



Título: Sanación
Técnica: Ilustración digital
impresa sobre madera
Dimensión: 50 x 35 cm
Año: 2013

HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO EN COLOMBIA. UNA INTRODUCCIÓN*

* El artículo fue la parte introductoria del informe final presentado en el marco de la investigación: "Destruyendo un proyecto de Nación. El enfrentamiento regional Cauca-Antioquia en el marco del estado federal" que realizado en la Pontificia Universidad Javeriana Cali en dos fases que fueron entre 2007 y 2009. Otro resultado de ese proyecto ya se publicó como libro autónomo.

Fecha de recepción: marzo 5 de 2014

Fecha de aprobación: junio 10 de 2014

HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO EN COLOMBIA. UNA INTRODUCCIÓN

*Ricardo Zuluaga Gil**

RESUMEN

Dejando muy claro que se trata de un trasplante jurídico, el presente texto se ocupa de dar una mirada de conjunto a lo que han sido los dos siglos de desenvolvimiento del constitucionalismo en Colombia desde los momentos germinales de este proceso hacia 1810, en el marco de lo que se ha venido a conocer como la Primera República, y concluye con una mirada a lo que fue el complejo proceso de expedición de la Constitución de 1991. El escrito hace especial hincapié en la permanencia de las discontinuidades en lo que tiene que ver con la vigencia de los nueve distintos proyectos constitucionales que se han propuesto en nuestro medio, realidad a la que no escapa la actual Constitución, objeto ya de numerosas reformas.

Palabras clave: formación constitucionalismo, constitucionalismo Colombia, constituciones Colombia.

HISTORY OF THE CONSTITUTIONALISM IN COLOMBIA: AN INTRODUCTION

ABSTRACT

Making it clear that this is a legal transplant, this text gives an overall look about the two centuries of Colombian constitutionalism development from the germinal stages for 1810 in the framework of which has become known as the First Republic and concludes with a look on the complex process of issuance of the 1991 Constitution. The paper strongly emphasizes in the permanence of discontinuities in what has to do with the validity of the nine different constitutional projects that have been proposed in our environment, even with the present Constitution, already subject of numerous reforms.

Keywords: constitutionalism formation, constitutionalism in Colombia, Colombian constitutions.

* Abogado, doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Ha sido profesor titular en la Pontificia Universidad Javeriana sede Cali y director del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de esa institución y también fue director de la revista *Criterio Jurídico*, publicada por esa Universidad. Fue decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Buenaventura Cali. Actualmente es docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Oriente. rilezugi@gmail.com

HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO EN COLOMBIA. UNA INTRODUCCIÓN

1. PRELIMINAR

Desde tiempos inmemoriales, toda comunidad humana, que es necesariamente una comunidad política, se ha visto obligada a resolver un problema tan fundamental como inevitable: el que está referido al ejercicio del poder público en ese conglomerado, entendido éste poder como la facultad que tiene un órgano o un individuo para imponerse, incluso por la vía de la fuerza, sobre las demás personas con el fin de asegurar un orden social mínimo. Tenemos así que desde la más remota antigüedad (V.gr. Sumeria, Babilonia, Asiria, Israel, y Egipto), en cualquier lugar donde haya habido dos o más sujetos conviviendo de manera estable, necesariamente ha existido un tercero que ha establecido las reglas que han garantizado la armónica coexistencia de ese grupo de individuos constituidos en comunidad política. En la antigüedad, ese tercero podía ser un órgano colegiado como el sanedrín hebreo o el senado romano, o podía tratarse de un individuo al que indistintamente se le llamaba faraón, rey o emperador y cuyo acceso al poder se producía bien por la vía de la fuerza o bien por la vía de la sucesión hereditaria. En todo caso, cualesquiera fuera la modalidad escogida, ambas se caracterizaban porque ellas permitían la posibilidad de un ejercicio omnímodo e incontrolado de ese poder.

Una vez hemos admitido, al menos teóricamente, que el poder político es una realidad inevitable que deben enfrentar los hombres que vivan en comunidad, aparecen dos problemas adicionales por resolver:

- Primero: cómo asegurar que ese poder sea legítimo, esto es, que él sea producto del consenso y del acuerdo y no de la mera imposición de la fuerza bruta, o de una supuesta concesión hereditaria de origen divino, según la cual el poder lo ejercían ciertos individuos por voluntad de los dioses.¹

1 Una inveterada tradición, reafirmada con la expedición de las leyes sálicas, históricamente sólo le permitió el acceso al trono a los varones, estableciendo la preferencia absoluta de éstos sobre la mujer, así que a falta de hijos el trono pasaba a un hermano, un sobrino, o un primo y así sucesivamente hasta el más próximo varón. Entre las escasas casas reinantes en el mundo, como la casa imperial de Japón, todavía siguen este criterio.

- Segundo: una vez establecido ese poder político, cómo asegurar que el ejercicio del mismo no se vuelva en contra de los asociados, como tantas veces ha ocurrido en la historia, a lo largo de la cual hemos visto numerosos gobernantes disponiendo de la vida, de la libertad, y del patrimonio de los individuos, en muchas ocasiones sin tener en cuenta ningún principio racional, así como tampoco ninguna idea de justicia y en ocasiones obrando simplemente movidos por la necesidad de satisfacer un simple capricho personal.

Pues bien, a tratar de resolver estas dos cuestiones es que a lo largo de su desarrollo se ha dedicado el constitucionalismo moderno, ese movimiento filosófico-político surgido teóricamente a partir del siglo XVII que se ocupa de proponer una manera diferente de gobernar a los hombres y por sus logros en la superación del absolutismo, es sin duda uno de los mayores aportes que el pensamiento liberal clásico le ha legado a la modernidad.

Ahora bien, ¿qué es el constitucionalismo? Pues bien, él debe ser entendido como el conjunto de principios a partir de los cuales se formulan una serie de reglas de procedimiento que buscan asegurar el adecuado ejercicio del poder político por parte de sus titulares. Para lograr sus objetivos, este movimiento filosófico-político acude a las siguientes estrategias:

- De una parte enuncia claramente cuáles son las facultades que pueden legítimamente ejercer las autoridades públicas, ello con la finalidad de que no incurran en excesos o arbitrariedades.
- De otro lado, enumera un catálogo de derechos inherentes a la persona humana y que son inalienables e imprescriptibles. De ellos gozan los individuos por la sola condición de seres humanos y por tanto no necesitan ser reconocidos por el Estado ni por sus autoridades. Esos derechos son, entre otros, la vida, la libertad, la igualdad, la dignidad, la seguridad, y la felicidad.
- Establece, además, que el poder debe ser expresión de la voluntad popular y no producto del ejercicio de la fuerza, ni tampoco puede ser concebido como la concesión de una supuesta voluntad divina.
- Implanta el principio de la separación del poder público en varias ramas (ejecutiva, legislativa y judicial), para evitar su concentración en una sola fuente y también para que cada una sirva de contrapeso de las funciones de la otra, y de esta forma se controlen mutuamente.
- Por último, aspira a que esta serie de enunciados se exprese por escrito y de manera sistemática en un documento llamado Constitución, que, además, tiene vocación de supremacía frente a las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico.

Pero llegar a conclusiones como estas le demoró muchos años a la humanidad, que durante varios milenios se vio sometida a gobiernos despóticos, autoritarios y tiránicos bajo los cuales la sociedad quedaba sujeta a la voluntad unilateral y arbitraria del gobernante de turno. En este orden de ideas, podemos afirmar que el origen del constitucionalismo se puede remontar, sin que este sea un dato muy preciso, a la célebre Carta Magna de Inglaterra expedida en 1215 por el Rey Juan, ante la evidente rebeldía de un importante grupo de sus súbditos, especialmente miembros de la nobleza inconformes con los abusos en que incurría ese gobernante. Ese manuscrito tiene el mérito de ser el primer documento conocido mediante el cual una comunidad política consiguió establecer ciertas garantías sobre la manera como se ejercía el poder político, aunque se trataba de una comunidad muy reducida, pues los derechos y privilegios que ella otorgaba sólo se reconocían en favor de los nobles del reino, tal como ella lo declaraba.²

La Carta Magna, estableció, entre otras muchas disposiciones, el siguiente catálogo de garantías:

Por simple falta un hombre libre será multado únicamente en proporción a la gravedad de la infracción y de modo proporcionado por infracciones mas graves, pero no de modo tan gravoso que se le prive de su medio de subsistencia (Disposición 20).

Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni usaremos de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino (Disposición 39).

En lo sucesivo todo hombre podrá dejar nuestro reino y volver a él sin sufrir daño y sin temor, por tierra o por mar, si bien manteniendo su vínculo de fidelidad con Nos, excepto en época de guerra, por un breve lapso y para el bien común del Reino (Disposición 42).

El segundo paso en el proceso de consolidación del constitucionalismo fue muy lento y también se dio en Inglaterra con la llamada Gloriosa Revolución de 1688, que supuso una profundización muy significativa del discurso constitucional al ampliar el número de derechos y extenderlos a otros grupos de la población diferentes a la nobleza, todo lo cual quedó consagrado en el famoso *Bill of Rights* de ese año. Y

2 Otros antecedentes, pero menos conocidos, son: la Constitución de las Cortes de León, expedida en 1188 bajo el reinado de Alfonso IX; la Bula de Oro de 1222 sancionada por el rey Andrés II de Hungría; las llamadas Constituciones de Melfi o Liber Augustalis, que fue un código legal expedido para Sicilia el 1 de septiembre 1231 por el emperador Federico II y que sirvió como norma fundamental para ese reino durante los siguientes seis siglos. Finalmente, los Fueros de Aragón promulgados en 1247, bajo el reinado de Jaime I.

este es un momento que se puede considerar de una importancia radical, porque esa fue la primera de aquellas revoluciones ocurridas durante la modernidad en el mundo occidental y a través de las cuales se comenzó a poner fin a las monarquías absolutas de derecho divino y se entregó el control del gobierno a una clase social emergente: la burguesía. Posteriormente, casi cien años después, las trece colonias inglesas de Norteamérica, con su revolución de independencia de 1776, no solo dieron origen a los actuales Estados Unidos, sino que avanzaron un paso muy importante en la consolidación del constitucionalismo, pues a ellos les debemos la incorporación de las siguientes innovaciones en materia constitucional:

- Supresión absoluta de la forma monárquica de gobierno e implantación del sistema republicano.
- La Constitución como un texto escrito y sistematizado.³
- Creación del sistema federal de gobierno, único medio de cohesionar las que entonces eran unas comunidades muy aleccionadas en su propio autogobierno.
- Clara noción de supremacía constitucional.
- Control de constitucionalidad para prevenir la vulneración de esa que se reconocía como ley fundamental.

El movimiento constitucionalista se puede considerar definitivamente asentado con la Revolución Francesa de 1789, pues ese movimiento no sólo expidió ese mismo año la famosa declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano que entre otras garantías predicaba que “*Todos los hombres nacen libres e iguales ante la ley*”, sino que propició la promulgación de la primera Constitución de ese país en 1791.⁴ Sin embargo, fueron las ejecuciones del rey Luis XVI y de su esposa María Antonieta, llevados a la guillotina en 1793, lo que mostró con toda claridad que algo muy profundo estaba cambiando en la forma como se concebía el gobierno de los pueblos. A partir de ese momento comenzó el lento pero incuestionable desmoronamiento de los milenarios gobiernos autocráticos y dictatoriales y se dio inicio a una nueva era política que iba a sepultar ese modelo que a partir de entonces se ha denomi-

3 La idea de que la Constitución británica es completamente consuetudinaria no es muy precisa. Hay un conjunto amplio de documentos como la misma Carta Magna de 1215, la Carta de Derecho de 1689, las Cartas Parlamentarias de 1911 y 1949, o la Carta de Establecimiento de 1701 que sumadas a ciertas prácticas parlamentarias, regias, y judiciales, conforman el sistema constitucional británico.

4 A diferencia de la sociedad norteamericana que desde 1787 hasta hoy ha estado regida por un solo texto constitucional, los franceses, segunda sociedad con codificación escrita y sistematizada, han tenido hasta ahora catorce textos constitucionales. Adicionalmente, a lo largo de este período los franceses se han debatido intermitentemente entre la monarquía y la república, pues han sido varios los episodios en los que los proyectos restauracionistas de la tradición monárquica se han impuesto.

nado *l'ancien regime* y que fue el término peyorativo con que los revolucionarios franceses designaron a la forma política anterior a 1789.

2. EL CONSTITUCIONALISMO EN COLOMBIA

El extenso imperio español no podía permanecer ajeno a la agitación general que a finales del siglo XVIII se vivía en el hemisferio occidental y que se dirigía contra las formas tiránicas y abusivas de poder entonces imperantes. De forma tal que ese movimiento que predicaba la igualdad de los hombres y el ejercicio del gobierno al servicio de los pueblos, también iba llegar a sus dominios, como ya lo había hecho en Inglaterra, Estados Unidos y Francia. De manera particular, a finales del siglo XVIII en la actual Colombia, que entonces se denominaba Virreinato de la Nueva Granada, se estaban dando los primeros pasos de la Revolución constitucional que de manera casi general se estaba presentando en casi todo el continente.⁵

De una parte, la Revolución de los Comuneros llevada a cabo en 1781 al grito de *Viva el Rey y muera el mal gobierno*, supuso un primer cuestionamiento serio al ejercicio de la autoridad política.⁶ Por otra parte, la Expedición Botánica iniciada en 1783 le había demostrado a la joven intelectualidad neogranadina que la mayoría de los fenómenos (sociales, naturales y políticos), más allá de explicaciones metafísicas y presupuestas, era posible comprenderlos a partir del razonamiento científico, producto del pensamiento racional. Finalmente, otro mojón importante fue la traducción que Antonio Nariño hizo en 1793 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Todos ellos en su conjunto, entre otros, pueden ser considerados el agregado de hechos que fue preparando el ingreso del ideario liberal en la Nueva Granada y que fue abonando el terreno para que entre 1810 y 1820 se llevara a cabo la revolución que le permitió a este Virreinato independizarse de España e ingresar al grupo de países que dejaban de lado la tiranía y

5 América Latina vino a constituirse así en el tercer acto del movimiento constitucional, pues el primero fue el británico (Inglaterra-EE.UU.) y el segundo el francés. A lo largo del siglo XIX el constitucionalismo se iba a extender por la casi totalidad de los países de Europa, mientras que en el siglo XX, y en estos comienzos del XXI el movimiento sigue avanzando, no sin alguna dificultad, por los estados asiáticos. También lo hace, pero con mayores trabas por las siempre inestables sociedades africanas.

6 Históricamente este movimiento ha estado muy asociado con los levantamientos llevados a cabo en la entonces provincia del Socorro (hoy departamento de Santander). Y sin bien es verdad que ese es el de mayor significación política, no es menos cierto que la insurrección comunera se dio a lo largo y ancho del país, en sitios como Neiva, Guarne (Antioquia), Tumaco, Casanare y la vecina Mérida en Venezuela.

comenzaban a gobernarse a través de una Constitución, de la misma forma que lo estaban haciendo en esa misma época la mayoría de los países de América Latina.⁷

Vistas así las cosas, parece válido afirmar que Colombia llegó de forma más bien temprana al movimiento constitucionalista, pues hasta ese momento, como ya se vio, solamente Inglaterra, Estados Unidos y Francia, aplicaban este sistema de Gobierno. Ahora bien, en este punto hay una cuestión más interesante por resolver, y es la que está referida a la manera como Colombia ha adoptado y practicado este modelo, a la profundidad y fortaleza de nuestras instituciones constitucionales, históricamente amenazadas por la confrontación civil bipartidista que se extendió hasta 1958, y que recientemente han sido puestas en jaque por fenómenos como el narcotráfico, el paramilitarismo y, sobre todo, la corrupción política. Todos ellos son deformaciones que atentan contra la vigencia de un verdadero discurso constitucional y nos obligan a pensar por momentos que en nuestro caso este sistema es un mero formalismo, que el nuestro es un constitucionalismo de papel,⁸ incapaz de asegurar un adecuado y correcto funcionamiento de la totalidad de las instituciones políticas y sociales.

3. LAS CONSTITUCIONES HISTÓRICAS DE COLOMBIA

Hay una cuestión que a partir de las evidencias históricas se hace muy notoria, y es el hecho de que en los ya casi 200 años de vida independiente, nuestra sociedad ha sido incapaz de alcanzar un consenso constitucional lo suficientemente profundo y duradero, de la manera como esta técnica de organización política lo exige. Una de las razones que puede explicar esta dramática realidad, es el hecho de que el desenvolvimiento histórico de nuestro constitucionalismo ha sido muy agitado desde cuando en la segunda década del siglo XIX se comenzó a difundir e implementar este ideario en las provincias que entonces conformaban el Virreinato de la Nueva Granada. Para corroborar esta afirmación basta tener en cuenta que entre 1811-1816 en lo que hoy es Colombia estuvieron vigentes nueve constituciones provinciales⁹ y no hubo nunca alguna que tuviera alcance nacional, como equivocadamente lo ha

7 Entre 1810 y 1825 se iba a desmoronar la totalidad de imperio español en América, pues la monarquía española solamente iban a conservar como posesiones en este continente a Cuba y Puerto Rico, mismas que finalmente perdió en la Guerra de 1895.

8 La expresión es bien conocida y le da título a una conferencia pronunciada por Ferdinando Lasalle en Berlín en 1862. De ella se desprendió luego el opúsculo que lleva el mismo nombre y que ha sido ampliamente difundido desde entonces.

9 Establecer un número preciso y completo de constituciones de esta época no es fácil, dada la escasez de fuentes y las especiales circunstancias en medio de las cuales ellas fueron producidas. Al efecto me atengo a una voz tan autorizada como la de: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Primeras constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

querido hacer ver desde siempre la historiografía tradicional que insiste en darle el carácter de tal a la Constitución de Cundinamarca de marzo de 1811, cuando ella es una simple Constitución más, la primera eso sí, pero una más entre esas nueve que se expidieron. De suerte pues que la de Cundinamarca es la primera Constitución que hubo en Colombia, pero no la primera Constitución de Colombia,¹⁰ como lo muestra el siguiente cuadro.

TERRITORIO	CONSTITUCIÓN	
Cundinamarca	Constitución de Cundinamarca	4 de abril de 1811
Tunja	Constitución de la República de Tunja	23 de diciembre de 1811
Antioquia	Constitución del Estado de Antioquia	21 de marzo de 1812
Cundinamarca	Constitución de la República de Cundinamarca	17 de abril 1812
Cartagena de Indias	Constitución del Estado de Cartagena de Indias	14 de junio de 1812
Popayán	Constitución de Popayán	17 de julio de 1814
Mariquita	Constitución del Estado de Mariquita	21 de junio de 1815
Antioquia	Constitución provisional de la provincia de Antioquia	30 de julio de 1815
Neiva	Constitución de Neiva	31 de agosto de 1815

Ahora bien, la realidad que se vivió en esa década resulta mucho más compleja de interpretar de lo que a simple vista aparece, pues en medio de la efervescencia política del momento no solo nunca se dio una Constitución nacional, sino que tampoco hubo jamás una independencia nacional, tal como igualmente lo han querido hacer ver los historiadores oficiales. Por el contrario, además

10 Este dato también podría resultar discutible si se tiene en cuenta de forma muy temprana, el 15 de agosto de 1810 fue expedida el Acta Constitucional del Socorro, que es considerada como el primer y más significativo antecedente de nuestro constitucionalismo. Una transcripción de este interesante texto en: MARQUARDT, Bernd (Ed.). *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*, Universidad Nacional – Ibáñez, Bogotá, 2011, pp. 21-24.

de esas nueve constituciones provinciales, desde 1810 hubo numerosas actas de proclamación de juntas de gobierno, actas orgánicas de gobierno, actas de autonomía, y finalmente actas de independencia que se habían comenzado a expedir desde 1811.¹¹ Así pues, las complejidades que dificultan comprender cabalmente el proceso constitucional colombiano son de tal naturaleza, que ni siquiera existe acuerdo en cuanto a la fecha de inicio de nuestra historia constitucional.¹²

Pese a lo anterior, la historiografía nacional, con un sentido más patrioter que científico, ha edificado sobre una gran falacia histórica el comienzo de nuestra nacionalidad. Se trata de la mal llamada Acta de Independencia de julio 20 de 1810, documento que resulta muy problemático al momento de considerarlo como el acto fundacional de la República. Veamos por qué:

- Ese escrito no proclamaba la independencia del Virreinato de la Nueva Granada respecto del dominio español. Por el contrario, en esa Acta son muy evidentes las muestras de adhesión al Rey de España. El documento carece de una manifestación independentista suficientemente expresa, como si la tienen otros escritos similares emitidos por ciudades como Cartagena (1811), Tunja (1812), y Antioquia (1813), solo por citar algunas.
- Ese documento no tenía alcance nacional, pues se trata de un acto jurídico emanado por el Cabildo de la ciudad de Santa Fe (lo que hoy equivaldría a un acuerdo del Concejo de Bogotá) y por ende no reflejaba la voluntad de la representación nacional.

Vistas así las cosas, y contra lo que se ha querido hacer ver siempre, Colombia no surgió como como un claro proyecto de unidad nacional y mucho menos lo hizo como una república unitaria. Lo que se dio fue la aparición de un grupo de repúblicas relativamente independientes las unas de las otras, lo cual significa que el inicio de nuestro proceso constitucional se caracterizó fue por una intensa atomización territorial que ponía de manifiesto las profundas tensiones que se vivían entre la capital del virreinato y ciudades de la periferia como Cartagena y Medellín. Solo

11 En lo que hoy es Colombia, históricamente se produjeron los siguientes actos de independencia: Cartagena (noviembre 11 de 1811), Cundinamarca (julio 16 de 1813), Antioquia (agosto 11 de 1813), Tunja (diciembre 10 de 1813) y Neiva (febrero 8 de 1814). Sobre este particular, Cf. QUINTERO MONTIEL, Inés y Armando Martínez Garnica (Eds.). *Actas de formación de juntas y declaraciones de independencia (1809-1822). Reales Audiencias de Quito, Caracas y Santa Fe*, T. II, UIS, Bucaramanga, 2008.

12 Sobre esta cuestión son útiles los siguientes textos: ZULUAGA GIL, Ricardo. Las vicisitudes de la Primera República en Colombia (1810-1816). La interpretación centralista de nuestro proceso de Independencia, en *Revista de Derecho* N° 38, Universidad del Norte, Barranquilla, 2012, pp. 225 a 239 y REYES CÁRDENAS, Ana Catalina. El derrumbe de la primera república en la Nueva Granada entre 1810 y 1816, en *Historia Crítica* No. 41, Universidad de los Andes, Bogotá, mayo-agosto 2010, pp. 38-61.

fue hasta finales de 1811, y ante el revés de un proyecto de unidad nacional que se produjo en el marco de un segundo congreso general que se celebró en noviembre de ese año, que se suscribió el Acta de Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, firmada el 27 de ese mes y que en su preámbulo advertía que ellas:

*... formal y solemnemente han proclamado sus deseos de unirse a una **asociación federativa**, que remitiendo a la totalidad del gobierno general las facultades propias y privativas de un solo cuerpo de nación reserva para cada una... su **libertad, su soberanía y su independencia**. (Negrillas fuera de texto).*

Quienes suscribieron esa Acta tenían muy claro que se trataba de un documento cuya naturaleza jurídica era de carácter confederal, por lo tanto, ella fue considerada como un tratado sujeto a ratificación por parte de las legislaturas de las provincias adherentes y con la pretensión de ser sustituida más adelante por una Constitución federal, tal como lo dispuso el art. 77.

*Los presentes tratados serán presentados a la ratificación o sanción de las **provincias**, por medio de sus legislaturas, juntas o gobiernos provinciales, suficiente y competentemente autorizados a este fin; y las mismas se entenderán en lo sucesivo para cuanto pueda ocurrir. (Negrillas fuera de texto).*

Por otra parte, el artículo 60 establecía que:

*Para la debida organización de estos poderes, o el más acertado desempeño de sus funciones, el Congreso hará los reglamentos que estime oportunos, mientras que una **Constitución definitiva** arregla los pormenores del gobierno general de la Unión”¹³ (Negrillas fuera de texto).*

Infortunadamente, esa Constitución federal que debía expedirse para constituir definitivamente la República nunca se promulgó, por cuanto, como es ampliamente conocido, ese primer modelo de organización fracasó a partir del triunfo de la campaña de reconquista española que había sido iniciada a mediados de 1815 por el general Pablo Morillo. Verificado el triunfo de las tropas realistas, se dio el pleno restablecimiento de la institucionalidad colonial con la plenitud de autoridades españolas a la cabeza del gobierno, al menos durante los tres años subsiguientes.

13 Obsérvese que en ese momento en Colombia estábamos replicando las mismas etapas que se dieron en EE.UU., donde lo primero que ocurrió fue que las 13 colonias que dependían de la Gran Bretaña se independizaron el 4 de julio de 1776 y se convirtieron en estados; siendo Virginia la primera con su Constitución de junio de 1776. Luego, en 1781, entra en plena vigencia el pacto de Confederación que había sido suscrito por esas colonias en 1777. Finalmente, en 1787 se expidió la Constitución federal, actualmente vigente y en cuyo preámbulo se dice que: “Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta...”, es decir una unión federal, que es más profunda que la endeble unión confederal. Ese último paso, el de la creación de la federación, fue el que entre nosotros nunca se dio.

La reconquista, que fue dura y brutal, sobre todo por la excesiva represión que ejerció España sobre los líderes de la revolución de independencia, se constituyó en un acontecimiento capital que no solo aniquiló los esfuerzos de la naciente organización republicana, sino que también hundió en el desprestigio al proyecto federal como opción organizativa del Estado. Así puede deducirse de lo expresado por José Manuel Restrepo, padre de nuestra historiografía y testigo y participante directo de esos hechos:

... al principio de la revolución, animados los políticos bisoños de la Nueva Granada con el rápido crecimiento y prosperidad de los estados Unidos de Norteamérica, habían adoptado inconsideradamente sus constituciones demasiado liberales para pueblos educados bajo la inquisición y el despotismo colonial [...] Enseñó muy pronto la experiencia que esas constituciones, aunque sabiamente calculadas para los pueblos de la América del Norte, eran insuficientes para defender y mantener en paz a los habitantes de la Nueva Granada, dominados en gran parte por la superstición, el fanatismo, los hábitos de la esclavitud y cien pasiones diversas.¹⁴

Eso explica bien que después de recuperada la Independencia a partir de 1819, y cuando se dio comienzo a la reorganización y consolidación de la República en el seno del Congreso constituyente de Cúcuta celebrado en 1821, el temor al regreso del domino hispánico llevará a ese cuerpo a hacer una fuerte apuesta por un modelo de Estado unitario centralizado, capaz de hacerle frente a la posibilidad de una nueva reconquista por las tropas del rey.¹⁵ Por eso fue que la Constitución de ese año se decantó por el modelo unitario centralizado. Y lo hizo a pesar de que el debate sobre esa cuestión fue uno de los más intensos de los que se llevó a cabo en ese cuerpo constituyente y de que se hubiesen presentado propuestas de consenso, entre las que estaba la de aprobar un modelo federal en ese momento, pero para ponerlo en práctica en una oportunidad posterior. Finalmente, opiniones como las del prestigioso Pedro Gual terminaron por imponerse. Decía él que:

Los gobiernos caminan con los hombres, por grandes que sean sus esfuerzos. Reunida en este Congreso la quintaesencia de los talentos de Venezuela y Nueva Granada, apenas podremos todavía formar un gobierno lleno de mil imperfecciones. ¿Cómo, pues, dividirnos? Establecer el sistema federal sería el colmo del delirio.¹⁶

-
- 14 RESTREPO, José Manuel. *Historia de la Revolución de la República de Colombia en la América Meridional*, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1942, pp. 149-150.
- 15 En efecto, después del descalabro de la primera expedición militar de reconquista, en 1820 Fernando VII tenía acantonado un poderoso ejército con el cual pensaba someter nuevamente a la corona española estos territorios. La expedición se frustró con ocasión del levantamiento liberal que se produjo en España a partir de 1820 y que impidió a ese monarca español llevar a cabo su proyecto de retoma militar de las antiguas colonias.
- 16 Citado por UPRIMNY, Leopoldo. *El pensamiento filosófico y político en el Congreso de Cúcuta*, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, 2010, p. 66. Sobre este momento singular de la historia constitucional

No obstante, una vez refundada la República como un proyecto unitario, desde entonces y hasta ahora, ha sido necesario afrontar una dificultad que ha resultado persistente: la inestabilidad de nuestras instituciones, una problemática que con el paso de los años ha venido a constituirse en una realidad estructural de nuestra ordenación político institucional. Baste para ello saber que desde ese año fundacional de la República (1821), hasta el presente, hemos tenido nueve constituciones nacionales que vienen a concluir con la actualmente vigente, expedida el 5 de julio de 1991. Ellas le han dado al menos cuatro nombres a la República y han establecido diversas formas de Estado, así:

Año de la Constitución	Nombre del Estado	Forma de Estado	Forma de Gobierno	Duración	Orientación ideológica¹
Constitución de 1821	República de Colombia ²	Unitario centralizado	Presidencialista	7 años	Conservadora
Constitución de 1830	República de Colombia	Unitario centralizado	Presidencialista	22 meses	Conservadora
Constitución de 1832	República de la Nueva Granada	Unitario descentralizado	Presidencialista	11 años	Liberal
Constitución de 1843	República de la Nueva Granada	Unitario centralizado	Presidencialista	10 años	Conservadora
Constitución de 1853	República de la Nueva Granada	Unitario descentralizado	Presidencialista	5 años	Liberal
Constitución de 1858	Confederación Granadina ³	Federal	Presidencialista	3 años	Liberal
Constitución de 1863	Estados Unidos de Colombia	Federal	Presidencialista	23 años	Liberal
Constitución de 1886	República de Colombia	Unitario centralizado	Presidencialista	105 años	Conservadora
Constitución de 1991	República de Colombia	Unitario descentralizado	Presidencialista	22 años	Social

también: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta*, Universidad Externado, Bogotá, 1990.

Claro que en el marco de este contexto no podemos dejar de mencionar el hecho de que entre 1855 y 1886, durante la vigencia del Estado federal, fueron 43 las constituciones expedidas por los nueve estados que integraban la Federación, así:

Antioquia	5
Bolívar	4
Boyacá	4
Cauca	3
Cundinamarca	7
Magdalena	4
Panamá	7
Santander	3 ¹⁷
Tolima	6

Pero como si lo anterior fuera poco, cada una de esas numerosas constituciones ha sido sometida en su momento a múltiples procesos de reforma. De manera muy particular, la Ley Fundamental de 1886, que por ser la de más dilatada duración en nuestro país (105 años) se ha entronizado en el imaginario popular como un referente de estabilidad constitucional, fue objeto de setenta y un alteraciones de su articulado, algunas de las cuales, como la de 1910 o la de 1936, incorporaron cambios de orientación ideológica y filosófica tan profundos, que en la práctica equivalían a una sustitución del orden político y jurídico hasta entonces vigente, pues la primera restableció derechos fundamentales y consagró un razonable equilibrio de poderes, que hasta entonces era inexistente; mientras que la segunda incorporó en nuestro sistema algunas de las instituciones propias del estado social de derecho, tales como las limitaciones a la propiedad privada o la protección al trabajador.¹⁸

17 El estado de Santander, donde arraigaron fuertemente las ideas liberales, es un caso muy interesante, porque mantuvo unos niveles de estabilidad muy superiores a los que presentaban las demás partes de la Federación. El mejor ejemplo es que la Constitución de 1862 estuvo vigente hasta 1886, es decir, 24 años, lo cual la hace la segunda Constitución con más vigencia en Colombia después de la de 1886.

18 Las reformas de ese texto comenzaron con la expedición de la Ley 41 de 1894 que modificaba los arts. 76 y 201, y culminaron con la expedición del Acto Legislativo N° 1 de 1991, promulgado el 31 de mayo de ese año, cuando la centenaria Constitución se encontraba prácticamente agonizando en razón de que la Asamblea Nacional Constituyente estaba ya culminando sus trabajos. Sobre este particular, Cf. ZULUAGA GIL,

La inestabilidad constitucional ha sido pues un elemento característico de nuestro discurso constitucional que se remontan incluso a nuestra Constitución fundacional, porque la de Cúcuta fue un texto repleto de buenas intenciones en materia de estabilidad. No de otra forma se puede entender lo que mandaba el art. 191 de ese texto: “*Cuando ya libre toda o la mayor parte de aquel territorio de la República que hoy está bajo el poder español, pueda concurrir con sus representantes a perfeccionar el edificio de su felicidad, y después que una práctica de diez o más años haya descubierto todos los inconvenientes o ventajas de la presente Constitución, se convocará por el Congreso una gran Convención de Colombia autorizada para examinarla o reformarla en su totalidad*”.

Sin embargo, pese a la gravedad y solemnidad de esta declaración, transcurridos escasos siete años de vigencia de esa norma, exactamente para agosto de 1828, la Constitución de Cúcuta, sin siquiera haber sido reformada, simplemente había dejado de existir y lo había hecho por la vía de facto, pues a través de una norma excepcional, Simón Bolívar suprimió la Constitución vigente y expidió un Decreto Orgánico a través del cual instauró un régimen dictatorial que se extendió a lo largo de dos años. De esa manera se inauguró una persistente tradición de inestabilidad institucional que se ha extendido hasta nuestros días. No de otra forma se puede entender que la duración promedio de nuestras constituciones sea de solo 21 años, o que hayamos tenido constituciones como la de 1830 que únicamente rigió durante 22 meses (entre mayo de 1830 y febrero de 1832), o la de 1858 que escasamente duró 40 meses (entre mayo de 1858 y septiembre de 1861). En un contexto de estos, resulta más que meritorio que la muy liberal Constitución expedida en Rionegro en 1863, que era lógicamente laica y federal, hubiera durado más de 20 años en medio de los ataques a que fue sometida durante su vigencia por parte de las fuerzas que defendían las posiciones más conservadoras de nuestra sociedad. Es más, en favor de ese texto también hay que decir que él solamente fue sometido a una reforma, la que le fue incorporada en 1876 y que determinaba que las elecciones para presidente de la República se hicieran al mismo tiempo en los nueve estados que entonces conformaban la Unión.¹⁹

Por eso, y frente a una realidad como esta, no resulta extraño que a finales del siglo XIX, Miguel Antonio Caro, el célebre gramático bogotano que tanta fama nos ha dado en el campo de la lengua, pero que para nuestra mala fortuna decidió

Ricardo. ¿Supremacía o reforma? Una aproximación a la constitución con especial referencia a Colombia, en *Universitas* N° 116, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008, pp. 31-52.

19 Cf. POSADA CARBÓ, Eduardo. Elecciones y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX: la campaña presidencial de 1975, en *Historia y Sociedad* N° 4, pp. 87 a 121.

dedicarse a la política, nos hubiese definido como un país *epiléptico* en materia constitucional.²⁰

Una posible, pero no definitiva explicación de esta anómala realidad, puede estar en el hecho de que al menos a lo largo del siglo XIX, la mayoría de nuestras constituciones no fueron producto del consenso, sino que fueron impuestas por el partido que resultaba triunfante en medio de las numerosas guerras civiles, pronunciamientos militares y cuartelazos, fenómenos de tan frecuente ocurrencia a lo largo de esa centuria. Y es que en ese entonces como hoy, en Colombia en muy pocas ocasiones el disenso constitucional ha sido debatido y resuelto en el Congreso, que es el escenario natural que la democracia tiene previsto para desarrollar este tipo de confrontaciones. Por el contrario, la historia nos muestra fehacientemente que en este país la oposición a la Constitución se ha trasladado siempre al campo de batalla, tal como todavía hoy sigue ocurriendo. Ello ha dado paso a una realidad que fue resumida de forma muy certera por Carlos Albán, cuando refiriéndose al proceso de expedición de la Constitución de 1886 dijo que: “*Una Constitución que se expide entre el humo de los últimos tiros, no es una Constitución sino una diana de triunfo*”.²¹ Infortunadamente, el dramatismo de esta frase referida a una mera situación coyuntural, la irregular sustitución de la Constitución de Rionegro de 1863, no hace más que resumir nuestra tradicional incapacidad como sociedad para lograr consensos constitucionales duraderos.²²

Pero hay quienes se oponen a este argumento de la fluctuación constante afirmando que la Constitución de 1886 tuvo una vigencia de más de un siglo y ello la haría un paradigma de estabilidad. Sin embargo, este es un dato que resulta verdadero sólo a medias. Baste para ello saber que durante su vigencia, además de las múltiples reformas formales a que fue sometido el texto, ocurrieron numerosas situaciones

20 CARO, Miguel Antonio. *Estudios Constitucionales y Jurídicos*, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1986. p. 246.

21 RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituyentes y constitucionalistas del siglo XIX*, Banco Popular, Bogotá, 1986, p. 38.

22 En efecto, la derogatoria de la Constitución de 1863 se tuvo que realizar violentando todos mecanismos que ella establecía para llevar a cabo este procedimiento y que eran tan exigentes que la hacían prácticamente, tal como se desprende de lo que disponía el art. 92 de ese texto: “*Esta Constitución podrá ser reformada total o parcialmente con las formalidades siguientes:*

1. *Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados;*
2. *Que la reforma sea discutida y aprobada en ambas Cámaras conforme a lo establecido para la expedición de las leyes; y,*
3. *Que la reforma sea ratificada por el voto unánime del Senado de Plenipotenciarios, teniendo un voto cada Estado.*

También puede ser reformada por una Convención convocada al efecto por el Congreso, a solicitud de la totalidad de las Legislaturas de los Estados, y compuesta de igual número de Diputados por cada Estado”.

que ponen en duda la real vigencia de esa ley fundamental. A manera de ejemplo, veamos las más relevantes:

Entre 1886 y 1930 en Colombia se vivió bajo una situación de absoluta excepcionalidad constitucional, que se expresaba en la limitación de derechos y garantías individuales; por su parte, el Estado practicaba una militante confesionalidad católica conforme lo había dispuesto el art. 38 de ese texto.²³ Adicionalmente, en esos mismos años se vivió bajo una dictadura partidista que permitió que durante ese lapso gobernara monóticamente el conservatismo, dando lugar así a la época de la llamada hegemonía conservadora.

En segundo lugar, años más adelante, hacia mediados del siglo XX, nuestro régimen democrático, en un ambiente muy evidente de debilitamiento de sus incipientes estructuras, asistió a una quiebra muy profunda del sistema constitucional, que en la práctica se extendió por casi medio siglo, y que tuvo comienzo en noviembre 1949, cuando el gobierno del presidente Mariano Ospina Pérez clausuró el Congreso, momento a partir del cual, como dijo Alfredo Vásquez Carrizosa “*el país se precipita en el vórtice de la guerra civil*.”²⁴ Por otra parte, vino la dictadura civil impuesta por el presidente Laureano Gómez, bajo la cual, y a través del Acto Legislativo No 1 de 1952, se intentó instaurar un gobierno de carácter corporativo, a la manera de los autocráticos modelos establecidos por Francisco Franco en España y Antonio Oliveira Salazar en Portugal. El fracaso de esa iniciativa, así como la caída del poder de Laureano Gómez, condujeron a una salida que vino a resultar más protuberantemente lesiva del sistema democrático: el establecimiento, consensuado entre los dos partidos tradicionales, de una dictadura militar en cabeza del general Gustavo Rojas Pinilla, cuyo gobierno se extendió entre 1953 y 1957.²⁵

Por último, y en el marco de estas respuestas antidemocráticas a la aguda y persistente crisis institucional, es necesario hacer referencia a la puesta en marcha de la sui generis figura del Frente Nacional, un mecanismo también concertado por los dos grandes partidos y mediante el cual, ante el evidente agotamiento de la confrontación armada que habían mantenido por más de medio siglo y que los

23 “La Religión Católica Apostólica Romana, es la de la Nación: los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia” (Art. 38, Constitución de 1886).

24 VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, 3ª Ed., Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986, p. 286

25 La dictadura de Rojas Pinilla, que se llevó a cabo entre 1953 y 1957, ha sido considerada por un significativo grupo de personas como una *dictablanda*, opinión que no hace sino favorecer esa percepción tan generosa que tenemos acerca de nuestra propia democracia, según la cual, Colombia, a diferencia de la mayoría de los países del continente, permaneció ajena a la plaga de las dictaduras militares.

había llevado a enfrentarse numerosas veces en el campo de batalla, procedieron al reparto entre liberales y conservadores del poder político. Para ello acordaron alternarse en el ejercicio de la Presidencia de la República, y tener una participación paritaria en la totalidad de cargos del Estado, tanto los de nombramiento, como los de elección popular.²⁶ Así cerraron la posibilidad a que otra fuerza diferente se pudiera constituir en alternativa de gobierno,²⁷ lo cual no les dejó más opción a estos movimientos que constituirse en grupos insurgente, tal como lo hicieron a lo largo de los años 60 las FARC, el ELN y el EPL.²⁸

Pero hay otros argumentos que también conspiran contra esa idea imaginaria de la plena vigencia de esa Constitución de 1886. El primero de ellos es el uso generalizado que de los mecanismos de estado de excepción constitucional se produjo entre 1948 y 1991, período durante el cual la República se mantuvo de forma casi interrumpida bajo régimen de anormalidad a través del llamado estado de sitio que consagraba el art. 121 de ese texto normativo. En este sentido, bien lo ha dicho García Villegas:

Colombia ha vivido buena parte de su historia bajo los rigores de la violencia. Este pasado sangriento ha incidido tanto en su estructura institucional como en su cultura jurídica. La prioridad del orden público en los asuntos de gobierno ha hecho sobrevalorar la participación de la fuerza pública en la dinámica institucional del Estado y ha desequilibrado el balance constitucional entre las ramas del poder público. Esta participación se ha consolidado a través de la utilización casi permanente de los estados de excepción desde 1949. Si se suman los periodos bajo los cuales el país ha permanecido en estado de excepción durante la segunda mitad del siglo XX, resultan 36 años, esto es, más de dos terceras partes del tiempo.²⁹

-
- 26 El sistema de paridad política fue establecido en el mal llamado plebiscito de 1957, pues en realidad era un referendo; mientras que la alternancia de los partidos en el poder fue incorporada mediante el Acto Legislativo No 1 de 1959. La intencionalidad de este acuerdo quedó bien expresada en el art. 4 del Plebiscito: “*Como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que éste se ejerza a nombre de los dos...*”. Pero estas fueron iniciativas que constituyeron un verdadero exabrupto que desnaturalizó cualquier idea de democracia, pues esta debe ser, por definición, pluralista, competitiva y alternativa. De paso, por esta vía se acabó con la posibilidad del ejercicio de la oposición política, con las funestas consecuencias que todavía ello sigue implicando para nuestra mediocre democracia.
- 27 Vale la pena recordar, por otro lado, que el Acto Legislativo No 6 de 1954, había dicho que: “*Queda prohibida la actividad política del comunismo internacional. La ley reglamentará la manera de hacer efectiva esta prohibición*”.
- 28 Sobre este momento singular de nuestra historia, Cf. VÁSQUEZ CARRIZOSA, Camilo. *El Frente Nacional su origen y desarrollo*, Carvajal, Bogotá, 1980, 436 p. y ARCHILA NEIRA, Mauricio. *El frente Nacional. Una historia de enemistad social*, en Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, No. 24, 1997. pp. 189-213.
- 29 GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*, en *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (Eds.), Siglo del Hombre, Bogotá, 2001, p. 317.

Paradójicamente, y a pesar de la contundencia de estos datos que evidencian de forma fehaciente la fragilidad de nuestras instituciones, en Colombia el imaginario popular tradicionalmente ha asumido, además, que la nuestra es la democracia más sólida de América Latina. Y esta es una convicción que se funda no solo en la idea de que la Constitución de 1886, duró más de cien años, sino en el hecho de que en términos más o menos generales, la trayectoria del Estado en materia de elecciones y de libertades, es de las mejores de América Latina, pues la región estuvo plagada de regímenes dictatoriales, tanto militares como de partido a lo largo de siglo XX. Sin embargo, esa aparente estabilidad no es más que la simple muestra de un nominalismo constitucional que en el fondo oculta o enmascara otra realidad bien diferente y que ha sido muy acertadamente descrita por Valencia Villa cuando intenta dar respuesta a dos interrogantes que él formula: ¿Por qué Colombia es la más antigua y estable República constitucional en el universo autoritario o militarista de los regímenes políticos latinoamericanos? ¿Cuáles son las características reales y no formales del constitucionalismo colombiano? Y es el mismo autor el que responde:

Al plantear tales interrogantes, el sentimiento que abrumba al intelecto es la extrañeza que produce la abigarrada y contradictoria historia constitucional del país. De una parte, Colombia es el único Estado hispanoamericano controlado por los mismos partidos políticos desde 1849. En ninguna otra nación en la región ha habido tantas codificaciones y enmiendas, ni un discurso republicano tan proliferante. Más aún, a pesar de la ley de hierro del pretorianismo que ha hecho de América Latina la tierra del golpe de Estado permanente, Colombia ha tenido más funcionarios electos, gobiernos civiles y estabilidad institucional que cualquier otro país dentro del subcontinente.

De otra parte, y en contraste con los pocos y breves golpes de Estado (cinco cuartelazos o pronunciamientos entre 1830 y 1986, que abarcan seis años y medio en total), Colombia ha tenido once guerras civiles nacionales de 1811 a 1958, sin contar la interminable batalla constitucional... Y ha habido una elevada y crónica abstención electoral, largos periodos de legalidad marcial desde 1944 y un movimiento guerrillero fragmentado pero no derrotado que desafía el sistema político desde hace casi cuarenta años. Estos y otros peculiares fenómenos y procesos, requieren explicación en el contexto de régimen que aparece todavía como abierto y civil.³⁰

Estas realidades que el autor describe, no hacen más que poner en evidencia el escaso apego que históricamente hemos profesado los colombianos respecto de ese pacto social fundamental que se expresa en la Constitución y que se traduce en esa

30 VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Panamericana Editorial, Bogotá, 2010, pp. 29-30.

problemática de mucha mayor envergadura que hemos venido exponiendo: la inveterada incapacidad de nuestra sociedad para alcanzar, en materia de organización política y jurídica, un consenso medianamente estable y moderadamente duradero, a la manera que lo han logrado otras sociedades. En esta materia el ejemplo por excelencia siempre ha sido la Constitución de los EE.UU., que vigente desde 1787, sólo ha sido sometida a veintisiete enmiendas, diez de las cuales, las primeras, fueron llevadas a cabo en 1791 con el propósito de incorporar el catálogo de derechos fundamentales, que se había quedado por fuera del texto original.³¹

Un proceso de estabilidad similar, aunque con una trayectoria menor, es el experimentado por la sociedad española, la cual, después de salir de la larga dictadura franquista de casi cuarenta años y durante los cuales dicha sociedad estuvo al margen del sistema constitucional, adoptó la Constitución de 1978 e inició un proceso de organización como comunidad política que le ha posibilitado incorporarse con notable éxito a la Unión Europea a partir de 1986 y cuyo mayor indicador de estabilidad es que en los treinta y cinco años de vigencia el texto solo ha sufrido dos ligeras modificaciones (art. 13.2 en 1992 y art. 135 en 2011). Ni que decir de las constituciones italiana, y alemana de 1947 y 1949 respectivamente, y que fueron textos capaces de afrontar una realidad tan compleja como la reconstrucción de esos países después del colapso que supuso la II Guerra Mundial y cuyo éxito como normas rectoras queda evidenciado con la actual vigencia de sus textos y el elevado nivel de desarrollo económico, social y cultural alcanzado por esas sociedades, que son, por demás, motores del proceso de integración europeo.

Si tenemos en cuenta que a nuestra joven Constitución entre 1991 y 2014 ya le han sido incorporadas treintaisiete reformas,³² parece que todavía será necesario esperar para que algún día en Colombia el desenvolvimiento del proceso constitucional sea más sereno y menos agitado. Entretanto, ojalá con la Constitución actual no se haga realidad el pesimista pronóstico del expresidente Misael Pastrana Borrero, quien en 1993 frente a la recién expedida Constitución afirmó que: *“Me acompaña la creencia que al igual que las primeras constituciones de la nación esta va a ser de*

31 En aras a una mayor claridad, es necesario tener en cuenta que en los EE.UU. se habla es de enmiendas a la Constitución y no reformas. Y la diferencia tiene todo su sentido dado que esas diez primeras que se incorporaron no eran modificaciones al texto, sino adiciones, con lo cual, en estricto sentido, en sus más de doscientos veinte años de vigencia a ese texto constitucional solamente le han sido realizadas diecisiete reformas.

32 Treinta y seis de ellas han sido aprobadas por el Congreso de la República, y una por el pueblo que la aprobó en el referendo constitucional llevado a cabo en año 2003 y cuyo texto fue incorporado como Acto Legislativo N° 1 de 2004.

corta travesía, y que estamos al borde de retornar al síndrome de las reformas".³³ A la luz de lo que se acaba de decir en materia de reformas introducidas, pareciera que la segunda parte de esta sentencia ya se ha cumplido premonitoriamente.

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Acertadamente se ha dicho que el plebiscito³⁴ mediante el cual se aprobó la instauración del llamado Frente Nacional en 1957, significó *arrojar la llave al mar*. Se quiere con ello significar la dificultad extrema que suponía cualquier intento de transformación de esa Constitución en los términos que lo establecía el art. 13 de ese acto jurídico y que disponía que: "*En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el art. 218 de la Constitución*". Esa disposición condujo, ni más ni menos, al fracaso de cuatro procesos de revisión de la Constitución que se intentaron entre 1977 y 1989. Tres veces por cuenta de un inoportuno activismo judicial, y otra por incapacidad del propio Congreso de la República para afrontar exitosamente el trámite necesario.

A tal punto estaba atascada la posibilidad de la Reforma a la Constitución de 1886, que como sostiene Armando Novoa "*El M-19, en el acuerdo político que adelantó con Virgilio Barco, contempló una reforma constitucional para desbloquear el sistema del Frente Nacional por la vía de un referendo*".³⁵ Infortunadamente, esa iniciativa se hundió porque los congresistas incorporaron a esa propuesta una consulta al pueblo para que éste se pronunciara sobre la posibilidad de prohibir la extradición de nacionales colombianos. Como consecuencia, el gobierno nacional dijo que prefería hundir el proyecto a que los narcotraficantes lograran por la vía de una reforma de esa naturaleza blindarse contra la posibilidad de la extradición. De esa forma, y con más pena que gloria, quedó sepultada la última propuesta para que el Congreso reformara la obsoleta Constitución de 1886. Jaime Castro, testigo de excepción de este proceso porque ejerció como Ministro del Interior en los años 80, recuerda así este período de nuestra historia:

33 PASTRANA BORRERO, Misael. Memorial de agravios a la Constituyente y a la Constitución, en Revista Javeriana No 598, Bogotá, Septiembre de 1993, p. 217.

34 De manera reiterada en la historia política colombiana al acto jurídico llevado a cabo en diciembre de 1957 se le ha denominado Plebiscito, cuando de lo que en realidad se trató fue de un referendo constitucional. El equívoco se generó desde el mismo acto de convocatoria, el Decreto Legislativo N° 0247 de octubre de 1957 que en su encabezado habló de un "... plebiscito para la reforma constitucional".

35 La afirmación de Novoa se encuentra en: ZULUAGA GIL, Ricardo. *De la expectativa al desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*, Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2008, p. 45.

Había en las instancias políticas, y un poco en los sectores de opinión que manejaban esos temas, la idea de que el sistema se había bloqueado, porque hubo varios intentos de reforma que fracasaron por diferentes razones. Fracasó la pequeña constituyente del presidente López Michelsen porque la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el Acto Legislativo 2 de 1977. Después, en la misma Corte Suprema se cayó el Acto Legislativo 1 de 1979, del gobierno Turbay Ayala. En el gobierno Betancur, yo como ministro, llevé al Congreso 2 proyectos de acto legislativo: uno, el de elección popular de alcaldes que terminó siendo aprobado, y otro, que con muchos ajustes, con muchos cambios, introducía una reforma política. El de alcaldes fue aprobado y es el No. 1 de 1986. El otro alcanzó a tener 6 debates, y se hundió, pues predominó la idea de que el partido liberal, que era mayoría en el Congreso, no podía aprobarle dos reformas a Betancur que era conservador: la elección popular de alcaldes a la cual se le concedía mucha importancia, y la reforma política, pues esta última debía quedar para Barco y la debía hacer el partido liberal. Por eso, entre aprobarla entonces y tramitarla a comienzos de la administración Barco, era deseable esperar para que fuera una reforma liberal. Pero en el discurso de posesión, Barco dijo que él no se le medía a una reforma constitucional, que había que gobernar con las normas existentes. Sin embargo, poco tiempo después, impulsó la convocatoria de un plebiscito, a partir del Acuerdo de la Casa de Nariño. Esa iniciativa también fracasó porque no tenía viabilidad jurídica y el Consejo de Estado la anuló. Luego hubo un proyecto de acto legislativo que recogía mucho de lo que había quedado del proyecto de Betancur, pero que se hundió por el famoso artículo del plebiscito sobre la extradición. Había entonces la idea de que el sistema estaba bloqueado, pues ya era una década larga de intentos, en la que sólo se había salvado la elección popular de alcaldes. Por eso, esos 10 ó 12 años a partir de 1977 vale la pena tenerlos en cuenta como contexto político institucional que derivó en esa sensación de bloqueo y de que el sistema no era capaz de reformarse. Luego, está el tema del genocidio de la Unión Patriótica y que es un momento culminante que arrancó con el asesinato de un senador del Meta en 1986. Era el primer elegido de la U.P. y es muy sintomático que fuera del Meta en donde ese partido había ganado las elecciones parlamentarias de 1986, y había elegido 17 parlamentarios, en unos casos con listas propias, y en otros haciendo alianzas con sectores progresistas del partido liberal. Además, a la U.P. le asesinaron dos aspirantes a la presidencia dentro de ese genocidio: Jaime Pardo y Bernardo Jaramillo.³⁶

La sumatoria de todas estas complejas circunstancias iban a ser el caldo de cultivo en el que germinó uno de los procesos de transformación política más significativos y novedosos que se haya dado en Colombia, en la medida que fue en ese contexto que se dieron las condiciones para que la sociedad civil entendiera, por primera vez en la historia nacional, que ella, que es la expresión del poder soberano, podía

36 Ibidem, p. 44.

ejercitar las funciones propias que le corresponden como constituyente primario, lo cual la facultaba para solicitar directamente la transformación del texto constitucional, como en efecto se logró, a través del *sui generis* proceso constituyente que se llevó a cabo entre 1990 y 1991, y que ha pasado a ser conocido en la historia como la Revolución Pacífica, en la medida que ese movimiento tuvo la pretensión de hacer partícipes de ese proceso a los más amplios sectores de la vida nacional, insurgentes incluidos. Se buscaba superar así la vieja costumbre de que en Colombia las constituciones han sido impuestas por el partido que triunfa en las urnas o en el campo de batalla.

Ahora bien, ese inédito nivel de consenso se explica bien cuando se tiene en cuenta que en un brevísimo espacio de tiempo fueron asesinados cuatro candidatos presidenciales y un procurador general de la Nación; un partido político de izquierda, la Unión Patriótica (U.P.), fue físicamente aniquilado; mientras que la corrupción campante y un narcoterrorismo desbordado amedrentaban al conjunto de la sociedad y amenazaba con doblegar la institucionalidad del Estado. Todo ello, en su conjunto, hacía pensar que Colombia no era un proyecto político y social viable. Sin embargo, después de más de una década de intentos de reforma constitucional fallidos y ante la imposibilidad de adelantar las transformaciones necesarias por la vía prevista en la Constitución, las fuerzas sociales coincidieron en 1990 en el movimiento popular llamado *Séptima Papeleta*, que fue un momento al cual se llegó gracias a iniciativas más o menos espontáneas que tuvieron origen en amplios sectores: la prensa, la academia, grupos políticos, y hasta el propio gobierno, tal como lo sostiene el mismo Jaime Castro:

La Séptima Papeleta la hacen los claustros universitarios como una idea que cae en terreno abonado. Los medios le dan un gran despliegue, pues en el buen sentido de la palabra, le hacen el juego a la iniciativa, promueven el tema, lo amplifican... Después, el Gobierno se sube al bus de la Séptima Papeleta, ve que los medios la han acogido, la han hecho suya y es cuando firma el famoso decreto pidiendo que se escrute y que se tenga en cuenta.³⁷

Finalmente, todo este ambiente propicio para la Convocatoria de la una Asamblea Constituyente se pudo desatar favorablemente gracias a que los tiempos del movimiento social que la exigía, conjugaron perfectamente con la dinámica electoral del país, puesto que en el mes de marzo de 1990 se iba a acudir a las urnas para elegir popularmente seis cargos: senadores, representantes a la cámara, diputados a las asambleas departamentales, concejales municipales, alcaldes municipales, y miembros de juntas administradoras locales. De tal suerte que en esa fecha, y

37 Ibidem, p. 54.

movidos por una gran operación mediática, de forma espontánea y hasta un poco ingenua, significativos grupos de ciudadanos depositaron una papeleta más, la séptima, en la que se pedían la convocatoria de una asamblea nacional constituyente.³⁸

Fue de esta manera como las elecciones del 11 de marzo de ese año se constituyeron en un hecho político de extraordinaria magnitud, gracias a los casi tres millones de votos que los ciudadanos emitieron ese día y cuyo número se conoce gracias a que si bien esa séptima papeleta no podía ser escrutada oficialmente, informalmente muchos miembros de las mesas de votación dejaron constancia en las actas del número de las que fueron depositadas en sus mesas. De esa forma ella vino a convertirse en un acontecimiento de una dimensión política sin precedentes en nuestra historia, y a constituirse en un hecho histórico que como dice Javier Sanín, “*trastocó el problema: lo que antes era puramente jurídico, se volvió plenamente político*”,³⁹ pues permitió trasladar el debate constituyente de las altas esferas de la judicatura y la política, al debate ciudadano. Por otra parte, la Séptima Papeleta también sirvió para que con fundamento en esa manifestación social, el gobierno nacional encontrara la fórmula que le permitió sustentar jurídicamente la convocatoria de la Asamblea Constituyente, lo cual se pudo hacer, paradójicamente, mediante un decreto de estado de sitio, que es uno de los mecanismos más antidemocráticos que prevé el sistema constitucional.

Los sufragios depositados el 11 de marzo fueron la coyuntura que le sirvió al presidente Virgilio Barco, para acudir a las facultades extraordinarias que le confería el art. 121 de la Constitución entonces vigente y expedir el Decreto Legislativo 927 de 1990, mediante el cual se convocaba formalmente al pueblo para que en venideras las elecciones presidenciales del 27 de mayo de ese año, expresamente manifestara su conformidad o no con la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Pero en esa ocasión estaba en la palestra la duda que se había suscitado en 1977 sobre la juridicidad de una convocatoria de esta naturaleza, ya que ese era un mecanismo que no se encontraba previsto como instrumento de reforma constitucional por el art. 218 de la Constitución. Así es, desde el Plebiscito de 1957 solo estaba permitida la reforma de la a través del Congreso de la República. La inquietud que se hacía especialmente apremiante porque por tratarse del ejercicio de una facultad legislativa extraordinaria por parte del presidente de la República, ese Decreto era un acto jurídico que estaba sujeto a control automático de constitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia.

38 Sobre las incidencias de este proceso particular, Cf. TORRES FORERO, César Augusto. *De las aulas a las urnas, la Universidad del Rosario, la séptima papeleta y la Constituyente de 1991*. Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2007.

39 SANÍN, Javier. *El camino de la constituyente*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1991, p. 12.

Pero en esa oportunidad el alto tribunal comprendió que la realidad fáctica se imponía sobre la realidad normativa y entendió también que el pueblo es soberano y titular indeclinable de la capacidad para decidir y que por tanto no se le puede sujetar a perpetuidad a una normatividad obsoleta e incapaz de asegurar la pacífica y democrática convivencia de los ciudadanos. De esta forma, y contra todo pronóstico, la Corte Suprema corrigió su tradicional doctrina establecida mediante Sentencia de mayo 5 de 1978, y en la cual se indicaba que la reforma constitucional solo se podía adelantar por los mecanismos previstos en el art. 218 de la Constitución, es decir, a través del Congreso de la República en su condición de Constituyente derivado, para admitir que se acudiera al sistema de Asamblea Constituyente, aunque no fuese un mecanismo que estuviera formalmente previsto en el texto de la Constitución.

Avalada jurídicamente la posibilidad de la convocatoria, al pueblo se le consultó en las elecciones de mayo 27 de 1990 si estaba de acuerdo o no con la integración de una Asamblea Constituyente. Se trataba de una papeleta muy simple, donde únicamente se invitaba al ciudadano, de una forma muy escueta, para que dijera SÍ o NO a la conformación de este cuerpo colegiado, que además debía ser integrado de forma pluralista, democrática y participativa. Del total de los sufragantes, 5'236.836 dijeron SÍ (el 88.89%), mientras que solamente 230.080 dijeron NO (el 3.9%). Ahora bien, no sobra advertir que el total de votantes parece reducido, sobre todo si se tiene en cuenta que en ese momento el potencial electoral del país ascendía a casi quince millones de sufragantes, con lo cual el porcentaje de respaldo que tuvo la convocatoria sólo fue de un escaso 35%. Y este es un hecho que siembra algunas dudas sobre la legitimidad democrática de ese proceso, pues por desconocimiento, apatía, o rechazo tácito el 65% de los ciudadanos estuvo completamente al margen de esta iniciativa fundamental.

Decidida por el Pueblo la integración de la Asamblea, el Gobierno, previa consulta con los diversos partidos políticos, expidió un nuevo Decreto Legislativo, el 1926 de 1990. En esa disposición se fijaba el temario a discutir en el seno de la Asamblea, así como el número de integrantes y los requisitos para aspirar a integrar ese cuerpo. Dicho Decreto, por haber sido igualmente expedido en el marco de facultades extraordinarias de estado de sitio, estaba sujeto a control automático de constitucionalidad. Ahora bien, ese Decreto no fue bien recibido desde un comienzo por la doctrina, bajo el supuesto de que: “... *si la decisión primaria no precisó el temario de las reformas que autorizó, mal podía pensarse que el poder constituido limitara aquella expresión fijando unos temas, por cuanto tal hecho sería restrictivo de un mandato popular que se extendió sin limitación alguna*”.⁴⁰ Y la Corte

40 TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Un país nacional ¿Será posible?, en Revista Diners 245, Bogotá, agosto de 1990, p. 52.

Suprema obró de conformidad con esta generalizada opinión y consideró que era legítimo el llamamiento a elecciones hecho por el gobierno, pero declaró contrarias a la Constitución las limitaciones impuestas en cuanto al temario a debatir y las condiciones de elegibilidad que tal norma pretendía imponer.

Las elecciones fueron fijadas para el 9 de diciembre de 1990 y con la finalidad de garantizar el éxito de las mismas, el gobierno tomó dos medidas básicas: en primer lugar, inició una amplia y costosa campaña publicitaria que con el lema *La Constituyente es el Camino* pretendía motivar a la ciudadanía para que participase de forma activa en este proceso; y en segundo término, se convocó ampliamente a los ciudadanos y a los actores sociales para que presentaran todas las propuestas e iniciativas de reforma constitucional que consideraran pertinentes. Por esta vía se recaudaron más de doscientos mil proposiciones individuales provenientes de los ciudadanos sobre aspectos concretos, a las que se sumaron las propuestas que presentaron las mesas de trabajo; todas las cuales tenían como finalidad ser debatidas en la Asamblea Nacional Constituyente. De manera simultánea, se inició una intensa campaña política de aspirantes a integrar este órgano. Dicha campaña, claro está, fue un reflejo fiel de nuestra fragmentada tradición política, inserta todavía en los modelos propios del siglo XIX, lo cual posibilitó la inscripción de un total de ciento dieciséis listas que aspiraban a los setenta escaños que se iban a asignar. Esta gran dispersión de actores y la escasez de tiempo para la realización de la campaña, impidieron que la ciudadanía tuviera acceso con claridad y certeza a los proyectos de reforma constitucional que se planteaban. Incluso, no resulta aventurado afirmar que mucha parte de la opinión pública no tenía una cabal comprensión del verdadero alcance del proyecto que entonces se adelantaba.

De esta forma, casi un año después, y tras superar diversas dificultades, finalmente se llegó a las elecciones del 9 de diciembre, en las cuales hubo una muy baja participación ciudadana, pues de los casi 15 millones de electores habilitados para sufragar, solo acudieron a las urnas 3.7 millones, es decir, un escaso 26%, lo que equivale a una cuarta parte de la ciudadanía. Y este es un resultado que indudablemente significa sembrar una grave duda de legitimidad sobre el proceso, porque demuestra claramente que el pueblo no conocía, no comprendía, o no deseaba la tan publicitada reforma de la Constitución. Claro está que revisando esos acontecimientos a la luz de la historia, es posible enunciar varias circunstancias que pueden explicar la producción de este resultado:

- Se trataba de la tercera ocasión en que ese año se convocaba a los ciudadanos a las urnas.
- No existía una propuesta clara del alcance de la reforma.
- Hubo una alta dispersión de actores políticos que confundió al electorado.

- La ciudadanía carecía de una percepción clara de la magnitud y consecuencias del proceso.

Este último es un hecho tan cierto, que quince años después es ratificado por los mismos exconstituyentes. Así, por ejemplo, Jaime Arias sostiene que:

Cuando hice la campaña la gente me decía: ¿y usted cuántos puestos nos garantiza? Y yo les decía que nosotros no íbamos allá a dar puestos. ¿Y que auxilio nos va a traer? Y respondía que nosotros no íbamos a dar auxilios, que íbamos era a decirles cual era el contrato que iba a regir a los colombianos frente al Estado. Fue un cuento muy difícil de vender porque era un electorado acostumbrado a la prebenda.⁴¹

Una opinión similar la expone el exconstituyente Esguerra Portocarrero:

Es verdad que el número de votantes que asistieron a las urnas para la elección de la asamblea nacional constituyente fue bastante exiguo. Pero no es menos cierto también que entre nosotros, la costumbre ha sido, y en cierta medida continúa siendo, la de que el elector aspire a una compensación, entre comillas concreta y a corto plazo, a cambio del voto que él emite.⁴²

Después de ese accidentado proceso y en medio de semejantes vicisitudes, fueron elegidos los setenta miembros de la Asamblea Constituyente. Entre ellos, novedosamente diecinueve correspondieron al movimiento subversivo M-19, que agrupaba a los miembros del conocido grupo insurgente que el 8 de marzo anterior había realizado la dejación de sus armas. Ellos se desmovilizaron para convertirse en grupo político que se conoció como Alianza Democrática M-19 y con la obtención de esa representación tan ampliamente mayoritaria, hicieron pensar a la opinión pública que se iban a convertir en una nueva opción partidista. Pero ese fue un espejismo que se iba a desvanecer muy pronto, con la dilapidación de todo ese importante caudal electoral por parte de esta novel fuerza política en las elecciones parlamentarias de 1994. Este hecho, sumado a la presencia de otras expresiones sociales hasta entonces invisibles en la arena política, iba a suponer la ruptura del histórico modelo bipartidista que imperaba en el país y que había sido tan acentuado por el Frente Nacional.

Tal vez la ausencia más notoria en el amplio espectro que representaba la Constituyente estuvo dada por la carencia de delegatarios de un grupo étnico tan importante demográficamente en el conjunto de la población colombiana, como lo

41 Citado en ZULUAGA GIL, *De la expectativa al desconcierto...* Óp. cit. p. 83.

42 *Ibidem*, p. 84.

son los afrodescendientes. Ese hecho, lógicamente, vino a reflejarse en la escasa relevancia que el texto de la Constitución le concedió a este conglomerado humano tan apreciable, al cual escasamente se le menciona en los artículos transitorios del texto; mientras que a los indígenas demográficamente menos significativos, pero que si contaban con varios representantes, les fueron dedicados varios importantes dispositivos constitucionales.⁴³

Vista desde una perspectiva regional, hay que decir que la Asamblea Constituyente fue fiel a la tradición política nacional. Así pues, Bogotá se alzó con catorce representantes y fue seguido por el Valle con diez y Antioquia con nueve. Atlántico tuvo seis, Caldas cinco y Risaralda y Bolívar tuvieron cuatro constituyentes; mientras que los departamentos de Santander, Boyacá y Cauca eligieron tres delegatarios cada uno. Con dos representantes estuvieron los departamentos de Sucre, Huila, Nariño, Tolima y Chocó. Finalmente con un delegatario llegaron los departamentos de Córdoba, Cundinamarca, Quindío y Caquetá. En este inventario resulta muy notoria la ausencia de la práctica totalidad de los departamentos que entonces conformaban los llamados territorios nacionales (Orinoquía y Amazonía); pero también llama la atención que castas políticas muy poderosas y tradicionales como las de los departamentos del Cesar y Magdalena no hayan tenido representación en la Asamblea, como tampoco la tuvieron departamentos como La Guajira y Norte de Santander. También hubo ausencia de representación de la comunidad raizal de San Andrés.

En cuanto al género, hay que decir que la representación femenina fue muy minoritaria, pues sólo alcanzó a ser un lánguido 5.7% del total de la Asamblea. Y este es un punto que lo ilustra bien la exconstituyente Helena Herrán, quien sostiene que: “*nos presentamos muchas mujeres de distintos sectores, infortunadamente no fuimos elegidas sino cuatro entre setenta, pero eso era acorde con la participación de la mujer en política hace quince años*”.⁴⁴ Sin embargo, con todo y ser tan pocas, fue la primera ocasión en que la mujer en Colombia pudo ser parte de un proceso constituyente de esta naturaleza.

5. VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Casi veinticinco años después de haber sido puesta en vigencia, el destino de la Constitución de 1991 todavía parece incierto. Si bien hay instituciones de indis-

43 Este particular es muy desarrollado por: CASTILLO, Luis Carlos. *Etnicidad y nación, el desafío de la diversidad en Colombia*, Universidad del Valle, Cali, 2007.

44 Citada en ZULUAGA GIL, *De la expectativa al desconcierto...* Óp. cit. p. 93.

cutible significación social como la acción de tutela. También es muy resaltable el catálogo de derechos, que salió ampliamente remozado, de entre de los cuales sobresalen la dignidad de la persona humana, el libre desarrollo de la personalidad, el concepto de igualdad material, y el derecho a la personalidad jurídica, solo por mencionar los más novedosos. Sin embargo, y en honor a la verdad hay que decir que muchas de las principales promesas de valor del proceso llevado a cabo entre 1990 y 1991 aún parecen estar por cumplirse. En este sentido, los elevados niveles de corrupción política que todavía aquejan a Colombia no hacen a la situación muy distinta de la que se vivía en 1990 y en este mismo orden de ideas, la persistente crisis de la administración justicia, cada día más colapsada e incapacitada para atender las demandas que le impone la sociedad, suscita serios cuestionamientos en relación con el alcance de lo acordado en 1991. Por otro lado, la autonomía regional es otra de las grandes frustraciones del proyecto diseñado en 1991, pues el Estado y la sociedad están hoy tan o más centralizados que en ese año. Finalmente, una endiablada estructura institucional, en exceso costosa y generadora de un permanente clima de tensión institucional, es otro aspecto altamente cuestionable del proyecto de 1991.

Por último, el síndrome de la reforma, que pone en evidencia la mayor falla del constituyente de 1991 en razón de la debilidad de los mecanismos de reforma previstos en el título XIII que no sólo han posibilitado la incorporación de las reformas ya citadas, sino que se ha expresado en muchas tentativas de reforma presentadas y fallidas.⁴⁵ Tal vez el caso más sugestivo esté relacionado con la reforma a la justicia en el año 2012, un acto legislativo absolutamente inoportuno, pero debidamente aprobado por el Congreso de la República, que sin embargo fue objetado por el Presidente de la República en acto que constituyó una clara violación de la Constitución porque este funcionario carece de competencias para este tipo de observaciones.

Otro elemento más de la escasa comprensión de la ingeniería constitucional está referido a la reelección presidencial inmediata, una verdadera contrarreforma de la voluntad del constituyente de 1991, que expresamente la había prohibido. Dicha reforma, introducida mediante el Acto Legislativo N° 2 de 2004, fue llevada a cabo con evidente quebrantamiento del ordenamiento jurídico en lo que tiene que ver con los bienes penalmente tutelados, pero sobre todo, se trata de una modificación que dislocó gravemente el diseño institucional implementado en 1991.

45 Este tema lo desarrollé ampliamente. Al efecto, Cf. ZULUAGA GIL, Ricardo. “¿Supremacía o reforma? Una aproximación a la constitución con especial referencia a Colombia”, en *Universitas* N° 116, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008, pp. 31-52.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCHILA NEIRA, Mauricio. El frente Nacional. Una historia de enemistad social, en Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, No. 24, 1997. pp. 189-213.
- CARO, Miguel Antonio. *Estudios Constitucionales y Jurídicos*, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1986.
- CASTILLO, Luis Carlos. *Etnicidad y nación, el desafío de la diversidad en Colombia*, Universidad del Valle, Cali, 2007.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Constitucionalismo perverso. Normalidad y anomalía constitucional en Colombia: 1957-1997, en *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (Eds.), Siglo del Hombre, Bogotá, 2001.
- JARAMILLO URIBE, Jaime. *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, Uniandes, Bogotá, 2001 y
- MARQUARDT, Bernd (Ed.). *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*, Universidad Nacional – Ibáñez, Bogotá, 2011.
- MOLINA, Gerardo. *La formación del Estado en Colombia y otros textos políticos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.
- PASTRANA BORRERO, Misael. Memorial de agravios a la Constituyente y a la Constitución, en Revista Javeriana No 598, Bogotá, Septiembre de 1993, p. 217.
- POSADA CARBÓ, Eduardo. Elecciones y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX: la campaña presidencial de 1975, en Historia y Sociedad N° 4, pp. 87 a 121.
- QUINTERO MONTIEL, Inés y Armando Martínez Garnica (Eds.). *Actas de formación de juntas y declaraciones de independencia (1809-1822). Reales Audiencias de Quito, Caracas y Santa Fe*, T. II, UIS, Bucaramanga, 2008.
- RESTREPO, José Manuel. *Historia de la Revolución de la República de Colombia en la América Meridional*, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1942
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Primeras constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituyentes y constitucionalistas del siglo XIX*, Banco Popular, Bogotá, 1986.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta*, Universidad Externado, Bogotá, 1990.
- REYES CÁRDENAS, Ana Catalina. El derrumbe de la primera república en la Nueva Granada entre 1810 y 1816, en Historia Crítica No. 41, Universidad de los Andes, Bogotá, mayo-agosto 2010, pp. 38-61.
- SANÍN, Javier. *El camino de la constituyente*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1991, p. 12.

- TORRES FORERO, César Augusto. *De las aulas a las urnas, la Universidad del Rosario, la séptima papeleta y la Constituyente de 1991*. Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2007.
- TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Un país nacional ¿Será posible?, en Revista Diners 245, Bogotá agosto de 1990.
- UPRIMNY, Leopoldo. *El pensamiento filosófico y político en el Congreso de Cúcuta*, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, 2010.
- VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Panamericana Editorial, Bogotá, 2010.
- VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, 3ª Ed., Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986.
- VÁSQUEZ CARRIZOSA, Camilo. *El Frente Nacional su origen y desarrollo*, Carvajal, Bogotá, 1980, 436 p.
- ZULUAGA GIL, Ricardo. Las vicisitudes de la Primera República en Colombia (1810-1816). La interpretación centralista de nuestro proceso de Independencia, en Revista de Derecho N° 38, Universidad del Norte, Barranquilla, 2012, pp. 225 a 239.
- ZULUAGA GIL, Ricardo. *De la expectativa al desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*, Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2008.
- ZULUAGA GIL, Ricardo. ¿Supremacía o reforma? Una aproximación a la constitución con especial referencia a Colombia, en Universitas N° 116, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008, pp. 31-52.