

EXPOSICION GENERAL DEL CONSTITUYENTE JUAN B. FERNANDEZ
RENOWITZKY EN LA PLENARIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
CONSTITUYENTE, EL DIA 14 DE FEBRERO DE 1991.

Señores Presidentes, Señores Miembros de la Asamblea Nacional
Constituyente y Colegas Periodistas:

Hubiera deseado poder escribir y leer aquí unas notas
periódísticas, breves, ágiles, azorinescas, como las que
elaboraban inolvidablemente nuestros maestros Hernando Téllez,
Jaime Barrera Parra, Felipe Antonio Molina, José Umaña Bernal y
como las que hoy todavía produce, para nuestro deleite en esta
Asamblea, Alberto Zalamea, y hubiera deseado poder hacerlo no
sólo para agradecer con "eubolia" o brevedad al colega
Constituyente Alfonso Palacio Rudas, sino también y
principalmente para librarlos a todos ustedes de la prolongada y
obligatoria pesadez de mi discurso reglamentario. Que para mayor
fatiga es el último de la noche en esta larga reunión
intelectual, en este banquete oratorio, como si fuera un "pousse
café" o, como acá decimos, el brindis del estribo para irnos
todos a descansar merecidamente.

He aprendido mucho en estos días. Ante todo, al oír hablar
insistentemente a mis colegas, saboree la sabiduría de aquella
frase de algún orador famoso que decía que, cuando uno habla, la
única interrupción que se recibe con beneplácito es el aplauso.
Y también el acierto de Rafael Núñez, cuando dijo que en Colombia
hacer la Constitución es un trabajo nacional. Hoy diríamos un
trabajo en equipo, y más habiendo llegado ya a estas
deliberaciones el Profesor Maturana.

En las sesiones dedicados a la aprobación del Reglamento, que
muchos han considerado a casuísticas e insubstanciales, aprendí
que es artificial la división y la oposición entre forma y fondo

FR 46

de un asunto. Y que, como lo predica el método fenomenológico, las apariencias van revelando la realidad subyacente, que así ha sido analizada desde el comienzo de esta Asamblea Constituyente y que no es otra, que la angustiosa realidad nacional y la mejor manera de enfocarla y lidiarla jurídicamente en estas deliberaciones, aunque éstas parezcan haberse ocupado tan sólo de las reglas del juego, hasta el momento.

Recordé otras cosas en estos debates iniciales. Entre ellas, el dato erudito de algún tratadista que relata la polémica que tuvo lugar en los preparativos de la Constitución de Weimar entre dos famosos teóricos del Derecho, Hans Kelsen y Carl Schmitt, sobre si las normas del reglamento, meramente procedimentales, reflejan orientaciones de fondo, como son las tendencias democráticas o totalitarias de quienes puedan estar actuando o participando en la Asamblea. Hoy cabría decir algo parecido. En especial, en el debate en torno al certero artículo 40., que contiene la metodología para que los subversivos puedan, al dejar de serlo, participar en esta Constituyente.

Pero aprendí mucho más en la sesión de ayer. Escuchando las exposiciones generales de quienes intervinieron desde este podio, y que fueron nobles, sabias y emocionantes todas ellas, me di cuenta de que ha tomado altura el debate y comienza a dibujarse el verdadero y admirable rostro de esta Asamblea Constituyente. Hagamos un esfuerzo personal por colocarnos y mantenernos a ese mismo nivel, aunque sólo sea como un propósito sincero y desinteresado.

**SEÑORES PRESIDENTES Y SEÑORES MIEMBROS DE LA ASAMBLEA NACIONAL
CONSTITUYENTE:**

Esta presentación general tiene algo de aquellos exámenes preparatorios en la vida universitaria que suscitan, al evocarlos, nuestra nostalgia y nuestro hastío. Y tiene que referirse, obviamente, a los temas constitucionales que han de ser objeto de nuestra propuesta. Tales temas son de carácter abstracto, académico, que no le dicen nada, o muy poco, a la opinión pública. Un pueblo acosado por problemas vitales como la falta de empleo, de alimentación adecuada, de servicios públicos elementales, no puede interesarse sinceramente en debates sobre federalismo o centralismo, intervencionismo estatal o liberalismo económico, ni sobre las demás antinomias conceptuales que constituyen la materia prima de los círculos especializados.

Estos cultivan, como en general toda la élite intelectual colombiana, la tentación de lo abstracto. Y esta tentación tiene dos riesgos evidentes. El primero es que sus planteamientos y formulaciones resultan casi incomprensibles y nada interesantes para la inmensa mayoría de la población, que por ello aumenta su abstencionismo cuando se la convoca para pronunciarse electoralmente sobre ese repertorio vago e imprecisable. Y el segundo peligro es que las controversias sobre los temas abstractos son interminables, o tratan de serlo, como ya se ha visto en nuestras deliberaciones iniciales y ojalá no ocurra cuando tengamos que llegar a conclusiones dentro del rígido calendario de la Asamblea Constituyente.

Lo que explica nuestra presencia aquí es que hay una ruptura del orden jurídico. Causada con variable intensidad por la violencia de las instituciones que no cobijan sino al establecimiento y también, con mayor fuerza, por quienes están excluidos y marginados de ese establecimiento y pugnan por entrar en el o

derribarlo delictuosamente. No hay Estado en Colombia, concebido como el monopolio de la fuerza legítima. Por el contrario, la fuerza beligerante está repartida entre diversos sectores de la población. Y a veces sólo la menor porción de esa cuota armada corresponde al Gobierno. Ni tampoco hay Estado en cuanto que no cumple con su función primordial que es la de garantizar la vida de los ciudadanos. Cada día hay más compatriotas asesinados. La muerte violenta se ha convertido en la muerte natural para todos los colombianos.

La presión de las circunstancias nacionales obliga a un nuevo pacto social. Como si se tratara de fundar una nueva Colombia sobre los escombros de la actual. El panorama es esta materia parece adecuado no a la óptica idílica de Rosseau sino a la catastrófica de Hobbes. De todas maneras la convocatoria para hacer ese pacto social, y la autorización popular expresada en las urnas para que lo hagamos en esta Asamblea, en reflejo de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, cumple con todos los requisitos para un acto político de esa naturaleza. Acto tradicional, si así puede decirse, en la accidentada historia del Constitucionalismo Colombiano. A la Constitución de 1.886 vamos a hacerle lo mismo que ella le hizo a la de 1.863 con razón dijo Luis Eduardo Nieto Arteta: "La Constitución de Rionegro no podía reformarse adecuadamente en virtud de los mismos procedimientos que ella señalaba para la reforma constitucional. Pero debe advertirse que toda Constitución, como decisión política, solo puede reformarse mediante un nuevo y contrario acto de decisión política. El cual no deberá ceñirse, ni podrá ceñirse, a los procedimientos de reforma que indican las leyes constitucionales vigentes. La Regeneración era una nueva decisión política.

Rionegro también lo había sido ante la Constitución de 1.858. Las decisiones políticas se modifican políticamente, es decir, al margen de toda norma procedimental".

En el mismo sentido vale invocar lo dicho por Luis Carlos Sàchica al definir lo que entendemos por Constitución Política, en su esquema para una Teoría del poder Constituyente, siguiendo la huella de Herman Heller. Este fue luminoso al establecer el concepto de Constitución normada, como un brevario que puede estar más o menos bien pensado y más o menos bien escrito. Pero que está destinado a permanecer inútil en los anaqueles de las bibliotecas si no coincide con la Constitución no normada y que, con tinta invisible, debe estar grabada indeleblemente en la conciencia de los ciudadanos.

Se trata, por consiguiente, de sentar las bases para un vasto proceso de incorporación. Que es en lo que consiste el formar una nueva nación, según apunta Jacobo Burckhardt en su libro "Reflexiones sobre la Historia Universal", cuya traducción al castellano tiene un precioso y poco conocido prólogo de Alfonso Reyes. Y en nuestro caso colombiano, esa incorporación es la de los sectores, territorios, regiones, grupos, estamentos que están marginados y excluidos del desarrollo nacional por causas políticas, económicas, sociales, geográficas, étnicas, etc. El riesgo, entonces, no es el de que haya demasiados sectores por incorporarse sino, al contrario, que no estén todos los que deban recibir ese beneficio constitucional. Por eso alguien anotaba que el error estructural de la Constituyente de Rionegro fue que no tuvieron acceso a ella otras corrientes de opinión, en los debates para su conformación jurídica. Y Nuñez incurrió en el mismo error al señalar a dedo, en la del ochenta y seis, a los dos eminentes bogotanos que actuaron como delegados de Panamá,

por "la enorme distancia" que después fue invocada para la separación del Itmo. Los riesgos actuales de exclusiones semejantes no serían menos graves para la integración nacional. Pero sobre todo para el propósito fundamental de ésta y de todas las demás Constituyentes en situación semejante: sentar las bases estructurales para lograr la paz.

Aquí hay o debe haber Delegatarios y Voceros de todos los sectores que quieren ser incorporados en este proceso constitucional. Nosotros aspiramos a ser los de la autonomía regional. Apoyada por los habitantes de los Departamentos de la Costa, empezando por los maltratados y abnegados indígenas de la Guajira. No porque nuestras regiones hayan estado al margen de la Constitución, sino porque ésta no les garantiza una adecuada redistribución del ingreso. Ni les reconoce la capacidad para manejar sus propios territorios en materia política, administrativa, económica, fiscal, tributaria, financiera, etc.

Se equivocan quienes crean que estamos embarcados en una empresa romántica. La sola presencia de Delegatarios Antioqueños, Vallecaucanos, Boyacenses, Guambianos, en la Comisión encargada de la autonomía regional, demuestra que ésta no es un capricho de los oriundos de la Costa Atlántica. Reconoce, por el contrario, la mayor y más desatendida realidad nacional: Colombia es un país de regiones. Y si no se salvan éstas, no se salva ella. Gran parte de nuestras vicisitudes nacionales provienen de desconocer ese mandato geopolítico.

Tampoco queremos regresar a los tiempos ingenuos del federalismo.

Fue un grave error y ya sabemos que la historia no se repite

impunemente. Más bien diríamos dialécticamente que la tesis blanda de los federalistas fue substituida por la antítesis que es el férreo centralismo que todavía nos rige y ambas deben ser ya superadas por una síntesis madura y afortunada, de la más honda raigambre democrática, como lo es la autonomía regional. Tiene ésta un remoto ancestro político liberal en el principio de la libre determinación de los pueblos, hoy tan vapuleado en todo el planeta. Y que merece sustentarse y vigorizarse también dentro de las propias fronteras nacionales. Aún cuando sólo sea para darle, en Colombia, una nueva raíz popular a mi partido, en medio del vendaval que ha desmantelado y convertido en piezas de museo, en antiguallas, mercedamente, todas las ideologías, desde el nazismo hasta el comunismo.

Cabe destacar que la autonomía es un concepto que supera en profundidad y en aplicación el aspecto puramente territorial. Tiene además una mayor estirpe constitucional y filosófica en castellano. La Constitución española de 1.978 establece las Comunidades Autónomas como categorías básicas para el desarrollo de muchas de las actividades ciudadanas, con anclaje en la respectiva extensión geográfica pero proyectándose, por ejemplo, hasta el campo de los deportes ante la influencia del dinero o la alienación de masas. Y desde luego se aplica para resolver el problema de las nacionalidades, viejo y enconado en la península desde hace muchos años. Ya en los debates de la Constitución republicana, en los remotos años treinta, tuvo que intervenir Ortega para explicar cómo la autonomía aseguraba que el Estatuto Catalán no afectase la soberanía sino que, por el contrario, al ser una emanación y autorización de ésta, la reconocía y fortalecía. Y ahora la autonomía ha resultado eficaz allá para

meter en cintura separatismos como el de los vascos, que ha dado las muestras más sangrientas del terrorismo territorial y étnico de todos los tiempos.

Entre nosotros, por lo pronto, la cosa es mucho más pacífica y sencilla. Se trata de ampliar y fortalecer, para dar un ejemplo concreto, la ley 76 de 1.985. Por la cual se creó la región de planificación de la Costa Atlántica y se dictaron otras disposiciones sobre planificación regional. Ha dado buenos resultados. Pero el problema estructural sigue siendo el mismo. La redistribución del ingreso, por parte del poder central, es inequitativo y mezquino para la periferia. El dinero por concepto de las regalías provenientes de los recursos naturales no renovables es de una sola vía, no tiene tiquete de ida y regreso y se queda en la capital de la república para aplicarlo, en su mayor parte, a otros menesteres que no tienen nada que ver con el progreso de la provincia. La cortapisa es constitucional. Y esa es la vértebra, o el espinsazo, que hay que romper estableciendo que el subsuelo es propiedad de las regiones.

La brusquedad de esa ruptura es más aparente que real. Que la Nación sea la dueña del subsuelo es un vestigio de la monarquía española y proviene desde los tiempos de la conquista y la colonia. No habría inconveniente democrático en derogarlo. Además, sus efectos para aquellas escasas regiones que carezcan de yacimientos ricos y suficientes, podrían atenuarse mediante la creación, también constitucional, de una entidad de reparto armónico de regalías integrada por representantes de las mismas regiones que ahora no tienen presencia decisiva en Planeación Nacional ni en ningún otro organismo nacional que redistribuya recursos obtenidos en las comarcas.

En el mismo sentido de atenuación, considero conducentes las reflexiones que han formulado en diversas oportunidades los constituyentes Jesús Pérez González y Carlos Rodado Noriega, y en general todos los costeños que se ocuparon de este asunto fundamental en la reunión y en el consenso de Cartagena.

La intención modificatoria debe incluir al artículo 182 de la Constitución, para que el 70% de que allí se habla sea adjudicado no con criterio meramente poblacional sino con el más técnico y equitativo de necesidades básicas insatisfechas. Y además se obtenga, para los Municipios, el 100% del Impuesto al Valor Agregado.

Esta no es sino una muestra de lo que puede y debe conseguirse en la Comisión Segunda y luego en la Plenaria. En la gratísima compañía de los miembros oriundos de diversas regiones y, en general, de todos los Constituyentes que entienden que la unidad nacional no puede garantizarse y vigorizarse sino mediante el mejoramiento y el progreso de las provincias. Este es el auténtico sentido de la autonomía regional. Que desde luego incide también en la materia constitucional del reparto de las competencias administrativas. Para saber si deben subsistir los Departamentos o hay que reemplazarlos por otras entidades que sirvan de correas de transmisión administrativa entre los Municipios, que no obstante su descentralización reciente carecen de capacidad económica para realizar sus proyectos, y el poder central. No bastaría, a este respecto, con la elección popular de Gobernadores. Es necesario bucear más a fondo, para delinear los nuevos entes territoriales, como lo ha hecho el grupo de Mompós, encabezado por el hoy Constituyente Orlando Fals Borda,

en su breve pero sustancioso libro: "La Insurgencia de las Provincias".

Como complemento directo de lo anterior, proponemos el voto obligatorio. Y para que no se diga que el pueblo no vota, o vota mal, porque es ignorante, proponemos la enseñanza pública gratuita en los tres niveles: escuela primaria, bachillerato y facultad universitaria. También planteamos la reforma del Congreso, que tiene mala imagen. Y la reforma de la Justicia, para hacerla digna, eficaz, respetable, con presupuesto propio, y hasta con efectos intimidantes para precaver nuevos delitos. De ese modo, si la Justicia colombiana funciona rápida y ejemplarmente, y en eso estoy de acuerdo con el Presidente Gaviria, no se necesita la extradición. Adicionalmente, hay que darle participación al pueblo en la escogencia de Procurador, Contralor y en general de todos los funcionarios que deben fiscalizar el resto de la burocracia, que es, desde hace años, clientelista, ineficaz y de crecimiento explosivo.

"No disparar al aire", aconsejaba don Miguel Antonio Caro a sus contemporáneos en materia Constitucional. No desperdiciar los pocos cartuchos apuntando a blancos metafísicos. La "practicabilidad" de las disposiciones en el ambiente nacional y no como productos de importación, es también indispensable. Del mismo modo, no olvidar que los códigos, como toda obra intelectual, son orgánicos. Es decir, que cada una de sus partes remite al todo y éste, a cada una de las partes. No basta justaponer mecánicamente un artículo tras otro. Tienen interrelaciones armónicas significativas. Con mayor razón, el código político, que es el supremo de cada país. Su parte dogmática, de definiciones institucionales y su parte orgánica,

de manual de funciones del aparato estatal, deben operar con la precisión y puntualidad de un reloj electrónico.

Uno de mis escasos cartuchos de esta tarde va contra la inflación enfermedad mortal de la moneda, su causa nacional es la emisión de billetes en que incurrer sistemáticamente todos los gobiernos colombianos, para cubrir sus crecientes déficits incontrolados. Como no aumenta al mismo ritmo la producción, ni disminuyen las necesidades de la población, el peso tiene cada día menos poder adquisitivo y los precios de la canasta familiar son cada día más inaccesibles para la mayoría de los consumidores. Durante ochenta años se ha violado la norma constitucional que dispone: "queda prohibida en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso". Y no por culpa del pueblo sino de quienes ocupan la cúspide del poder.

Fue Nuñez quien cambió el Patrón Metálico por las emisiones de curso forzoso, aparentemente con intención transitoria. Pero como lo explican muy bien Adolfo Meisel Roca y Alejandro López Mejía, en el reciente y útil libro "El Banco de la República, antecedentes, evolución y estructura", el Gobierno de 1886 se vio obligado por la penuria fiscal a emitir más papel moneda, lo que dificultó la intención de regresar al patrón metálico; después de elevarse sucesivamente el límite de billetes en circulación, de un millón y medio de pesos a cuatro millones y luego a cinco millones, en 1887 se dictó la Ley 124, conocida como el "dogma de los doce millones". Para explicar esa Ley el genial cartagenero, dijo: "Fijaremos en doce millones el máximo de papel-moneda nacional, comprometiéndonos como hombres de honor y de cordura, ante todos los grandes intereses económicos, a no traspasar ese

límite por ningún motivo". Sin embargo, tal como había sucedido en el pasado reciente, el Gobierno incumplió su compromiso en vista de las angustias del tesoro y de la precaria situación de algunos bancos. Aunque el asunto sólo vendría a conocerse en 1883, mediante publicaciones hechas por el Diario El Porvenir de Cartagena, en 1889 los billetes del Banco Nacional sobrepasaron la barrera de los doce millones de pesos, hecho que pasaría a la historia con el nombre de emisiones clandestinas".

Desde entonces, la cantidad de billetes emitidos ha aumentado en proporciones astronómicas. Pero las explicaciones y pretextos, sobre todo la irresponsabilidad del poder ejecutivo, siguen siendo idénticas en esta materia demoleedora de la estabilidad económica del país y causante de la miseria de la inmensa mayoría de la población. Por lo mismo, la inflación incesante es factor de corrupción nacional y hace fracasar cualquier plan de rescate de la dignidad del trabajo mediante remuneraciones que nunca compensarán la devaluación vertiginosa y vergonzante del peso colombiano.

Hay que hacer algo drástico y pronto contra ese viejo y ruinoso vicio gubernamental. "Las autoridades, al igual que los particulares, no deben (al menos en tiempo de paz) poder tomar todo lo que deseen sino que deben estar estrictamente limitadas al uso de los medios que los representantes del pueblo ponen a su disposición y no deberían poder extender sus recursos más allá de lo que el pueblo ha acordado. La posibilidad de cubrir déficits mediante la emisión de dinero -normalmente con el pretexto de crear puestos de trabajo- ha contribuido a la moderna expansión de las atribuciones del Estado". Así se expresa el economista

inglés Friedrich Hayek en su libro "La desnacionalización del dinero". En el cual propone despojar a los gobiernos de ese monopolio nefasto, ruinoso para la nación y que convierte el dinero en el "juego de dados de los políticos", según dijo Diógenes desde su barril cuatro siglos antes de que naciera Jesucristo.

Mientras no se controle de modo eficaz la violación constante del artículo 49 de la Constitución Nacional, seguirá abierto un surtidor de violencia institucionalizada mediante emisiones de billetes que ya no son clandestinas sino ostensibles y perpetuamente impúnes.

Los sucesivos Gobiernos no pueden seguir manejando en forma tan omnívota y azarosa la Junta Monetaria ni el Banco de la República. El Principio de la autonomía, de que tanto he hablado esta tarde, tiene allí un caso de aplicación constitucional urgente. Así lo acepta un experto en estas materias, el Doctor Fabio Echeverri Correa, en reciente artículo publicado en El Tiempo que abre el debate sobre este tema escabroso pero ineludible.

"No se aceptan vales" es el letrero elemental de los pequeños establecimientos comerciales prudentes que habría que colgarle de inmediato a la administración pública nacional, para que no siga haciendo fiesta burocrática de lo que le cuesta tantas penurias al pueblo colombiano.

Finalmente, según los historiadores, la Constitución Bolívariana de 1826 y la Constitución de 1830 suscitaron una serie de actos

59

revolucionarios que culminaron con la desintegración de la Gran Colombia. Otros estudiosos extreman el diagnóstico diciendo que "cada una de las Constituciones colombianas del Siglo decinueve fue la consecuencia de una guerra y la causa de otra. Cada una de las reformas del Siglo veinte ha sido la consecuencia de un conflicto y la causa de otro". O sea, que los sesenta y siete actos legislativos o instrumentos constitucionales equivalentes, expedidos entre 1894 y 1986, no apaciaguaron al país sino que por el contrario lo volvieron más belicoso.

De ser ello así, se justificaría la afirmación de que existe una relación inversamente proporcional entre el número y la frecuencia de las Cartas y enmiendas constitucionales y la poca profundidad de las transformaciones por ellas introducidas en la economía, la política, la cultura y la vida cotidiana del pueblo colombiano. "Probablemente ningún otro país latinoamericano ha cambiado más su aparato normativo que Colombia, y probablemente ningún otro ha cambiado menos sus instituciones políticas que Colombia. En suma, el reformismo constitucional es un operador del continuismo político y social. Opera como un fetichismo jurídico...", según la reciente crítica que a nuestro constitucionalismo ha hecho, para optar su grado en Derecho en la Universidad de Yale, nuestro compatriota Hernando Valencia Villa.

No podemos ser tan pesimistas. Pero sí debemos estar advertidos de que los riesgos de fracaso son muy grandes, en la medida en que no interpretemos y traduzcamos en fórmulas jurídicas correctas y adecuadas el querer y la frustración del pueblo colombiano. Nunca antes, al parecer, la situación nacional había sido tan grave. Al menos nunca antes habían sido tan urgentes las reformas requeridas. Y, a nivel universal, es ésta una de

las pocas veces que se pretende hacer una transformación estructural del establecimiento de un país, desde adentro, o sea, con normas fabricadas por una Constituyente integrada casi en su totalidad por miembros de ese mismo establecimiento. Y sin que la ruptura jurídica haya implicado un cambio radical de su clase política y dirigente. En eso consiste el reto. Y para afrontarlo y resolverlo del mejor modo posible estamos reunidos aquí. Elevemos nuestros corazones y nuestras mentes a la altura de las más angustiosas circunstancias históricas para lograrlo. Así sea.

JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY
DELEGATARIO
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Bogotá, D.E., 14 de febrero de 1991.