constante apelación de los ciudadanos a su Constitución para buscar la protección de sus derechos, no ha existido un proceso de desarrollo paralelo en la cultura constitucional. Falta mucho por hacer en materia de pedagogía democrática basada en la Constitución.

Los pequeños logros conseguidos en algo más de una década no son necesariamente conquistas inmunes a los embates persistentes de quienes se sienten incómodos con el ejercicio de la ciudadanía por quienes antes mendigaban derechos por los canales del clientelismo político.

La sostenibilidad de la estabilidad política de Colombia vendrá de la mano de instituciones democráticas *inclusivas e incluyentes* con disposición a rendir cuentas a sus ciudadanos, con un rol creciente para las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación social, así como de una participación mayor de las minorías, las mujeres, los indígenas y los pobres. Esa fue una apuesta inequívoca de la séptima papeleta que apuntó a desbloquear un sistema político juzgado como excluyente. La fuerza, eficacia y autonomía de sus instituciones políticas continuarán siendo determinantes a la hora de examinar las defensas del sistema frente a las recurrentes crisis de gobernabilidad que la golpean.⁵⁶

Si la papeleta clandestina cambió o no las costumbres políticas, afectó o no las denominadas “instituciones informales”, es un ejercicio de reflexión que rebasa el alcance de estos comentarios, pero que compromete a la generación de la séptima papeleta, una generación que saltó a la vida pública creyendo que era posible devolverle la dignidad a la política por la vía de la participación cívica y ciudadana.

Si la Constitución de 1991 sirve o no, se cumple o no, es un ejercicio crítico permanente que debe representar para sus protagonistas un compromiso de vida y un acto de fe en la potencialidad de la lucha por lo público, para cambiar las cosas. Allí quedaron consagrados unos derroteros de acción pública que permanecen como una agenda futurista que trasciende gobiernos y coyunturas en los campos estériles de la política menor.

Pues, en últimas, la Constitución en sí misma no es buena o mala, bien o mal concebida, pragmática o reglamentarista, si en realidad lo único que importa es que funcione transformando la vida de los colombianos, como de hecho ha sucedido ya en varios ámbitos. Probablemente en pocos todavía.

⁵⁶ Lowenthal, A. (2000).

A la generación que le sonó la flauta con la séptima papeleta, le queda aún por demostrar que no se dejó apabullar por un golpe de suerte y que no solo estaba llamada a propiciar un cambio en los textos de la historia constitucional de Colombia. No es una coincidencia la correspondencia entre los éxitos electorales de la séptima papeleta, la victoria de Gaviria, la participación de antiguos sectores insurgentes en la constituyente, los resultados de la Constitución de 1991 en materia de justicia y derechos de la gente, y lo que se ha visto en términos de cambio de nuevos protagonistas de la política colombiana en la última década.

Pero, ante todo, el hecho de contar con “nuevos ciudadanos” conscientes de la centralidad que ha tenido la protección y vigencia de sus derechos a partir de 1991. Porque si en el balance hay luces y sombras, las luces van por el lado de la protección de los derechos fundamentales y la modernización de la justicia.

Norberto Bobbio ha dicho con razón que las Constituciones son tratados de paz más duraderos. Y deben serlo porque también son fórmulas de gobernabilidad institucionalizadas, protagonizadas por viejos y nuevos actores cuyo trasegar incluye un largo proceso de refundación institucional basada en el diálogo, la deliberación y el compromiso.

En esa perspectiva y precisamente porque la paz no se acaba de conseguir, cualquier estrategia futura de negociación con la insurgencia armada aún marginada de la institucionalidad, que apunte a escenarios verdaderos de apertura política y de justicia social, tendrá que partir del respeto al proceso de la séptima papeleta, a lo pactado en la Constitución de 1991 y al desarrollo –en potencia ilimitado, pero tímido hasta ahora– que ha tenido su espíritu en el marco de los principios inspiradores del proceso.

Bibliografía

- Aftalión, M. E. (1996). *El revés del derecho. El derecho*. Universidad Católica Argentina. 9008.XXXIV, 8.
- Audier, S. (2004). *Raymond Aron. La démocratie conflictuelle*. Paris: Editions Michalon.
- Badinter, R. (2002). *Une Constitution européenne*. Paris: Fayard.
- Binetti, C. & Carrillo, F. (eds.) (2004). *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Bogotá: BID, Alfaomega.
- Brossat, A. (2003). *La démocratie immunitaire*. Paris: La Dispute.
- Carrillo, F. (1990, febrero 6). La Asamblea Nacional Constituyente. *El Tiempo*.

- Carrillo, F. (1997). Constitucionalismo para la democracia. En Universidad Nacional Autónoma de México, *El significado actual de la Constitución*. México D.F.: UNAM.
- . (2000). *Democracia en déficit*. Washington: BID.
- Cepeda, M. J. (1992). *Introducción a la Constitución de 1991*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Corporación Latinobarómetro (2004). *Latinobarómetro*. Santiago de Chile: autor.
- Dahrendorf, R. (2002). *La democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- De Ferranti et al. (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Foxley, A. (2004). *¿Más mercado o más Estado para América Latina?* Conferencia pronunciada en el Seminario sobre Reforma del Estado, BID, Lima, sin publicar.
- Garretón, M. A. (1995). *Hacia una nueva era política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial.
- . (2001). Revista *La Política* N° 5, Editorial Paidós.
- Holmes, S. & Sunstein, C. (1999). *The cost of rights*. New York: Norton and Company.
- Horowitz, D. (1999). *Constitutional design: proposals versus processes*. USA: Kellogg Institute Conference, Constitutional Design, University of Notre Dame.
- Innerarity, D. (2002). *La transformación de la política*. Bilbao: Ediciones Península.
- Lane, J.-E. & Ersson, S. (2003). *Democracy. A comparative approach*. London: Routledge.
- Loewenstein, K. (1978). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lowenthal, A. (2000). Latin America at the Century's Turn. *Journal of Democracy*, XI(2).
- Mendel, G. (2003). *Pourquoi la démocratie est en panne. Construire la démocratie participative*. Paris: Editions La Découverte.
- Ocampo, J. A. (2004). *Economía, cohesión social y democracia*. Conferencia pronunciada en el Seminario de Reforma del Estado, BID, Lima, sin publicar.
- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F. & Allamand, A. (2003). *La política importa*. Buenos Aires: BID.
- Presidencia de la República (1994). *Una agenda con futuro. Testimonios del cuatrienio Gaviria*. Colombia: autor, 1994.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Lima: autor.

Registraduría Nacional del Estado Civil & Consejo Nacional Electoral (1991). *La Séptima Papeleta: el país opinó, el país la aceptó*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Sen, A. (1999). *El desarrollo como libertad*. Barcelona: Planeta.

Sunstein, C. (2001). *Designing democracy. What constitutions do*. London: Oxford University Press.

El estado de la opinión antes de la Séptima Papeleta

César Augusto Torres Forero

Palabras que hoy suenan a menudo en nuestro país y en el vecindario, como referéndum, asamblea constituyente, consulta popular o plebiscito, eran apenas entelequias prohibidas reducidas a discusiones académicas o conciliábulos políticos hace veinte años.

Hace veinte años, lo que hoy consideramos pilares fundamentales de nuestra democracia participativa no existían como posibilidad en nuestro ordenamiento constitucional.

Tampoco conocíamos la tutela como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional, la elección de gobernadores, la segunda vuelta presidencial si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta en la primera oportunidad, la circunscripción nacional para Senado, la Fiscalía General de la Nación y tantas otras instituciones y derechos, cuya no existencia resulta difícil imaginarnos ahora.

Estas conquistas en tantas materias, unas mejor implementadas que otras, fueron el producto de las deliberaciones de setenta y cuatro constituyentes reunidos en la más heterogénea asamblea deliberante antes congregada. Su convocatoria tuvo como origen, hace veinte años, la denominada “séptima papeleta” y esta, a su vez, fue la respuesta a diversas circunstancias, algunas trágicas derivadas del narcoterrorismo de finales de los ochenta, que llevaron a un grupo de directivas, profesores y estudiantes de la Universidad del Rosario a preguntarse ¿qué hacer?

El país hace veinte años

“En adelante, las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución”, establecía el artículo 13 del plebiscito aprobado el 1º de diciembre de 1957 por cuatro millones trescientos noventa y siete mil colombianos. Meses antes, el 10 de mayo, el denominado “Frente Civil” convocado por los jefes de los partidos Liberal y Conservador para oponerse a la perpetuación en el poder del general Rojas Pinilla, luego conocido como “Frente Nacional”, había logrado que este delegara su poder en una junta militar transitoria que debía retornar al país a la normalidad y restablecer la vigencia de la Constitución de 1886, incluyendo las reformas introducidas por el propio plebiscito. Hasta 1990, esta había

sido la última oportunidad en la que los ciudadanos colombianos habían sido convocados para participar en una reforma constitucional.

Importantes reformas se lograron, no obstante, bajo el amparo del artículo 218 de la Constitución anterior. La de 1968 en el gobierno del presidente Carlos Lleras, que, tras amenazar con su renuncia, obtuvo significativos cambios en materia de política económica, funcionamiento del Congreso y régimen departamental, y la de 1986, al final del gobierno Betancur, que aprobó la elección popular de alcaldes iniciando el camino de la descentralización administrativa.

Sin embargo, estas fueron la excepción, no la regla, y resultaron insuficientes para una nación que a finales de los ochenta reclamaba soluciones de fondo, agobiada por fenómenos como la guerrilla, el narcotráfico, el paramilitarismo y la violencia asociada a estos tres factores. Soluciones urgentes requeridas para enfrentar estos desafíos que el poder ejecutivo había sido incapaz de implementar prisionero como estaba entre un Congreso permeado por intereses oscuros y la limitación impuesta en el artículo 218 ya mencionado, que le impedía acudir a otros mecanismos de reforma.

Un breve repaso a la tipología que presentaban estos fenómenos nos ayuda a comprender el contexto en que se desarrollaron los hechos:

El Frente Nacional, que puso fin a la dictadura y a años de violencia entre liberales y conservadores, terminó cerrando las puertas de la democracia durante muchos años a cualquier otra doctrina política o liderazgo por fuera de los partidos tradicionales. El acto legislativo N° 1 de 1959, complementario del plebiscito de 1957, estableció la alternación en la Presidencia y la paridad en el gabinete ministerial, las corporaciones públicas y en la rama judicial de los dos partidos tradicionales, medida que estaría vigente entre 1962 y 1974, y que terminó extendida, en lo relativo a la paridad de cargos, hasta 1978, y en la práctica, con algunos matices, hasta 1986.

Tantos años de contubernio burocrático y clientelista terminó por afectar la imagen y el funcionamiento de la institución representativa por excelencia: el Congreso de la República. El exceso de prebendas y privilegios que ostentaban sus integrantes, el mal manejo de los llamados “auxilios parlamentarios” que les permitía destinar parte de la inversión pública a discreción a cambio de los votos de las comunidades por ellos favorecidas, su escaso trabajo en el control político, el poco interés en las necesidades de sus electores, la sospechosa cercanía de algunos de ellos con sectores del narcotráfico y la delegación demasiado frecuente de sus funciones al ejecutivo a través de la figura constitucional del “estado de sitio”, lo que le permitía a este legislar, restringir garantías constitucionales y reprimir con las Fuerzas Armadas conflictos sociales muchas veces

legítimos, hicieron que el Congreso fuera visto como parte del problema, no de la solución.

En este escenario excluyente y represivo con otras manifestaciones políticas, pronto tuvieron eco en comunidades campesinas y académicas el pensamiento comunista y otras ideologías de izquierda radical que encontraron así justificación para buscar en la lucha armada el único camino posible para llegar al poder.

Entre 1964 y 1972 surgen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de origen campesino, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), movimiento inicialmente universitario inspirado en la revolución cubana, y el Movimiento 19 de Abril (M-19), en reacción al presunto fraude electoral contra la Alianza Nacional Popular (Anapo) en 1970. Aparecieron también grupos como el Ejército Popular de Liberación (EPL), maoísta; el grupo indígena Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

No obstante su número y capacidad desestabilizadora, estos grupos no serían el único ni el más grave factor de perturbación del orden público. A comienzos de los ochenta el país sería consciente del poder alcanzado por las mafias ya organizadas al amparo del narcotráfico. Su reacción a la entrada en vigencia en marzo de 1982 de la Ley 27 de 1980, que ratificaba el tratado de extradición suscrito con los Estados Unidos, no se hizo esperar.

El 30 de abril de 1984 fue asesinado el entonces ministro de Justicia del gobierno Betancur, Rodrigo Lara Bonilla. Al año siguiente son extraditados los primeros ocho colombianos y hace su aparición pública el grupo denominado “Los Extraditables”, que a cambio de prohibir la extradición prometían no continuar sus acciones terroristas.

Pero como todo lo que está mal es susceptible de empeorar, según una adaptación muy popular de la Ley de Murphy, no tardarían en aparecer en el escenario las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Los procesos de paz adelantados durante el cuatrienio Betancur redujeron, en cumplimiento de las treguas acordadas, la presencia del Ejército en gran parte del territorio nacional, lo que motivó a agricultores y ganaderos a organizar pequeños grupos armados para defenderse del robo, la extorsión y el secuestro que seguían padeciendo por parte de una guerrilla que utilizaba estos períodos de negociaciones para fortalecerse militarmente y expandir su dominio territorial (algunas cosas nunca cambian).

Los narcotraficantes, que fungían ya como importantes terratenientes, ellos sí con experiencia y recursos para constituir verdaderos ejércitos privados, se dieron a la tarea de fortalecer estos grupos y otorgarles como bandera política

el exterminio de la guerrilla, incluidas sus redes de apoyo campesinas y los militantes de organizaciones de izquierda que como la Unión Patriótica (UP) eran identificadas por ellos como brazos políticos de los movimientos insurgentes.

Para mediados de 1989 el accionar de estos grupos violentos había generado ya una espiral de violencia que tenía en jaque la institucionalidad colombiana. A la muerte del ministro de Justicia Rodrigo Lara y la toma sangrienta del Palacio de Justicia por el M-19 se sumaban ahora las masacres de campesinos, el asesinato de cientos de miembros de la UP y el de su candidato presidencial, Jaime Pardo Leal, el homicidio del procurador general, Carlos Mauro Hoyos, y los secuestros de Andrés Pastrana y Álvaro Gómez, importantes líderes del Partido Conservador, entre los hechos más infortunadamente destacados.

Al comenzar julio dieron muerte al gobernador de Antioquia, Antonio Roldán; el 16 de agosto, al magistrado Carlos Valencia, que investigaba el asesinato del director de *El Espectador* Guillermo Cano; el 18 de agosto, a Valdemar Franklin Quintero, comandante de la Policía en Antioquia, y, finalmente, esa misma tarde, después de varios intentos fallidos, lograron apagar la voz de quien se erigía como el más seguro vencedor en los próximos comicios presidenciales, poseedor como era de un gran liderazgo en vastos sectores de opinión por su discurso renovador y firme contra la corrupción, el narcotráfico y las viejas costumbres políticas: Luis Carlos Galán.

La Universidad hace veinte años

La muerte de Galán estremeció como ninguna otra los cimientos de una sociedad ya de por sí perpleja ante la escalada de violencia que vivía. Mientras el Gobierno como respuesta decretaba la extradición sin tratado por vía administrativa y la ocupación y decomiso de bienes vinculados al narcotráfico como castigo al enriquecimiento ilícito, entre otros, un grupo de estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, apoyados por su rector, Roberto Arias Pérez; su decana, Marcela Monroy, y su vicedecano, Camilo Ospina, convocaban a estudiantes y profesores de otras universidades para que el jueves 24 de agosto participaran junto a ellos en una jornada de reflexión, cuyo propósito era organizar una marcha de protesta y definir qué acciones podrían tomar en medio de tamaño desafío institucional.

La reunión tuvo lugar en la Universidad del Rosario y a ella asistieron principalmente estudiantes de las universidades Javeriana, Libre, Distrital, Nacional, los Andes, La Sabana, Externado, Jorge Tadeo, Gran Colombia, Sergio

Arboleda y Central. Alrededor de los cinco temas de discusión acordados (poder ejecutivo, poder legislativo, rama judicial, orden público y economía) y del mensaje que debía ser transmitido al final de la marcha que se llevaría a cabo el día siguiente, se escucharon posiciones que ideológicamente recorrían toda la gama posible de colores del espectro político.

Finalmente hubo acuerdo. La denominada “Marcha del Silencio” fue multitudinaria y recibió un gran despliegue de los medios que no dudaron en catalogarla como “histórica” por tener origen principalmente en la universidad privada, por su mensaje de rechazo a la violencia y apoyo a las instituciones democráticas, y por el compromiso de conformar un frente estudiantil que formule soluciones y sea capaz de plantearle al país las reformas que necesita.

Esta última no iba a ser una tarea fácil. Durante los últimos doce años diferentes gobiernos habían intentado procesos de reforma vía Congreso de conformidad con el artículo 218 de la Constitución vigente (gobiernos Turbay y Betancur) o acudiendo a mecanismos extraconstitucionales como la llamada “pequeña constituyente” del presidente López. Unos y otros se estrellaron o bien en el muro de los intereses y componendas parlamentarias o bien contra la muralla de los argumentos jurídicos esgrimidos por la Corte Suprema de Justicia.

El ejemplo más reciente lo constituía el fallido intento de reforma del presidente Barco. Tras un detallado análisis realizado por su asesor, Manuel José Cepeda, de las sentencias de la Corte, en particular las de noviembre 28 de 1957, mayo 5 de 1978, julio 26 de 1984 y junio 9 de 1987, este concluyó que el procedimiento más seguro por fuera del Congreso para adelantar la reforma era la de convocar primero un referendo para derogar el artículo 13 del plebiscito de 1957 y luego realizar otro para aprobar las enmiendas constitucionales.

Se creía que la participación directa del pueblo sobre el método o el contenido de una reforma a la Constitución, además de otorgarle una mayor legitimidad, impediría que la Corte se pronunciara como quiera que ella misma, al fallar sobre una demanda a los decretos 247 y 251 que convocaron el plebiscito de 1957, había expresado.

Cuando la nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede su decisión. El acto constituyente primario es, en tal sentido, la expresión de máxima voluntad política, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior y,

por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden (Sentencia de 9 de junio de 1987).

Para llevar a cabo esta iniciativa gubernamental, se había propuesto la fecha del 13 de marzo de 1988, que coincidía con la elección de concejales, diputados y la primera de alcaldes. La fecha fue objetada por el Partido Conservador al considerar que unir ambos eventos podría interferir en los resultados locales.

Se firmó entonces el llamado “Acuerdo de la Casa de Nariño”, que convocaba a los colombianos a votar el 9 de octubre del mismo año por unas reformas que serían convenidas a través de una comisión denominada de Reajuste Institucional (CRI), integrada por cincuenta miembros designados por el Congreso.

Días después, el 4 de abril, el Consejo de Estado declaró la “suspensión provisional en prevención” del mencionado acuerdo por considerarlo un acto administrativo que establecía un procedimiento dirigido a modificar nuestra Constitución vía referendo, lo cual era inconstitucional a la luz del artículo 218 vigente. Se habló nuevamente en el país del “gobierno de los jueces” que bloqueaba los intentos de encontrarle salidas institucionales a la crisis.

Todos estos antecedentes serían analizados por los estudiantes que el 28 de agosto de 1989 en la Universidad del Rosario, luego de la marcha, se instalaron alrededor de mesas de trabajo en los salones del claustro a responderse ¿qué hacer?

Las mesas se instalaron por temas, igual a como habían funcionado el día previo a la “Marcha del Silencio”, inicialmente con la presencia entusiasta y numerosa de estudiantes de varias universidades. A ellas se vincularon activamente varios profesores rosaristas como Luis Carlos Sáchica, Guillermo Salah Zuleta y Camilo Ospina, que ayudaron a darle forma y contenido a la propuesta que más concitaba la opinión del grupo, la de convocar una asamblea nacional constituyente.

Conforme pasaron los días y llegaron los primeros exámenes, el número de estudiantes se fue reduciendo y al final solo un puñado de ellos, todos rosaristas, mantuvieron con empeño su propósito y se atrevieron a formularle una propuesta al país: **el plebiscito por el plebiscito**.

Una colecta pública entre profesores y estudiantes del Rosario logró reunir la mitad de los cuatrocientos mil pesos que costó el aviso publicado aquel domingo 22 de octubre en el diario *El Tiempo*, cuyo saldo insoluto afortunadamente para ellos, ya prescribió. El aviso, que comenzaba diciendo “Todavía podemos salvar a Colombia”, era una invitación abierta a los ciudadanos

para que firmaran una solicitud al Presidente de la República con el objetivo de que este convocara un plebiscito que registrara la opinión de la nación, entre otros temas, sobre la adopción del plebiscito y el referendo como mecanismos de reforma de la Constitución y sobre la convocatoria de una asamblea nacional constituyente que estudiara y decidiera sobre la reforma al Congreso, a la administración de justicia y al régimen de derechos y garantías sociales.

Evidente como era que ni Gobierno, ni Congreso, ni la Corte Suprema habían logrado encontrar la fórmula para destrabar la camisa de fuerza que representaba el artículo 218 y que resultaba impostergable la necesidad de dotar al Estado de herramientas eficaces para restablecer el orden público, mejorar la administración de justicia y renovar el pacto social que nos unía, se pensó que el único camino posible era el de acudir directamente al constituyente primario para que, con su firma, sumada a la de miles de colombianos más, en señal inequívoca de su voluntad, se configurara un plebiscito de hecho que le permitiera al Presidente convocar a su vez a un plebiscito formal para que se decidiera sobre el temario propuesto por los estudiantes. De allí su nombre: el plebiscito por el plebiscito.

Los días siguientes muchas personas, entre ellas representantes de organizaciones sociales, sectores políticos, sindicales o simples ciudadanos, se acercaron a la universidad para preguntar por la iniciativa o invitar a foros y reuniones convocadas para explicar su alcance.

El apoyo fue muy prometedor. Las firmas comenzaron a llegar conforme los medios de comunicación, radio, prensa y televisión, daban despliegue a la propuesta. Algunos estudiantes colocaron una mesa en el corredor de entrada al claustro para recoger la firma de sus compañeros, la cual fue luego sacada a la plazoleta, registrando interesantes controversias con los transeúntes.

No obstante el interés que habían logrado despertar, era otro el tema que concentraba la atención mayoritaria de la opinión pública. El proyecto de reforma constitucional presentado esta vez ante el Congreso por el ministro de Gobierno, César Gaviria, en un nuevo intento del gobierno Barco, avanzaba ya en segunda vuelta con una serie de modificaciones sustanciales a nuestra Carta.

Creaba la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y la elección a doble vuelta para la elección presidencial, eliminaba la obligación para el gobierno de turno de dar representación adecuada y equitativa en el ejecutivo al partido que le siguiera en votos, actualizaba la Carta en materia de derechos fundamentales y sus mecanismos de defensa, y establecía nuevos mecanismos de participación y reforma como la consulta popular, el referendo y la asamblea constitucional, entre otros.

Con el objetivo de no repetir experiencias amargas en la Corte, el Senado propuso que el texto finalmente aprobado fuera sometido a consulta el 21 de enero de 1990, lo que además le daría al proceso la legitimidad que otorga el poder constituyente. El referendo propuesto, además de preguntar por la reforma aprobada, consultaría sobre la posibilidad de implementar el voto obligatorio y sobre la creación de una circunscripción nacional especial de paz.

Esta última iniciativa daría cumplimiento a los acuerdos suscritos con el M-19, y su realización era esperada con gran expectativa. Sin embargo, el clima de esperanza que comenzaba a vivirse pronto se vería truncado por los acontecimientos venideros. El 27 de noviembre los narcoterroristas hicieron estallar en pleno vuelo un avión de Avianca con destino a Cali y ciento siete pasajeros a bordo. Tres días después, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, un grupo de parlamentarios propuso incluir en el referendo una pregunta sobre la no extradición de colombianos.

A pesar de todos los esfuerzos del Gobierno, que temía una escalada de violencia para presionar su aceptación si este tema era aprobado, la plenaria de la Cámara votó afirmativamente la propuesta. Al día siguiente un bus con quinientos kilogramos de dinamita en su interior acabó con la sede del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), sembrando más destrucción y muerte. El mensaje estaba claro y el Gobierno no tuvo más alternativa que retirar el proyecto cuando hacía su tránsito final por el Senado.

La séptima papeleta

Al comenzar 1990, el diario *El Espectador* propuso abstenerse de votar en los próximos comicios como protesta a las últimas actuaciones del Congreso. Para el 11 de marzo estaban previstas las elecciones de Senado, Cámara, Asambleas, Concejos, Alcaldes y una consulta del Partido Liberal para escoger su candidato a la Presidencia de la República.

Esta iniciativa fue discutida entre los estudiantes y profesores que impulsaban el “plebiscito por el plebiscito” y aun cuando algunos de ellos eran partidarios de seguir a *El Espectador* en su idea, la decisión final fue la de continuar con el proyecto y solicitarle al presidente Barco una audiencia para explicar la iniciativa y concitar su apoyo.

Una alternativa, planteada por Fernando Carrillo, quien siendo profesor de Hacienda Pública del Rosario había liderado el año anterior un grupo de estudio conformado por estudiantes de la Javeriana y el Rosario, con el propósito de contribuir con sus argumentos jurídicos a la constitucionalidad de los

decretos expedidos por el gobierno Barco, en respuesta al magnicidio de Galán, le daría un giro inesperado a esos planes. Su propuesta resultó verdaderamente ingeniosa y perfectamente compatible con la idea impulsada por los estudiantes.

Dado que el sistema electoral de entonces funcionaba mediante papeletas que eran depositadas por los votantes en las urnas, una por cada cargo que se iba a elegir, la iniciativa de Carrillo consistía en invitar a los ciudadanos a depositar ese día una papeleta adicional cuyo texto “voto por una asamblea nacional constituyente” serviría para expresar la voluntad de la nación, de manera directa, creando un hecho político inapelable en ejercicio de su poder constituyente.

Si bien reemplazar las firmas por votos era a todas luces conveniente por sus implicaciones jurídicas, el reto resultaba no de poca monta. A diferencia de lo ocurrido hoy en día con los tarjetones, que son entregados por el Estado en cada puesto de votación a solicitud del votante sin que esto demande complicación alguna para candidatos o electores, en ese entonces los votos, es decir, las papeletas con los nombres de los candidatos reunidos en un sobre, debían ser entregados por estos a través de sus equipos de campaña directamente a los electores antes y durante el día electoral.

Esto demandaba un esfuerzo financiero y logístico enorme para cada candidato, tanto en dinero para la impresión de millones de papeletas, como en personal para su distribución a la entrada de cada puesto de votación, esfuerzo que para el voto por la Asamblea debería ser aún mayor por tratarse de una iniciativa de carácter nacional.

Proponerles a los colombianos que depositaran ahora siete y no seis papeletas en las urnas, las cuatro para corporaciones públicas, la de alcalde, la de la consulta liberal y una por la Asamblea Constituyente, requeriría entonces de todo un andamiaje que superaba la voluntad y entusiasmo de las directivas, profesores y alumnos comprometidos con esta idea.

Sería necesario lograr el apoyo de la mayor cantidad de fuerzas posibles: Gobierno, medios de comunicación, organizaciones sociales, empresarios, Iglesia, academia, sindicatos y, con sentido práctico, hasta de la criticada clase política.

Parte de los temas por resolver era si, en primer lugar, podía depositarse un voto adicional que no estuviera previsto ese día, si este no anulaba los demás votos y qué hacer para lograr su escrutinio oficial. El artículo 137 del Código Electoral vigente disponía dos causales de anulación del voto: cuando este era ilegible y cuando aparecían en un mismo sobre dos o más votos para la misma corporación o para Presidente.

Más adelante, en el artículo 141 se establecía que el voto por persona desconocida no anulaba los demás votos. Por el contrario, como la ley ordenaba contabilizar todos los votos, el formulario de registro de votación traía una casilla especial para tal efecto.

Años atrás, en plena vigencia del Frente Nacional, Alfonso López Michelsen, líder del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), mandó a imprimir papeletas con su nombre como aspirante a la Presidencia de la República para las elecciones de 1992, en contravía del acuerdo interpartidista que establecía que para esas elecciones solo podían presentarse candidatos conservadores.

El Registrador de ese momento se opuso, el Consejo de Estado le dio la razón a López ordenando al Registrador reconocer el hecho político y, aun cuando, como estaba previsto, Guillermo León Valencia ganó las elecciones, en la casilla destinada para registrar los votos nulos fueron contabilizados seiscientos veinticinco mil seiscientos treinta votos por el candidato del MRL.

Estos antecedentes y los argumentos jurídicos contruidos a partir de las posibilidades que otorgaba el Código Electoral eran muy importantes en la estrategia de convencer, primero al Gobierno, segundo a los medios de comunicación y tercero a los políticos, de la viabilidad de la iniciativa. Su aceptación por parte del primero y su amplia difusión y apoyo por parte del segundo motivaría a todos los candidatos a respaldarla.

Ya fuere por conveniencia para no perder votos de opinión o por convicción, era importante para alcanzar una alta votación que la clase política, con toda la experiencia en estos certámenes, dispusiera de parte de sus recursos y maquinaria para imprimir votos y distribuirlos el día electoral. A menos de dos meses de elecciones, era claro que, bajo el sistema electoral vigente, solo de esa manera los estudiantes podrían garantizar que quien quisiera votar por la Asamblea tuviera a su alcance una papeleta para ejercer su derecho.

En busca de esos pronunciamientos favorables, Marcela Monroy, Camilo Ospina, Fernando Carrillo y los estudiantes congregados bajo el nombre de “Todavía Podemos Salvar a Colombia”, ahora con la presencia nuevamente de estudiantes de otras universidades, desarrollarían, al principio con resultados no muy halagadores, toda una agenda de citas, conferencias, reuniones y entrevistas con diversos sectores de la opinión pública.

El ex presidente López sostuvo inicialmente, en su entrevista con los promotores, que el artículo 218 de la Carta Nacional era el único camino posible para cambiar la Constitución; Jaime Castro, precandidato liberal, solicitó, como condición para respaldar la iniciativa e imprimir votos con su texto, un

pronunciamiento del Registrador Nacional sobre la no anulación de los demás votos sí se depositaba el de apoyo a la constituyente.

Afortunadamente el rumbo comenzó a cambiar en la medida en que los medios se interesaron por la propuesta. A comienzos de febrero registraron favorablemente la discusión que sobre el tema se generó en el Foro Ideológico del Partido Liberal ante una intervención de los estudiantes, y el día 6, el diario *El Tiempo* permite la publicación de un artículo escrito por Carrillo donde explica ampliamente la iniciativa.

Dos días después, el grupo es recibido por el presidente Barco, a quien, luego de entregar las treinta mil firmas recogidas en respaldo del llamado “plebiscito por el plebiscito”, exponen la intención de cambiar ahora las firmas por votos el próximo 11 de marzo, con el propósito de otorgarle a su gobierno la posibilidad que en el mismo sentido antes, una decisión del Consejo de Estado, le había negado. Su apoyo al papel activo de los estudiantes por buscar soluciones a los problemas del país generó un gran efecto en la opinión.

La noticia fue difundida ampliamente y a partir de allí las actividades se multiplicaron ante la cantidad creciente de llamadas, invitaciones a foros, entrevistas y la agenda con directores de medios y candidatos por desarrollar. Ese mismo mes *El Espectador*, a pesar de la reserva inicial de sus directores, decide cambiar su posición de “voto en blanco” por el apoyo al plebiscito del 11 de marzo. *El Tiempo*, que desde la “Marcha del Silencio” había seguido y apoyado con interés los pasos dados por los estudiantes, le dio a la iniciativa el más abierto respaldo recibido hasta el momento.

El 22 de febrero aparece publicado un editorial escrito por Juan Manuel Santos titulado “Por ahí puede ser la cosa”, en donde sobre la “séptima papeleta” afirma

[...] es la única que hace viable el deseo de cambio sin violar la Constitución Nacional. [...] Una manifestación popular de este tipo es precisamente lo que le daría piso a la convocatoria de una constituyente. Sería, por así decirlo, un legítimo golpe de opinión, por la sencilla razón que el derecho a votar es legítimo. Lo contrario, la expedición de un decreto por parte del gobierno para convocar al constituyente primario, se asemejaría más a un golpe de Estado.

Con sugerencias de parte de algunos, lo cierto es que veinticuatro horas después, el ex presidente López y todos los precandidatos liberales, César Gaviria, Ernesto Samper, Jaime Castro, Alberto Santofimio y William Jaramillo,

con la excepción de Hernando Durán Dussán, habían ofrecido públicamente su respaldo a la propuesta.

La preocupación aún vigente sobre la anulación o no de los votos depositados por cuenta de la inclusión en el sobre de la séptima papeleta fue resuelta finalmente por el Registrador Nacional el 27 de febrero, en el mismo sentido de la tesis defendida por los estudiantes: “(la séptima papeleta) [...] no constituye causal de anulación”.

Este concepto daría largada a la carrera final por imprimir la mayor cantidad de séptimas papeletas, distribuir las y organizar todos los aspectos de la jornada electoral. *El Tiempo* decide entonces aportar el primer millón de votos y adicionalmente sacar el texto en sus páginas para que los lectores interesados pudieran recortarlo. Los candidatos, por su parte, algunas organizaciones sociales, alcaldes, empresarios y simpatizantes, imprimen también votos y ofrecen su ayuda para el éxito de la jornada.

Organizados ya con papeletas, camisetas, calcomanías y demás elementos de publicidad, los estudiantes convierten un salón del claustro en un centro logístico a la altura de cualquier directorio político de cacique electoral. Mientras algunos atienden a los medios, los demás se distribuyen entre organizar caravanas, recibir llamadas, distribuir los votos y la publicidad, e incluso otros viajan a sus regiones de origen para impulsar la votación.

Para la primera semana de marzo el país entero parecía estar a favor de la séptima papeleta. Los ex presidentes Turbay y Pastrana, así como los jefes de la Iglesia católica, expresan su voluntad de acompañar la propuesta. Incluso, la llamada “Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar”, a la cual pertenecían las FARC, que había manifestado antes la necesidad de una asamblea constituyente para alcanzar la paz, adelantaba ahora gestiones para contactar a los estudiantes promotores de la iniciativa e invitarlos a un diálogo directo.

Por su parte, el ex presidente Carlos Lleras reafirma su respaldo, el 4 de marzo, en *El Tiempo*, diciendo al respecto: “[...] sería una especie de plebiscito que la Constitución no contempla y que de tener unos resultados tan abrumadores como se supone que sería, daría al órgano ejecutivo respaldo para imponer la creación de la constituyente, tal si como para ello lo hubiera autorizado un plebiscito”, y, por último, para terminar con el impresionante cúmulo de apoyos que se recibieron los días previos a las elecciones, en la noche del 10 de marzo, el propio presidente Barco, en discurso televisado para toda la nación, haría alusión a la “séptima papeleta” como una iniciativa con gran respaldo que podía ser votada en las urnas.

El “Voto por Colombia”, el primer plebiscito, con el cual los ciudadanos tendrían por fin después de treinta años la posibilidad de votar “sí” a una asamblea nacional constituyente, se hizo realidad para la historia aquel 11 de marzo. A pesar de que la Registraduría nunca ordenó su registro, varios jurados lo hicieron, y más de dos millones de votos a su favor alcanzaron a ser contabilizados en todo el país. Pero, más allá de la cifra, lo cierto es que el hecho político se materializó, dando al Presidente la llave que necesitaba para abrir la puerta cerrada de las reformas constitucionales.

El camino apenas comenzaba. La alegría por el resultado rápidamente dio paso a la preocupación por alcanzar un segundo plebiscito, esta vez ordenado por el Presidente en respuesta de la voluntad ya expresada y, además, contabilizado por la Registraduría, para otorgarle a este los efectos jurídicos que el primer plebiscito de hecho no pudo alcanzar.

La capacidad de trabajo y el compromiso superior con esta causa de quienes desde la Universidad del Rosario comenzaron a trabajar con este propósito serían puestos a prueba nuevamente en los acontecimientos que luego siguieron hasta hacer posible finalmente la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, pasando por la expedición de los decretos 927 y 1926 de 1990, y su aprobación por la Corte Suprema de Justicia.

Aunque necesariamente eran los actores institucionales, Gobierno, partidos políticos y los magistrados de las altas Cortes, los llamados a ser protagonistas en esta nueva etapa, cualquier recorrido por este proceso mostrará cómo la presencia de la comunidad universitaria en defensa del carácter participativo y pluralista en la convocatoria y conformación de la Asamblea fue permanente y su resultado, el que ya conocemos.

Sobre el estado de opinión

Ya de regreso a los días actuales y a juzgar por lo que se lee y escucha nuevamente sobre el poder del pueblo para cambiar nuestra Constitución, llámese constituyente primario, como antes, u opinión pública mayoritaria, como pretenden ahora, y si deben o no existir normas pétreas en nuestro ordenamiento, algunos podrán decir, como en el tango, que “veinte años no es nada”.

Y así sería de no ser por la permanente agitación que los temas constitucionales mantienen en muchas democracias de la región, incluida la nuestra. Perú en 1992, Venezuela en 1999, Bolivia en el 2006 y Ecuador en el 2007, eligieron asambleas constituyentes que introdujeron sustanciales cambios en sus estructuras fundamentales.

Para no ir tan lejos en el tiempo, en junio del 2009, Honduras sufrió una ruptura institucional al ser expulsado de su país, por la fuerza, el presidente en ejercicio, Manuel Zelaya, por cuenta de la intención de este de realizar un plebiscito que lo autorizara a colocar una cuarta urna en las elecciones generales de noviembre para elegir una asamblea constituyente, según sus detractores con el propósito de modificar el artículo de la Constitución que prohíbe la reelección.

Y es que afortunada o infortunadamente para sus respectivos pueblos todas las nuevas constituciones aprobadas en el vecindario han tenido un hilo conductor: son impulsadas decididamente por los gobiernos de turno utilizando para ello todas las herramientas y prebendas que otorga el ejercicio del poder, son impuestas cuando la opinión pública les es favorable mediante mayorías electorales bien apoyadas desde el ejecutivo y entre sus propuestas de cambio siempre está la de permitir la reelección inmediata de quien ocupa la Presidencia.

Muy diferente, como se observa en el relato de los hechos ya registrados, fue nuestro proceso constituyente hace veinte años. En este fue la sociedad civil, representada por un grupo de profesores y estudiantes, la que ante la crisis institucional convoca el apoyo de los medios de comunicación primero y luego convence al Gobierno y a los demás actores políticos y gremiales de la necesidad de encontrar un mecanismo extraconstitucional para obtener las reformas que se buscaron sin éxito por otros medios.

Allí lo que se impuso fue el ejercicio de la concertación y la sumatoria de fuerzas sin distingo de ideologías políticas, en un propósito común que no dejó vencedores ni vencidos. Lo que finalmente se obtiene es una asamblea pluralista que desarrolla una variada agenda de reformas que no favorecen a nadie en particular y que, por el contrario, otorga mayores garantías y derechos a todos los asociados.

Por esto resultan difíciles de aceptar los argumentos de quienes, a propósito de nuestra coyuntura política, insisten en comparar el ejercicio de soberanía popular que permitió, a través de la séptima papeleta, modificar nuestra Constitución con el proceso que se llevaría a cabo de ser aceptada por la Corte Constitucional la legalidad de la ley de referendo actualmente en revisión.

Como lo demuestran las experiencias ajenas, la legitimidad de una reforma no siempre es directamente proporcional al respaldo que en la opinión pueda llegar a tener o al número de votos que alcance en las urnas.

La Séptima Papeleta: la revolución de los estudiantes

Hernando Herrera Mercado¹

Nos ha convocado el señor decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, doctor Alejandro Venegas Franco, a que escribamos unas notas sobre la gestación del movimiento de la Séptima Papeleta, bajo la afortunada orientación de que estas líneas reposen en la historia y en el anecdotario de aquellos momentos, a lo cual trataremos de dar curso a continuación, pidiendo de antemano disculpas por centrar el relato en la vivencia personal, pero ello es precisamente parte del objetivo planteado.

1. Introducción. La Colombia de los ochenta: crisol de sangre y fuego

Gran parte de la historia de Colombia se encuentra entintada con los magnicidios de sus dirigentes. Ello fue más recurrente aún en la historia del siglo XX, donde se inmolaron de manera cotidiana y sistemática líderes de talla mayúscula. Sin lugar a dudas, las calendas que sirvieron de telón a dichos homicidios quedaron vitaliciamente tocadas por la siniestralidad y vindican la miserable epopeya de asesinos que agazapados, con cálculo pragmáticamente milimétrico, supieron eso sí con cobardía infinita ajusticiar a víctimas inermes.

La década de los ochenta pues se convirtió en el sumidero de una abrumadora y desafiante violencia, suma tal vez de todas, y las balas o bombas orquestadas por varios actores de la miserable refriega tuvieron como blanco, sin distingo alguno, a ciudadanos comunes y a lo más granado de una generación de conductores sociales de distintas vertientes ideológicas. Evidentemente

¹ Abogado de la Universidad del Rosario, con dedicación en los temas de contratación administrativa y comercial, las telecomunicaciones y el arbitramento. Se ha desempeñado como secretario general y privado del Ministerio de Justicia, asesor de la Asamblea Nacional Constituyente, asesor de la Comisión Especial Legislativa, presidente (E) y secretario general de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom) y conjuer de la alta Corte. En el sector privado, ha sido director del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, asesor jurídico de la empresa Bavaria S.A., coordinador de proyectos de la Corporación Excelencia y gerente del proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés). Ha ejercido la cátedra universitaria en pregrado y posgrado en las universidades Externado de Colombia, Javeriana, La Sabana, los Andes y el Rosario, esta última donde dirige dos programas de posgrado.

ninguna otra época sirvió tanto al protervo propósito de posicionar los magnicidios para frenar o intimidar la consolidación de nuevos fenómenos políticos o sociales, claras antípodas de las mafias del narcotráfico y grupos al margen de la ley que desplegaban por aquel entonces todo su poder.

De esa seguidilla de crímenes, sin querer minimizar en modo alguno otros acontecidos por esos lustros, el de Luis Carlos Galán tuvo una afectación más aguda, no solo por la alta representatividad política que lo investía, sino porque fue altamente sensibilizante en la mente colectiva en torno al repudio a la exterminación sistemática. Pero, para entender en su perspectiva por qué esa suma de homicidios y en especial el de Galán derivó en dicho fenómeno social de repulsa, habrá que anticiparse a señalar que el fin que persigue un magnicidio y sus autores va más allá de la muerte de un ser humano, ya que conlleva la aniquilación de lo que este representa y la desestabilización del orden social.

Identificado ese paradigma, habrá ahora que pasar a revelar lo que representaba Luis Carlos Galán y el mensaje más reiterativo de su discurso político que con su desaparición buscaba extinguirse. El planteamiento galanista se centró fundamentalmente en la renovación de las costumbres políticas y en la lucha contra el narcotráfico. Con todo aquello, la muerte del conductor liberal no solo fue vista como un mero asesinato, también como el intento de imponer la dictadura del miedo y el más desafiante alzamiento de la mafia.

Sin embargo, sin quererlo, ese 18 de agosto de 1989 los incautos narcotraficantes se encargaron, por supuesto involuntariamente, de trazar, o mejor aún de alterar, el curso de la historia colombiana para siempre.

2. La “Marcha del Silencio”: veinticinco mil pañuelos blancos

Para la época en la que mataron a Galán, en Soacha (Cundinamarca), yo estaba a punto de cumplir veintiún años. Esa noche asistía a una sesión vespertina de cine en el Centro Comercial Granahorrar, dejándome arrastrar por una costumbre que ya me resultaba imperiosa. La película finalizó y nos dirigimos hacia el parqueadero. Encendí el carro y oprimí el botón que daba lugar a la emisión de la radio. La ubicación del dial en la frecuente 810 de AM hizo que brotara el informe de noticias de la cadena radial Caracol.

La voz lacónica del locutor me indicó que algo grave había ocurrido. Bajo el gobierno de Virgilio Barco se emprendió una feroz ofensiva contra las bandas del narcotráfico. La respuesta de los carteles, en especial del Cartel de

Medellín, fue devastadora, múltiples atentados y la explosión de carros bomba y petardos contra blancos civiles e institucionales, que daba cuenta de un sinnúmero de víctimas.

Cuando una bomba estallaba, existía un procedimiento preestablecido socialmente. Se tornaba necesario llamar al teléfono fijo de la casa para contactar a un familiar y darle así el reporte de que todo estaba bien (es de anotar que estábamos a unos cinco años del inicio y comercialización de la telefonía celular). Antes de bajarme del vehículo, espere unos segundos para saber a ciencia cierta la identificación geográfica del posible atentado, y proceder con ello a la llamada por medio de un teléfono público –que en ese entonces eran monederos–.

El locutor amplió la información y no dio cuenta del bombazo. Entre su balbuceante voz se colaba una infausta noticia pero de otra naturaleza. “Luis Carlos Galán había sido asesinado”. Para el momento de su muerte todas las encuestas auguraban la victoria de Galán en la consulta popular del Partido Liberal, y era de anotar que en los últimos años, y como premisa política incontrovertible, cuando dicho movimiento llegaba unido a las urnas, ganaba los comicios presidenciales.

Luego de muerto Galán, esa premisa no cambió; en las elecciones presidenciales de 1990 –con amplia ventaja (más del 60% a su favor)–, César Gaviria, anterior jefe de debate en la campaña de Galán y quien fuera designado su sucesor, resultó el vencedor electoral.

Aquel 18 de agosto de 1989, luego de recibir continuamente amenazas, Galán finalmente había sido herido mortalmente en una manifestación política. Fue llevado a Bogotá al hospital de Kennedy al sur de la capital, pero las balas ya habían cifrado su muerte.

La autopsia de su cuerpo fue realizada por una médica forense, quien en el protocolo de la necropsia señaló cómo la ubicación de los orificios producto de los disparos, que era eco de las primeras versiones sobre el atentado, perforaron la parte inferior de su abdomen y superior de sus extremidades inferiores.

Como la vida de Galán, su autopsia no fue corriente. Asistieron más de las tres personas que normalmente despliegan esa tarea, ya que en principio en este tipo de labores solo participan el forense, el experto en balística y el auxiliar.

De otro lado, la diligencia no se surtió, como solía hacerse, en Medicina Legal, sino en la morgue del hospital donde falleció. Evidentemente hubiera sido imposible trasladar el cuerpo a un sitio distinto, ya que a esa hora las afueras del centro hospitalario estaban rodeadas por seguidores y admiradores que enfurecidos clamaban justicia.

Poco se recuerda, pero en ese magnicidio también falleció el concejal de Soacha Julio César Peñaloza Sánchez, quien se encontraba al lado derecho de Galán al momento del atentado y quien fue impactado de un disparo mortal en la cabeza, y además Santiago Cuervo, miembro de la escolta de Galán, tercero en recibir los impactos de bala y quien habría de morir días después.

Oída la noticia, entré en retrospectiva mientras una sensación que mezclaba el dolor y la ira me invadió de cuerpo entero. El carro seguía encendido y sembrado en el parqueadero, inmóvil por cuenta del desasosiego que nos embargaba. La memoria me remitió a aquella noche de diciembre de 1986, momento para el cual me graduaba como bachiller del colegio Liceo de Cervantes.

Aquella noche, casi tres años antes a esa otra, cuando en la celebración de la culminación de estudios escolares, asistía entre los familiares e invitados Luis Carlos Galán. Era serio, sereno y no proyectaba ambición. Recordaba que al día siguiente al grado, mientras destapaba los presentes de rigor para el ya bachiller, me dirigí hacia el de Galán. Era una compilación en tres tomos sobre la historia de Colombia. Aún guardo esos libros, con la nota dejada en la primera hoja del tomo inicial que reza: “Los pueblos que no conocen su historia están condenados a repetirla”.

Pensé, qué ironía, la mano que había suscrito ese recordatorio yacía ahora inerte. El recuerdo fue una vez más interrumpido por la voz del estupearo periodista radial, quien ahora se centraba en la descripción del sitio del atentado. Soacha es un municipio de Cundinamarca (Colombia), de la cual hace parte también el municipio de Sibaté. Es el más poblado del departamento¹ y su área urbana está unida a Bogotá.

Precisamente por dicha vecindad, en 1950 bajo la dictadura militar se elaboró en los feudos de ese municipio otra importante obra, la construcción de la Represa del Muña, proyecto capital para la generación de energía eléctrica. Pero también habla la leyenda precolonial que, viendo estas tierras inundadas por Chibchacum, Bochica tomó un bastón mágico y rompió una gran roca, con lo cual creó unas cataratas y desecó la sabana de Bogotá, formando el Salto del Tequendama.

Ahora paradójicamente y por cuenta del vil asesinato, la historia moderna agregaba otro capítulo a la existencia de este municipio, que a partir de ese momento se entrelazaba por siempre con la impronta galanista. Un hecho menor da cuenta de ello, el estadio y la plaza de Soacha hoy llevan el nombre del inolado caudillo.

De los datos geográficos sobre la mencionada localidad, la noticia radial saltó a las declaraciones de líderes políticos que se solidarizaban con la familia

de la víctima, sus seguidores, y en general daban su pésame a todo el pueblo colombiano. De todas ellas preciso por memoria auditiva la del ex presidente Misael Pastrana Borrero –conservador–, y en cuyo gobierno Galán se desempeñó como ministro de Educación. Anotaba Pastrana esa noche de anarquía: “La muerte de Galán no solo representa un golpe contra el presente sino también contra el futuro”.

La radio siguió transmitiendo ininterrumpidamente toda esa larga noche. Y la televisión mostró en decenas de ocasiones esas imágenes que registraban los traqueteos de las ametralladoras homicidas, el revuelo tras los cuerpos que caían baleados en la tarima, el desespero de los escoltas que cargaban a Galán de pies y manos tratándolo de ingresar al carro para poder conducirlo al centro asistencial más cercano. Ese carro entre azul y negro, que, como esa noche, fue oscuro.

El sepelio fue el domingo siguiente a esos crudos acontecimientos. La cara apesadumbrada de los hijos de Galán, para la época unos niños, y la mirada perdida de su viuda contagiaron a todo un país que clamaba justicia, no venganza. El ataúd fue acompañado de centenares de seguidores que empuñaban banderas que exhibían el rostro en degradé de su líder, producto de su última campaña presidencial, junto con su frase de eslogan: “Galán: el presidente que Colombia necesita”.

El luto también se hizo presente muy rápidamente, supongo que por los directivos de la campaña de Galán, en sus vallas publicitarias, por lo menos las que se exhibían en las diferentes calles bogotanas, que pasaron a lucir una banda transversal negra, y ahora manifestaban: “Galán: el presidente que Colombia necesitaba”.

Horas antes de las honras fúnebres, el cadáver de Galán había sido expuesto en cámara ardiente en el Capitolio Nacional. Miles de personas se agolparon para verlo por última vez, en una procesión continua y variopinta. Ahí estaba corporalmente inerme pero en tránsito de símbolo. La cabeza intacta, ya que habría de exponer el informe de balística que esa zona no había sido afectada y en esa medida, por respeto y por la citada ausencia de lesiones, la autopsia no había recaído sobre ella.

Acostado sobre el féretro, Galán reposaba sereno. Vi muchas personas pasando con los ojos cerrados antes de llegar su turno de caminar en frente, contentándose con simplemente tocar la madera recipientiaria. Tal vez preferían no borrar la imagen de ese Galán combativo. Como anotó recientemente el ex presidente César Gaviria, con ocasión de la conmemoración de los veinte años del magnicidio, en escrito publicado en un periódico capitalino:

La gente recuerda a Galán el fiscalizador, el crítico, el opositor, el irreverente y el temerario. Recuerda su franqueza, su altivez, su coraje, su atrevimiento sin límites. Y al mismo tiempo lo recuerda por su solvencia moral, su rebeldía republicana; por su vocación de servicio; por su lucha política para lograr la transformación de una realidad injusta; por su creencia en el relevo generacional; por su fe y optimismo en el futuro de Colombia.

El lunes siguiente al asesinato inició bajo la bruma de una clásica madrugada de Bogotá. Para el momento cursábamos tercer año de la carrera de derecho en la Universidad del Rosario. Llegué a la universidad a las 6:50 a.m. Cuatro meses antes a esa fecha había sido elegido mediante votación popular de los estudiantes de la Facultad vicepresidente del Consejo Estudiantil.

Era por cierto la primera vez que tal escogencia se surtía por dicho sistema, ya que, con anterioridad, la designación de los directivos de la organización estudiantil se realizaba de forma interna. Por la conciencia de esta responsabilidad, el fin de semana que acababa de transcurrir comentamos telefónicamente con varias personas del Consejo sobre la necesidad de pronunciarnos públicamente y realizar algún tipo de acción que evidenciara nuestro repudio.

Varios consejos estudiantiles de otras universidades estaban en lo mismo, organizarse para escalonar la voz de rechazo. Por ello fue fácil convocar a una reunión esa misma noche con otros líderes juveniles, y en especial provenientes de varias facultades de derecho, con la finalidad de unir esfuerzos y analizar la mejor forma de pronunciarnos. La primera reunión se hizo en un apartamento en la esquina de la carrera 11 con calle 78. Asistieron estudiantes de las universidades Externado, Andes, Javeriana, Sergio Arboleda y otras más.

El plan de acción se concertó luego de varias horas de discusión en la que se evaluaron varias alternativas. Al final, triunfó la que a la postre resultaría más efectiva y resonante. Se convocaría a todo el estudiantado universitario para una marcha que se surtiría exactamente ocho días después del asesinato, exactamente el 25 de agosto de 1989. Se coincidió también en que la movilización debía tener una representatividad absoluta, por lo que era indispensable contar con las universidades públicas. Y a fe que se hicieron presentes, no obstante que con mucha razón anotó uno de sus líderes: “Marcharemos, pero ¿dónde estaban ustedes cuando mataron a Pardo Leal?”.

La pregunta estaba fundada en que en los años anteriores prácticamente se había extinguido violentamente a la Unión Patriótica (UP), un partido político de tendencia de izquierda radical, fundado en 1985 en un proceso de paz que adelantó la guerrilla de las FARC con el gobierno de Belisario Betancur, y que

había sido víctima del aniquilamiento de dos candidatos presidenciales, ocho congresistas, trece diputados, setenta concejales, once alcaldes y centenares de sus militantes, a manos principalmente de la conjunción de grupos paramilitares y narcotraficantes.

Jaime Pardo Leal había sido candidato presidencial en las elecciones de 1986, y llegó a obtener el 4,6% de la votación, alcanzando el tercer lugar en dichos comicios. Fue asesinado casi justamente dos años antes que Galán, el 12 de octubre de 1987. Como Galán, también ajusticiado en un municipio de Cundinamarca, La Mesa, y como Galán, Pardo Leal denunció las alianzas de la clase política con el narcotráfico.

Para todos, a la postre imberbes jóvenes, era la primera vez que participaríamos en una marcha y por eso demoró convenir el plan de movilización. Puntos en principio que se suponen menores acapararon gran parte de la deliberación. Aunque no fue expedito, el deseo de que imperara el consenso capitalizó la discusión y por ello en menos de ocho días los estudiantes pudimos reaccionar de forma contundente.

La mañana de la marcha estaba vestida de un pálido gris por donde se filtraban haces de una tenue luz metálica. Agosto era un mes que se caracterizaba por las lluvias, pero ni siquiera la peor de las tormentas habría de frenar la resolución del estudiantado. Los marchantes salimos a la plazoleta continua a la universidad –conocida como la Plazoleta del Rosario–, y ahí pudieron albergarse fácilmente decenas de alumnos que empuñaban el tricolor de las banderas de Colombia y otras tantas de color blanco que exhibían en el centro la cruz de Calatrava –símbolo por excelencia del Rosario–. Otros agarraban de lado a lado y firmemente pasacalles con múltiples mensajes.

El plan de movilización se ponía en marcha. El Rosario debía esperar en la avenida Jiménez a los estudiantes de la Universidad de los Andes, Externado, La Gran Colombia y otras más. De ahí partiríamos recorriendo la 7ª hasta la 26, donde a su vez estarían ya los javerianos y la Universidad Distrital. Luego avanzando sobre la 26 se incorporaría la Universidad Nacional. Todo estaba conjurado. Los cálculos más optimistas estaban siendo grandemente superados. Los medios de comunicación daban cuenta de veinticinco mil estudiantes presentes y en total silencio.

A diferencia de otras convocatorias sociales de esa especie, esa movilización no estuvo caracterizada por arengas o cánticos. Nada más diciente para ahogar el ruido de las balas que un incólume silencio. Así se dejó claro que esa era la última vez que nos quedaríamos callados. De ahí que esa marcha habría de ser conocida como la “Marcha del Silencio”.

La movilización culminó con una ofrenda floral en el Cementerio Central dejada en el sepulcro de Galán, y sitio donde apenas hasta hace poco reposaban sus restos. A los directivos de los consejos estudiantiles se nos confirió la misión de llevar hasta su tumba unos arreglos florales y previamente decidimos que mediante el sistema de sorteo se le delegara a uno de nosotros la misión de leer un comunicado.

Dicho privilegio le correspondió a la Universidad Externado. Tal comunicado era el fruto de horas de discusión. Su lectura tomó un poco más de un cuarto de hora, y desde ese mero punto de vista no le hacía justicia al tiempo empleado para elaborarlo, depurarlo y finiquitarlo. Pero en realidad lo sobresaliente no era este aspecto, sino que era prueba mayúscula del pluralismo. Cada palabra, cada frase, había pasado bajo el tamiz de la anuencia y la concordia de los improvisados redactores de turno, para la época un puñado de personas que apenas si sobrepasaban los veinte años.

3. El nacimiento del movimiento “Todavía Podemos Salvar a Colombia”

Seis años atrás Galán había protagonizado la histórica rebeldía que lo catapultó como la figura más promisoría del país en el final del siglo pasado, amén de que le costó el triunfo en las elecciones presidenciales al ex mandatario Alfonso López Michelsen, quien aspiraba a la reelección luego de ocupar la máxima jefatura del país entre 1974 y 1978.

Ese momento también había marcado la ruptura de Galán con su anterior partido. El denominado Nuevo Liberalismo bajo su guía se oponía radicalmente a las costumbres del oficialismo liberal, entre las que estaban precisamente los clandestinos pero evidentes vínculos de algunos de sus dirigentes con los capos del narcotráfico.

Galán se habría de mantener disidente por más de un lustro, hasta que un previo acuerdo entre las dos facciones liberales, el oficialismo, cuya jefatura estaba en cabeza del ex presidente Julio César Turbay, y el Nuevo Liberalismo, bajo la batuta de Galán, permitió su reingreso al Partido Liberal, con el compromiso de las jerarquías de esa colectividad de acoger el mecanismo inédito de una consulta popular para la selección del candidato que se postularía a las elecciones presidenciales de mayo de 1990. Instrumento este de selección distinto al tradicionalmente previsto, según el cual los candidatos presidenciales eran ungidos por convenciones cerradas mediante el sistema de aclamación.

Galán pensaba que apelando a la modernización de los partidos, a un mayor énfasis de su democratización interna y a la posibilidad de fortalecer el llamado “voto de opinión”, se originaría una ruptura con las bien arraigadas castas políticas de las regiones, donde imperaba el nepotismo y las votaciones fruto de “clientelas” organizadas que impedían la más mínima posibilidad de que nuevos actores participaran en la actividad política.

Este tipo de planteamientos lo mutó en el abanderado de la renovación de la política, elemento que se constituiría en parte de su legado y explicación básica de porqué las nuevas generaciones interpretaron que su muerte a mano de los violentos representaba el aniquilamiento de una necesaria revolución política.

La reunificación liberal no resultó fácil, el proceso tardó más de un año en concretarse antes de ser sometido a aprobación en la Convención Liberal de Cartagena de 1988. Muy conocidas son precisamente las palabras con las que Galán se dirigiera a los asistentes en la clausura de dicho evento: “Nos reintegramos al partido liberal, en virtud de un acuerdo de igual a igual, un acuerdo en torno de compromisos y criterios a través de los cuales, con los demás liberales de Colombia, le vamos a dar una salida feliz a nuestra patria después de estos años de crisis y tragedia. Compañeros: el viaje continúa, con la misma brújula, el mismo destino y en una nave más grande”.

Con posterioridad, una nueva Convención Liberal del año siguiente, víspera del asesinato de Galán, y celebrada en Bogotá el 22 de julio, ratificó la consulta popular para la designación del candidato presidencial del liberalismo. Fue en esa convención donde manifestó en palabras que le merecieron el aplauso unánime: “No reconozco enemigos dentro del Partido Liberal. Los únicos enemigos son los que utilizan el terror y la violencia para acallar el pueblo colombiano o intimidarlo, o para asesinarle a sus más importantes protagonistas”.

Pero si Galán no se obsesionaba con sus enemigos, los enemigos de Galán sí se obsesionaban con él y su extinción. Era parte de su cruel agenda. La mafia e incluso ciertos sectores podridos del Partido Liberal no podían arriesgarse a que tan decidido adalid en la lucha contra el narcotráfico y sus secuelas llegaría a la presidencia, y más aún un capo que había desafiado toda la institucionalidad para corromperla o masacrarla, como lo era Pablo Escobar, cuyo principal lema era *plata o plomo*.

Escobar era la cabeza visible del llamado Cartel de Medellín, una despiadada organización delictiva dedicada principalmente al tráfico de cocaína. Su principal base de operaciones tuvo lugar en la capital del departamento de Antioquia y se consideraba que a finales de la década de los ochenta esa organización llegó a contar con más de dos mil hombres solo en su aparato

militar. Al Cartel de Medellín se le acusa de más de cuatro mil asesinatos, entre cuyas víctimas se encuentran jueces, fiscales, policías, periodistas, políticos y población civil en general.

A Escobar también se le atribuye el origen del “narcoterrorismo”, fenómeno en virtud del cual se perseguía aterrorizar a la ciudadanía y debilitar el orden público por medio del estallido de enormes cantidades de bombas que causaron centenares de víctimas mortales sin importar su condición económica o social.

Una dimensión que mide el tamaño de enemigo que tenía a Galán bajo el acecho surge de simplemente indicar que en 1987 la revista *Forbes* calculaba la fortuna de Escobar en siete mil millones de dólares y, según informes de inteligencia, movía el 80% de la cocaína que se consumía en los Estados Unidos.

Evidenciado lo que representaba Galán, era claro que su asesinato se tuviera como una afrenta directa a la renovación política y, como se decía anteriormente, como el intento de imponer la dictadura del miedo entronizando a la mafia como un poder real y destabilizador.

Los jóvenes de la época nos percatábamos de que nuestro futuro estaba comprometido, de alguna forma intuíamos que la muerte de Galán era un hecho desafiante ante todo para las nuevas generaciones, siempre anhelantes de cambios. Había pues que retomar las banderas de un profundo cambio institucional con el ánimo de transformar las instituciones para hacerlas más legítimas y participativas, pero el convidado a dicha misión, se pensaba, no podía ser un actor “contaminado”.

Ese cambio también debía tener la identidad de significativo y no simplemente un giro menor, toda vez que comprometía no solo el deseo de remozar la organización estatal, sino su subsistencia misma. La reflexión de los jóvenes de la época era que solo a partir de la suscripción de un nuevo “pacto social” que aglutinara a la colectividad hacia un objetivo que se antojaba plural podríamos hacer frente a los desafueros de una clase política en barrena y una mafia envilecida y sanguinaria.

También se percibía que la anterior constitución colombiana, esto es, la de 1886, apéndice permanente del estado de sitio que durante décadas imperó en el país, se sentía remota y caduca como acto de refrendación de unión nacional. Por demás, su modalidad de cuerpo constitucional rígido, que imposibilitaba su modificación de forma fluida, en virtud de que solo admitía su reforma con el lleno de ciertos y engorrosos requisitos, la proyectaba sacramental y lejana.

Prueba de ello es que el artículo 218 de tal Constitución señalaba una excluyente vía de reforma: “La Constitución, salvo lo que en materia de

votación ella dispone en otros artículos, solo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias...”. En complemento, el artículo 13 del plebiscito de 1957 dictaba: “En adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución”.

Precisamente la Constitución de 1886 se originó como antípoda del federalismo y supuso en principio una especie de aclimatación al nuevo régimen mediante el fortalecimiento del poder central y la disminución de la participación ciudadana en la toma de decisiones –la excepción a este devenir fue la introducción en 1985 de la elección popular de alcaldes–.

Mientras, a pesar de la aguerida lucha contra el narcotráfico del gobierno de turno encabezado por el ex presidente Virgilio Barco, el narcotráfico yacía glorioso, desmesurado, cruento y con la suficiente capacidad de asestar demoledores golpes a la democracia. La muerte de Galán era ni más ni menos que la prueba fehaciente de ello.

En resumen, lo que estaba en peligro no era solo el Estado, era la nación toda. Así se percibió por parte de los estudiantes y, a renglón seguido de la marcha, se pensó en la permanencia de la participación estudiantil mediante la creación de una organización visible y con la misión de lograr una gran convocatoria ciudadana para ofrecer soluciones al crítico momento que pasaba Colombia.

En el mundo, al igual que lo sería en Colombia, ese preciso año de 1989 la historia lo registraría como un año-década, en virtud de la cantidad monumental de cambios que se experimentaron y, en particular, los generados por la reivindicación de movimientos sociales juveniles. En China, por ejemplo, cientos de estudiantes se alzaron en la Plaza Tian'anmen contra la política oficial y el comportamiento de sus dirigentes, aunque desafortunadamente su revuelta terminó en tragedia.

En Rumania, el dictador comunista Nicolae Ceausescu era depuesto luego de que intentara reprimir los levantamientos ciudadanos que exigían la llegada de la democracia luego de años de totalitarismo. Fue además el año que cayó el mítico Muro de Berlín, construcción que se convirtió en parte de las fronteras interalemanas desde el 13 de agosto de 1961 hasta el 9 de noviembre de ese año, separando a la República Federal Alemana de la República Democrática Alemana.

Tal hecho no implicaba simplemente la demolición de la obra que se extendía por cuarenta y cinco kilómetros que dividían la ciudad de Berlín en dos, evidenciaba certeramente la finalización de la Guerra Fría.

Indudablemente los estudiantes de la generación de finales de los ochenta teníamos registrada todas esas imágenes en la retina. Cómo no sentirse, globalmente hablando, en la misma ruta. Las fechas casaban los hechos haciéndolos hermanos. Cómo olvidar aquella foto de la protesta de Tian'anmen ganadora del World Press Photo de su versión de ese año, en la cual se muestra a un joven opositor parado en medio de una avenida deteniendo a un tanque que circulaba por esta. Esos eran los espejos en los que una persona de veinte años podía verse por esos días.

Los estudiantes de la Universidad del Rosario nos reunimos en sesiones permanentes para convenir la mejor forma de canalizar esos ideales de cambio. Las reuniones, que en principio solo comprometían a los miembros del Consejo Estudiantil, desbordaron cualquier expectativa y la convocatoria comprometió por igual a alumnos de diversas facultades y años o semestre de la respectiva carrera.

La Facultad de Jurisprudencia, al amparo de que a los abogados se nos achaca, a veces con razón, cierta tendencia al activismo político, tomamos el liderazgo del asunto. Las directivas de la Universidad, en especial la decana de la época, Marcela Monroy, coadyuvaron las iniciativas e incluso dispusieron de un salón de operaciones con la finalidad de que pudiéramos tener un espacio de reunión con habilitación de líneas telefónicas. Ese sitio se encuentra al costado izquierdo de la boca túnel por donde se ingresa al denominado claustro, que en la actualidad corresponde al área de registro y recepción de personas.

El movimiento “Todavía Podemos Salvar a Colombia” era entonces el esfuerzo estudiantil para hacerle planteamientos al país de cómo enfrentar los grandes desafíos que lo aquejaban. Tendría como símbolo una bandera de Colombia, a la cual se había añadido en el centro un círculo blanco en el cual rezaba el nombre del movimiento rodeando la figura. La idea no era original, era una fiel copia de lo acontecido en Rumania, donde los estudiantes habían arrancado de la bandera de ese país el escudo comunista de su franja central.

El movimiento fundó su acción en una conocida declaración en la cual, entre otros, se resaltan los siguientes aspectos:

- La depuración de los partidos políticos.
- El rechazo a todo tipo de violencia, cualquiera que fuese la ideología o interés que pretenda justificarla.
- El apoyo a las instituciones democráticas en su lucha contra todas aquellas fuerzas que intentan desestabilizarlas.

Pero por sobre todo cada vez más dentro de los estudiantes tomaba fuerza la necesidad de reformar la Constitución con la finalidad de redefinir la identidad nacional, depurar el régimen político, fortalecer las instituciones y acercar al ciudadano común a la toma de las decisiones colectivas. Surgió entonces la propuesta de un plebiscito para convocar una asamblea constituyente que buscara una salida a la crisis institucional.

El gobierno de Barco hizo eco del estudiantado y en diciembre de 1989 propuso convocar a un “Referendo extraordinario por la paz y la democracia”, durante el trámite de la reforma constitucional proyectada para el 21 de enero de 1990, lo que serviría también para consolidar los acuerdos de paz con la guerrilla del Movimiento 19 de Abril (M-19) que acababa de desmovilizarse.

Sin embargo, ante la perspectiva de que el narcotráfico presionara violentamente la inclusión de una pregunta dirigida al pueblo para que se pronunciara también sobre la continuidad de la extradición de los capos a los Estados Unidos, hizo que el proyecto debiera ser retirado en su totalidad.

No obstante los estudiantes seguimos adelante. Desde el Rosario se propuso la recolección de firmas para darle piso a la iniciativa de reforma constitucional. Así se hizo y las firmas fueron protocolariamente entregadas al Presidente para legitimar la iniciativa. Pero aún no era suficiente y mucho menos cuando existía el escollo de que para ese entonces la imperante Constitución de 1886 restringía la modificación constitucional a la exclusiva vía del trámite congresional.

4. La Séptima Papeleta: “El legado de una generación”

Acaba de iniciar el nuevo año lectivo. Ciertamente 1990 será un año que la historia de los movimientos estudiantiles en Colombia habrá de resaltar con letras mayúsculas, como, por ejemplo, los acaecidos en la década de los setenta, donde la población estudiantil de la educación media y superior colombiana confrontaba con el esquema de alternancia del poder denominado Frente Nacional, o el que emergió luego de la llegada de Rojas Pinilla al poder y que condujo a la creación de la Federación Universitaria Colombiana (FUC) y después a la Unión Nacional de Estudiantes Colombianos (UNEC), cuya participación fue definitiva en la caída de la dictadura.

Sin embargo el escollo de la rigidez constitucional que solo habilitaba a la reforma vía congreso, y a sabiendas de que uno de los principales damnificados de una eventual modificación era la clase política tradicional, obligaba a tener que apelar a la sociedad civil para impulsar el cambio. Ese planteamiento fue el

origen de la Séptima Papeleta, cuyo nombre se derivaba de depositar un voto adicional en las elecciones parlamentarias y municipales de 1990, permitiendo a la ciudadanía pronunciarse en favor o en contra de la convocatoria de una asamblea constituyente. El autor de dicha idea fue el ex ministro Fernando Carrillo Flores. Carrillo era profesor de varias facultades de derecho, incluida la de la Universidad del Rosario, donde impartía la cátedra de Hacienda Pública.

La memoria relata precisamente que, al comenzar el año de 1990 y con ello las clases académicas, tuvimos una reunión en una de las aulas del denominado claustro que alberga a la universidad desde los tiempos de su fundación. Dentro de esos muros el profesor Carrillo expuso su tesis.

Nuevamente la historia colombiana volvía a depositar en ese hito arquitectónico construido en la época de la Colonia bajo el estilo escolar del siglo XVII su destino. No pues por casualidad de antaño al Rosario se le ha denominado como “La Cuna de la República”, ya que desde ese claustro se formularon y llevaron a cabo los ideales independentistas.

Así la idea de la Séptima Papeleta fue tomando fuerza. Los pasos siguientes del movimiento estudiantil estuvieron dirigidos a ambientar y poder multiplicarla por otros sectores sociales. La frenética agenda de aquel entonces se dirigió a visitar a líderes políticos, medios de comunicación, actores sociales, con lo cual se comprometió de tal forma a la institucionalidad que prácticamente todos los candidatos presidenciales coadyuvaron al nuevo giro. El que también la propuesta fuera ventilada públicamente y promocionada por un actor imparcial, como lo éramos los estudiantes, llevó a que la sociedad civil acogiera la iniciativa sin reservas.

El 11 de marzo de 1990, la Séptima Papeleta fue acogida por algo más de dos millones de votos que informalmente fueron escrutados, lo que creó una situación de facto que indujo a que el gobierno Barco, mediante el Decreto 927 de 1990, facultara a la organización electoral para contabilizar los votos que se depositaran en las elecciones presidenciales del 27 de mayo con el fin de expresar apoyo o rechazo a la posibilidad de convocar una asamblea encargada de reformar la Constitución. En esta ocasión también el apoyo a la convocatoria de una asamblea constituyente fue abrumador, lo que comprometía al presidente electo a impulsarla.

El 11 de marzo de 1990 los estudiantes, totalmente neófitos en la materia, nos repartimos la tarea de concurrir a los diferentes puestos de votación, llevando cajas con la denominada séptima papeleta con la idea de entregársela a los electores. La respuesta de la ciudadanía fue abrumadora, la campaña mediática que habíamos emprendido semanas antes a nivel televisivo y radial,

resultó totalmente eficaz. Cientos de personas tomaban la papeleta y procedían a introducirla en la urna. En mi caso personal, me correspondió, junto con otros compañeros rosaristas, surtir la tarea de reparto de la papeleta en la localidad de Suba.

Esa papeleta que precisamente se había convertido en símbolo de tesón, de sueños, de renovación, y cuya impresión fue posible gracias a permanentes colectas recaudadas en las universidades de Bogotá y las localizadas a nivel regional encargadas de replicar el proyecto constituyente. Por eso y a diferencia de otro tipo de procesos a los que pretende homologarse, esta fue una propuesta que surgió desde la sociedad civil, no comprometió intereses en beneficio de una parte de la sociedad o de determinado individuo. De esta forma se abrió la brecha para la consolidación de una inclusión más directa y activa de la colectividad en el proceso de democratización y modernización institucional.

Posesionado como presidente el liberal César Gaviria Trujillo, en virtud del ejercicio de las facultades de estado de sitio, expidió el Decreto 1926 de 1990, por el cual se fijaba el temario sobre que debía versar la reforma de la Constitución, y se convocó a los colombianos para que el 9 de diciembre de 1990 eligieran a los miembros de dicha asamblea.

En control judicial constitucional de este decreto por parte de la Corte Suprema de Justicia –quien entonces tenía a cargo el control constitucional–, esta corporación, mediante sentencia de octubre 9 de 1990, dispuso que la Asamblea Constituyente, como órgano habilitado para ejercer el poder constituyente, no tenía límite en sus competencias y declaró la inexequibilidad del decreto en cuanto que, al fijarle temario a la Asamblea, le restringía sus atribuciones. Con ello, la constituyente quedó plenamente facultada para reformar el texto constitucional en su totalidad.

Ese diciembre se procedió entonces a elegir setenta delegados por circunscripción nacional y dos indígenas, quienes ocuparon curules de circunscripción especial. Como anécdota habrá que agregar que fue la primera elección por tarjetón y el primer ejercicio electoral en que, además de los partidos políticos, participaron movimientos cívicos, de estudiantes, ex guerrilleros reinsertados, etcétera.

La Asamblea se reunió entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, y allí también se estrenó una novedosa forma de conducción por medio de la designación de tres copresidentes integrantes de las tres primeras fuerzas que habían obtenido la más alta votación.

El movimiento estudiantil lanzó en tan históricos comicios su propia lista. Se había acordado que ella estuviera encabezada por Fernando Carrillo y

que los renglones siguientes estuvieran compuestos de forma alternada entre estudiantes de las universidades participantes que lideraron la iniciativa. Al Rosario le correspondió el segundo escaño y como presidente del Consejo Estudiantil tomé la decisión de que dicha elección se surtiera mediante el voto de los estudiantes y en un proceso de inscripción libre para que cualquier alumno pudiera participar.

Mi interés era que la convocatoria fuera abierta y que en ella participaran candidatos de excelsas condiciones académicas y personales. Además, para legitimar aún más el proceso, convencí a los directivos del Consejo Estudiantil de no presentarse a esa consulta, para evitar concentrar en una misma persona la representación de los estudiantes.

Recuerdo que mientras subía las escaleras principales de piedra que conducen hacia el célebre ideograma θ que el prócer Francisco José de Caldas trazó con carbón mientras era conducido al cadalso durante la Reconquista Española y símbolo al que se le atribuye el significado poético de “Oh larga y negra partida”, me encontré con el alumno Juan Carlos Cortés, quien había recientemente obtenido el premio de oratoria, y me pareció conveniente que una persona de su consagración participara en la elección estudiantil. Así fue, Cortés resultó victorioso y pasó a integrar la lista del movimiento, lista que por cierto obtuvo un escaño en la Asamblea Constituyente.

Previo a la constituyente, el movimiento estudiantil, ya en ese entonces conocido como Séptima Papeleta –tal y como se le conoce hoy en día–, participó activamente en unas mesas preparatorias sobre el temario por evacuar, que el gobierno recién electo había instalado con la finalidad de recaudar propuestas de los ciudadanos.

Sin lugar a dudas, la intervención de los estudiantes más que determinante fue imprescindible en la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y en la expedición de la Constitución Política de Colombia 1991, en la cual la participación ciudadana, el respeto por los derechos fundamentales y la consolidación de la tradición democrática de Colombia ganaron espacios, por no citar el rediseño institucional y la modernización estatal.

Algunos cuestionan que tal Carta Política resulta extensa y anacrónica. Independientemente de la técnica constitucional, otros anotaremos que la consensualidad de la que ella es hija implicó ni más ni menos que la refundación contractualista del país.

Mi historia personal con tan gigantesco cambio institucional no finalizó con la expedición de la nueva Constitución, tuve la privilegiada ocasión de trabajar ad honorem en el seno de la Asamblea, luego de hacer parte del grupo de

asesores que, junto con los comisionados designados por las bancadas de las fuerzas participantes en la constituyente, integraron la Comisión Especial Legislativa –órgano encargado de reglamentar gran parte del texto constitucional–, y de trabajar en el Ministerio de Justicia, precisamente en la implementación institucional de la reforma constitucional.

20 años de la revolución ciudadana Una revolución en derecho y al derecho. De vasallos a ciudadanos

Óscar Ortiz González

En medio de las bombas del narcoterrorismo, de las ametralladoras de los violentos extremistas que invocaban la injusticia social o la inseguridad para someternos a sus designios, de la corrupción de una predominante maquinaria política clientelista, de la apatía y de la falta de imaginación para proponer soluciones por parte de organizaciones de la sociedad, veinticinco mil estudiantes decidimos anunciar el 25 de agosto de 1989 en el Cementerio Central que no nos volveríamos a quedar callados.

Eso juró nuestra generación en la “Marcha del Silencio”, rodeados por una algarabía adolorida y pesimista, ocho días después del magnicidio de Luis Carlos Galán. La detestable realidad nos arrojaba a la cara el asesinato de campesinos, sindicalistas, soldados, jueces, periodistas, alcaldes, líderes, y la extinción de toda señal de esperanza. Sin embargo, decidimos cumplir con la obligación ética de pensar y actuar por lo colectivo **para siempre**, así como asumir y ejercer nuestro poder ciudadano en el corto plazo.

En mesas de trabajo diarias en la Universidad del Rosario –con el respaldo del rector Roberto Arias Pérez, de la decana Marcela Monroy y del vicedecano Camilo Ospina–, sin prisa y sin pausa, sin esperar que hubiera quórum, durante dos meses construimos colectivamente un diagnóstico y una propuesta.

El problema, en nuestro criterio, era una crisis de legitimidad provocada por el divorcio entre la realidad y la institucionalidad, generado por la exclusión y por la imposición que caracterizaron las constituciones del siglo XIX, expedidas después de victorias militares o políticas.

Ese divorcio inicial fue agravado por las mayorías parlamentarias que escasamente representaban sus propios intereses, monopolizaban la política para los partidos y mantenían a los ciudadanos en calidad de vasallos, que en lugar de gozar de derechos rogaban favores y, muchas veces, se automarginaban de lo público al conceder a los políticos mediocres un poder que ni tenían, ni merecían.

En esas circunstancias el desafío era, ni más ni menos, toda una batalla por la legitimidad a la que todos deberían estar invitados para que nadie se quedara por fuera. Por lo tanto, la solución consistía en la creación de un

espacio al que acudieran delegatarios de toda la realidad nacional que no cabía en el Capitolio.

Ese espacio era una asamblea nacional constituyente, concebida como el punto de partida de un proceso de creación colectiva y permanente, de un libreto protagonizado por el ciudadano para inaugurar una nueva manera de ser de la política colombiana, una cultura democrática y un sistema político que no se volviera a bloquear, ni a crear muros de Berlín para impedir la expresión de la voluntad de los asociados, cuando la capacidad de representación no fuera suficiente o se generaran conflictos entre las ramas del poder público.

El más novedoso de nuestros aportes fue el camino para llegar a ella: la voluntad del pueblo. Era, según nuestro análisis, el único actor capaz de superar la desconfianza, las dificultades jurídicas y las barreras políticas. Pero, además, sociológica e históricamente lo deseable era que el proceso fuera también una ocasión para desatar un precedente real, no simplemente teórico o de ficción que refundara la nación por la acción ciudadana.

Obrando con coherencia, el pueblo se autoconvocó por iniciativa de nosotros, un grupo de estudiantes, para ordenar soberanamente la realización de la constituyente, mediante la estrategia que denominamos “el plebiscito para el plebiscito”, porque planteaba dos pronunciamientos ciudadanos consecutivos y contundentes para abrir el camino y alcanzar nuestro propósito.

Por ello, en su momento, no aceptamos la insinuación del ex presidente López para que postergáramos el llamado a las elecciones presidenciales.

Ese mandato se expresó primero con miles de firmas recogidas desde octubre y que entregamos al presidente Barco en febrero de 1990, el mismo día en el que a la salida de la Casa de Nariño le propusimos a los ciudadanos que en vez de seguir remitiendo a nuestro apartado aéreo su respaldo, incluyeran un papel adicional, un “Voto por Colombia” con el “sí a la constituyente” en las elecciones del 11 de marzo.

A ese voto adicional lo bautizó con el nombre de la Séptima Papeleta, Sergio Ocampo, un periodista que, como muchos otros, creyó en nuestra propuesta al punto que divulgaba todos los pronunciamientos encabezados por la consigna “Todavía Podemos Salvar a Colombia”, que luego los medios convirtieron en el apelativo para identificar al grupo de los gestores de la Séptima Papeleta.

En pocas semanas, a las miles de cartas se sumaron los editoriales de *El Tiempo*, escritos por Juan Manuel Santos, los de los hermanos Cano en *El Espectador*, columnas de los opinadores, y se publicaron séptimas papeletas para que se recortaran y fotocopiaran tal y como se lo propusimos al actual vicepresidente de la República, Francisco Santos.

Nos reunimos con sindicatos, sectores juveniles de todos los partidos políticos, empresarios, desmovilizados, ex presidentes, organizaciones no gubernamentales, el Registrador Nacional, alcaldes en ejercicio, candidatos y César Gaviria, quien fue el primer líder político que buscaba la Presidencia en ese momento y que anunció su respaldo, desde Sincelejo, después de una reunión que sostuvimos en la sede de su campaña.

Se puso a rodar una idea que se convirtió en una bola de nieve optimista a la que se opuso Hernando Durán Dussán, precandidato liberal a la Presidencia, y que insistía en que los únicos que podían tocar el texto de la Constitución de 1886 eran los congresistas, quienes mayoritariamente lo apoyaban.

Faltando dos días para las elecciones, en la Universidad Externado se sumaron sectores estudiantiles muy activos y que habían sostenido, hasta ese día, que nuestra propuesta debía ser un proyecto a diez años.

El 11 de marzo de 1990, los colombianos depositaron en las urnas más de dos millones de votos por la Séptima Papeleta, según el conteo que nos reportaban jurados, testigos, alcaldes y voluntarios de todo el país.

Esos millones de votos estremecieron la democracia, concretaron el inicio de una verdadera revolución ciudadana, pacífica, en derecho y al derecho, y nos permitieron corroborar la hipótesis de que, cuando los sueños son colectivos, transforman y se convierten en realidad. Ese mismo día muchos políticos tradicionales ganaron curules pero perdieron el poder constituyente.

Por segunda vez en nuestra historia, una estrategia estudiantil rosarista, convocando al pueblo, despejaba el porvenir. La primera gesta fue el Grito de Independencia que dejó atrás la Colonia y dio la bienvenida a la República. La segunda, nosotros: estudiantes y ciudadanos gestamos la despedida a la democracia representativa, a la abusitis, al centralismo y a la indiferencia estatal, que aún se resisten a desaparecer, para inaugurar un pacto social construido por todos y para todos, que erige en soberano al pueblo y no a sus voceros, reconoce la dignidad humana, la autonomía de las entidades territoriales, y democratiza y ordena el Estado social de derecho que tiene como justificación y fin al ser humano.

Ese mandato, insoslayable políticamente, se refrendó por el 90% de los votantes que marcaron el sí con más de cinco millones de votos el 26 de mayo, certificados oficialmente por la Registraduría, después de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que avaló un decreto del presidente Barco y que reconoció el valor de la séptima papeleta como revolucionario en lo político y en lo jurídico.

Se refrendó por tercera vez en el mismo año, el 9 de diciembre, cuando elegimos los asambleístas, a continuación de otra providencia de constitucionalidad respecto de un decreto emitido por el presidente Gaviria, que lideró un acuerdo con las principales fuerzas políticas.

Así se ganó la batalla por la legitimidad: actuando pacíficamente, construyendo en lugar de destruir, proponiendo en vez de exigir, usando las herramientas de derecho, acatando las decisiones judiciales, generando el más amplio acuerdo político del que nuestra historia tenga noticia, recogiendo ciento diez mil propuestas remitidas por juntas de acción comunal, cabildos indígenas, sindicatos, gremios y mesas de trabajo que se instalaron en cientos de municipios y universidades.

Así derrotamos entre todos las bombas con votos: con la iniciativa y la creatividad estudiantil, con tres plebiscitos revolucionarios, con dos gobiernos que propiciaron escenarios de concertación política del más amplio espectro en los que también aportamos, con dos sentencias de constitucionalidad, a pesar del concepto contrario que emitió el procurador Alfonso Gómez Méndez, con decenas de miles de propuestas y con la elección directa de los integrantes de la Asamblea para que acataran la orden de dar el paso a una democracia participativa.

Las FARC, por conducto de Jacobo Arenas, nos afirmaron en un diálogo su interés inicial en asistir, y en cuanto vieron que la Asamblea era una realidad inminente, exigieron cerca de la mitad de los escaños como pretexto para faltar a esa cita con el pueblo colombiano y aceleraron la exageración de las expectativas con el propósito de reencauchar su apelación a la violencia.

Del lado de los políticos tramposos, la táctica inicial consistió en despreciar nuestra idea por romántica e inocua, pero cuando se dieron cuenta del consenso logrado y de la simpatía que despertaba la acompañaron de dientes para afuera, en contraste con quienes sinceramente se comprometieron a viabilizarla.

La relación de fuerzas elegidas a la constituyente fue excepcional por lo equilibrada, ello condujo a un triunvirato en la presidencia de la Asamblea y a la adopción de normas, no tanto por mayorías, como por concertación, fruto de prácticas deliberativas.

Durante ese año se presentó una liberación del voto de opinión respecto de las maquinarias. Esa circunstancia impedía pronosticar, con las certezas del pasado, quiénes estarían en el gobierno y quiénes en la oposición en un futuro próximo. Por ello se diseñaron reglas del juego más equilibradas y con un reparto de poder dentro del mismo Estado y, sobre todo, entre el Estado y la sociedad. Estos son otros hechos centrales y sin precedentes que caracterizaron nuestra constituyente.

Cuando a algunos delegatarios se les empezó a subir el poder a la cabeza durante las sesiones y querían comenzar a desempeñar funciones para las cuales no los habíamos habilitado, organizamos un grupo centinela para advertir a la opinión pública los intentos de desbordamiento y los controlamos.

Por fin tenemos un verdadero pacto constitucional incluyente y no un contrato de adhesión sin garantías. Esta Constitución ni nos la regalaron, ni nos la impusieron: la conquistamos, es nuestra, es de todos. Y lo que dice, lo dice con la voz de todos. Por eso cualquier modificación constitucional debía preservar la magnitud y la intensidad de un pacto tan legítimo y, en ningún caso, disminuirlo.

Tal y como lo pretendíamos, algunos grupos dejaron la violencia para entrar a luchar democráticamente y algunos políticos renovaron sinceramente sus banderas y procedimientos, pero también hubo los que, una vez puesta en vigencia la Constitución de 1991, empezaron a realizar su mejor esfuerzo por regresarnos al pasado para recuperar condiciones de privilegio.

Estos últimos pregonan, contra las evidencias, que el cambio fue para mal. Los armados ilegalmente, que solo a la fuerza habrá menos desigualdad. Y los tramposos dicen que estábamos mejor antes, que ahora cualquiera puede *entutelar* y sin abogado y sin político de por medio, que no debería existir pérdida de la investidura, ni tantas acciones ciudadanas ante los jueces, ni tantos controles y exigencias de argumentación, que los jueces no deberían decidir tantos asuntos, y menos, si afectan intereses económicos que desean intocables, o si concretan derechos económicos, sociales y culturales, que la Corte Constitucional no debería existir, ni la Defensoría del Pueblo, ni tanta autonomía para municipios y departamentos.

Sin embargo, en 1994 se camuflaron detrás del biombo del discurso del desarrollo de la Constitución para tomarse los instrumentos que el pueblo adquirió en 1991 y se volcaron en unas campañas de reconquista, así tocara financiarlas con los dineros de las mafias del narcotráfico que asesinaron líderes que competían con ideas.

Parte de la ciudadanía cayó en una especie de “Patria Boba”, de soberana amnesia y se le olvidó que la constituyente era el inicio y no el final del proceso; que la Constitución es el reglamento pero no juega el campeonato por nosotros, y así fácilmente se pierde por W porque los contendores se toman el estadio del interés público otra vez; que la Constitución no es una varita mágica sino un instrumento que es eficaz a punta de acción ciudadana.

De esta manera, se tomaron varias instituciones públicas y empezaron por resucitar las suplencias en el Congreso, o palomas con puerta giratoria, ante

lo cual decidimos llamar la atención con palomas mensajeras para iniciar la recolección de firmas conducentes a un referendo derogatorio de ese acto legislativo. Pero no existía aún el desarrollo legal de los mecanismos de participación.

Propusieron la pena de muerte para echarle una palada de tierra al proceso 8.000. Pretendieron decidir ese caso con voto secreto, ante lo cual pedimos la inaplicación de una norma del reglamento del Congreso por violatoria de la Carta y, como ello no se obtuvo, demandamos la norma por inconstitucional y pedimos declaratoria de urgencia nacional para finalmente obtener a tiempo un fallo de inexequibilidad que obligó al voto nominal y público, lo cual permitió conocer cómo votaban cada uno de los integrantes de la Cámara de Representantes.

Propusieron en varias ocasiones que se extinguieran las inhabilidades que impiden que los parlamentarios, una vez elegidos, pasen del Capitolio a la Casa de Nariño como ministros o embajadores, con lo cual se debilitaría el control al ejecutivo. Así lo hicimos saber oportunamente de manera tal que se generó una resistencia de opinión que impidió esa contrarreforma.

Se intentó otro reversazo cuando se propuso el alargamiento del período para alcaldes y gobernadores en ejercicio para además hacer coincidir las elecciones locales con las de Congreso con el fin de volverlas dependientes, cuando en la constituyente esos comicios se separaron de manera suficiente en el tiempo para independizarlos. Era una zanahoria con un dulce veneno, pues se aumentaba el período y simultáneamente se disminuía la autonomía política local.

Se han hecho varios enviones por recortar el alcance de la tutela bajo el pretexto de expedir una reglamentación que ya existe, o mediante el cerceñamiento de funciones a la Corte Constitucional con proyectos que, en algunos casos, de haber sido aprobados sería como inocularle sida a la Constitución, pues esa jurisdicción es el sistema inmunológico que hace que no se quede escrita, que se defienda y que se haga valer en la realidad.

No somos partidarios de la intangibilidad de la Constitución. A la Constitución se le pueden meter cambios, pero preferimos quinta para avanzar más rápido en su desarrollo y cumplimiento, y no reversa para exhumar privilegios.

Tenemos pendiente la tarea de impulsar un proyecto para superar los obstáculos que han impedido que estrenemos los mecanismos de participación política y que establecen, por ejemplo, que se requieran cientos de miles de firmas para llevar una iniciativa ciudadana que el Congreso considere, y que permiten que los alcaldes y gobernadores sonrían, en vez de temblar, cuando les mencionan la revocatoria del mandato. Esta es una promesa aplazada de la Constitución.

Otro asunto pendiente del constitucionalismo y del derecho internacional es la democratización del orden global que hoy expide normas sobre asuntos laborales, requisitos, maneras de producción e impuestos sin deliberación pública, ni plural, ni con mandatos expresos, ni con responsabilidades políticas reales.

Ahora, después del grito de independencia de la Séptima Papeleta, de una etapa de “Patria Boba”, de una campaña de reconquista, nos falta la Batalla de Boyacá en la que los ciudadanos de nuestra generación relevemos a quienes exhiben comportamientos intolerables en el escenario de lo público.

Entonces, como los ciudadanos somos soberanos, para encontrar al principal responsable de las contrarreformas o de la lentitud en los avances, tendremos que mirar al espejo.

Si nos quedamos quietos, el pasado nos alcanza.

El Rosario: testimonio democrático ayer y hoy

Juan Carlos Cortés González¹

Para quienes tuvimos la fortuna de formarnos en nuestras primeras letras en la experiencia de la Quinta Mutis, la casa de estudios de primaria y bachillerato que como extensión de la Universidad operó hasta el 2009, entender al Rosario como cuna de libertad y democracia es cuestión natural.

No obstante y aun para quienes no conocen la historia de la Universidad y su proyección, puede pensarse que la orientación formativa del claustro responde a inclinaciones tradicionalistas, cerradas al cambio o defensoras per se del statu quo. Seguramente confunden la savia tomista de su ser esencial con inacción y renuncia al debate ideológico.

La actividad desplegada por la comunidad del Rosario para la adopción de la Carta Política de 1991 constituye la refrendación de ese espíritu que el fundador le imprimió al Colegio, llamado a formar ilustradores de la república, esto es, personas con convicción cívica, formación humanista y compromiso social.

El tiempo y la cotidianidad hacen que hechos de tanta trascendencia para la historia nacional como los referidos a la promulgación de la nueva Constitución Política se pierdan entre el acontecer dinámico y cambiante de los hechos actuales, no obstante, se nos invita ahora a recordarlos para que, a partir de compartir la emoción patriótica que estos inspiran, sirvan como aliciente a las nuevas generaciones para que ellas perseveren en el propósito de construir colectiva y democráticamente la sociedad política y jamás renuncien al derecho de expresar sus ideas, combatir por ellas y hacer prevalecer la razón sobre la fuerza.

¹ Abogado especializado de la Universidad del Rosario. Ha optado al título de magíster en Administración de la Seguridad Social en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Director de la Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social (Codess), de la Especialización en Derecho Laboral y Sistema de Seguridad Social de la Universidad Católica de Colombia y del Centro de Pensamiento de Asocajas. Ha estado vinculado al sector público y a instituciones de la seguridad social en cargos directivos. Fue asesor de la Consejería Presidencial para la Reforma Institucional y de la Asamblea Nacional Constituyente; integró la lista de candidatos a la Asamblea Nacional encabezada por Fernando Carillo. Es coordinador de la Subregión Andina de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), docente universitario en la Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, el Rosario, Santo Tomás, de Manizales, invitado de la Universidad de Buenos Aires, entre otras; conferencista en foros nacionales e internacionales y autor de varias obras en temas de protección social.

Se trata el presente de un relato experiencial, cargado de emotividad y nostalgia, pero a la vez pretende recoger con optimismo el legado de la generación de la séptima papeleta, mencionar algunas de las características histórico-políticas de ese proceso y plantearlas como referente para situaciones actuales y porvenir de nuestra Colombia.

Disculpe el lector la poca elaboración de sus palabras, justificada solamente por el interés de aportar con sinceridad y transparencia a la reconstrucción de una historia que impulsa al país a una transición institucional y que merece la apropiación colectiva y el orgullo de los colombianos, pues fue una respuesta, desde la entraña popular, que a la violencia y el dolor supo anteponer la democracia y la razón, permitiendo la reconstitución nacional.

Por supuesto, como todo proceso de cambio político y jurídico, este no puede asegurar ni sus resultados ni los rumbos que tome la sociedad, pero sí tiene la capacidad de dejar una impronta en el ser nacional, que, por más pretensiones en contra, servirá de faro para apreciar lo que hemos construido como nación y por lo que hemos de luchar siempre, conforme las condiciones que los tiempos nos impongan.

El Rosario de los noventa

Yo venía de la Quinta Mutis.

Tenía en mi memoria vívido el recuerdo de la clausura del quinto año de primaria, bajo la dirección académica del profesor Díaz, y la foto que en el despacho del rector –el mismo de hoy– engalanaba el álbum de recuerdos de mi hogar, en la que aparecía junto a Álvaro Tafur Galvis.

Su rectoría se había extendido dos períodos. En tanto la dirección de la Quinta Mutis la había asumido el padre Fabio Suescún Mutis.

Formador y gerente, educador y conductor con inmensa capacidad de liderazgo, monseñor Suescún le imprimió a la Quinta una dinámica de la cual mi promoción, la de 1985, se benefició enormemente.

Compartimos las tensiones entre la formación clásica y la innovación y la crítica; aprendimos de una y de la otra. Aún recuerdo las clases sobre filosofía de Juan Carlos Bayona, figura recién vinculada al Colegio, quien nos empujaba a la discusión reflexiva, como también las enriquecedoras sesiones con maestros como Misael Rendón, Adolfo Albarracín y Cayetano Martínez, empecinados en que conociéramos los principios y antecedentes de nuestra historia y de la gramática.

Pasar a la Universidad y a su Facultad de Jurisprudencia era para mí la lógica continuación de una senda orientada al estudio del derecho, como herramienta para construir una mejor sociedad. Por ello me impactó tanto la pregunta que se me formuló en mi entrevista para ingresar a la carrera, en cuanto a explicar la frase que engalanaba la entrada del Palacio de Justicia –el de antes de las tomas de 1985–, “Si las armas os han dando la independencia, las leyes os darán la libertad”.

Yo entraba a la Universidad con una sed inmensa de formarme para vivir en los pasillos del claustro lo que había leído de rosaristas en la Expedición Botánica o en el proceso emancipador del siglo XIX. Me entusiasmaba cada mañana al ingresar por el patio central –tan pequeño pero tan grande en historia y hoy tan modernizado, aun conservando su ser– y apreciar las inscripciones en piedra que narran buena parte de la historia de la incipiente Colombia e ingresar a salones oscuros materialmente, pero llenos de luz gracias a la fuerza de lo que en ellos había transcurrido y a la generosa entrega de los maestros que los habitaban.

Me parecía que en algo la Universidad se había quedado atrás en debates ideológicos y políticos; oía voces en cuanto a que una década atrás los profesores de hoy, estudiantes entonces, hacían mítines y participaban abiertamente en el debate político nacional.

Mi paso por el Rosario como estudiante de pregrado correspondió a la rectoría de Roberto Arias Pérez y de su decana Marcela Monroy de Posada.

Nunca comprendí la orientación de esa rectoría; por mi forma de apreciar el Rosario la sentía alejada de la esencia del claustro y próxima más a un esquema de gerencia académica, de corto plazo. La riqueza de las instituciones es precisamente que son capaces de afrontar diferentes tipos de dirección y apropian de cada una lo bueno, para al final fortalecerse.

No fui nunca estudiante cercano a la Decanatura. Gracias a los oficios del vicedecano, Camilo Ospina, pudimos muchos aproximarnos más a ella, no obstante, ni estuve ni fue mi pretensión estar en el grupo de estudiantes más próximos a ella.

En segundo año, me exalté con el retiro de la cátedra de Historia de las Ideas Políticas que regentaba Gabriel de Vega Pinzón, a quien le expresé mi molestia por ello, solidarizándome con su posición. Quizás hechos como este me colocaron más en una posición contraria a la adopción de políticas institucionales en la Universidad de entonces, sin que me preocupara mucho, pues entretanto gozaba con mis compañeros del rigor y entusiasmo de maestros de antaño como Eduardo García, Jaime Bernal o Álvaro Mendoza, y de nuevas

figuras como Mauricio Plazas, José Gregorio Hernández, Francisco Sintura o Fernando Carrillo.

Movido por el deseo de expresar ideas y participar en el debate político, habíamos gestionado desde primer año con compañeros del curso como Liliana Arévalo, la edición de un periódico que competiría con magazines mundiales...; se trataba de *Letras Libres*, que vio a la luz tres ediciones, las cuales nos enseñaron mucho sobre periodismo universitario.

Al mismo tiempo y mirando, en mi caso, más hacia afuera que hacia adentro de la Universidad, entablamos relaciones de intercambio con compañeros de la Universidad Externado de Colombia y de la Universidad Nacional, principalmente.

Nuestro nuevo periódico: *Tribuna Joven*.

Para entonces, valga aclarar a los lectores modernos, los periódicos representaban lo que hoy los *blogs* y las comunidades virtuales. Tendrá razón Tocqueville al reconocer que la libertad en la circulación del pensamiento es un elemento esencial al régimen democrático, por lo que ahora, como entonces, este tipo de publicaciones se convierten en expresiones reales de participación social y política.

Con compañeros como Álvaro Camacho, extendimos puentes de relación permanente con Daniel y Pilar Chiquillo, con Adriano y Helber Muñoz, entre tantos otros, y llegamos a contar con una sede “propia” en la Universidad Nacional de Colombia.

En efecto, en las antiguas residencias universitarias de ese claustro, nos asignaron una oficina como sede del periódico, que además aprovechamos para reuniones académicas y de análisis político.

Dentro de ella y animados por profesores como Plazas y Burbano, se gestó la realización de una tertulia de ideas políticas, a la que asistían estudiantes del curso de esa materia, interesados, docentes e invitados.

Nos estrenamos con un conferencista inimaginable, el maestro Germán Arciniegas. Aún recuerdo el rostro confundido de su familia cuando un viernes a las cuatro de la tarde lo recogimos en su apartamento para llevarlo a la casa de uno de los estudiantes. Fue extraordinario, estábamos hablando de la sociedad, de la historia y de la política en América, con un autor de sus condiciones. ¿Qué más podíamos pedir? ¿Cuánto nos había permitido el Rosario?

Era gozar de su comunidad académica, mucho más allá de lo ya importante de sus enseñanzas en derecho, vivir su historia ahora, criticar sus logros, proyectar acciones para el futuro.

También ocurrió una circunstancia muy significativa para la historia de la séptima papeleta. La súbita muerte del maestro Juan Avella, a quien correspondía la cátedra de Hacienda Pública, hizo que se incorporara como catedrático un joven javeriano, Fernando Carrillo Flórez. Recientemente llegado de Harvard, el profesor Carrillo traía consigo una carga de expectativas que supo transmitirnos.

Al poco tiempo sería el Consejero Presidencial para la Reforma Institucional y artífice fundamental de la idea y la materialización de la propuesta por una séptima papeleta.

Afuera de la Universidad nuestro país experimentaba los más duros efectos de la irracionalidad de la fuerza y la violencia. Asesinato de magistrados, periodistas, sindicalistas; posicionamiento del terror como forma de defensa de intereses ilícitos; arrinconamiento internacional como “causantes” del problema de la droga, debilidad institucional, entre otros fenómenos que nos golpeaban cotidianamente.

Mucho me puso a pensar la expresión pesimista de uno de nuestros docentes de Derecho Penal, magistrado para entonces del Tribunal, cuando, frente a la muerte de un compañero de la rama judicial, expresaba el sinsentido de esa pérdida. El morir por la patria era una expresión familiar en un claustro como el del Rosario, pero es cierto, ¿por qué no más bien vivir para ella? ¿Cómo lograr superar la violencia y que prevalezca el sentido de la vida, la justicia y la paz?

Grandes migas hicimos además para entonces con Hernando Herrera, en tanto se proyectaban esfuerzos de renovación en cabeza de compañeros del otro curso, como Óscar Ortiz, César Torres y Alexandra Torres, mucho más cercanos al equipo de trabajo de la Decanatura.

Para el cuarto año de la carrera, en 1989, y luego de vincularme a un proyecto bajo dirección del doctor Carillo, entré a trabajar. Fue en la oficina de Gabriel Ibarra, reconocido, desde entonces, abogado en el ámbito del comercio internacional. La labor me implicaba compromisos en las tardes, por lo que por ese año se me acortó el tiempo para actividades extraacadémicas, no obstante, continuaba con la monitoría de Ideas Políticas, en las tertulias y siempre en contacto con el grupo de amigos de la Universidad y de otros centros de estudio.

La violencia, sin embargo, se recrudecía. El narcotráfico, no contento con dominar desde lo económico, pretendió arrodillar al país, doblegándolo a través de cortar las vidas de los líderes nacionales.

La muerte de Luis Carlos Galán nos dejó a todos estupefactos. Es-tuviéramos o no en su línea política, era claro que un atentado tal, ignomi-

nioso y fatal per se, implicaba una declaración de guerra a muerte contra la sociedad.

La séptima papeleta

¿Qué hacer frente a la violencia? ¿Cómo responder en forma civilizada contra mafias internacionales del terror? ¿Había alguna viabilidad para la sociedad política colombiana?

A finales de 1989 ingresé a trabajar como asesor en la Consejería Presidencial dirigida por Fernando Carrillo. Para mí era una ocasión única, pues me vinculaba de manera directa a la agenda pública, pero a la vez me permitía participar en los debates sobre los alcances y formas de llevar a cabo una reforma política para un nuevo país.

Desde la Universidad y como expresión de espontánea reacción cívica, se había gestado todo un movimiento desde la muerte de Galán, cuya integración se había formalizado a través de la participación en la marcha que acompañó el féretro del mártir hasta el Cementerio Central en Bogotá.

De allí en adelante era claro que los estudiantes no íbamos a dejar que las cosas siguieran pasando frente a nosotros, sin ser actores de la historia nacional.

Pero ¿cuál era el camino?

Era como revivir la historia en el claustro. Frente al fusilamiento de patriotas en el siglo XIX, ahora el terrorismo cortaba la vida de colombianos y colombianas sin razón. Entonces, muchos de los rosaristas engrosaron las filas del ejército libertador, pero ahora ¿cuál habría de ser la participación de la Universidad para salir de la encrucijada?

Desde el derecho y con decisión política inquebrantable, la Universidad asumió la defensa de la salida democrática, consistente en la convocatoria a una asamblea constituyente.

Esta idea era en principio inaceptable o irrealizable para muchos, pero fue tomando fuerza como expresión de la única salida posible a la crisis institucional de entonces.

Para justificar su procedencia había que legitimarla políticamente, por lo que tendrían que encontrarse los caminos para que el constituyente primario se expresara. Esto habría de materializarse a través de la séptima papeleta.

Con el aval de la Corte Suprema, pudo conseguirse la expresión popular y abrirse camino una fórmula institucional hacia un nuevo pacto social.

La Asamblea Constituyente

Nunca pretendió la Universidad apropiarse de un proceso que era nacional. Jamás, eso sí, desatendió sus obligaciones en el liderazgo del movimiento estudiantil, por lo que en todo momento participó en las discusiones y en la ejecución de las acciones necesarias para que se cristalizara el propósito de contar con una Carta Política que sirviera de ruta para la superación de la crisis.

Por ello y como resultado de la decisión adoptada por el movimiento estudiantil, se acogió la candidatura para integrar ese organismo del profesor Fernando Carrillo.

La lista habría de ser conformada por medios democráticos y con la participación de los grupos y universidades que de tiempo atrás habían contribuido a la gestación del movimiento.

Como era de esperarse, se convocó a elecciones en la Universidad para definir el nombre de quien integraría dicha lista en representación de ella.

Hernando Herrera, quien para entonces dirigía el Consejo Estudiantil, me convocó a participar como candidato en ese proceso; era una mañana de viernes y en la escalera central del claustro, se definió la pertinencia de que yo participara en el proceso electoral, como vocero de un grupo de estudiantes de la Universidad.

Rápidamente se armó la parafernalia proselitista que estaba sometida a una prueba electoral central; la presentación de los nombres y las propuestas en una jornada convocada para el mediodía en el patio central de la Universidad.

Ante los estudiantes, los candidatos internos expusimos nuestros propósitos y se procedió a votar.

Resulté beneficiado con el favor electoral. Era entonces el vocero de la comunidad rosarista en la lista a la constituyente que encabezaba Fernando Carrillo, por lo que me inscribí en el tercer renglón de ella, luego de Óscar Guardiola. Así lo había decidido democráticamente la Universidad y tenía entonces el enorme compromiso de representar sus intereses en el proceso de la constituyente.

Una vez obtenida la curul, pude participar como asesor del constituyente Fernando Carrillo y ejercer labores de coordinación con los equipos de estudiantes que habían promovido su nombre e impulsado en forma tan determinante el proceso constituyente mismo.

Lecciones del proceso constituyente de 1991

Repito que la dinámica de los acontecimientos cotidianos nos hace olvidar la extensión genuina de las condiciones y alcances de esa revolución pacífica de 1991.

Se trató en primer término de un proceso gestado desde el interior de la sociedad civil; careció de impulso y de respaldo desde el ámbito político, pues los dirigentes lo apreciaban como carente de posibilidad e innecesario, más entendido como una idea irrealizable de un grupo de jóvenes, auspiciada por académicos, sin experiencia en el manejo de la cosa pública.

Esta autonomía civil del proceso garantizaría su eficaz desarrollo, pues no fue patrimonio de un sector ideológico o partidista, sino el fruto de un proceso participativo desde su origen.

Se caracterizó además este proceso por haber sido liderado desde la universidad y con la participación muy amplia de diferentes sectores estudiantiles.

Fue la juventud la que impulsó la materialización del proyecto, la misma que supo colocar su propuesta para escuchar la voz constituyente en el escenario de la discusión pública y ante los medios de comunicación.

Esto es, se trató de la toma pacífica del poder político por los jóvenes, representados en diversos grupos universitarios, quienes a su turno cumplieron el papel de voceros e impulsores del proceso, hasta que este adoptó su rumbo, pues para nada el movimiento estudiantil pretendió un protagonismo posterior, más allá de su convicción originaria.

El proyecto además fue impulsado desde la diversidad, por sectores juveniles de orientaciones ideológicas diferentes y pertenecientes a muchas instituciones; el claustro del Rosario sirvió en muy buena medida de catalizador de esas fuerzas y centro de reunión para las fuerzas en acción, si bien es preciso reconocer la amplia participación de universidades y grupos interesados en el mismo objetivo.

Esta diversidad en el origen aseguró que prevaleciera un criterio democrático y participativo en lo atinente al impulso de la iniciativa; se emplearon métodos democráticos siempre, bien en la toma de decisiones internas, así como en el diseño de los mecanismos orientados a la integración de la Asamblea Nacional Constituyente, espíritu que se extendió hasta las deliberaciones de esta, en la que por primera vez se recurrió a la integración de una presidencia colegiada, para precisamente abrir espacios a diferentes tendencias ideológicas.

Se trató así mismo de un proceso no partidista. Más allá de las diferencias de pensamiento, los sectores juveniles y estudiantiles que se unieron para auspiciar el conteo de la séptima papeleta y luego la integración de la Asamblea

aunaron sus voces en torno a un objetivo democrático único: provocar un pacto político refundador de la nacionalidad en momentos de crisis.

El movimiento no fue tomado nunca por fuerzas sectoriales, gremiales, ideológicas o políticas.

De alguna manera y aun cuando esto es criticado por algunos, supo que su vida era efímera en cuanto a su objetivo central, pues, una vez escuchado el pueblo y asegurado el proceso constituyente, su misión como catalizador del cambio había sido cumplida, sin que se requiriese esencialmente la conformación de un partido o de una tendencia de pensamiento y de acción política.

De hecho, debe mencionarse la dispersión de quienes integraron las líneas de vanguardia del movimiento, bien por sus orientaciones profesionales o por sus inclinaciones ideológicas. Ahora, recientemente, los esfuerzos integradores, especialmente de Daniel Mera, han permitido a algunos de los integrantes de esa generación reencontrarse y proyectar para el nuevo siglo sus experiencias frente a aquellos episodios épicos y fugaces.

Sin embargo, estimamos que en ello radicó especialmente la grandeza del movimiento.

Supo servir al momento histórico que le correspondió, pero sin pretensiones de permanencia en cuanto a intereses particulares o aspiraciones individuales.

El apoyo de un buen número de sus integrantes a la candidatura a la constituyente de Fernando Carrillo fue la expresión propia de un equipo que perseguía ser oído, mas no la imposición de un grupo que hacía suyo el resultado de un proceso que nacía de sus esfuerzos pero que era de estirpe nacional.

En efecto, ninguno de los participantes en el proceso de impulso a la séptima papeleta pretendió robar pantalla o apropiarse del logro ciudadano, sino más bien hubo un desinterés posterior por la causa política. Pese a ello, esfuerzos individuales colocaron a los protagonistas de entonces en posiciones públicas o en aspiraciones electorales o en el desempeño profesional, pero sin que se pretendiese por su parte recoger los frutos particulares del esfuerzo colectivo que promovieron.

¿Debió consolidarse ese movimiento estudiantil en una fuerza política permanente? Es uno de los interrogantes que quedó en el ambiente de entonces, resultando innecesario ahora proceder a elucubrar sobre tal posibilidad irrealizada.

Lo cierto es que, al no hacerlo, se garantizó la confianza de la ciudadanía en cuanto al desinteresado origen de la iniciativa. Es decir, los estudiantes entregaron a la sociedad las armas democráticas del cambio, para que el país hi-

ciera uso de ellas de la mejor manera posible y sin pretender ser los custodios de la verdad o los iluminados que habrían de conducir los destinos nacionales.

A nuestro juicio este mérito es el que principalmente debe reconocerse a la generación de la Séptima Papeleta, como testimonio de que la política va mucho más allá de las pretensiones de partido y que su genuino campo de acción se proyecta en el ejercicio ciudadano de la participación.

Otra de las características del movimiento de la Séptima Papeleta es su indeclinable convicción por los valores democráticos y del derecho. Promotor de un cambio constitucional revolucionario, supo el movimiento encontrar los caminos jurídicos para que este se expresara en forma participativa y con respeto a la Constitución de 1886.

Rechazó en todo momento el uso de la fuerza y de la violencia, aún la institucional, y supo ofrecer a la ciudadanía la alternativa del diálogo y el pacto político, para alcanzar el logro de una sociedad más justa.

La Carta Política de 1991 es, pues, expresión de un movimiento social con el cual el país, bajo el liderazgo de sus estudiantes, pretendió incorporarse al nuevo milenio para superar la violencia y buscar un escenario de diálogo capaz de dejar atrás la desintegración.

El legado

Cuando tantas reformas se han hecho a la Constitución de 1991 que difícilmente se aprecian sus líneas centrales, se pregunta si el legado del movimiento estudiantil fue la Carta Política, entonces ¿tanto su existencia como sus aportes fueron efímeros?

Más allá de un ordenamiento normativo, la Constitución de finales del siglo sirvió como pacto político refundador. Nos dejó la lección sobre la capacidad de las sociedades de hacer un alto en la violencia y plantear esquemas básicos de convivencia.

Pese a que no se logró el acuerdo con grupos guerrilleros que tanto mal siguen causando a la nación, fue un paso de incalculables proyecciones en cuanto al resurgimiento de la patria.

Dotó al país de una estructura jurídica más confiable y cercana, con la que ahora enfrenta nuevos retos.

Si bien no todas las aspiraciones se lograron, sí se convino en una nueva nacionalidad, proyectando una sociedad política diferente. Avanzamos en democracia política y social; se ha aplazado el reto de la democracia económica,

pero por lo menos se dio un viraje importante en materia de participación y se pudo demostrar la fuerza de la conciencia colectiva.

Ahora nos corresponde retomar ese espíritu colectivo, seguramente hacia la reconstitución de un pacto social que dé vía a la democracia económica y a la materialización de los derechos sociales que quedaron planteados en la Carta Política.

Muchos de los debates de hoy –por ejemplo, en el campo de la seguridad social– obedecen a que sí sirvió la Constitución de 1991. Aquella no fue letra muerta ni declaración de y para pocos. Los ciudadanos hoy hablan su lenguaje, apropian sus contenidos y pretenden sus efectos; con dificultades y posibles excesos, la democracia social y económica es reclamada en la actualidad, habiéndose generado una toma de conciencia que nos parece, es el mejor resultado con el que pueden ufanarse los promotores del movimiento estudiantil.

Sin pretensiones mesiánicas, los impulsores de la Carta de 1991 sirvieron al propósito de aclarar un momento oscuro de nuestra vida nacional, propugnando para que con democracia y participación se superara la violencia.

Proyectar ese espíritu a la vida nacional de hoy es el mejor reconocimiento a los logros de entonces.

Más participación y democracia son tareas por asumir. Más igualdad y equilibrio demanda nuestra vida social. Mayor compromiso cívico y disciplina necesitamos para afrontar los retos actuales. Mucho liderazgo renovador y menos temores a la evolución y al cambio reclaman las nuevas generaciones. Si en algo pueden servir como testimonio las acciones de esos universitarios de los noventa, bienvenidas, pues, más que expresiones anecdóticas de la historia, constituyen revelaciones de un ser nacional que es capaz de superponerse a las mayores dificultades y emerger como una sola voz cuando se le convoca a fines superiores.

Que ese espíritu colectivo y revolucionario de los estudiantes de fines del siglo pasado sirva ahora como referente para quienes asuman en sus manos el destino patrio en esta nueva centuria.

La Séptima Papeleta¹

Humberto de la Calle Lombana

“Y usted, que fue registrador, ¿qué opina?”.

Marcela Monroy, por aquella época decana de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, me explicó la tesis de la Séptima Papeleta.

Un grupo de muchachos de algunas universidades privadas había comenzado a pensar que la crisis política exigía salidas por fuera del libreto. Era necesario vincular a todo el mundo, generar liderazgos diferentes, actuar por canales no conocidos. La muerte de Galán había roto cualquier posibilidad de espera. La paciencia se agotaba. Los moldes tradicionales, los caminos conocidos, estaban hechos añicos.

Había un fuerte sentimiento de inconformidad con los políticos. El Congreso tenía muy baja estima en la población, en especial entre los estudiantes, a lo cual habían contribuido algunos escándalos sobre el destino de los llamados auxilios parlamentarios, así como la propuesta de convocar un referendo para que decidiera sobre la extradición. La historia tiene algunos antecedentes que vale la pena recordar.

Desde 1988, el gobierno de Virgilio Barco había impulsado la aprobación en el Congreso de una amplia reforma constitucional. Ya desde aquella época, un grupo de estudiantes se había interesado en un artículo que proponía la instauración del Referendo y la Asamblea Constituyente, dejando sin piso, de esa manera, la prohibición constitucional contenida en el plebiscito de 1957 de modificar la Carta por medios distintos a la reforma ordinaria.

El 22 de octubre de 1989, el diario *El Tiempo* publicó una carta del movimiento estudiantil en la que se invitaba a la gente a firmar para apoyar la posibilidad de acudir al pueblo en el proceso de toma de decisiones. Firmaron treinta y cinco mil personas.

“La crisis generalizada que atraviesa la nación, y ante la incompetencia de la clase política para dar respuesta a los graves problemas del país, hace necesario que la ciudadanía asuma su responsabilidad en la búsqueda de las soluciones que las circunstancias exigen” era una de las frases de los estudiantes.²

¹ Basado en el libro *Contra todas las apuestas* de Humberto de la Calle (2004), Planeta.

² Cañón, L. (1990, Marzo 11). Los quijotes de la séptima papeleta. *El Tiempo*.

El telón de fondo era el asesinato de Luis Carlos Galán el 18 de agosto de 1989. Dos grandes manifestaciones estudiantiles, que agruparon a cerca de veinticinco mil personas,³ habían desfilado el 25 de agosto ondeando pañuelos blancos y llevando el mensaje de la renovación, el cambio y el nacimiento de un nuevo país. Ese día, estudiantes de once universidades publicaron el “Comunicado por la vida”, reproducido ampliamente por todos los medios de comunicación. “Fue algo espontáneo, fruto de la crisis y de un sentimiento generalizado de rabia y de tristeza que nos obligaba a preguntarnos de qué valía ser jóvenes”, dijo a la revista *Semana* Catalina Botero, estudiante de posgrado de la Universidad de los Andes.⁴

Reiniciado el año lectivo, los estudiantes, cuya perplejidad por lo ocurrido no tenía límites, se agruparon en el movimiento “Todavía Podemos Salvar a Colombia” y decidieron insistir en la reforma constitucional, esta vez acudiendo al mecanismo extraordinario de un referendo informal aprovechando las elecciones del 11 de marzo de 1990.

Un grupo de profesores y estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, entre los cuales estaban Óscar Ortiz, Marcel Tangarife, Hernando Herrera Mercado, Nicolás Jaramillo y José Miguel de la Calle, prestó atención prioritaria a la convocatoria de una asamblea constituyente. Otros, como Viviana Pérez, de la Universidad Externado de Colombia, tenían la “intención no solo de cambiar la Constitución, sino de crear un escenario de discusión para darle a Colombia un nuevo pacto social”.⁵

En su clase en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Fernando Carrillo, quien hacía poco había venido de terminar sus estudios de posgrado en los Estados Unidos, hizo una dramática radiografía de la situación. Terminó llamando a los estudiantes a la acción. No bastaban la rabia ni el dolor. Había que emprender una cruzada, fueron sus palabras, aunque todavía en ese momento no había mucha claridad sobre el camino por seguir.

Se propuso que los estudiantes hurgaran en viejos archivos legales a fin de encontrar una fórmula para implantar la confiscación de bienes, único remedio, a juicio de ellos, frente al poder creciente de la mafia. Allí estuvieron, además, Efraín del Río, Jaime Castro Borrero, Connie Guerra, Nicolás Jaramillo

³ La revista *Semana* estima la cifra en quince mil asistentes –La revolución de los sardinos (1990, Mayo 15), *Semana*, p. 37–.

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

y otros. Efraín encontró una sentencia de 1920 en la cual se permitía la confiscación en el caso de una importación de equipos dentales. Aunque nada tenía que ver con la alteración del orden público, esta pieza mostraba que sí había caminos que recorrer en el escenario jurídico.

Por otro lado, Marcela Monroy, la decana, Hernando Herrera Mercado, Camilo Ospina y el propio Carrillo seguían reuniéndose en el segundo piso de la Facultad de Jurisprudencia donde estaba la sede de la Decanatura.

Una tarde, Carrillo salió de la Decanatura y se encontró con los muchachos en las escaleras, las mismas por donde descendió el sabio Caldas para someterse al patíbulo español. Todavía en la pared aparece el famoso símbolo que, interpretado, quería decir “¡Oh larga y negra partida!”. Carrillo soltó la idea de la séptima papeleta, la cual fue acogida de inmediato.

En mi caso, a la pregunta de la decana sobre su viabilidad, aunque comprendí las vacilaciones iniciales del registrador Jaime Serrano Rueda, ya que nada de esto estaba en la ley, contesté con vehemencia que tampoco había norma que lo impidiera y alenté a los muchachos consciente, más por intuición que por obra de la razón, de que el asunto podía tomar cuerpo más sólido.

Otros muchachos se vincularon y se ofrecieron para las tareas adicionales. Tal es el caso de Alberto Lozano y Orlando Hernández, quienes, además de su ayuda, se especializaron en los temas financieros, para lo cual comenzaron a visitar a voceros de la empresa privada.

En efecto, muy pronto vendrían las elecciones de Congreso, previstas para esa fecha. La idea era pedirle a la gente que espontáneamente depositara un voto más, una séptima papeleta adicional a las seis papeletas ordinarias para elección de cuerpos colegiados, en la cual se pedía la convocatoria de una asamblea constituyente que adelantara las reformas al sistema político a fin de modificar de raíz el ambiente mefítico imperante. El mensaje político estaba claro. Pero ¿cómo lograr que esto no se limitara a una manifestación más de rechazo a la violencia y a la corrupción, sin resultado práctico alguno?

“Con Belisario nos cansamos de pintar palomas. Ustedes resultaron desplazados por la izquierda extrema. Queremos algo distinto”, me dijo alguno de los muchachos en los pasillos de la universidad.

Lo que se quería era obligar a la Registraduría a contar la séptima papeleta para derivar de allí una especie de mandato vinculante, con contenido jurídico obligatorio.

Comenzó a circular la tesis de la autoconvocatoria. Según ella, el propio cuerpo ciudadano acude a las urnas de manera espontánea y ordena, en su condición de constituyente primario, una elección de una asamblea para llevar

a cabo las reformas. Como es inevitable, la discusión cayó en la tela de araña de las disputas jurídicas.

Los diarios nacionales y muchos de los locales y no pocas figuras con liderazgo nacional recibieron la propuesta estudiantil no solo como algo vivificante, sino como un experimento al que se le concedía en forma inicial únicamente un valor moral, pero que con el paso del tiempo comenzó a constituir un posible camino para rescatar el ímpetu reformista, congelado por el bloqueo del sistema político.

El Tiempo, en su editorial del 22 de febrero de 1990, titulado “Por ahí puede ser la cosa”, brindó su apoyo a la iniciativa. Como fundamento para esa postura, alegó que “El Estado necesita reformarse para acabar con la impunidad, con la corrupción, con la ineficiencia y con tantos otros males que aquejan a la nación”.

Es interesante que, pese a que ese diario había venido siendo como una especie de portaestandarte del sistema político, atribuye al Congreso “poco interés en autorreformarse”, razón por la cual es necesario “explorar otros caminos”. Uno de ellos sería la séptima papeleta, la cual, a su juicio, no viola la Constitución y más bien constituye un legítimo golpe de opinión.⁶

El Espectador no se quedó atrás. Y su lenguaje fue aún más duro. Bajo el título de “Un hecho político”, señaló:

No hay duda de que el respaldo que ha recibido la séptima papeleta, es decir, la que definiría la convocatoria de una asamblea constituyente que reforme la Constitución sin la participación casi siempre torticera del Congreso, es un hecho político importante que le dará la significación que no despertaron antes las elecciones del próximo domingo... Los ex presidentes Lleras Restrepo, López Michelsen, Pastrana Borrero, y prácticamente todos los precandidatos, con la excepción explicable del doctor Durán Dussán –respaldado por los barones a quienes perjudicará una reforma radical del Congreso, por ejemplo–, han sido enfáticos en sus últimos planteamientos sobre esa fórmula que refleja un anhelo nacional.⁷

Algo curioso: entre ambos periódicos se trabó una disputa sobre el origen de la idea. En este mismo editorial, *El Espectador* sostiene que la iniciativa de

⁶ *El Tiempo* (1990, Febrero 22).

⁷ *El Espectador* (1990, Marzo 5).

un mecanismo extraordinario de reforma fue suya y que se remonta al año de 1988. No tardaría en ripostar *El Tiempo*; en editorial del 8 de marzo de 1990 afirma: “No vamos a entrar en una ridícula e infantil competencia por la paternidad de la idea. Bien podríamos decir, como lo afirman los propios estudiantes, que la iniciativa no tomó vuelo sino hasta cuando la apoyó *El Tiempo*. Pero no nos interesa. La propuesta provino de un grupo de estudiantes interesados por el futuro del país y de lo que se trata es de sacarla adelante para el bien de todos”.⁸

Del linotipo se pasó a las calles. El sábado 3 de marzo salió una nutrida caravana de jóvenes desde la Quinta de Bolívar y recorrió la avenida 19, en el centro de Bogotá. Pancartas y estribillos repetían la misma idea central: “Colombiano: vote por Colombia. Asuma su responsabilidad, su voto es el que decide el futuro”, con el fin de ambientar la convocatoria de la constituyente. “Por primera vez no nos limitaremos a darle colorido a las ambiciones de los políticos”, dijo Óscar Ortiz, uno de los dirigentes, al paso que Claudia Marcela Riveros señaló, al cabo de la jornada: “Estamos satisfechos”.

No obstante, todavía en ese momento la propuesta, aunque había recibido algún despliegue, continuaba siendo algo marginal en desarrollo de la campaña política. A eso se sumaban las dudas del Registrador, quien encontraba, no sin razón, que carecía de instrumentos legales para darle valor formal con efectos jurídicos a la séptima papeleta.

Entonces Fernando Carrillo, Manuel José Cepeda, Marcela Monroy, Camilo Ospina y otros decidieron adelantar una estrategia diferente. Literalmente sitiaron a los candidatos presidenciales con el objeto de obtener su apoyo a la iniciativa.

Los liberales César Gaviria, Jaime Castro, Ernesto Samper y William Jaramillo dieron su apoyo de inmediato. Lo mismo puede decirse del candidato del Partido Social Conservador, Rodrigo Lloreda, quien se pronunció desde Tuluá. Allí dijo que, aunque la séptima papeleta no tuviera un efecto jurídico, sí tendría un efecto moral que era “decirle al país que estamos cansados con el manejo que se le ha venido dando durante este gobierno al presupuesto público, decirle al Congreso que tiene que recuperar el prestigio, que tiene que volver a ser ejemplo para que los ciudadanos comunes puedan ver en sus senadores y representantes hombres y mujeres que le dan a toda la nación una sensación de seguridad, honestidad, dedicación y consagración al servicio público”.⁹

⁸ *El Tiempo* (1990, Marzo 8).

⁹ *El Espectador* (1990, Marzo 5).

El lunes siguiente, 5 de marzo, el registrador Jaime Serrano Rueda se pronunció: “Aunque carecía de instrumentos para legalizar la consulta, dijo, la séptima papeleta puede convertirse en un golpe de opinión”. Pronto volvería sobre la misma idea, instando esta vez a los jurados a contabilizar los votos.

De allí en adelante se vino una verdadera cascada de apoyos: concejos municipales, alcaldes, líderes comunitarios, la izquierda, muchos de los aspirantes al Congreso, sindicalistas y periodistas. Roberto Pombo escribió que “si coge vuelo la tesis de la séptima papeleta, se estaría rompiendo, por primera vez en muchos años, el círculo vicioso en el que los que mandan –o han mandado– en el país lanzan ideas que luego son aprobadas o rechazadas por los mismos que mandan o han mandado siempre”.¹⁰

Algo que resume el clima que se vivía es el titular de primera página de *El Espectador*: “Todos se montan en el bus de la séptima papeleta”.¹¹ El cambio en el ambiente era de tal magnitud que un consejero electoral llegó a decir que los jurados no pueden “eludir la obligación de dejarla como constancia (la suma de los votos por la constituyente), pero sin contabilizarla oficialmente con los demás votos”.¹²

Esta circunstancia no escapó al escarpelo de Gabriel García Márquez, quien, al tiempo de declarar que su voto iba a ser por la séptima papeleta, no dejó de advertir que le parecía sospechosa la unanimidad de algunos dirigentes tradicionales. El riesgo era que “la clase política gastada, oxidada, vieja, desueta y viciosa, esté tratando de aprovecharse de la iniciativa sobre la convocatoria de una constituyente para tratar de acomodarse a la nueva situación y hacer que la Constitución que se adopte próximamente sea a su acomodo para mantener los privilegios”.¹³

Este punto de vista lo amplió al día siguiente. Señaló que “el problema de fondo es discutir y decidir quién va a nombrar a los integrantes de la constituyente y de qué se van a ocupar”. Luego defendió la necesidad del cambio.

“La mejor prueba de que nuestras instituciones no sirven para nada es que el país ha tenido que ser gobernado desde hace treinta años mediante la aplicación de normas de estado de sitio, debido a que por la vía ordinaria el ejecutivo ha sido incapaz de responder a los desafíos y al desbordamiento de la época. De allí la crisis del Congreso, de la Justicia y del Gobierno”.¹⁴

¹⁰ *El Tiempo* (1990, Marzo 6).

¹¹ *El Espectador* (1990, Marzo 7).

¹² *Ibíd.* (1990, Marzo 8).

¹³ *Ibíd.* (1990, Marzo 9).

¹⁴ *Ibíd.* (1990, Marzo 10).

El día de las elecciones, los estudiantes emprendieron una movilización desbordante. Del sur al norte, de Kennedy a Unicentro, del centro al Minuto de Dios, en las capitales y en poblaciones alejadas, recorriendo las mesas, desplegando activismo, trabajando como testigos electorales. En las horas de la noche hubo problemas con el sistema de cómputo en Bogotá, razón por la cual los muchachos se fueron a la Registraduría a protestar.

La falta de noticias frescas hizo que los periodistas se volcaran a pedirles declaraciones, lo que contribuyó de manera superlativa a la difusión de su proyecto. ¡Nadie sabe cuánto del éxito se debió a la falla de un computador!

El hecho es que, transcurridas las votaciones, que arrojaron aproximadamente dos millones de votos por el Sí, una sensación de optimismo invadió a los estudiantes. El movimiento expidió el siguiente comunicado:

Después del triunfo electoral de la séptima papeleta, hacemos saber que la juventud colombiana, deseosa de cambios institucionales profundos y reales, continuará realizando estudios encaminados a determinar la forma de convocatoria y conformación de la constituyente, siendo este el escenario donde tengan cabida las fuerzas vivas del país. Igualmente analizará los puntos de creación de un nuevo pacto social, así como también los mecanismos de control del funcionamiento de la Asamblea [...] Nuestra labor continúa porque [...] todavía podemos salvar a Colombia.¹⁵

Entre tanto, crecía el apoyo a la idea de una constituyente. En tales condiciones, el gobierno Barco decidió canalizar ese apoyo, para lo cual dictó el Decreto 927 del 3 de mayo de 1990, por medio del cual se ordenó a la “organización electoral adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se produzcan en la fecha de las elecciones presidenciales de 1990, en torno a la posibilidad de integrar una asamblea constitucional”.

El mismo decreto contenía ya el texto de la tarjeta que debían utilizar los ciudadanos al votar. Ese texto, que se transcribe enseguida, sería materia de discusión más adelante.

La tarjeta electoral que contabilizará la organización electoral contendrá el siguiente texto: “Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una asamblea constitucional con representación de las fuerzas

¹⁵ Ibíd. (1990, Marzo 12).

sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia”.

Los estudiantes le dieron un apoyo condicionado al decreto. Así, aunque manifestaron en general su satisfacción, después de seis horas de reunión en la que participaron también el M-19, Asonal Judicial, la Federación Comunal de Bogotá y otros movimientos sociales, señalaron varios reparos y reforzaron algunos puntos de vista.

Un punto crucial fue que la convocatoria no la hiciera el Congreso y que, en todo caso, su origen fuese democrático y popular, dando nacimiento a un cuerpo autónomo con competencia plena para definir su agenda. Agregaron que la expresión “Asamblea Constitucional” debía interpretarse como “Asamblea Constituyente”, frase que venía usándose hasta ahora, mucho más indicativa de un cuerpo soberano con carácter fundacional de un sistema político nuevo. Y, por fin, criticaron la idea de que este cuerpo estaría encargado de “fortalecer” la democracia participativa porque de lo que se trataba era de llegar a ella ya que esta no existía aún.¹⁶

Una vez se supo oficialmente el resultado ampliamente mayoritario del Sí, de nuevo salieron los estudiantes a los medios. “Asumimos la responsabilidad del triunfo”, tituló la prensa.¹⁷ “Nos satisface ver cómo en Colombia empieza a tener validez el criterio y no la maquinaria” fue la expresión de un dirigente.

Pero al descender a la realidad electoral, esto es, al hacer el examen de la presencia estudiantil en la Asamblea, es claro que ella se vio afectada por la división entre Fernando Carrillo, quien además se apoyó en sectores tradicionales de la política, y Juan Gabriel Gómez Albarello, quien dijo encarnar la única opción estudiantil auténtica.

Solo Carrillo salió adelante. Pensando en esto, recordé una hilarante intervención de Juan B. Fernández. Al comienzo de las sesiones, algún delegatario propuso comenzar con una especie de retiros espirituales para ponerse al día en conocimientos de derecho constitucional. Fernández se opuso con gracia caribe: “¡Nada de eso –dijo–. A trabajar ya. Hay que ir, a los almuerzos, comido. A los entierros, llorado. Y a las constituyentes, aprendido!”.

Pese a que solo Carrillo llegó, y por cierto llegó aprendido, el movimiento estudiantil marcó un capítulo importante de la historia de Colombia.

¹⁶ *El Espectador* (1990, Mayo 7).

¹⁷ *Ibíd.* (1990, Mayo 28).

Este libro fue compuesto en
caracteres Caxton Light de 10 puntos,
impreso sobre papel propal de 70 gramos
y encuadernado con método Hot Melt,
en el mes de junio de 2010,
Bogotá, D.C., Colombia.