

Ricardo Zuluaga Gil
Doctor en derecho Universidad Salamanca
Docente Universitario

Constitución de 1991

Su historia y contexto vistos por los protagonistas



Lijursánchez

Editorial Jurídica Sánchez R. S.A.S.

Zuluaga Gil, Ricardo

Constitución de 1991 : su historia y contexto vistos por los protagonistas / Ricardo Zuluaga Gil. -- 1a ed. -- Medellín : Editorial Jurídica Sánchez R., 2021.

p.

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-53761-0-6

1. Historia constitucional - Colombia 2. Asambleas constituyentes - Colombia 3. Colombia Constitución - 1991 I. Título

CDD: 342.029 ed. 23

CO-BoBN- a1083889

© Ricardo Zuluaga Gil
Constitución de 1991
Su historia y contexto vistos por los protagonistas
1.^a edición, 2022
ISBN: 978-958-53761-0-6

Esta edición y sus características
gráficas son propiedad de



Lijursánchez

Editorial Jurídica Sánchez R. S.A.S.

Calle 46 N.º 43-43

PBX: (604) 444 44 98

WhatsApp: 300 200 7382

Código postal: 50016

Medellín, Colombia

E-mail: info@lijursanchez.com

Web: www.lijursanchez.com

Hecho el depósito que exige la ley.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro,
por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente
por fotocopia, microfilme, *offset* o mimeógrafo (Ley 23 de 1982).

Índice general

	Pág.
Prólogo	7
Introducción	19
1. Los consensos constituyentes: un problema recurrente de nuestra historia.	23
2. La constitución bloqueada.....	41
3. Vox populi, vox dei. Hacia la transición constitucional.....	53
3.1 Asamblea Nacional Constituyente. El incierto origen de una feliz iniciativa	54
3.2 La séptima papeleta. Un proceso no tan espontaneo.....	63
3.3 La trama judicial de la convocatoria	66
3.4 La elección de la Constituyente y el adiós al bipartidismo	81
4. La composición de la asamblea constituyente	89
5. El desarrollo de la constituyente. Un proceso nada ejemplar	101
5.1 Relación de fuerzas al interior de la Asamblea Constituyente	101
5.2 El desarrollo de los debates	108
5.3 ¿Excesiva incidencia del Gobierno?	112
5.4 Ausencia de límites temáticos.....	116
5.5 El problema del reglamento.....	118
5.6 Inadecuada organización del trabajo interno	120
5.7 ¿Prorrogar el período?	122
5.8 ¿Asamblea Constitucional o Constituyente? Crónica de una meta- morfosis	127
5.9 La redacción de la Constitución	129
5.10 La promulgación. Un alumbramiento en medio de muchas vicisitudes .	135
6. ¿El herodes de la constitución? Crónica de la revocatoria del congreso	143
7. La constituyente y la paz.....	159
7.1 La Constituyente y la subversión	160
7.2 La Constituyente y la extradición.....	169
7.3 La Constituyente y los militares: ¿una espada de Damocles?	177

8.	Proceso postconstituyente: vigencia de la constitución de 1991.....	183
8.1	El resultado final	183
8.2	Las deudas y las frustraciones de la Constitución.....	188
9.	El desarrollo de la constitución.....	201
9.1	El Congreso de la República como constituyente derivado	204
9.2	El Congreso de la República como legislador ordinario	210
9.3	¿El Congreso contra la Constitución?	212
9.4	La Corte Constitucional: ¿guardián de la Constitución?	213
10.	La constitución: ¿un nuevo campo de batalla?.....	219
11.	Epílogo. Ausencia de sentido constitucional, una posible explicación.....	225
Anexos		
	Lista alfabética de los constituyentes	231
	Adscripción profesional de los constituyentes que participaron en la Asamblea de 1991	233
	Constituyentes y su adscripción política al momento de la elección.....	234
	Constituyentes sin voto	235
	Comisiones.....	236
	Votos por partidos y porcentajes	236
	Bibliografía	237

PRÓLOGO

Desde hace años la corporación PLURAL, Centro de Estudios Constitucionales, había tenido la idea nunca realizada de llevar a cabo entrevistas en profundidad con los constituyentes de 1991 para reconstruir con sus protagonistas, la magna obra realizada con la expedición de la nueva Carta fundamental de Colombia.

Esta manera de recrear y conservar para la posteridad hechos históricos relevantes es de muy poca usanza en Colombia y en general en los países latinoamericanos. No ocurre así ni en Europa ni en los Estados Unidos donde el testimonio de los autores es respetado y sus vivencias conservadas cuidadosamente como fuente vital para la interpretación del pasado.

Por fortuna, a mediados del año 2006 nos visitaron al director ejecutivo de Plural Dr. Armando Novoa y a mí como su presidente, un equipo de tres distinguidos investigadores los profesores Ricardo Zuluaga Gil, Hernando Llano y Javier Aristizábal, con el objetivo de llevar a cabo un trabajo de esta naturaleza que fue iniciado por ellos y culminado con fortuna por el Dr. Zuluaga Gil. Este es el producto de las entrevistas, otras fuentes relacionadas y de propio juicio, que fueron consolidados en el texto que hoy alborozadamente presentamos como el resultado de esta investigación.

Generosamente el Dr. Zuluaga ha solicitado mi concurso para escribir el prólogo a su obra titulada: *De la expectativa al desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*. Ocurre que tuve el honor ser elegido miembro de la Asamblea Nacional Constituyente el 9 de diciembre de 1990, en la lista del Partido Social Conservador PSC, encabezada por el expresidente Misael Pastrana Borrero. Para someter mi nombre a la consolidación popular tome la decisión de renunciar a la dirección de los programas de desarrollo de Naciones Unidas en América Latina y el Caribe en el PNUD Nueva York. No estaba equivocado porque ya desde entonces se avizoraba que este evento sería fundamental para el futuro de la Nación.

Existe un consenso generalizado, demostrado a lo largo de estas páginas, sobre el significado del enorme pluralismo logrado en dicha asamblea porque dio entrada a grupos humanos y a tendencias jamás representadas hasta entonces en ninguno de nuestros cuerpos colegiados, como los indígenas cuya participación no solo fue significativa y quedó plasmada en normas constitucionales, sino además derivó en ricas enseñanzas para sus colegas.

Según lo reconoce el autor, podemos proclamar sin temor a equivocarnos que la Asamblea Constituyente de 1991 ha sido la más diversa, representativa y proteica que se ha reunido a lo largo de nuestros anales. Allí tuvieron voz sectores siempre olvidados, marginados y enmudecidos por la discriminación persistente.

La investigación logró abarcar a 24 Constituyentes pertenecientes a cinco de las fuerzas decisorias, o sea el Partido Liberal, el M-19, Salvación Nacional, el Partido Social Conservador y el Partido Conservador. Ese extremo pluralismo resultó ser gran motor de la Asamblea, pero al propio tiempo generó un caleidoscopio de opiniones superadas en gracia del patriotismo y del espíritu de concertación predominante durante los debates.

Resulta casi increíble entender que la tarea hubiera podido cumplirse en 150 días de deliberaciones, donde se presentaron 157 proyectos, de los cuales 10 integrales, anteceditas por cinco mil mesas de trabajo a todo lo largo y ancho de Colombia, sistematizadas gracias a los primeros pasos de la computación.

Nadie puede por consiguiente declararse dueño de ella y mucho menos el gobierno de turno que presentó un proyecto no considerado oficialmente. Además, de acuerdo con el reglamento aprobado por la propia corporación, preparado por una comisión de constituyentes en los días previos a su instalación, de la cual hice parte, tuvo el buen cuidado de disponer la vocería del ejecutivo en una sola voz, la del ministro de gobierno y, por excepción, mediante invitación de las comisiones, se autorizó la presencia de algún otro miembro del gabinete sobre temas especializados de su incumbencia. Cuidadosamente ese cuerpo buscó ser ajeno a las presiones del gobierno.

Es verdad que dentro de la Comisión Codificadora el ministro De la calle y los doctores Manuel José Cepeda y Andrés Gonzáles, asesor y

viceministro, por especial consideración pudieron participar en esas deliberaciones dedicadas a poner en orden los artículos aprobados en las comisiones.

El número muy limitado de los constituyentes, 70 elegidos en votación directa y cuatro voceros de organizaciones subversivas que hubieran dado comienzo a procesos de paz, unida al hecho de la inauguración anticipada de la circunscripción nacional, creó vacíos en la representación territorial. En efecto solo catorce departamentos más Bogotá alcanzaron a elegir delegados. La representación femenina fue pírrica, solo cuatro mujeres, o sea poco más del 5% de la Asamblea y menos, por ejemplo, de los cinco líderes sindicales muy reconocidos escogidos por distintas fuerzas. El único afrocolombiano, el entrenador de fútbol Francisco Maturana, no llegó por esa minoría étnica sino dentro de la lista del M-19.

Una de las mayores justificaciones de la convocatoria a la Asamblea, discutida desde las propuestas iniciales, surgidas en movimientos subversivos, fueron las de convertir la nueva carta en un auténtico tratado de paz, en un nuevo pacto social que infortunadamente se frustró en forma prematura dado el hecho, de la todavía incompresible y no explicada decisión del presidente César Gaviria y de su ministro de defensa civil, Rafael Pardo, quienes determinaron bombardear a Casa Verde ubicada en La Uribe (Meta), espacio acordado desde el gobierno de Belisario Betancur y que había sido respetado por el gobierno del presidente Virgilio Barco como una buena manera de mantener diálogos permanentes con las FARC.

En efecto, el día mismo en que estábamos siendo elegidos como miembros de la Asamblea, cuando se habían iniciado conversaciones informales para conseguir la asistencia de la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar; especialmente de las FARC, se produjo el ataque que frustró la discusión sobre el número de miembros de su posible participación. Tan torpe determinación produjo la diáspora de la guerrilla y el desdoblamiento de sus frentes.

El irreparable daño causado no pudo ser enmendado a lo largo de nuestras deliberaciones no obstante el esfuerzo que adelantamos algunos de sus miembros encabezados por Misael Pastrana, Alfredo Vásquez Carrizosa, Aida Abella, Angelino Garzón, Álvaro Leyva, entre otros proponentes, de una invitación a Manuel Marulanda (Tirofijo), para hacerse presente en el curso de nuestras deliberaciones y exponer,

según lo pretendía Álvaro Gómez: *de parte de Dios todopoderoso expliquen que quieren y que buscan.*

Tampoco fue posible curar los estragos, producto de ese bombardeo, con los esfuerzos de las reuniones de Caracas, generadas también a pedido de algunos constituyentes y concluidas meses después abruptamente en Tlaxcala por el secuestro y muerte, a consecuencia del mismo, de Argelino Duran Quintero ya valetudinario, quien pereció de inanición. Lo dejaron morir de hambre.

La consecuencia final de tan descabellada determinación generó el crecimiento exponencial de los 27 frentes guerrilleros en 160 municipios a cerca de sesenta en más de 500 municipios y a la declaratoria de la guerra integral del presidente Gaviria, cuyas consecuencias todavía no terminan.

La reunión de la magna corporación se vio influida también por tres circunstancias que la signaron de manera notoria:

- El fracaso que tuvieron los dos intentos anteriores, bajo los gobiernos de Julio César Turbay Ayala y Alfonso López Michelsen, de los actos legislativos para reformar la carta vigente y que fueron frustradas por sendas decisiones de la Corte Suprema de Justicia que las declaró inexequibles por vicios de forma.
- Las normas, y el efecto de ellas, adoptadas plebiscitariamente en 1957 que dispusieron como única forma válida para elegir y para ser elegidos la de ser miembros de los partidos liberal y conservador, lo cual metió al país en una camisa de fuerza, apenas superadas por artilugios, para poder esquivar esa formaleta normativa. Además, prohibieron explícitamente las reformas plebiscitarias.
- Los asesinatos de cuatro candidatos presidenciales más la muerte de Diana Turbay Quintero, pocos días antes de la instalación formal de la constituyente, que cubrió con una sombra de temores sus deliberaciones.

El tortuoso camino jurídico admirablemente relato en este texto, desencadenado por la juventud universitaria que forzó la séptima papeleta, unida al extraño caso del pacto de la Casa de Nariño suscrito por el presidente Virgilio Barco y por el expresidente Misael Pastrana, que fue invalido en los estrados judiciales. El decreto de estado se sitio expedido por el presidente Barco y la discusión de la exequibilidad adelantada en la Sala Constitucional en la Corte Suprema de Justicia finalmente salvada

por una brillante ponencia y su voto por el magistrado Hernando Gómez Otálora, fueron antecedentes que también pesaron en los primeros días de la Asamblea y abrieron el camino para la discusión sobre si éramos una Asamblea Constitucional, es decir Constituyente constituida, o si se había integrado una Asamblea Constituyente todopoderosa que podía sustituir *in totum* la norma de normas, o tan solo modificarla.

Para casi todos los efectos triunfó esta última interpretación que puso en marcha los actos constituyentes *de ejecución inmediata* como por ejemplo la revocatoria del Congreso, aprobada contra expresa regulación de las normas que nos habían dado la vida y en cambio pudo imponerse como argumento cuando se pretendió prorrogar el período de 150 días para el cual taxativamente fuimos convocados, entre otras razones porque una Asamblea Nacional Constituyente todopoderosa creaba un ambiente de inestabilidad constitucional de marca mayor.

La decisión de revocar el Congreso generó un tormentoso debate dado el hecho que el expresidente Misael Pastrana y yo, pocos días antes, habíamos sido invitados por el presidente Gaviria para discutir varios de los temas de la Asamblea. Durante el curso del almuerzo el constituyente Pastrana pregunto en tres ocasiones a Gaviria si él estaba de acuerdo con la revocatoria del Congreso, lo cual este negó por tres veces consecutivas. Tanto que al salir del ágape exprese mi sorpresa por la reiteración de la pregunta y Pastrana me respondió que él buscaba la negativa por tres veces, como lo había hecho en el relato bíblico el apóstol Pedro.

Muy grande fue nuestro asombro cuando nos enteramos por los periodistas, sorpresivamente, del oscuro acuerdo realizado en la Casa de Nariño con la presencia de Alfonso López Michelsen, Horacio Serpa, Álvaro Gómez Hurtado y Antonio Navarro Wolff, *a la luz de un candil*, que determinó el cierre del Congreso.

Nuestro pasmo fue aún mayor por mis permanentes conversaciones sostenidas con Serpa quien había asegurado la oposición del liberalismo a esa determinación. El expresidente Pastrana quiso que yo adelantara ese debate, dada su indignación, la cual determinó su histórica renuncia a la Constituyente donde cumplió desde la Comisión Primera un papel esencial.

Fue él quien propuso la expresión del artículo 1°. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.* Asimismo,

el expresidente intervino permanentemente desde el preámbulo y en los capítulos primero (de los derechos fundamentales), segundo (de los derechos sociales, económicos y culturales), pero muy particularmente en el capítulo tercero (de los derechos colectivos, del ambiente y de sus garantías).

Pastrana como presidente había expedido las primeras normas sobre los recursos naturales y por su iniciativa se consagraron los mandatos ambientales de la Constitución colombiana que han servido de ejemplo a los estatutos expedidos en los países de la región que las copiaron.

Nuestros debates en la comisión primera derrotaron la fórmula inicial de consagrar lacónicamente nuestra ratificación a las cartas de derechos humanos e instrumentos de Naciones Unidas y de la OEA para, en cambio, incluir en la nueva Constitución 84 artículos de derechos, garantías y deberes, lo cual la ha caracterizado, con razón, como garantista por excelencia y educativa para los ciudadanos, que según el artículo 41 deben aprenderla en todos los niveles de la instrucción.

Formalizada la renuncia del expresidente Pastrana, los miembros de la bancada del PSC le expresamos nuestro deseo de retirarnos en bloque a lo cual se opuso drásticamente y nos instó a seguir defendiendo el proyecto de reforma del PSC. Así lo hicimos, en adelante en compañía de Rodrigo Llorente, a quien correspondió el honor de reemplazar al constituyente Pastrana Borrero y de aquilatar con sus conocimientos en la hacienda pública y la estructura del Estado, las nuevas discusiones suscitadas en la Asamblea y luego ocupó una de las curules de la Comisión Especial Legislativa creada por ella.

La revocatoria del congreso fue aprobada por una apabullante mayoría. Sólo seis votos en contra, de los cuales cinco aportó la bancada del PSC y el otro, presumo, fue del cofrade Alfonso Palacio Rudas o de Carlos Lemos Simonds. Con todo, la polémica que libramos sin éxito, sentó las bases para limitar los pretendidos excesos futuros: de la prórroga del período de la elección de los constituyentes; de levantar la prohibición de elegirlos en el nuevo Congreso; de la usurpación de sus facultades legislativas. Desde entonces se nos consideró seriamente para los consensos de las difíciles decisiones finales.

Son duros los análisis del profesor Zuluaga. En varios de ellos tiene razón, pero no hace justicia en muchos otros, por ejemplo, en la descripción del complicado proceso de tomas de decisiones fundado en su abigarrada

composición ideológica; en el torrente de propuestas difícilmente contenidas en esa *orgía constitucional* que no tuvo de entrada una carta de navegación guía para las comisiones que debieron trabajar a su propio aire.

Generalmente se desestima el insólito episodio ocurrido bajo el mismo alero de la leyenda del *fantasma de Yerbabuena* que se tragó el producto del disciplinado trabajo de la comisión codificadora cuyos artículos pasaban, después de aprobados, a un exigente grupo de trabajo integrado por académicos del Instituto Caro y Cuervo quienes cuidaban el estilo y la forma y luego bajo la supervisión de los secretarios de cada una de las comisiones era digitado en el computador. La mala fortuna o la incompetencia, no la mala fe, convirtió en irrecuperables los textos originales tal vez por la forma en como fue encriptado el texto, con lo cual no valió siquiera el apoyo técnico brindado por los expertos en sistemas de la Casa de Nariño, también incapaces de extraerlo del vientre inescrutable de las maquinas. Todo fue en vano.

Los comisionados esperábamos ansiosos el texto final, mientras en el Centro de Convenciones acusaban a la Comisión de estar alterando los artículos convenidos en los arduos debates de la Asamblea.

Fuimos entonces convocados por la *Troika* presidencial y el ministro de gobierno para encontrar formas de solución. Algunos sostuvieron la necesidad de la prórroga del período a lo cual nos opusimos tenazmente Hernando Yepes y yo. Para destrabar el nudo ofrecimos empezar el segundo debate, que sí lo hubo, a pesar de la afirmación del Dr. Zuluaga, con ponencia que yo presentara con base en mis apuntes que para el preámbulo y los títulos I, II, III y IV, fueron elaborados en la comisión primera, y continuar con los títulos V y VI con ponencia de Hernando Yepes, fundados en sus notas, mientras la Comisión Codificadora rehacía los textos siguientes. Así se hizo.

No resulta extraño entonces que la Constitución sea una de las más extensas del mundo según lo anotado por el autor de este libro. 380 artículos más 60 artículos transitorios y que surgieran las dificultades ocurridas con su texto también narradas en este texto.

El contraste con la centenaria, esbelta y limpia Constitución de 1886 no puede ser mayor. Esta obedeció a un pensamiento univoco del regenerador don Rafael Núñez, a una sola pluma, la de don Miguel Antonio Caro y a la atinada revisión de la veintena de miembros de esa Asamblea. Con razón la califica el profesor Zuluaga como el más alto exponente de

una República de gramáticos. Es una obra maestra de pensamiento y articulación que conservó su unidad a pesar de haber sufrido 70 reformas en el curso de sus 105 años de existencia, de las cuales más de 30 fueron gobernadas por el artículo 121 de esa Carta. Es decir, en Estado de sitio.

Siempre nos hemos aproximado a estos análisis sin arrogancia, ni mucho menos como portadores de la verdad revelada imposible de albergar en la efímera existencia de los seres humanos. O sea, con el mismo espíritu que inspiraron nuestras deliberaciones, con el respeto debido a las opiniones ajenas, que lleva implícita la aceptación de otras opiniones. No en vano la Corporación que agrupa a los constituyentes lleva por nombre de PLURAL para ser más evidente este talante.

Alfonso López Michelsen dijo con razón que en buena medida lo que hicieron los constituyentes fue recoger y plasmar temas que estaban en el ambiente y venían discutiéndose desde hacía por lo menos veinte años. Y es que las constituciones escritas no pueden ser otra cosa, como en denso ensayo lo hacía ver Gilberto Álzate Avendaño: [...] *sino títulos declarativos de derechos preexistentes. Si se apartan de ellos carecen de fuerzas efectiva y de viabilidad histórica porque no basta decretar para crear.*

Por consiguiente, reaccionamos en contra de las iluminaciones pasajeras, de los borbollones de artificio, de las modas inspiradas por transitorio intereses personales y reiteramos con el Sr. Caro que: *La duración de las leyes orgánicas del Estado, mantenidas por acuerdo tácito y firme es señal de que una nación está realmente constituida y rechazamos la manía epiléptica de reformar que con tanta frecuencia se alberga el espíritu latino que piensa, sin razón, que al escribir las normas se cambian las conductas, o se corrigen las tradiciones. En mi opinión, ha llegado la hora de cambiar las costumbres en lugar de modificar las leyes.*

Sin pretender hacer una defensa completa de la Constitución de 1991, juzgamos que hasta sus más obcecados enemigos deberían reconocer en ella un esfuerzo obstinado por garantizar los derechos humanos; por mejorar la justicia; por depurar, enaltecer y fortalecer la tarea del Congreso; por ampliar los espacios de participación ciudadana; por descentralizar política, administrativa y fiscalmente a la República; por proteger el medio ambiente; por asegurar una coherente política internacional y acelerar la integración latinoamericana; y por establecer un adecuado balance de fuerza entre las distintas ramas del poder público; para poder hacer de Colombia un verdadero *Estado social de derecho*.

A propósito de la publicación de este libro y de los 30 años de la Carta hemos tratado de realizar un somero balance de los 60 actos legislativos y numerosos artículos que la han reformado, para saber si puede pregonarse que hemos pasado de la *expectativa al desconcierto* como indica el autor de este importante libro.

Los constituyentes de 1991 abrimos todas las esclusas para hacer posibles las reformas a manera de reacción contra el gobierno de los jueces, que había hecho imposible ajustar la carta del 86 a las necesidades de un país en plena evolución. Por unanimidad fue rechazada en la comisión primera la propuesta formulada por uno de sus integrantes, para prohibir tocar su texto al menos por diez años a fin de evitar el posible revanchismo del Congreso y permitirle ser probada antes de ser cambiada.

Propuestas de actos legislativos para modificarla se han presentado cientos pero la carta ha soportado ese alud. Por supuesto la Constitución no es una obra perfecta. Ningún texto político puede serlo, pero estos años han mostrado su resistencia y ha salido indemne de la mayoría de los intentos encaminados a desfigurar su estructura.

En efecto, buena parte de las reformas han sido cosméticas o insignificantes. Unas se han enfocado en retornar a los vicios políticos extirpados momentáneamente del Congreso para restituirle su buen nombre. Por ejemplo, haber recreado las suplencias en las corporaciones públicas o haber convertido, para efectos de sus ingresos, a los diputados y concejales en servidores públicos y haber tratado de aumentar el número de congresistas.

Otras a modificar el capricho de un constituyente a quien se le ocurrió modificar el nombre de la ciudad de Bogotá, y más recientemente, los cambios introducidos para la elección de los integrantes del Consejo Nacional Electoral, necesitado de una transformación verdadera de la cual la Constituyente apenas dio un paso. Seguramente se requiera, como la propuse, la creación de una verdadera, nueva rama del poder público. Una Rama Electoral con su independencia y con su propia jurisdicción.

Algunas han corregido fallas detectadas durante sus deliberaciones, pero negadas en su momento. Por ejemplo, haber eliminado la expropiación sin indemnización incluida en la reforma de 1936, jamás aplicada, que creaba sin propósito inestabilidad a los inversionistas extranjeros.

Las siguientes obedecieron a necesidades inaplazables:

- El restablecimiento de la extradición.
- La reforma de la Fiscalía para corregir, entre otras, la falla de haber otorgado al funcionario investigador facultades de juez e intentar el perfeccionamiento del sistema acusatorio mediante la oralidad.
- La reforma política, con las listas únicas, el voto preferente, el umbral, la cifra repartidora, la prohibición de la doble militancia, con el fin de corregir la liberalidad de las normas originales que buscaban facilitar el nacimiento de nuevos partidos políticos y romper el bipartidismo cuyas consecuencias nocivas produjeron en su apogeo 74 partidos políticos con fe de bautismo expedida por el Consejo Nacional Electoral. Aunque aún no se ha logrado encontrar la piedra filosofal como lo atestigua el hecho de estar preparándose otra reforma política.
- La que permitió la adhesión a la jurisdicción a la Corte Penal Internacional – Estatuto de Roma – aceptando para ese propósito, la cadena perpetua o la imprescriptibilidad, de algunos delitos.
- La que impuso limitaciones temporales a las transferencias, tan esenciales para ponerles dientes reales a la descentralización, pero necesitadas de acompañarlas con los problemas fiscales de la Nación.
- La que amplió los períodos de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles a cuatro años, pero mantuvo con razón, la separación de las elecciones territoriales de las nacionales y hasta ahora ha conservado la estricta prohibición a la reelección de los primeros.

Infortunadamente la más grave de las reformas, así además lo explica el profesor Zuluaga, ha sido la aprobación de la reelección presidencial tan fuertemente debatida en las deliberaciones de la Asamblea, que prohibió de por vida la reelección presidencial y sobre esta base construyó todo el sistema de pesos y contrapesos, balances y contrabalances, cuidadosamente estudiados para precaver al país de cualquier cesarismo democrático. Creímos inmunizarlos mediante varias herramientas: la estricta prohibición de la democracia directa tan propicia, según lo muestra la historia, a ser usada por los dictadores, o a los autócratas, para imponer su voluntad. En el sistema colombiano todos los mecanismos de participación deben pasar por el cedazo del Congreso.

Los períodos de los organismos de control y su sistema de elección fueron cuidadosamente calculados con igual propósito, así como los

sistemas de escogencia de los miembros del poder judicial. Los de la junta directiva del Banco de la República, los de la ya desaparecida Comisión Nacional de Televisión.

Fuimos consientes del vicio nacional de la violencia generada por los desmanes y abusos del poder con el ánimo de perpetuarse en él, que han agotado a la República desde sus orígenes, imposible de corregir cuando la competencia se lleva a cabo entre candidatos sin medios y un presidente en ejercicio. No han valido todas las limitaciones de la ley, adoptada con urgencia, para disminuir el influjo decisorio del mandatario en ejercicio dotado con los instrumentos de los regímenes presidenciales necesarios para gobernar estos tórridos países latinoamericanos.

Naturalmente y a *fortiori*, la Constitución de 1991 no resistiría un período presidencial más de doce años. Hasta ahora ha salido indemne de las reformas encaminadas a modificar su estructura, pero de seguro no podría soportar el peligro que al parecer se cierne sobre la democracia colombiana si se insiste en un tercer período consecutivo o un mandato indefinido. Será imposible, con los instrumentos actuales, evitar la arbitrariedad o el totalitarismo. De seguro habría necesidad de modificar el régimen presidencial, desde la médula. Ni el propio libertador Simón Bolívar pudo imponer la presidencia vitalicia que se parece más a una monarquía.

El innegable prestigio de Álvaro Uribe y los niveles de su popularidad nunca igualada asegurarían el beneplácito a estas enmiendas. Literalmente estamos en sus manos. Solo su recto criterio podría detener esta carrera a la total desinstitucionalización de Colombia. Él ha señalado una luz al decir su propósito de solicitar al pueblo la ratificación de su política de seguridad democrática pero no se su propia deificación.

El interesante libro del Dr. Zuluaga rescata muchos aspectos positivos de la Carta Política, como las nuevas instituciones surgidas para ponerlas en ejecución.

- La tutela esta ya cosida al alma nacional.
- El defensor del pueblo ejerce vigilante sus funciones.
- El fiscal general de la Nación, con las últimas reformas merece el respeto y la admiración esperanzada en la búsqueda de la justicia.
- El veedor del tesoro, lamentablemente instaurado transitoriamente, desempeñó una formidable tarea moralizadora.

- El Consejo Nacional Electoral, aunque ha tratado de ser mejorado sin éxito, es representativo de distintas fuerzas políticas y con el registrador Nacional del Estado Civil han presidido dignamente los numerosos certámenes electorales.
- La junta directiva de Banco de la República ha operado con la autonomía e independencia debida e impide el desbordamiento monetario y las emisiones clandestinas. El forzoso entendimiento que impone la carta entre el gobierno de turno y la junta técnica va encontrando el camino para coordinar la política económica general.
- La Corte Constitucional y puedo decirlo con la autoridad que me da el hecho de haberme opuesto, junto con nuestra bancada, a su creación, se ha consolidado, interpreta cabalmente el espíritu de la Carta y ha ejercido con dignidad y con oportunidad el mandato que la fue conferido.
- Los gobernadores y los alcaldes han sido elegidos popularmente, abriendo insospechadas posibilidades a nuevos liderazgos y la participación ciudadana, inclusive para ejercitar la revocatoria del mandato.
- El Consejo Superior de la Judicatura aún no ha rendido los frutos esperados y tendrá que ser modificado.
- El Plan Nacional de Desarrollo ha sido expedido según lo prescrito con la intervención del Consejo Nacional de Planeación.

Para concluir debo felicitar calurosamente al profesor Ricardo Zuluaga Gil quien se impuso con notable resultado la tarea de reconstruir el proceso constituyente de 1991 mirado a través del lente de sus protagonistas quienes, no obstante su variedad, dieron los elementos de juicio suficientes al autor quien, al incluir el mismo sus propias contribuciones y análisis históricos y conceptuales, dio unidad y profundidad al relato que no perdió la calidez y franqueza exhibida durante las entrevistas, así como la solidez de la argumentación jurídica y su valía histórica que, con seguridad, se convertirá en un texto de obligada consulta para los estudiosos de la historia constitucional colombiana.

Bogotá, agosto de 2008.

AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO
Excanciller de la República
Exconstituyente