

I. Introducción histórica . . . . .	1
1. Número de Constituciones y positividad de las mismas . . . . .	3
2. Condiciones en las que surgió cada Constitución . . . . .	4
A. La primera República . . . . .	4
B. La Gran Colombia . . . . .	5
C. La Nueva Granada . . . . .	8
D. El proceso de federalización. . . . .	11
E. La Constitución de 1863. . . . .	13
F. La Constitución de 1886. . . . .	16
G. La reforma constitucional de 1910 . . . . .	20
H. La revolución en marcha . . . . .	21
I. El frente nacional . . . . .	24

# LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA

Néstor OSUNA PATIÑO\*

## I. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA<sup>1</sup>

Lo que hoy es el Estado colombiano fue ideado por primera vez hace doscientos años. Múltiples y complejos factores determinaron, hacia 1810, la formación de un Estado independiente en lo que entonces era el virreinato de la Nueva Granada, territorio ocupado por España desde la conquista iniciada en América con el arribo de Cristóbal Colón. El modelo económico, político y social impuesto por España y, aclimatado durante tres siglos de dominación colonial, tenía como presupuestos de funcionamiento la especialización y control de la producción económica de los territorios ocupados, la prohibición de comercio entre las colonias y de éstas con el mundo exterior, la aculturación de las civilizaciones americanas y la imposición de la religión católica.

\* El autor agradece la invaluable colaboración que recibió para la elaboración de este texto de las profesoras Magdalena Correa y Paola Acosta, de los profesores Juan Carlos Upegui, Edgar Solano, Manuel Páez y Andrés Gutiérrez, así como de los estudiantes de derecho de la Universidad Externado de Colombia, Mariana Ardila, Natalia Castro, Diego González y Daniel Riveros.

<sup>1</sup> Con carácter general sobre la historia constitucional colombiana, véase: Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín, *Constituciones de Colombia* [1892], 2a. ed., Bogotá, Imprenta de La Luz, 1911, vol. II; Gaona Cruz, Manuel, *Estudios constitucionales*, Bogotá, Superintendencia de Notariado y Registro, 1988; Tascón, Tulio Enrique, *Historia del derecho constitucional colombiano* [1950], Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005; Uribe Vargas, Diego, *Las Constituciones de Colombia*, 2a. ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1985, vol. II; Valencia Villa, Hernando, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional-Cerec, 1987; Nieto Arteta, Luis, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Bogotá, El Áncora, 1983; Tirado Mejía, Álvaro, *El Estado y la política en el siglo XIX*, 2a. ed., Bogotá, El Áncora, 1981.

La potencia ibérica pretendía ensanchar su poderío económico mediante la sustracción de materias primas de las colonias —especialmente metales preciosos—, a la vez que encontraba en ellas mercado para sus productos. La propiedad de la tierra se había concentrado en manos de la Iglesia católica y de algunos pocos terratenientes que compartían el poder político con la Corona. De modo paralelo al gran latifundio, pequeños grupos sociales de comerciantes y productores artesanales habían adquirido relevancia social y económica. El panorama lo completaban los indígenas y los esclavos traídos de África, quienes proporcionaban la fuerza de trabajo necesaria para mantener el imperio.

La intención de los borbones, quienes asumieron la Corona española a partir del siglo XVIII, de concentrar el poder económico y político y, en consecuencia, suprimir algunos privilegios que los Habsburgo habían permitido a los conquistadores y a sus descendientes, propició una creciente ola de descontento entre los afectados, tanto propietarios de tierras como comerciantes y artesanos. Los intereses económicos de estos últimos se veían, además, entorpecidos con las limitaciones impuestas por la metrópoli. Fue esta pequeña elite inconforme la que, ante el vacío de poder, ocurrido en 1808 a consecuencia de la invasión de España por las tropas napoleónicas, decidió actuar y desató el golpe que culminó con la creación de varios de los Estados de América Latina, entre ellos el colombiano.

Por ello, puede afirmarse que el movimiento emancipador actuó movido por circunstancias principalmente internas.<sup>2</sup> Para los comerciantes y artesanos de la Nueva Granada, la reivindicación se dirigía a la suplantación del modelo económico colonial por uno de libre mercado. Si para ello era necesaria la separación de España, estaban dispuestos a sufragar los gastos correspondientes. Para los latifundistas, en cambio, la independencia tenía un significado más político que económico: se trataba de la separación de la Corona española y de la afirmación del poder vernáculo, que pasarían a detentar en forma exclusiva, proceso que no necesariamente debía afectar la estructura económica bajo la cual habían alcanzado el lugar de predominio en la pirámide social. La ideología liberal de las revoluciones norteamericana y francesa, con su corolario jurídico-político del Estado constitucional, nutrió teóricamente a los

2 Lynch, John, *Hispanoamérica 1750-1850: ensayos sobre la sociedad y el Estado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.

emancipadores, que contaron así con un invaluable arsenal argumentativo para encauzar sus reivindicaciones.<sup>3</sup>

El Estado colombiano ha sido, desde sus inicios, un Estado de filiación liberal,<sup>4</sup> con un sistema de poder político formalmente expresado en Constituciones de corte burgués, y con agudas contradicciones y fracturas internas en lo económico y en lo social. Dentro del contexto internacional, Colombia se presenta desde su fundación como un país económicamente subdesarrollado, exportador de materias primas, enganchado en el mundo capitalista, junto con los demás Estados periféricos, como soporte de la riqueza de las potencias occidentales.

### 1. *Número de Constituciones y positividad de las mismas*

La siguiente tabla ilustra el número de Constituciones de ámbito nacional que se han expedido en Colombia. Se trata de nueve textos, uno de los cuales jamás tuvo vigencia (el de 1830). Los ocho restantes han regido desde su expedición hasta su reemplazo por la Constitución siguiente, con los paréntesis de los siguientes periodos dictatoriales: dictadura del general Simón Bolívar entre septiembre de 1828 y diciembre de 1830; dictadura del general Melo, de pocas semanas en el año 1854; dictadura del general Mosquera entre 1861 y 1863; dictadura del general Reyes entre 1905 y 1909; dictadura de Mariano Ospina, y posteriormente del general Rojas Pinilla, entre 1949 y 1957.

<i>Lugar de elaboración</i>	<i>Nombre de la Constitución</i>	<i>Sanción</i>
Villa del Rosario de Cúcuta	Constitución de la República de Colombia	Simón Bolívar, octubre 6 de 1821
Bogotá	Constitución de la República de Colombia	Domingo Caicedo, mayo 5 de 1830

3 Ocampo López, Javier, *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1983.

4 López Michelsen, Alfonso, *La estirpe calvinista de nuestras instituciones*, Bogotá, Tercer Mundo, 1966.

<i>Lugar de elaboración</i>	<i>Nombre de la Constitución</i>	<i>Sanción</i>
Bogotá	Constitución del Estado de la Nueva Granada	José María Obando, marzo 1o. de 1832
Bogotá	Constitución Política de la República de la Nueva Granada	Pedro Alcántara Herrán, abril 20 de 1843
Bogotá	Constitución Política de la Nueva Granada	José María Obando, mayo 21 de 1853
Bogotá	Constitución Política para la Confederación Granadina	Mariano Ospina, mayo 22 de 1858
Rionegro	Constitución de los Estados Unidos de Colombia	Ratificación de los Estados Soberanos, mayo 8 de 1863
Bogotá	Constitución de la República de Colombia	José María Campo Serrano, agosto 5 de 1886
Bogotá	Constitución Política de Colombia	César Gaviria Trujillo, julio 5 de 1991

Ahora bien, el número de Constituciones se amplía considerablemente si se tienen en cuenta las de carácter provincial que se expedieron en la época de la primera República (1810-1815) y las correspondientes a la época federal (1855-1885). En cuanto al primer periodo, alcanzaron a expedirse códigos constitucionales, de carácter local o regional, en Cundinamarca, Tunja, Cartagena y Popayán. En el segundo periodo, los estados federados se dieron sucesivas Constituciones, que superaron el número de sesenta.<sup>5</sup>

## 2. Condiciones en las que surgió cada Constitución

### A. La primera República

El movimiento que saltó a la luz pública como consecuencia de los hechos ocurridos en Bogotá el 20 de julio de 1810 inició el camino hacia la construcción formal del Estado independiente. El acta promulgada por

<sup>5</sup> Restrepo Piedrahita, Carlos, *Constituciones de la Primera República Liberal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986, t. III.

el cabildo capitalino en aquel momento expresó la decisión de los cabildantes de depositar en una junta de gobierno el poder político, con desconocimiento de la autoridad proveniente de la península. Esta junta debía convocar a los representantes de las restantes provincias neogranadinas para establecer la Constitución que bajo la forma federal regiría los destinos del naciente Estado. En diciembre de 1810 se reunió el primer Congreso Constituyente, que suspendió sus deliberaciones al no lograr un punto de acuerdo en el enconado debate entre partidarios centralistas y federalistas. Como consecuencia de la disolución, en Bogotá se reunió otra corporación que dictó una Constitución exclusiva para la provincia de Cundinamarca, en abril de 1811. En este documento se estableció un singular sistema de gobierno, consistente en una monarquía constitucional con sistema presidencial sustitutivo. En efecto, se aceptaba la jefatura de Estado del monarca español, siempre y cuando éste trasladara la sede de gobierno al territorio de la provincia cundinamarquesa. De no suceder esto, el monarca sería reemplazado por un presidente de origen electivo.

Por otro lado, algunos representantes de las provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja proclamaron en noviembre de 1811 el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, que fue posteriormente aceptada por otras provincias. De contenido más orgánico que doctrinario, el Acta de Federación constituye el primer documento jurídico que agrupa territorialmente como Estado a las diversas comarcas neogranadinas. El documento postula la creación de un Estado republicano federal, señala las competencias de las provincias y las de la Federación, establece una fuerza armada y fija algunos parámetros de funcionamiento de la hacienda pública. El propio documento convoca a una asamblea constituyente, que, de haberse reunido, habría redactado la primera Constitución nacional. La suerte adversa del movimiento emancipador en los años inmediatamente siguientes y la reconquista española frustraron esa intención.

## B. *La Gran Colombia*

El propósito de formar un Estado de dimensión continental formaba parte, de tiempo atrás, del inventario de posibilidades que algunos sectores del movimiento emancipador contemplaban con simpatía. El naufragio de la primera República en el mar de sangre de la reconquista generó

como reacción un inusitado impulso hacia el propósito integracionista. La idea de un Estado territorialmente extenso, con unas fuerzas armadas de considerable magnitud, y con la reunión de los líderes del movimiento emancipador bajo un mismo aparato jerárquico de poder, apareció como la manera más indicada de hacer frente al imperio español y de obtener reconocimiento y patrocinio internacional.

Entre los varios proyectos de creación de este tipo de Estado alcanzó una corta existencia —entre 1819 y 1829— el formado mediante la reunión de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela, al que se le dio el nombre de República de Colombia, y que históricamente se conoce como la Gran Colombia,<sup>6</sup> para distinguirlo de la Colombia actual. Estuvo integrado por lo que hoy son, con algunas variaciones de límites, Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá. Fue creado formalmente mediante una ley fundamental aprobada en la población venezolana de Angostura, en diciembre de 1819, en la cual se organizaba, de modo provisional, un sistema de gobierno de tipo presidencial y se dividía el territorio en tres “Departamentos”, denominados Venezuela, Quito y Cundinamarca. De igual modo, se convocó para enero de 1821 a un Congreso Constituyente en la Villa del Rosario, población cercana a Cúcuta, en la frontera entre la Nueva Granada y Venezuela. Este Congreso redactó y proclamó la que vino a ser la primera Constitución nacional de la República, y configuró en Colombia un Estado de derecho a la usanza de los postulados liberales clásicos.<sup>7</sup>

En líneas generales, esta Constitución estableció un Estado unitario centralizado, con gobierno republicano, representativo, presidencial, con tridivisión del poder y sufragio restringido. Se creó un Congreso bicameral cuyas sesiones ordinarias tenían periodicidad anual, con duración de noventa días, prorrogables por treinta más. El presidente de la República y el vicepresidente eran elegidos cada cuatro años y se permitía su reelección inmediata por una vez. Las funciones presidenciales abarcaban las de jefe de Estado, de gobierno y de la administración. Sin embargo, para el nombramiento de agentes diplomáticos, intendentes departamentales y gobernadores de las provincias, el presidente requería del consentimiento del Senado. Los mecanismos de control y contrapeso entre los

6 Restrepo, José Manuel, *Historia de la revolución de la República de Colombia*, Medellín, Bedout, 1970, vol. 6.

7 Restrepo Piedrahita, Carlos, *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta, 1821*, Bogotá, Externado de Colombia, 1990.

diversos órganos, cuyo fin principal era limitar al presidente, alcanzaron a garantizar la constitucionalidad del régimen, pero no a establecer paridad entre el enorme relieve de la figura presidencial y el de las demás autoridades.<sup>8</sup>

La Gran Colombia nunca contó con suficiente legitimidad política.<sup>9</sup> Para la mayoría de la población, incluida buena parte de los caudillos militares que adelantaron la guerra de independencia, los enunciados políticos de la Constitución y la aspiración de organizar un Estado de dimensiones continentales carecían de significado. Habituada como estaba la población al régimen colonial semifeudal y carente de los más elementales rudimentos de formación política, los propósitos de los líderes del movimiento emancipador resultaban poco más que un discurso refinado, bastante incomprensible. El Estado grancolombiano devino así en un Estado oligárquico, una nación exclusivamente criolla, sin sustento popular. Ahora bien, la elite criolla caraqueña se vio afectada por el sistema férreamente centralista y lastimada en su legítimo celo regional por la designación de Bogotá como capital de la República, a pesar de que Caracas era, entonces, una ciudad más importante y cosmopolita. Allí, la Constitución fue reconocida de modo condicional con reservas, pues la municipalidad de Caracas se quejó, desde un primer momento, de no haber tenido representación adecuada en el Congreso Constituyente. La incorporación del Ecuador se efectuó como una simple anexión del territorio militarmente conquistado por el ejército patriota, luego de la batalla de Pichincha, en 1822. Guayaquil, ciudad que había declarado su independencia, fue anexada a la República por decisión a puerta cerrada de dos generales victoriosos (Bolívar y San Martín). Nunca un ecuatoriano ejerció cargos importantes en el gobierno nacional, lo que contribuyó a que en Ecuador la Gran Colombia fuera vista más como una nueva dominación que como una independencia. Por otra parte, a pesar del régimen económico de tipo liberal enunciado en la Constitución, ocurrió en realidad una prolongación del régimen colonial, ahora sin injerencia de la Corona española. Los caudillos militares del ejército patriota fueron recompensados con

<sup>8</sup> Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, 3a. ed., Bogotá, El Áncora, 1985.

<sup>9</sup> Valencia Villa, Hernando, *La Constitución de la quimera: Rousseau y la República jacobina en el pensamiento constitucional de Bolívar*, Bogotá, La Caja de Herramientas, 1982.

grandes extensiones de tierra, con lo que se creó una nueva clase dominante de terratenientes.

Estos elementos precipitaron una formidable crisis política hacia 1828: las autoridades caraqueñas desconocieron la Constitución, el Congreso las llamó a juicio político, Bolívar desconoció la autoridad del Congreso, se convocó una convención constituyente que no logró ningún acuerdo,<sup>10</sup> Bolívar asumió la dictadura y la precaria unión se desmembró ante sus propios ojos agonizantes.

### C. *La Nueva Granada*

Disuelta la Gran Colombia por la separación de Venezuela y Ecuador, la Nueva Granada hubo de diseñar un Estado más acomodado a su geografía y sus peculiaridades, entre las cuales sobresalía, ciertamente, la diversidad regional y la carencia de sentimientos nacionalistas sólidos. Un Congreso constituyente reunido en Bogotá a finales de 1831 expidió una ley fundamental que creó formalmente el Estado de la Nueva Granada, y que tuvo lista la nueva Constitución para febrero de 1832. Esta Constitución mantuvo los principios fundamentales del Estado de derecho y del sistema de gobierno establecido en la Constitución de 1821, con un leve asomo de descentralización territorial, con prohibición de reelección presidencial inmediata y con algunas restricciones al ejercicio de las atribuciones presidenciales que pueden entenderse como réplica al autoritarismo de los últimos años de la Gran Colombia. Se creó un Consejo de Estado, independiente de la rama ejecutiva, integrado por siete miembros elegidos por el Congreso, con atribuciones consultivas e intervención en el nombramiento de los magistrados y jueces y del cuerpo diplomático. Además, este Consejo reemplazaba al Congreso de la República en sus periodos de receso, en cuanto a la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo durante los estados de excepción.<sup>11</sup>

Durante la vigencia de la Constitución de 1832 no se presentaron rupturas constitucionales ni cambios traumáticos en el estilo de vida político. En 1837 fue elegido como presidente de la República un opositor del presidente en ejercicio, quien además era un civil que no había participa-

10 Guerra, José Joaquín, *La Convención de Ocaña*, Cali, Banco Popular, 1978, t. 2.

11 Pinzón, Cerbeleón, *Tratado de ciencia constitucional*, Bogotá, Imprenta de Nicolás Gómez, 1839, t. 2.

do en la guerra de emancipación. La alternación política ocurrió sin traumas. El temperamento civilista, pero autoritario y renuente al cambio, constituye una herencia de esta época. Entre 1839 y 1841 se encendió el país en una revuelta armada que fue finalmente derrotada por las fuerzas institucionales. Se la denominó “guerra de los supremos”, por alusión a los caudillos regionales y locales insurrectos (“los supremos”), cuyos variados y difusos reclamos apenas permiten vislumbrar un incipiente sentimiento federalista y el reclamo reivindicatorio contra las condiciones de miseria en el que permanecían los esclavos. Se trataba también de una manifestación tardía del espíritu militarista veleidoso propio de la guerra de emancipación y de la Gran Colombia. En cualquier caso, la derrota de los supremos dejó el campo abierto a los grupos más reaccionarios de la vida política, que aprovecharon la ocasión para anatemizar la Constitución como no apta para mantener el orden y emprender su reforma, lo que vino a concretarse mediante el texto constitucional de 1843, que reformó la Constitución vigente en cuanto recortó las libertades, robusteció el principio de autoridad presidencial y disminuyó la descentralización territorial.<sup>12</sup>

Pero asimismo, la guerra de los supremos trajo consigo, de modo indirecto, la división del grupo dominante que había resultado vencedor. Los comerciantes y pequeños productores, por su lado, habían adquirido mayor predominio económico y social y reclamaban la abolición definitiva de la estructura productiva colonial. Frente a ellos permanecían los latifundistas, encabezados por el clero católico, interesados en la conservación del *statu quo*. El debate sobre la conservación o suplantación del modelo económico y social de la colonia ocupó durante los siguientes lustros el primer plano de la discusión nacional. Los interesados en la prolongación del sistema fundaron el partido conservador, mientras los amigos del libre cambio se agruparon en el liberal. Ése es el origen de los partidos políticos tradicionales colombianos, que desde entonces se han disputado y compartido el poder en el país. Sus fronteras ideológicas y programáticas, no siempre bien delineadas, han mutado también con el curso de la historia nacional. A mediados del siglo XIX, sin embargo, el protagonismo reformista lo asumió el partido liberal. Los conservadores resistieron con tenacidad ese embate.

12 Restrepo, José Manuel, *Historia de la Nueva Granada*, t. I: 1832 a 1845, Bogotá, Cromos, 1952.

En efecto, el Congreso de 1848 aprobó una ley sobre administración y régimen municipal que detalló los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales. Esta ley fue precursora del impulso descentralizador que pronto irrumpió en la vida nacional. Al año siguiente, el Congreso decretó la libertad del cultivo de tabaco y la abolición de la pena de muerte por delitos políticos. Al cuerpo legislativo de 1850 le correspondió aprobar la Ley de Redistribución de Rentas y Gastos entre la nación y las entidades territoriales; esta ley de carácter económico tuvo profundas repercusiones políticas y dio oxígeno a la vida provincial. Mediante la ley del 21 de mayo de 1851 fue abolida definitivamente la esclavitud. El mismo año fueron aprobadas leyes de libertad de imprenta, juicio por jurados y extinción de fueros eclesiásticos. En 1853 fue aprobada legalmente la separación entre la Iglesia católica y el Estado. Este cúmulo de medidas no fue asimilado fácil ni prontamente. El libre comercio arruinó la pequeña estructura productiva de los artesanos, las reformas eclesiásticas desataron una agria discordia entre liberales y clero, y la abolición de la esclavitud desató la insurrección de los dueños de esclavos contra el gobierno nacional, movimiento que fue derrotado por las fuerzas del régimen, pero que supuso de todas maneras un alzamiento armado.<sup>13</sup>

Dentro del liberalismo existía, sin embargo, una profunda división interna. A pesar del propósito común de desterrar el régimen colonial, el grupo de los comerciantes pugnaba por el libre cambio en el comercio exterior, mientras los productores reivindicaban medidas proteccionistas. La expresión política de esta disputa se hizo visible en la división del partido entre “gólgotas” (comerciantes) y “draconianos” (artesanos). Estos últimos patrocinaron un golpe de Estado en 1854, que con muy poca fortuna pretendió detener el movimiento librecambista favorecido desde el Congreso por la mayoría gólgota, que hizo coalición con el partido conservador para bloquear la dictadura.

El ímpetu reformista llegó hasta la propia Constitución. Si bien el modelo autoritario facilitaba la imposición de las reformas desde la cúspide gubernativa, el liberalismo pretendía también un mecanismo alternativo de distribución territorial del poder, que atendiera de mejor manera las necesidades de la postrada vida municipal. La nueva Constitución, promulgada en 1853, diseñó una República territorialmente descentralizada

13 Molina, Gerardo, *Las ideas liberales en Colombia*, 8a. ed., Bogotá, Tercer Mundo, 1982, t. 3; Melo, Jorge Orlando, *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*, Bogotá, Colcultura, 1978.

y repartió de modo más equilibrado las atribuciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Asimismo, estableció por primera vez el sufragio universal para los varones y amplió el número de funcionarios de elección popular, hasta establecer la de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.<sup>14</sup>

#### D. *El proceso de federalización*<sup>15</sup>

Colombia no ha encontrado aún un arreglo institucional satisfactorio para su diversidad regional. A lo largo de sus dos siglos de historia ha ensayado el centralismo a ultranza, el sistema unitario con diversos grados de descentralización política, administrativa y federalista, sin que ningún modelo pueda considerarse consolidado o haya funcionado sin obstáculos. El país posee una rica diversidad regional, afianzada en factores geográficos, económicos, étnicos, históricos y culturales, que han persistido sin necesaria relación con sus sucesivos ordenamientos territoriales.

Hacia 1845 se inició un proceso de creación de nuevas provincias dentro del esquema centralista de la Constitución entonces vigente. Para 1853 se había llegado al número de 36 provincias. En este año se inició, sin embargo, un proceso inverso, de reagrupación de las provincias en entidades de mayores dimensiones y capacidades, como antesala del federalismo. El impulso federal llevó al Congreso de 1855 a reformar la Constitución expedida dos años atrás, en el sentido de hacer una excepción al sistema de Estado unitario descentralizado y crear un régimen diferente para Panamá, que obtuvo el reconocimiento de Estado federado y soberano. El acto reformativo facultó, además, al Congreso para la creación, mediante ley, de otros Estados federados. La reacción de las provincias no se hizo esperar. Antioquia, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena obtuvieron categoría de estados miembros de la Federación. Se presentó así una situación atípica, en la que una Constitución diseñada para un Estado unitario lo era en realidad de una Federación. Ello determinó la elaboración de un nuevo documento constitucional aprobado en 1858 por el Congreso sin mayores trau-

14 Arosemena, Justo, *Estudios sobre los gobiernos de América Latina*, 2a. ed., París, Librería española y americana de E. Denne, 1878, t. II.

15 Restrepo Piedrahita, Carlos, *Constituciones de la primera República liberal, 1853-1885*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979 y 1985, vol. 5.

matismos, dado el acuerdo bipartidista que respaldó al movimiento federal de ese entonces.

La Constitución de 1858 dio al país el nombre de Confederación Granadina. En su parte orgánica se limitó a regular los asuntos propios de la órbita federal, y dejó a los Estados la competencia en todos los aspectos de la organización no atribuidos expresamente a la Confederación, con la exigencia de que sus gobiernos fuesen representativos, alternativos, electivos y responsables. Al ámbito federal le correspondía el manejo de las relaciones internacionales y los asuntos en que se vieran involucrados, dos o más Estados de la Confederación. En concurrencia con los estados, a la Federación le correspondía el fomento de la instrucción pública, el servicio de correos y la construcción de vías de comunicación.

Debe resaltarse de esta Constitución la introducción de un mecanismo de control de constitucionalidad y legalidad, en virtud del cual la Corte Suprema Federal podía suspender los actos de las legislaturas de los estados que fueran contrarios a la Constitución o a las leyes federales. Una vez suspendidos, dichos actos pasaban al examen del Senado de la Confederación, el cual decidía en definitiva sobre su juridicidad. Colombia inició así su camino hacia el control judicial de constitucionalidad.

El Congreso de 1859, con el patrocinio del gobierno en turno, aprobó tres leyes mediante las cuales se restringían considerablemente las facultades y autonomía de los estados. Una de ellas versaba sobre asuntos electorales, mientras las dos restantes establecían las figuras de “intendentes” e “inspectores”, quienes eran funcionarios designados por el gobierno central, que vigilaban el funcionamiento de los estados en diversas materias. Estas leyes desdibujaban la estructura federal de la Constitución y suscitaban en consecuencia airada oposición en varios estados. La falta de cultura política de los líderes gobernantes, la ausencia de efectivos canales de expresión pacífica del descontento y otros factores agudizaron la controversia, al punto de desatar una prolongada guerra civil de estos estados contra el gobierno federal.

Como caso único en la historia del país, las fuerzas insurrectas vencieron al gobierno constitucional, produciéndose en consecuencia una ruptura en el sistema de legalidad. El general Tomás Cipriano de Mosquera, al mando de las tropas victoriosas y como jefe del partido liberal (a pesar de su origen conservador), asumió el poder absoluto en 1861.

La necesidad de seguridad jurídica, muy característica del temperamento nacional, determinó una aguda oposición por parte del radicalis-

mo liberal al dictador, y aceleró la convocatoria de un nuevo cuerpo constituyente, el cual, reunido entre febrero y mayo de 1863, en Rionegro (Antioquia), expidió una nueva Constitución para los Estados Unidos de Colombia, en la cual se consagró el ideario de la corriente de avanzada del liberalismo de la época.<sup>16</sup>

### E. *La Constitución de 1863*

En la parte doctrinaria de esta Constitución se consagró un amplio catálogo de derechos y libertades de los ciudadanos, de corte individualista. En los principios constitucionales se acentuó la forma federal del Estado. Se facultó a los estados para tener fuerza pública diferente a la federal y se prohibió al gobierno central el envío de funcionarios a los estados en tiempos de paz. Tales normas entrañaban una reacción contra las leyes y prácticas gubernamentales que habían desatado la guerra civil. Para la protección de la autonomía de los estados y de los derechos de los ciudadanos, considerados bases de la Unión, se estableció un mecanismo de control consistente en que las legislaturas de los estados podían anular todo acto del Congreso o del Poder Ejecutivo nacional que se considerara violatorio de estos principios. En el ámbito federal se aumentó el relieve político del Congreso y se debilitó el poder del Ejecutivo, aunque se mantuvo el esquema de gobierno presidencialista. El periodo presidencial fue reducido a dos años, sin posibilidad de reelección inmediata. Los nombramientos de secretarios de Estado, agentes diplomáticos y jefes militares se sometían a la aprobación del Senado. Esta misma corporación intervenía en la dirección de las relaciones internacionales, mediante la aprobación de las instrucciones que el presidente impartiera a los agentes diplomáticos sobre la celebración de tratados públicos. El general en jefe del ejército nacional era nombrado por el presidente, de una lista de aspirantes elaborada por el Congreso. De acuerdo con los presupuestos de funcionamiento de un sistema federal, el presidente era elegido por los estados. Cada estado tenía para el efecto un voto, independientemente de factores como población o extensión terri-

16 Restrepo Piedrahita, Carlos, *Constituciones de la Primera República Liberal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979-1985, vol. 5; Correa, Ramón, *La convención de Rionegro: páginas históricas de Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1937.

torial. En cada estado se realizaba una votación interna. El ganador de dicha votación, por mayoría relativa, obtenía el voto del estado. Dado que la Federación estaba compuesta por nueve estados, el candidato que obtuviera la mayoría en cinco estados resultaba elegido presidente, así la suma simple de los votos electorales arrojara una mayoría diversa.<sup>17</sup>

El funcionamiento regular de un sistema constitucional es complejo; requiere la combinación de factores económicos, políticos, culturales y jurídicos adecuados. Dentro de la estructura social colombiana del siglo XIX se presentaban múltiples obstáculos al funcionamiento de cualquier sistema de gobierno. Las ya señaladas carencias de cultura política y sentimiento arraigado de nacionalidad, además de la insuficiencia de recursos económicos para atender elementales necesidades de la sociedad y la situación de pobreza crítica en que permanecía la mayoría de la población, atentaban permanentemente contra las instituciones. A estas circunstancias no escapó la Constitución de 1863. El régimen instaurado en Rionegro tuvo también elementos propios de desgaste. La ausencia del partido conservador en el cuerpo constituyente restó legitimidad a la Constitución. Las relaciones entre el partido liberal gobernante y el clero fueron difíciles. En 1861 se había decretado la expropiación de bienes raíces de la Iglesia, conocida como desamortización de bienes de manos muertas, medida de espíritu latifundista que, si bien tenía su justificación, causó aguda resistencia entre los afectados. Durante el gobierno de Mosquera fueron dictadas otras medidas anticlericales, como la expulsión de los jesuitas y la ley de tuición. Estas medidas iban más allá del postulado de “la Iglesia libre en el Estado libre”, y de la libertad religiosa. La Constitución incluyó algunos preceptos de recio contenido laico, que endurecieron la posición del clero frente al sistema.

Uno de los aspectos más criticados del régimen derivado de la Constitución de 1863 ha sido el manejo del orden público. El espíritu federal que inspiró a la generación radical fue aplicado también en esta materia. Cada estado estaba en capacidad de establecer y mantener su propia fuerza armada. El gobierno central debía mantener neutralidad frente a los conflictos internos de cada estado. Cuando el gobierno de alguno de éstos fuera derrocado por fuerzas rebeldes, el gobierno de la Federación

17 Camacho Roldán, Salvador, *Constitución política para los Estados Unidos de Colombia (1863)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1977; *Escritos varios*, Bogotá, Incunables, 1983; Pinzón, Cerbeleón, *Juicio sobre la constitución del 8 de mayo de 1863 espedita en Rionegro*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1863.

debía reconocer la nueva situación, una vez cerciorado del acatamiento de la Constitución por las nuevas autoridades seccionales. Adicionalmente, otro precepto de la Constitución, que pretendía dar cabida a prácticas humanitarias durante las contiendas civiles, fue interpretado como válvula a la arbitrariedad y el desconocimiento de los derechos consagrados por la misma Constitución.<sup>18</sup> Se presentaron varias revueltas locales y una guerra civil de carácter nacional (entre 1876 y 1877) durante la vigencia de la Constitución de 1863.

Esta misma situación, de persistente alteración del orden público, acompañó los 105 años de vigencia de la Constitución de 1886, a pesar de la centralización del manejo del orden público. Tales alteraciones se deben a complejos factores que la sociología y la politología nacional se han esforzado por explicar durante los años recientes. La superestructura jurídica no puede considerarse como responsable exclusiva, ni siquiera primordial de este fenómeno. La anatemización que por el manejo del orden público se ha hecho del régimen inaugurado en la Constitución de 1863 responde a intereses políticos. Similar crítica podría hacerse al sistema de la Constitución de 1886, o a la actual Constitución expedida en 1991.

El panorama social de la segunda mitad del siglo XIX colombiano presenta, frente al latifundio que permanece y a los productores artesanales arruinados por el libre comercio, a una clase social de comerciantes enriquecidos por el aumento en el intercambio de productos. Los adelantos en las vías de comunicación, especialmente del ferrocarril, facilitaron la importación de mercancías.<sup>19</sup> En el decenio de 1870 se fundaron los primeros bancos, signo inequívoco de la consolidación del sistema capitalista. Algunos indígenas y los antiguos esclavos fueron incorporados al esquema social como proletarios asalariados desposeídos. La vida municipal y provincial tuvo relativo florecimiento. El proceso de migración poblacional campesina hacia el occidente colombiano, ocurrido por esta época y conocido como la “colonización antioqueña”, dio origen al culti-

18 Rodríguez Piñeres, Eduardo, *Las facultades del gobierno en tiempos de guerra*, conferencia dictada en la Sociedad Colombiana de Jurisprudencia el 13 de julio de 1903, Bogotá [smd].

19 Murillo Toro, Manuel, *Escritos económicos*, Bogotá, Incunables, 1985.

vo masivo del café, producto básico de la economía nacional durante muchas décadas.<sup>20</sup>

Ahora bien, el desgaste propio del ejercicio del poder, las limitadas posibilidades de acción gubernativa en un Estado de arcas exiguas, el embate de las revueltas y guerras civiles y los estragos propios del Estado liberal clásico, afectaron a la generación radical gobernante. La verticalidad de los radicales en sus principios ideológicos fue aprovechada por grupos reaccionarios para demoler el sistema federal.

El sector de los artesanos y manufactureros no encontró posibilidades de expansión con el sistema de libre comercio internacional, el cual, además, ciertamente inscribía a Colombia dentro del contexto mundial como exportador tan sólo de materias primas agrícolas y mineras, situación perjudicial para el desarrollo económico de cualquier país. El reclamo de medidas proteccionistas fue en aumento y constituyó la base económica del movimiento político “regenerador”, que a finales del siglo sustituyó al partido liberal en el gobierno del Estado.

#### F. *La Constitución de 1886*

La Constitución de 1863 dejó de existir en septiembre de 1885, luego de la derrota de las fuerzas radicales a manos del gobierno del presidente Rafael Núñez. El programa político que él abanderaba vino a consagrarse en el estatuto constitucional de 1886. Los 18 miembros del nuevo cuerpo constituyente, denominado Consejo Nacional de Delegatarios, fueron designados indirectamente por el Ejecutivo nacional, por medio de los jefes civiles y militares de los estados. Nueve conservadores y nueve independientes (nuñistas) dieron aprobación a la Constitución de 1886. El liberalismo radical fue excluido del gobierno y duramente perseguido. Previamente a la elaboración de la Constitución, el Consejo Nacional de Delegatarios expidió un “acuerdo sobre reforma constitucional”, que se sometió a la aprobación de los concejos municipales, cuyos miembros procedían también del nombramiento de los jefes civiles y militares. Se intentó, así, dar un sustento de legitimidad al nuevo régimen. Sin embargo, la Constitución aprobada se apartó del acuerdo en mención.

20 Palacios, Marco, *El café en Colombia 1850-1970: una historia económica, social y política*, Bogotá, El Áncora, 1983.

Dentro del cuerpo constituyente contó con especial relieve la figura de Miguel Antonio Caro, filólogo y lingüista de alto calado, místico de la autoridad, obsesivo religioso, exponente del sector más reaccionario del pensamiento conservador. La mayoría de sus planteamientos fueron recogidos por la Constitución.<sup>21</sup>

La forma federal fue extinguida. El territorio nacional se dividió en departamentos, provincias y municipios. La decisión política se trasladó en su totalidad al poder central. Los bienes públicos se redistribuyeron en favor de la nación y en desmedro de las entidades territoriales. Los canales de expresión democrática fueron reducidos. Se excluyó del sufragio a los sectores populares de la población y se estableció un sistema indirecto para la elección presidencial. Las autoridades regionales pasaron a ser de libre nombramiento por el presidente de la República. El periodo presidencial se aumentó a seis años, con posibilidad de reelección indefinida siempre que el presidente candidato se abstuviera de ejercer el cargo en los 18 meses anteriores a la nueva elección. La responsabilidad presidencial fue reducida. El presidente dirigía las relaciones internacionales y la fuerza pública, dirigía y vigilaba la instrucción pública, inspeccionaba el funcionamiento de los establecimientos bancarios e instituciones de utilidad común, nombraba a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (nombramientos que se sometían a la aprobación del Senado), al procurador general de la nación y a los gobernadores de los departamentos. Sus funciones como jefe de Estado, de gobierno y de administración fueron fortalecidas mediante variados mecanismos. Uno de estos fue el estado de sitio, mediante el cual, en épocas de alteración del orden público interno o en casos de guerra exterior, el presidente podía expedir decretos extraordinarios que provisionalmente adquirirían el carácter de legislativos. A pesar de ciertas restricciones que el precepto constitucional establecía para tal tipo de decretos, que nunca fueron atendidas, y del carácter excepcional para el cual estaba destinado, el estado de sitio fue una herramienta autoritaria predilecta de los gobiernos durante los 105 años del régimen instaurado en 1886. Por medio de decretos de estado de sitio los gobiernos asumieron discrecionalmente atribuciones políticas, económicas, fiscales, judiciales, de fomento, labora-

21 Caro, Miguel Antonio, *Estudios constitucionales y jurídicos*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1986, t. 2; “Mensaje del presidente Miguel Antonio Caro al Congreso Nacional en la instalación de las sesiones ordinarias de 1898”, *Diario Oficial*, Núm. 10715 y 10716, Bogotá, 28 y 29 de julio de 1898.

les, penales y de policía, en detrimento de las libertades públicas y de la misma estructura constitucional del sistema de gobierno. Al precepto constitucional del estado de sitio le fueron introducidos retoques en las reformas constitucionales de 1910, 1960 y 1968. Sin embargo, conservó siempre sus características esenciales: era declarado por decisión autónoma del gobierno nacional, su duración dependía de la voluntad del mismo gobierno, y no existía un límite claro a las atribuciones extraordinarias que el gobierno asumía con su declaratoria.

En lo relacionado con la composición y funcionamiento del Congreso se establecieron requisitos de propiedad para los senadores. El periodo de los mismos se elevó a seis años, con renovación del cuerpo por terceras partes cada dos años. En cambio, los representantes se elegían cada cuatro años. El Congreso se reunía ordinariamente una vez cada dos años, por un lapso de 120 días.<sup>22</sup>

La Iglesia católica fue reivindicada. El artículo 38 de la Constitución dispuso: “La religión católica, apostólica y romana es la de la nación: los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, como esencial elemento del orden social”. Se estableció así un sistema confesional de injerencia de la Iglesia católica en la vida política nacional, una de cuyas consecuencias fue la organización de la educación pública en concordancia y bajo la dirección de dicha jerarquía eclesiástica. Autorizado por la propia Constitución, el Ejecutivo celebró en 1887 un concordato con el Estado Vaticano, en el cual se establecieron ciertos privilegios para el clero y se otorgaron efectos civiles al matrimonio celebrado por el rito católico.<sup>23</sup> Desde entonces hasta la expedición de la Constitución de 1991 se negó a los colombianos la posibilidad de divorcio católico, lo que constituyó un fenómeno arcaico de declinación de la potestad del Estado para regular el estado civil de sus nacionales.

El principio de supremacía de la Constitución fue abordado apenas indirecta y parcialmente por el estatuto de 1886. Por un lado, se estableció la responsabilidad personal de quienes causaran daño a alguna persona mediante la ejecución de un acto manifiestamente inconstitucional, salvo para los militares en servicio activo, a quienes se aplicaba el principio de obediencia pasiva. Por otro lado, el presidente de la República podía objetar por inconstitucionalidad los proyectos de ley aprobados por el Con-

22 Samper, José María, *Derecho público interno*, Bogotá, Temis, 1982.

23 Abel, Christopher, *Política, iglesia y partidos en Colombia: 1886-1953*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.

greso. Si este último insistía en la aprobación del proyecto, la Corte Suprema de Justicia decidía en definitiva. Una ley ya sancionada no podía ser considerada contraria a la Constitución. Esto último fue reiterado en la ley 153 de 1887, según la cual una disposición legal se aplicaría aun cuando fuera contraria a la Constitución. Se suprimió así el principio de supremacía de la Constitución, con grave peligro para las libertades y derechos de los colombianos; tal situación permaneció inmodificada hasta 1910.

La versión original de la Constitución de 1886 se resentía por exceso de autoritarismo.<sup>24</sup> Los gobiernos de la época de la regeneración aplicaron rigurosamente su espíritu excluyente, represivo y vindicatorio. Fue una reacción llana contra el sistema de la Constitución de 1863 y contra el grupo político radical, por parte de un partido con pretensiones hegemónicas. Sin embargo, se dieron los primeros pasos hacia el favorecimiento de la incipiente estructura industrial del país. Para las clases dominadas el cambio político pasó sin mayores consecuencias, no se trataba de una reivindicación popular.

El siglo XIX colombiano terminó en guerra civil. Desde 1899, sectores del partido liberal se lanzaron a la rebelión armada contra las prácticas de gobierno que ponían en peligro su propia subsistencia. Dentro del grupo gobernante sobrevino una división entre “nacionalistas” e “históricos”. Estos últimos proponían moderar la severidad del régimen mediante la introducción de reformas a la Constitución y a las prácticas políticas, de manera tal que se diera cabida dentro del establecimiento a los grupos opositores. En noviembre de 1902 el partido liberal firmó capitulaciones. La guerra dejó un país anegado en sangre, arruinado, con una situación económica agravada por la caída internacional de los precios del café y una inflación incontrolable, producto de emisiones de moneda que el gobierno realizaba irregularmente para financiar el conflicto.<sup>25</sup> El país fue además mutilado territorialmente. Las pretensiones imperialistas de los Estados Unidos de Norteamérica llegaron hasta el istmo de Panamá. Tiempos difíciles, poco propicios para el funcionamiento regular de

24 Vásquez Carrizosa, Alfredo, *El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del derecho constitucional*, 3a. ed., Bogotá-Barranquilla, Ediciones Suramérica-Librería Norte, 1986.

25 Berquist, Charles, *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910: la guerra de los mil días, sus antecedentes y consecuencias*, Medellín, Fondo Rotatorio de Publicaciones, 1981.

las instituciones políticas. La Constitución de 1886 se aplicó parcial e irregularmente. En 1905 sobrevino la dictadura, con el respaldo de los partidos.

### *G. La reforma constitucional de 1910*

Las ideas económicas proteccionistas patrocinadas por la Regeneración vinieron a aplicarse durante el quinquenio dictatorial de Rafael Reyes (1904-1909). Se pretendía evitar la transferencia de rentas al exterior, por lo cual se restringieron las importaciones. Se establecieron subsidios para la naciente industria y se abogó por la diversificación de la producción agrícola. De esta época proceden las empresas textiles, cerveceras y manufactureras que sirvieron de puente hacia la modernización de Colombia.

El espíritu empresarial que dominaba el ambiente en el país a comienzos del siglo XX requería seguridad jurídica, esto es, prohibición de impuestos arbitrarios, garantías a las libertades económicas y demás derechos individuales, y atenuación de los excesos autoritarios propios de la época precedente, los cuales habían hecho tambalear el régimen en más de una ocasión. La reforma constitucional de 1910 vino a recoger tales aspiraciones; fue patrocinada por una coalición bipartidista denominada Unión Republicana, y elaborada por una asamblea constituyente y legislativa diferente del Congreso Nacional.

La enmienda previó la reunión anual del Congreso, redujo el periodo presidencial a cuatro años y prohibió su reelección inmediata, cambió la figura del vicepresidente por la de las designaturas, estableció la responsabilidad del Ejecutivo, eliminó la pena de muerte, otorgó garantías a los bienes departamentales, municipales y reformó el estado de sitio. El periodo de los senadores se redujo a cuatro años y el de los representantes a dos. Merecen destacarse también los cambios introducidos al sistema electoral y el restablecimiento del principio de supremacía de la Constitución. En cuanto a lo primero, se garantizó la representación de las minorías en las corporaciones públicas, mediante la aplicación del sistema de cociente electoral en dichas elecciones. El partido liberal, minoritario frente al conservador en aquella época, pudo regresar así al Congreso a las asambleas departamentales y concejos municipales. El Estado dejó de ser botín exclusivo del ganador en la contienda electoral. En el futuro,

ambos partidos tendrían participación en él. La medida contribuyó eficazmente a la civilización de las costumbres políticas nacionales y alivió algunos factores de tensión del sistema. En cuanto a la supremacía constitucional, se estableció la acción pública de inconstitucionalidad, esto es, la posibilidad de cualquier ciudadano de obtener de la Corte Suprema de Justicia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las leyes.

Se ha dicho que la reforma constitucional de 1910 dio carácter verdaderamente nacional al régimen político colombiano. En realidad, lo que se obtuvo en el campo político fue la aceptación e incorporación del partido liberal al establecimiento. Este partido dejó atrás sus antiguos ímpetus descentralistas y laicos, a cambio de la garantía de supervivencia y las posibilidades electorales que se le ofrecieron. Paulatinamente, el liberalismo fue impregnándose de la ideología del modelo conservador de 1910. Salvo el paréntesis del periodo 1934-1938, los valores del tradicionalismo, el mantenimiento de la legalidad y la oposición al cambio serían, en adelante, bandera compartida de los partidos políticos conservador y liberal en Colombia.

#### H. *La revolución en marcha*

La pequeña industrialización iniciada a principios del siglo, sus procesos conexos de migración campesina hacia las ciudades para conformar la mano de obra en las fábricas, y de crecimiento paulatino de las clases medias, la mayor dosis de movilidad social que acompaña al mundo contemporáneo, fueron ingredientes nuevos en el panorama social colombiano. El proletariado hizo sentir su presencia y reclamó mejores condiciones de vida. Las instituciones políticas no estaban diseñadas para responder a estos desafíos.

El partido liberal ganó la presidencia de la República en 1930. El predominio del conservatismo se vio eclipsado parcialmente durante los años siguientes. El liberalismo introdujo reformas importantes en la Constitución, aunque mantuvo el esqueleto básico del régimen proveniente de 1886.

De tiempo atrás, un sector del liberalismo pugnaba por la sustitución del nutriente ideológico del partido. Se proponía el abandono del individualismo y la recepción del socialismo democrático, lo que permitiría identificar al partido con el proletariado y las clases medias, carentes

hasta entonces de representación en el esquema bipartidista tradicional. Dentro del mismo partido, otro sector prefería mantener el estado de cosas existente. El sindicalismo adquirió cierta relevancia a pesar de haber sido duramente reprimido. Las revoluciones mexicana de 1910 y bolchevique de 1917, el ejemplo de la Constitución alemana de Weimar, las inocultables falencias del Estado liberal clásico y la crisis del capitalismo mundial desatada en 1929, aliñaron el ambiente nacional que hacía inaplazable la introducción de reformas al funcionamiento del Estado.

Un sector de la politología y la doctrina constitucional colombiana ha visto en el proceso de la Revolución en marcha y en la reforma de 1936 una contrarrevolución preventiva del poder popular. Ante el peligro de la toma del poder por el proletariado, y en consecuencia del abandono del esquema elitista mantenido durante tantos años por las clases dominantes y el bipartidismo, el liberalismo se había apersonado de introducir algunas reformas que calmaran el descontento popular sin poner en peligro el sistema tradicional. Otro sector ha visto en el mismo proceso la modernización del partido liberal, su adopción a la ideología socialdemócrata, y con ello la variación de la estructura del Estado colombiano, en beneficio de sectores hasta entonces marginados. El partido conservador se opuso en aquel momento a las reformas, pero posteriormente hizo suyos también los postulados intervencionistas propios del Estado social de derecho.

En todo caso, la reforma constitucional de 1936 tuvo hondo contenido ideológico y fue la más importante enmienda introducida a la Constitución de 1886. El individualismo imperante fue matizado con preceptos de contenido social y el Estado asumió la función interventora y de dirección en la economía nacional, con el objetivo de subsanar los desmanes del capitalismo puro. Los fines del Estado fueron redefinidos en torno del concepto de deberes sociales.

La reforma introdujo los derechos de asociación sindical y de huelga, estableció la asistencia pública como función del Estado, restauró el sufragio universal para los varones y dio al trabajo el carácter de obligación social. La propiedad privada se mantuvo, pero su contenido fue modificado por la "función social" que se le introdujo. Se proponía que la propiedad fuera garantizada como derecho particular, sólo en la medida de que cumpliera con una función en beneficio de la sociedad. Por lo tanto, la propiedad implicaría obligaciones, entre ellas la de darle adecuada explotación económica. Preceptos como éste permanecieron prác-

ticamente sin aplicación durante los 55 años de vigencia de la Constitución reformada. La cuestión religiosa volvió a ocupar en aquel proceso lugar de predilección en el debate nacional. La Iglesia se oponía con vehemencia a la derogación de las cláusulas confesionales de la Constitución; sin embargo, se consagró la libertad religiosa y se laicizó la dirección de la educación pública. En contrapartida, se mantuvo el concordato.<sup>26</sup>

La reforma de 1936 fue pobremente desarrollada. Los preceptos más audaces que incluyó fueron letra muerta dentro del constitucionalismo colombiano. El compromiso popular del liberalismo se agotó, al parecer, en la consagración formal de un catálogo de derechos y libertades de contenido social. El sector de derecha del partido tomó las riendas del Estado y en poco tiempo el partido conservador regresó al poder.

El ambiente político de la década de los cincuenta del siglo XX estuvo marcado por violencia, persecuciones, censura y represión. Se intentó poner en funcionamiento un modelo de reforzado autoritarismo, inspirado en algunos aspectos por los regímenes totalitarios establecidos en varios países europeos años atrás. Dentro del partido conservador se instaló una vertiente ideológica directamente influida por el pensamiento fascista, que puso en vigor una férrea persecución contra miembros del partido liberal.

El 9 de abril de 1948 fue asesinado Jorge Eliécer Gaitán en una calle del centro de Bogotá. El carismático líder popular había recogido las banderas de multitudinarios sectores de la sociedad tradicionalmente marginados. Había sido candidato presidencial por un sector del partido liberal en 1946. Su camino hacia la presidencia para el cuatrienio 1950-1954 parecía irrefrenable. El discurso de Gaitán enardecía a la población y hacía estremecer las bases del sistema. Su asesinato generó como reacción espontánea e inmediata la destrucción de parte del centro de la capital por cuenta de enfurecidos seguidores del caudillo. El episodio conocido como “El bogotazo” degeneró en una asonada desbordada e incontrolable. La organización de la revuelta popular puso en aprietos al gobierno. La dirigencia del partido liberal aprovechó la ocasión para hacer coalición con el presidente conservador, Mariano Ospina Pérez, y

26 Tirado Mejía, Álvaro, *La revolución en marcha y la reforma constitucional de 1936*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1985; Tirado Mejía, Álvaro y Velásquez, Magdala, *La reforma constitucional de 1936*, Bogotá, Oveja Negra, 1982; Gnecco Mozo, José, *La reforma constitucional de 1936*, Bogotá, ABC, 1938.

entró por algunos meses al gabinete ministerial. Las estructuras tradicionales se conservaron. Gaitán pasó a ser un mito de la historia nacional y una frustración para los sectores excluidos por el bipartidismo. Su asesinato elevó en todo el país el coeficiente de violencia política.

En noviembre de 1949 fue clausurado el Congreso por decreto presidencial. A las elecciones presidenciales de 1950 no se presentó candidato del partido liberal, que adujo falta de garantías para el desarrollo de la campaña. En 1953 la dictadura militar reemplazó a la civil. La violencia se enseñoreó nuevamente en el país. Los partidos tradicionales adelantaban en las áreas rurales una encarnizada guerra civil no declarada, que aceleró, entre otros fenómenos, el proceso nacional de urbanización. Masas de campesinos y propietarios de haciendas fueron expulsados de sus tierras y migraron a las ciudades, donde la violencia se desarrollaba con menor intensidad.<sup>27</sup>

En el campo constitucional el régimen se propuso introducir una enmienda que derogaba la reforma de 1936 y limitaba las exiguas posibilidades de participación democrática. Para el efecto fueron convocadas sucesivas asambleas constituyentes, cuyo relieve se redujo a reformas de corto alcance, a la legalización del poder del dictador militar y a la proscripción del comunismo internacional en Colombia. En agosto de 1954 fue aprobado un acto legislativo mediante el cual se otorgó a las mujeres el derecho del sufragio.

### I. *El frente nacional*<sup>28</sup>

A pesar de la violencia partidista que arrasó con la vida de millares de colombianos, las cúpulas dirigentes de los dos partidos tradicionales llegaron en 1957 a un acuerdo para deshacerse de la dictadura y reasumir el poder. El periodo en el cual se puso en marcha dicho acuerdo es conocido como el “Frente Nacional”, capítulo de la reciente historia colombiana que varió las costumbres políticas, aclimató la concordia bipartidista, restituyó la institucionalidad construida desde 1886, excluyó nuevamen-

27 Arciniegas, Germán, *Entre la libertad y el miedo* [1956], Bogotá, Círculo de Lectores, 1988; Lleras Restrepo, Carlos, *De la República a la dictadura: testimonio sobre la política colombiana*, Bogotá, Agra, 1955.

28 Restrepo Piedrahita, Carlos, *25 años de evolución político-constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976.

te del poder a los sectores diferentes de los dos partidos y generó otro tipo de secuelas sociales y políticas que conforman la Colombia de hoy.

Mediante dos declaraciones firmadas por la cúpula de los partidos liberal y conservador, en los balnearios españoles de Benidorm y Sitges en 1956 y 1957, respectivamente, los partidos tradicionales diseñaron un esquema político según el cual se actuaría conjuntamente para derrocar la dictadura y restablecer el régimen constitucional. Una sucesión de gobiernos de coalición bipartidista tomaría el poder para el efecto. Se abriría paso así a un periodo de reconciliación nacional. En la declaración de Benidorm se hace mención de un “patrimonio cívico nacional construido por los dos partidos”. El Frente Nacional es la consolidación de tal dominio bipartidista edificado durante decenios. La confrontación por el poder vendría a ser sustituida por la repartición acordada del mismo.

El acuerdo bipartidista fue sometido a aprobación popular mediante el plebiscito del 10. de diciembre de 1957. En adelante, y hasta el año 1970, los escaños en los organismos representativos serían repartidos por mitades entre los partidos tradicionales. Igual proporción se estableció para el gabinete ministerial, las diferentes instancias de gobierno, la administración pública y el Poder Judicial. Este sistema paritario fue aplicado con milimétrico rigor. En cuanto a la Presidencia de la República, se acordó la alternancia de los dos partidos entre 1958 y 1974. Así, el presidente para el cuatrienio 1958-1962 fue liberal, el del periodo 1962-1966 conservador, el siguiente liberal y el ciclo se cerró con un conservador. Cada partido se comprometió a no presentar candidatos en el periodo correspondiente a su adversario histórico. El Frente Nacional borró de Colombia la disputa enconada entre los partidos tradicionales. Las generaciones contemporáneas de colombianos son ajenas a los odios bipartidistas que en el pasado fracturaron poblaciones y familias de modo irreconciliable. Los dirigentes y los activistas de los partidos se aclimataron de buen grado al sistema de coalición permanente. Las fronteras ideológicas y programáticas de los partidos son, desde la iniciación del Frente Nacional, prácticamente inexistentes. Dentro de ambos partidos existen variados matices y corrientes políticas que, concordes al espíritu del régimen, se encuentran siempre dispuestas al acuerdo y a la repartición burocrática. La intensidad de la agitación política entre los dos partidos es mínima, comparada con la de los años anteriores a la gran coalición.

La clase gobernante tipo Frente Nacional tiene como estimable valor político la milimetría en la repartición burocrática y la búsqueda del

equilibrio perfecto de las diversas tendencias en el manejo del Estado. Son derivados suyos los fenómenos contemporáneos del clientelismo y corrupción de que adolece la administración pública. Dentro del esquema del Frente Nacional no había cabida para la oposición. Todo estaba previamente acordado y distribuido entre dos, y no se preveía la existencia de ningún tercero. La población sólo podía expresarse institucionalmente mediante alguno de los dos partidos. Paradójicamente, un sistema que se propuso como democrático empujó hacia la ilegalidad a los sectores que se oponían al mismo sistema, pues las tendencias ideológicas diferentes al conservatismo y al liberalismo no tenían posibilidad de competir dentro de las reglas “democráticas” del juego. El acuerdo frentenacionalista fue puramente político. No se acompañó de ninguna reforma económica.<sup>29</sup> Vino además desde la cúpula dirigente tradicional. Se ha visto en el mismo un acuerdo de la oligarquía para mantenerse y perpetuarse en el poder, desvirtuando de Colombia el debate político.

En el año 1968 fue introducida a la Constitución una reforma de contenido tecnocrático y presidencialista, impulsada por el gobierno en turno y apoyada por los dos partidos. Se intentó modernizar la estructura y funcionamiento de la administración, mediante el otorgamiento al Ejecutivo de una alta dosis de discrecionalidad en la dirección económica nacional. El Congreso perdió parte de su ya menguado relieve institucional. La decisión política se desplazó hacia el Ejecutivo y hacia la dirección de los partidos, donde actúan grupos de interés.

El periodo previsto para el Frente Nacional finalizó en 1974, pero su espíritu se ha visto prolongado tanto en disposiciones constitucionales, como en las costumbres y prácticas políticas. El esquema de gobierno y oposición es visto con rechazo por amplios sectores de las clases dirigentes. Ambos partidos han disfrutado conjuntamente del poder desde 1958 y no muestran interés en disputárselo. Grupos campesinos que durante la dictadura formaron guerrillas liberales, devinieron organizaciones guerrilleras de inspiración marxista-leninista, con dimensión nacional. Por medio de la lucha armada han hecho oposición al régimen. La paz bipartidista no se ha extendido a la nación.<sup>30</sup> Una alta dosis de violencia ha acompañado los años recientes de la historia colombiana.

29 Restrepo Piedrahita, Carlos, *Tres decenios de proyectos constitucionales en Colombia 1957-1986*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1987.

30 Arocha, Jaime *et al.*, *Colombia: violencia y democracia: informe presentado al Ministerio de Gobierno*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1989; López Mi-

El esquema de la Constitución de 1886, con sus reformas, naufragó en el océano de violencia y terrorismo que ha amenazado con destruir al país entero en los años recientes. En noviembre de 1985 fue asaltada a sangre y fuego por un grupo insurgente la sede de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. La fuerza pública reaccionó con encefalítica furia. El centro de Bogotá fue nuevamente escenario de batalla campal, en esta ocasión con sofisticado e imponente arsenal bélico. Los rehenes del Palacio de Justicia, entre ellos la mayoría de los magistrados de la Corte Suprema, fueron asesinados. En medio de las balas de la insurgencia y del Estado quedó atrapada la población civil. De igual modo, el país vio caer asesinados a profesores universitarios, candidatos presidenciales, jueces, periodistas, abogados, defensores gremiales, indígenas y activistas sociales. Fue especialmente sangrienta la desaparición de los miembros del partido político Unión Patriótica. La violencia se generalizó y afectó a miembros de todos los sectores y clases sociales. El terrorismo ha sido utilizado como herramienta de intimidación por grupos económicos enriquecidos con el tráfico ilegal de estupefacientes. En la década de los noventa, algunos grupos guerrilleros pactaron la paz con el gobierno y entraron al establecimiento, otros persisten en sus prácticas, sin mayor relación con las reivindicaciones proletarias. El Estado ha resistido el embate de las fuerzas que lo amenazan, pero ha sido incapaz para garantizar la vida, tranquilidad y prosperidad de los colombianos. Los derechos fundamentales son violados cotidianamente.

Dentro de este marco desalentador se elaboró la Constitución de 1991, como la Carta de la esperanza para una sociedad que reclamaba un mejor nivel de vida, justicia social, reconocimiento del pluralismo, efectividad de los derechos humanos y eliminación de la arbitrariedad. La Constitución fue redactada y aprobada entre febrero y julio de 1991 por una Asamblea Constituyente de origen democrático directo, de la cual formaron parte representantes, tanto de los dos partidos tradicionales, como del M-19, constituido a consecuencia de la incorporación a la vida civil del movimiento insurgente que con ese nombre había existido desde 1970. Estos tres partidos tuvieron en la Asamblea un cierto equilibrio de fuerzas. También concurrieron a ella representantes de algunos movimientos

chelsen, Alfonso, *Cincuenta años de vida colombiana: ¿hacia dónde vamos?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1987; Ramírez Tobén, William, *Estado, violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1990.

cívicos, religiosos y gremiales, así como miembros de comunidades indígenas y de un grupo alzado en armas que entonces se encontraba en negociación de paz con el gobierno nacional. La pluralidad de fuerzas en el seno de la Asamblea, sin mayoría absoluta de ningún partido, impuso la redacción de un texto consensuado, fruto del compromiso y de la síntesis de diversas posturas ideológicas y programáticas.

Aunque la Constitución de 1991 no tiene mayor grado de novedad, si se le compara con los textos vigentes en los países de su órbita cultural, al interior del país sí significó un importante giro en el funcionamiento de las instituciones políticas y jurídicas. La consagración de los principios democrático y social desde la propia definición del Estado, así como una abigarrada declaración de derechos fundamentales dotados de novedosos mecanismos judiciales de protección, y la configuración de un modelo de administración de justicia que otorga notable relieve institucional al Poder Judicial, han sido los factores que mayor protagonismo han tenido en la construcción del nuevo orden constitucional. El texto de la Constitución sienta, asimismo, las bases de un régimen territorial descentralizado, aunque no federal, con autonomía de las entidades territoriales; este régimen, sin embargo, aún no se ha desarrollado ni en la ley ni en la dinámica política del país, cuyas instituciones siguen teniendo un notorio sesgo centralista. En materia económica, la Constitución proclama la vigencia del libre mercado, aunque con intervención estatal a efectos de redistribución de la riqueza, prestación de los servicios públicos básicos y garantía del bienestar mínimo de los colombianos.

Se reconoce en forma explícita el pluralismo político, regional, cultural y étnico de la sociedad colombiana, fruto de lo cual, por ejemplo, no sólo la lengua castellana es oficial en el territorio del Estado, sino que convive con las lenguas indígenas en aquellos lugares habitados por comunidades étnicas que conserven sus idiomas. Asimismo, la Constitución permite que los pueblos indígenas sean gobernados por autoridades propias según sus usos y costumbres.

La integridad del texto constitucional está permeado por el anhelo nacional de lograr una convivencia pacífica, con integración plena de la sociedad, basada en el respeto de la dignidad y la libertad de los ciudadanos. A pesar de avances notables en el ejercicio de la libertad por los colombianos, es verdad que la prolongación del conflicto armado colombiano y el espíritu autoritario, heredado de las instituciones de 1886, han impedido la plena puesta en marcha de tal orden constitucional, lo cual

no obsta para que exista una sólida convicción por amplios sectores de la opinión pública sobre el acierto del modelo institucional consagrado en la Constitución, que sin duda es perfectible, pero que bien puede ser el fundamento de un aparato institucional capaz de responder a los enormes retos que tendrá delante de sí la sociedad colombiana, una vez cese la “horrible noche” del conflicto que la consume en la actualidad.

En sus primeros quince años de vigencia, la Constitución ha sido objeto de varias reformas, algunas de ellas de menor importancia, pero también de un nuevo diseño del sistema electoral y de partidos políticos, y de la aprobación de la reelección presidencial inmediata, por un periodo, lo cual, sin duda, refuerza notablemente el poder presidencial. Por otra parte, en consonancia con tendencias contemporáneas, la dinámica constitucional ha permitido la incorporación al derecho interno del régimen internacional de protección de derechos humanos, con importantes consecuencias que apenas ahora comienzan a percibirse.