

La acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo corrector de la crisis de representación en Colombia, 1910-2003*

María Luisa Rodríguez Peñaranda

Docente de la Universidad Externado de Colombia

** Este artículo ha sido presentado como comunicación en el 53° Congreso de la Comisión Internacional para el Estudio de la Historia de las Instituciones Representativas y Parlamentarias, celebrado en Barcelona en septiembre de 2003. Asimismo forma parte de la tesis doctoral titulada "La dificultad contramayoritaria en el caso colombiano. Acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa", defendida en la Universidad Pompeu Fabra en Barcelona, España.*

LA PUESTA EN MARCHA DE LA DEMOCRACIA, desencadenada por Madison en su célebre discurso del *Federalista n° 10*, se convirtió dos siglos más tarde en un modelo hegemónico en los estados modernos que buscan ser asociados con el régimen democrático.

El carácter plenamente democrático del parlamento, en el que sus miembros son elegidos por las mayorías y sus decisiones respaldadas por el mismo mecanismo, ha garantizado históricamente a esta institución un alto grado de legitimidad. Sin embargo, tal legitimidad se encuentra en las últimas décadas fuertemente cuestionada por la denominada "crisis de representación".

La crisis de representación pone el lente de aumento en la insuficiente o inadecuada representación que suele recaer sobre determinados colectivos que, de forma permanente o temporal, son excluidos del parlamento. Tal denuncia se agrava cuando de manera reiterada estas minorías étnicas, lingüísticas, políticas, entre otras, suelen coincidir con los sectores en los que la marginalidad económica y social se perpetúa.

La ausencia de mecanismos claros que permitan una participación abierta de la ciudadanía en la agenda política y la toma de decisiones públicas se ha hecho evidente cuando los ciudadanos han aumentado sus reclamos de participación.

Ante esta crisis de representación de los parlamentos, el presente trabajo constituye un análisis de una experiencia concreta de inclusión política de la ciudadanía y de las minorías desde el ámbito de la justicia. Es el caso de la acción pública de inconstitucionalidad, instituida a principios del siglo XX en Colombia, como herramienta de control constitucional y ciudadano a la ley.

Por un lado, se aborda el origen de la acción pública de inconstitucionalidad a partir de su vinculación con el movimiento político Unión Republicana. Por ello, en el transcurso de esta exposición intentaremos hacer una aproxima-

ción a las motivaciones de este grupo y su relación con aquellos principios de auténtico cuño republicano, como son la ciudadanía activa y la virtud cívica.

Asimismo, se trata la acción pública de inconstitucionalidad como un mecanismo correctivo de la omisión de participación que, gracias a las ventajas propias del ámbito en el que se realiza –la Corte Constitucional–, se beneficia de aspectos importantes de la deliberación, como son la imparcialidad, igualdad y libertad.

De hecho, la acción pública es una herramienta jurídica que instituye y entrega la capacidad de veto a todos los ciudadanos. Estos últimos, con su impulso y con sus argumentos, pueden someter a un proceso de control ante el más alto tribunal en materia constitucional –la Corte Constitucional–, todas aquellas leyes y decretos con fuerza de ley que consideren que vulneran el pacto fundacional, la Constitución. Si el tribunal en cuestión juzga que las normas acusadas violan efectivamente la Constitución, éstas son expulsadas definitivamente del ordenamiento jurídico.

El análisis de la acción pública enlaza con los reclamos que, en términos de participación y deliberación, son elevados por aquellos autores que simpatizan con la versión deliberativa de la democracia. A partir de esta experiencia y en este contexto teórico, ¿es válido que un mecanismo de control de constitucionalidad sirva de corrector de las deficiencias que en materia de representación aquejan a los parlamentos modernos?

EL IDEAL DE LA REPRESENTACIÓN PLENA

Las razones que suelen retrotraerse para la creación y puesta en marcha del sistema representativo nos remiten, por lo general, a razones prácticas. El tamaño tanto de los territorios como de las poblaciones de los nuevos estados que querían acoger la forma republicana, de lo que más tarde serían los Estados Unidos de América, resultaron argumentos sólidos y contundentes para animar a los federalistas a explorar nuevas fórmulas que sustituyeran la democracia directa.

La imposibilidad de reunir a todos los ciudadanos en una asamblea general aparecía como un obstáculo visible para la democracia directa. Tal impedimento operó en beneficio del argu-

mento en pro de la implementación de la democracia representativa; pero ello no significaba que esta última fuera, efectivamente, la única alternativa viable.

Madison, al igual que los otros “padres fundadores” de la Constitución estadounidense, fue seriamente influido por los acontecimientos posteriores a la independencia estadounidense entre 1782 –en que se consigue el primer acuerdo con Gran Bretaña–, y 1787, en que se realizó la convención de Filadelfia. El enfrentamiento de clases sociales entre deudores, identificados como la gran mayoría desposeída, y acreedores, integrada por la minoría privilegiada, advirtió a Madison de los riesgos que podría acarrear el acceso al poder político de los primeros, en detrimento de los intereses de los privilegiados, haciendo uso de las vías que brindaba el sistema constitucional.

El temor al poderío popular que despertaba la república se cristalizó cuando un granjero del Estado de Rhode Island, Jonathan Hazard, llegó al Congreso y consiguió tomar medidas que aligeraron las formas de pago de las deudas de la mayoría, en total desacuerdo con los privilegiados¹.

Por ello, una de las preocupaciones latentes en Madison fue afianzar dentro de la estructura política de la Unión una estrategia que suavizara y dominara la violencia del espíritu de partido. Esta tendencia se convertiría en una de las ventajas de la representación frente a los sistemas políticos alternos.

Madison suponía que las mayorías, movidas por las pasiones del pueblo y con la extensión del voto, accederían en igualdad al Congreso, y que éste se convertiría en el ámbito propio de los ciudadanos no privilegiados. Mientras, las otras ramas del poder público como ejecutivo y altas cortes, por su sistema de elección no popular ni directa, serían los bastiones de los privilegiados que, con decisiones contramayoritarias, contrarrestarían el poder de los desposeídos.

Desde la visión madisoniana, el peligro principal de los gobiernos populares era la tiranía de las mayorías interesadas y dominadoras, porque en su concepto las minorías se controlaban con el voto. La facción consistía en un cierto número de ciudadanos que, movidos por el impulso de la pasión común o por un interés en contravía con

¹ Un recuento detallado de estos acontecimientos y lo importante que resultan para contextualizar las palabras de Madison cuando habla de “minorías” (privilegiados, poderosos e ilustrados) y “mayorías” (pueblo apasionado y desposeído) se encuentra en Roberto Gargarella, “Crisis de la representación política”, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, n° 53, 1997.

los derechos de las minorías, actúan en contra del bien público o de los intereses de la comunidad considerada en su conjunto. En su análisis, Madison entiende que las causas que dan origen a la facción no pueden suprimirse, ya que ello implicaría suprimir las pasiones y la libertad. Y dado que éstos son aspectos que escapan a todo control racional, la supresión de libertades, entendida como un remedio, *podría* ser peor que la enfermedad. En cambio, según Madison, sí que es posible controlar sus efectos a través de la democracia representativa y el sistema federal.

Multiplificar las facciones fue el remedio que planteó Madison para sofocar el intento de dominación de una sola facción. Es decir, dotar de tal apertura al sistema para que permita que todas las facciones con capacidad de dominación logren acceder al parlamento y neutralizarse mutuamente mediante los acuerdos a los que están forzados a realizar. De este modo, mientras más facciones existan, más representantes de intereses diversos habrá, y más difícil será la implantación de los intereses de unos en perjuicio de los otros. Se espera entonces que en el tránsito de la discusión las posiciones egoístas e interesadas cedan terreno a fin de encontrar un punto de equilibrio que beneficie a todos, el bien común. Así, del principio de la mayoría simple y llana se pasa al concepto de mayorías limitadas².

Propuesta por Madison en el *Federalista n° 10*³, el modelo de democracia representativa ideada para neutralizar los “peligros de la mayoría y sus efectos” constituye, *de facto*, la reacción de la elite a la amenaza que representaban los nuevos poderes del pueblo para conseguir sus propósitos y proteger sus intereses.

Madison no estaba solo en su propuesta, aparentemente contradictoria, de entregar novedosos poderes al pueblo para, paso seguido, limitarlos. Como nos recuerda el filósofo Roberto Gargarella, pese a las importantes diferencias que se encontraron en las discusiones en torno a cómo

distribuir el poder entre la nación y los distintos estados, todos los constituyentes estadounidenses, federalistas y antifederalistas, estuvieron unidos por ciertos criterios básicos:

Todos ellos defendieron el sistema representativo como un medio óptimo para separar a la ciudadanía del ejercicio directo del poder. La democracia directa, en este sentido, no era simplemente difícil de practicar, sino (fundamentalmente) indeseable. (...) De allí que se diseñaran un sistema en el que las mayorías quedaban inhabilitadas para deliberar de por sí, y prácticamente incapacitadas para ejercer un control efectivo sobre el gobierno. El sistema diseñado facilitaría (sobre todo a partir de las elecciones indirectas) el arribo al poder de individuos de clase alta; y estaría dirigido, en tal sentido, y especialmente, a la protección de las minorías de aquellos que Hamilton denominara abiertamente “los ricos y bien nacidos”⁴.

Este hecho explica por qué, pese al rechazo a la monarquía, los constituyentes estadounidenses aceptaron una Cámara alta o Senado integrado por “los mejores” y de alto sentido aristocrático, que se conseguiría con la elección indirecta y una serie de calificaciones como edad mínima y cierta cantidad de años de residencia en el Estado que los elegía. Esta conjunción de requisitos permitiría que sólo las personas con mayor riqueza accedieran al senado. Condiciones que asegurarían funcionarios “mejor informados y con mayor estabilidad de carácter” según establecía el *Federalista n° 62*⁵. El senado sería el órgano con vocación de frenar la espontaneidad o la “furia democrática” de la cámara baja.

Con ello lo que se esperaba era que la deliberación de los representantes silenciara la deliberación ciudadana, y ésta es justamente la ventaja con la que gozó la democracia representativa para imponerse en los estados modernos. En

² Giovanni Sartori explica que la democracia moderna no es “pura y simplemente el gobierno de la mayoría incondicional”, sino que ésta es una fórmula abreviada del gobierno de la mayoría *limitada*, “que respeta a los derechos de la minoría” y que permite mayorías cambiantes, es decir, cuyo régimen proporciona una movilidad donde el libre juego de las elecciones permita el tránsito de minorías a mayorías y viceversa. Ver Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, vol. 1, Alianza Editorial, 1988, pp. 55 y ss.

³ El *Federalista n° 10* ha sido considerado el más importante de los escritos en relación con la Constitución estadounidense y pieza fundamental para comprender la estructura orgánica y funcional de este estado. James Alexander Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Inglaterra, Penguin Classics Books, 1987, pp. 122-128.

⁴ Roberto Gargarella, “Crisis de...”, *Ob. Cit.*, p. 47.

⁵ Roberto Gargarella hace un recuento detallado de las múltiples alusiones que los constituyentes Madison, Morris, Pinckney y Baldwin hacen a la riqueza y propiedad que deben poseer los senadores, *idem.*, p. 66.

consecuencia, el mandato representativo es una medida de estirpe contramayoritaria.

Bernard Chantebout nos recuerda que Rousseau, en el contexto europeo, había sugerido otra alternativa que no fuera el paso por la representación, un sistema del que desconfiaba. Si el voto directo resultaba imposible, los diputados del pueblo no podrían ser “representantes”, sino simples “comisarios” investidos de un mandato “imperativo”. Es decir, “de un mandato preciso determinando el sentido de su voto sobre la mayor parte de asuntos, con recurso al referéndum cada vez que hubiere duda sobre la voluntad real de los comisionistas”⁶.

El mandato imperativo, de fuerte raigambre civil, propuesto por Rousseau establecía que el mandatario es una parte que depende directa e imperativamente del mandante. Proposición que fue terminantemente rechazada por los parlamentarios en Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

De hecho, la implicación del pueblo en los debates de los asuntos públicos ya resultaba bastante incómoda para los pensadores políticos del siglo XVIII. En este sentido, Montesquieu en 1748 expresaba:

Había un gran vicio en la mayoría de las antiguas repúblicas: es que el pueblo tenía el derecho a tomar resoluciones activas, y que demandaban alguna ejecución, cosa de la cual es enteramente incapaz. El (pueblo) sólo debe entrar en el gobierno para escoger sus representantes (...) (*El espíritu de las leyes*, XI, VI).

Ahora bien, si para la burguesía francesa el mandato imperativo resultaba peligroso, para las clases medias y bajas el mandato representativo cristalizaba un claro engaño al pueblo. La idea del mandato representativo prosperó en Francia sólo con la introducción de un ingenioso artilugio jurídico, suficientemente abstracto como para escurrirse de las mentes no formadas y suficientemente complejo como para adormecer las mentes instruidas: *la teoría de la soberanía nacional*.

Construida en su esencia por Sieyès, la teoría de la soberanía nacional, introducía, en palabras de Duguit, “el misterio de la santísima trinidad en la ciencia política”⁷. Según Sieyès, la soberanía

pertenece al pueblo, pero el pueblo entendido como un conjunto en tanto que entidad abstracta que él denomina nación: “El pueblo es la nación. La nación es soberana, pero ella constituye una persona moral distinta de los individuos que la componen y con una voluntad propia”⁸.

La nación entonces goza de ciertas características como la indivisibilidad, con tal suerte que la totalidad de los representantes, al acceder al órgano legislativo, representan a la nación entera, mientras que cada representante por sí solo únicamente se representa a sí mismo. La calidad de representante es atribuida al órgano deliberante y no a sus miembros individualmente. En esto reposa que el diputado no representa directamente a sus electores, ya que no es más que un elemento constitutivo de un órgano que, tomado en su conjunto, representa a toda la nación. “Por lo tanto él (representante) no puede recibir de sus electores ninguna consigna de voto y sólo debe encontrar su inspiración legislativa en su conciencia. Él (representante) ejerce un mandato representativo”⁹.

A diferencia del caso francés, Bernard Chantebout explica que en Inglaterra no fue necesaria la elaboración de una teoría tan sutil y refinada para justificar la soberanía del parlamento y la independencia de los elegidos. Según Chantebout, el parlamento inglés fue él mismo quien arrancó la soberanía al monarca y se aseguró de devolverla al pueblo, lo que permitió a algunos autores ingleses, como Dicey o Blackstone, afirmar que el parlamento ejerce la soberanía en virtud de su propio derecho y no como mandatario del pueblo. En su discurso a los electores de Bristol en 1774, Edmund Burke se expresó en el mismo sentido que Montesquieu al afirmar que él no admitiría ser limitado por órdenes autoritarias provenientes de su electorado, impulsando en Europa la idea de la democracia representativa.

CRISIS DE REPRESENTACIÓN

Si la eliminación del mandato imperativo significó un progreso en aras de la independencia de los representantes, para los ciudadanos se convirtió en la eliminación del único vínculo posible de control a sus elegidos. No obstante, aunque hubiese permanecido el mandato imperativo, las

⁶ Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 2000, p. 99.

⁷ *Ídem.*, p. 97.

⁸ *Ídem.*, p. 99.

⁹ *Ídem.*, p. 100.

dificultades fácticas para lograr clasificar, separar y valorar la voluntad ciudadana serían infinitas¹⁰.

En cualquier caso, la principal diferencia entre las antiguas y las nuevas democracias estriba, como asegura Madison, en “la absoluta exclusión del pueblo en su calidad de colectivo de cualquier participación en las segundas y no en la absoluta exclusión de los representantes del pueblo de la administración en las primeras”¹¹.

Si la representación del pueblo fuera plena, posiblemente los reclamos de una mayor participación ciudadana no serían legítimos. Pero la representación se torna dudosa porque la fragmentación del tejido social en las sociedades modernas hace difícil tal propósito.

Gracias al estudio de Bernard Manin sabemos que el gobierno representativo ha sufrido múltiples y significativos cambios desde la segunda mitad del XIX. El primero de ellos, considerado de gran impacto, consistió en la extensión del sufragio universal. Esta extensión es posible que acarrearía un enrarecimiento de la pretendida homogeneidad de la voluntad general o, por lo menos, evidenció que la voluntad general se había predicado a costa de menguar o ignorar la voluntad de las minorías.

La extensión del derecho al sufragio amplió el número de personas e intereses por representar. De forma concomitante, el advenimiento y la consolidación de los partidos políticos de masas apareció como el intermediario natural para canalizar las necesidades e intereses del electorado. Este actor, no observado por los fundadores del gobierno representativo, pasó a ser un elemento más dentro de los constitutivos de la democracia representativa.

La lógica del partido que impulsa con su maquinaria a un candidato se convierte en un condicionamiento a la actuación de éste, limitada por los preceptos y jerarquías que guían el partido en lo que suele denominarse disciplina interna de partidos. Esta relación entre el candidato y su partido se ve preferenciada respecto a otra relación igualmente presente: la del candidato con sus electores. La fidelidad exigida al candidato hacia su partido se ubica por encima de la que éste le debe a los ciudadanos que lo eligen.

Determinada por el nuevo papel de los partidos políticos y los programas, esta situación mar-

ca la primera crisis del parlamentarismo. Sin embargo, esta crisis fue superada con la percepción de que, si bien los partidos políticos habían provocado la defunción del parlamentarismo originario, el gobierno representativo como tal no había sido destruido en dicho proceso. Sus principios constitutivos, entre ellos la autonomía parcial de los representantes, aún estaban vigentes.

La intermediación de los partidos políticos estableció una nueva forma de representación que con el tiempo llegó a considerarse como la más apropiada para acercar a gobernantes y gobernados. Mucho más democrática que su precedente del pluralismo liberal, esta nueva fórmula conseguiría atar los destinos del partido con la democracia. De esta forma, la legitimidad y credibilidad de los partidos se convirtieron en el baremo natural de la buena o mala salud de una democracia específica.

Ahora bien, el proyecto de unidad de los partidos y su necesidad de representar el máximo de intereses comunes como reflejo de la realidad, degeneró, por mera estrategia electoral, en un alejamiento de aquellos intereses que no encajaban en los propios de la clase media, racialmente uniforme y culturalmente cohesionada o, si se quiere, “de la mayoría satisfecha”¹². Con tal suerte que los grupos minoritarios terminaron siendo excluidos de forma endémica de los escenarios de la toma de decisiones públicas, y sus intereses y necesidades ignorados, con graves consecuencias para la pretensión “del ideal de representación” de la sociedad.

Por su parte, en las últimas décadas y en forma creciente, los grupos minoritarios han venido instituyendo un proceso de concienciación de sus derechos civiles y políticos. Este proceso ha generado varios debates académicos sobre la multiculturalidad; la adquisición de derechos colectivos para grupos étnicos añejamente discriminados; la extensión de mecanismos de participación ciudadana, así como una representación permanente en los principales órganos de deliberación política. Lo anterior ha impulsado que países como Canadá, Nueva Zelanda y Colombia que, de forma abierta o tácita, han reconocido su multiculturalidad, hayan iniciado procesos de ajuste en sus parlamentos con presencia permanente de tales colectivos.

¹⁰ Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

¹¹ Citado por Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Ciencias sociales, Alianza Editorial, 1998, p. 12.

¹² Antonio J. Porras, *Representación y democracia avanzada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 57.

Pese a estos avances, la lógica de las mayorías también impera en el procedimiento de aprobación de las leyes dentro del parlamento. Finalmente, esta dinámica cuántica desvirtúa la presencia de los representantes de las minorías que, por su escasa representación, no consiguen influir en la agenda política ni tener un peso importante a la hora de decidir.

Si la democracia representativa se muestra inflexible para resolver los problemas que su misma aplicación genera, como es la exclusión de las minorías, ¿podemos considerar otras estrategias para que de forma directa la ciudadanía pueda, en el escenario de la justicia y en igualdad con los poderes públicos, elevar su voz para que ésta sea tenida en cuenta y, en caso de asistirle la razón, excluir aquellas leyes que le perjudiquen o le excluyan?

En este sentido, aceptar las limitaciones de la democracia representativa no significa, de manera alguna, abandonar las reclamaciones de igualdad en el acceso a la representación. Por tanto, la solución que se vislumbra se encuentra en la búsqueda de los medios institucionales necesarios para el reconocimiento explícito y la representación de los grupos oprimidos. Ello implica varios aspectos: financiar públicamente la defensa de estos grupos; ampliar los mecanismos de participación ciudadana en diferentes ámbitos y grados de cobertura; garantizar la representación política por personas del mismo grupo; destacar el procedimiento interno de la toma de decisiones mediante el reforzamiento de la deliberación, y por último, establecer el derecho a vetar aquellas políticas que afecten directamente al grupo.

Este último factor, el derecho al veto, puede asistirse del supuesto de que:

Quando minorías permanentes numéricamente débiles, de características culturales, raciales, nacionales y religiosas se enfrentan con una mayoría que rechaza toda cooperación, no es probable que los

derechos de esta minoría estén protegidos ni que se tengan en cuenta sus intereses aplicando la norma de “una persona, un voto”. En este caso, todos los elementos formales de democracia pueden existir, pero el espíritu puede ser violado o ausente. Según Richard Rose, en una situación semejante, la igualdad ante los tribunales y la aplicación por parte de éstos de los derechos legales puede ser una vía mejor que el voto para obtener la plena ciudadanía¹³.

En consecuencia, una de las maneras posibles de paliar las situaciones endémicas de crisis de representación la conforma la defensa constitucional de los derechos de grupo y el cumplimiento de la Constitución mediante la figura del veto ciudadano.

LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La hipótesis que defendemos es que la acción pública de inconstitucionalidad constituye una herramienta de control constitucional y participación ciudadana que proporciona una vía alterna para que los ciudadanos puedan participar en la corrección de las leyes que vulneran la Constitución¹⁴. El veto al legislador con impulso ciudadano debe ser entendido como un mecanismo que perfecciona el modelo de la democracia representativa por su capacidad para incluir en el proceso de toma de decisiones políticas a las minorías, tanto mutantes¹⁵ como estables. Una democracia en la que los ciudadanos participan no solamente en la gestación de las leyes, sino también en la eliminación de las mismas, que aquí opera de manera directa.

En breve, se trata de un control posterior, puesto que para su interposición se requiere que las normas por demandar hayan culminado el proceso de formación previsto o su perfeccionamiento. Concentrado, porque la competencia para su conocimiento se encuentra, en exclusiva,

¹³ Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1993, p. 59.

¹⁴ En Colombia, la defensa constitucional de los derechos puede plantearse, por vía general, a través de las acciones de inconstitucionalidad o nulidad dependiendo de si la ofensa de los derechos se origina en una ley o en un acto de la administración. Cuando de lo que se trata es de violaciones concretas de derechos fundamentales producidas por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, la persona agraviada tiene la posibilidad de hacerse escuchar y proteger sus derechos mediante la acción de tutela, y para violaciones concretas de los derechos sociales, la vía jurídica para su protección son las acciones populares y de cumplimiento.

¹⁵ La minoría mutante se integra por todos aquellos ciudadanos que podrían ubicarse dentro de la mayoría, pero que, en razón de ciertos matices propios de la historia personal, condiciones físicas, económicas y sociales, se diferencian *puntualmente* o sólo *coyunturalmente* de los demás. Para profundizar en el concepto de minorías mutantes, consultar: María Luisa Rodríguez Peñaranda, “La dificultad contramayoritaria en el caso colombiano. Acción pública de inconstitucionalidad y democracia participativa”, en *Revista derecho del Estado*, nº 8, junio de 2000, p. 244.

en cabeza de la Corte Constitucional. Abstracto, porque los legitimados para actuar no deben demostrar un grado de afectación de la norma sino meramente su interés en proteger la norma suprema. Pública, porque los legitimados para actuar son todos los ciudadanos.

La conjunción de estas características hace que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos pueda demandar aquellas leyes que consideran que atentan contra los principios de nuevo enfoque de convivencia multicultural y respeto a la diversidad consignados en la Constitución. De tal forma que la capacidad inclusiva del diseño procedimental garantiza que estas voces gocen de un escenario privilegiado para la defensa de sus derechos constitucionales. Vista así, la acción pública de inconstitucionalidad constituye un contrapoder donde los insuficientemente representados pueden crear opinión pública que rivalice con la producida por el *statu quo*.

Al permitir la exclusión de las normas que violan el pacto fundacional de los ciudadanos, la acción pública genera un canal que involucra a las minorías, cualesquiera que ellas sean, en el proceso decisorio. Si bien se encuentran con barreras para llevar su voz hasta el auditorio donde se realiza la creación de las leyes, su voz podrá escucharse con toda su fuerza y eco en el proceso de exclusión de la norma. Con ello, estamos defendiendo la teoría de la *interpretación constitucional abierta* impulsada por Peter Häberle, cuyo criterio es que “la interpretación o exégesis constitucional es un proceso abierto como tal que además debe seguir cara al futuro”¹⁶.

De este modo, mediante la acción pública de inconstitucionalidad la jurisdicción constitucional ofrece una alternativa real de institucionalización de la capacidad de veto con impulso ciudadano.

Acción Pública y Unión Republicana (1910-1914)

El enigmático origen de esta institución, puesta en marcha en Colombia en 1910 por un

movimiento pocas veces señalado y que se autodenominó Nuevo Republicanismo, plantea múltiples interrogantes sobre los que todavía desconocemos cuánto es lo que efectivamente podríamos llegar a saber.

Lo que sí sabemos es que el punto de quiebre de la tradición política colombiana del recurso a la guerra, toma *de facto* del poder por el vencedor y redacción de una nueva Constitución, se inició a partir de las propuestas políticas aportadas por la Unión Republicana en la primera década del siglo XX. Los fuertes ideales de resistencia civil a la dictadura, tolerancia política, concordia entre los ciudadanos, renuncia al faccionismo y a la guerra civil, dejaron una honda huella, aunque excepcional, en la historia constitucional y política colombiana.

Ante el riesgo de desarticulación total del territorio nacional¹⁷, la Unión Republicana surgió como un grupo político e ideológico que buscaba forjar la paz mediante un acuerdo que incluyera a los partidos políticos liberal y conservador para enmendar la Carta suprema y garantizar su continuidad.

Con la aparición de este movimiento se puso fin, en primer lugar, a la Asamblea Constituyente copartícipe de la dictadura que regía en el momento. Una vez efectuado el cambio presidencial, el general Ramón González convocó una Nueva Asamblea Nacional compuesta por representantes elegidos por las municipalidades de cada circunscripción electoral. Conformada en su mayoría por seguidores de la Unión Republicana que, como movimiento independiente, se integró de individuos de los dos partidos, liberal y conservador, la Nueva Asamblea Nacional se instaló el 15 de mayo de 1910.

Este grupo tenía como denominadores comunes su enquistamiento en la naciente elite industrial antioqueña y su deseo de devolver al país el carácter democrático:

Pedro Nel Ospina, conservador de las guerras civiles, pero además iniciador de la industria

¹⁶ Peter Häberle, *Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*, Madrid, Editorial Tecnos, 2002, p. 89. Esta tesis entra en contraposición con aquella que defiende que son los jueces los únicos que poseen la capacidad interpretativa de la Constitución y las leyes, y el control de constitucionalidad debe circunscribirse a una confrontación entre ambas. Así, Sandra Morelli recientemente ha expresado “(...) cabe precisar que en realidad conceptos de autorizados científicos no constituyen ni un método epistemológicamente válido para la sociología jurídica en cuanto a la finalidad de aprehender el objeto de estudio, ni un método probatorio de recibo para el derecho constitucional cuando de establecer la constitucionalidad de una norma se trata, pues en este último caso el juez constitucional debe realizar un análisis de correspondencia entre la norma superior, la Constitución y la norma acusada”. Ver Sandra Morelli, *La Corte Constitucional: Un papel institucional por definir*, Bogotá, Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2001, p. 151.

¹⁷ Especialmente evidente después de la pérdida de Panamá en 1903.

textil en Antioquia; Mariano Ospina V., de la misma estirpe y perspectiva; Antonio José Restrepo y Libardo López, vinculados por hilos visibles al liberalismo y a los balbuceos de la actividad industrial; Carlos E. Restrepo que, negándose a ser conservador o liberal, fue como el portavoz jurídico y político del grupo hasta el final de su vida, y Jorge Rodríguez y Alejandro López, desde entonces conductores intelectuales del esfuerzo, como Fidel Cano, allí presente, que era el vocero de la prensa. Todos antioqueños, cosa natural: en Antioquia se iniciaba la industria¹⁸.

Que los líderes del movimiento republicano tuvieran como cuna común a Antioquia no fue fruto del azar. Este departamento se proyectaba como un bastión económico importante en diversos sectores de la economía: como destacados banqueros del Estado central muy cercanos al sector empresarial de Bogotá¹⁹, como controladores del comercio de exportación del tabaco y de los medios de transporte²⁰, y también en el café que ya se imponía como un cultivo predominante²¹.

Pese a la importancia económica de los antioqueños dentro de una débil economía de exportación, el historiador Daniel Pécaut asegura que esto no significó “de ninguna manera” que los antioqueños estuviesen en situación de imponer un plan político nacional²². El poder político de Bogotá permaneció incólume ante la creciente influencia económica de Antioquia, que no llegaba a ser tan crucial en su faceta política como para aspirar a rivalizar con la capital.

En síntesis, esta no correspondencia entre poder económico y político se convirtió en el motor que alimentaría la necesidad de sentar los cimientos sólidos de una democracia viable, la “verdadera república democrática”, y asimismo asegurarse, mediante la toma de medidas ingeniosas jurídica y políticamente, un lugar privilegiado en la escena política y económica.

La desconfianza en las mayorías y la necesidad de introducir elementos en la estructura del Estado que favorecieran a las elites económicas explican que, del mismo modo que en los “padres fundadores” de la Constitución estadounidense, los rasgos contramayoritarios fueron considerados imperiosos para el equilibrio del sistema político en los integrantes de la Unión Republicana.

En el caso de los reformistas colombianos, la mencionada desconfianza en las mayorías se agrava en la figura del presidente y del legislador. Por ello, a través de la inserción de medidas contramayoritarias, como el control de constitucionalidad, permitieron que fueran los ciudadanos quienes gozaran del papel más relevante, concediéndole la facultad que bajo su querrela se iniciara el control a las leyes y decretos-leyes que en su concepto vulneraran la Carta suprema. Los republicanos optaron por dar un importante papel a la ciudadanía y dotarla de los medios que le permitieran comprobar el cumplimiento de la Constitución y las leyes por los poderes públicos. Esto explica que, dentro de las motivaciones de su ideario, se manifestara la necesidad de “velar por el respeto de los derechos individuales de los colombianos, reclamando o protestando

¹⁸ Darío Mesa, *La vida política después de Panamá, Manual de historia de Colombia*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, p. 111. Citado por Óscar José Dueñas Ruiz, *Control constitucional. Análisis de un siglo de jurisprudencia*, Bogotá, segunda edición, Ediciones Librería del Profesional, 1997, p. 140.

¹⁹ F. R. Safford, *Commerce and enterprise in Central Colombia 1821-1870*, Ph. D. Colombia University, 1965, pp. 114 y ss. Citado por Daniel Pécaut, *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, vol. 2, Siglo Veintiuno editores de Colombia, Ediciones Tercer Mundo, 1987, p. 35.

²⁰ A. López Toro, *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo XIX*, Bogotá, CEDE, 1970. Citado por Daniel Pécaut, *Ob. Cit.*, p. 35.

²¹ El café se cultivaba desde hacía años en pequeñas superficies, pero su auge decisivo no empieza verdaderamente sino alrededor de los años ochenta y sobre todo de los noventa del siglo XIX, continúa acelerándose hasta 1930. Entre 1895 y 1910, el volumen de las exportaciones se triplica; entre 1918 y 1930 vuelve a triplicarse. Para el período 1905-1909, su valor representa el 39% del total de las exportaciones; para 1923-1929, el 69%. Antioquia y Caldas pasan de aportar el 35,4% de la producción nacional de café en 1913 a un 47% en 1932. *Ídem.*, p. 58-63. La estabilidad de la dominación oligárquica gracias al café y la incipiente industria se concentra en el territorio que se denominará “el eje cafetero” y que coincidirá con el viejo Caldas, Antioquia y Quindío.

²² Daniel Pécaut, *Orden y violencia...*, *Ob. Cit.*, pp. 35-36.

pacíficamente contra toda violación de esos derechos, cualesquiera que sean las opiniones políticas y la condición social de las víctimas, y procurar que se haga efectiva la responsabilidad de los mandatarios o autoridades que resulten autores de la violación”²³.

De esta forma, la Unión Republicana se desmarcó del liderato estadounidense en el planteamiento de las relaciones del poder público, la toma de las decisiones públicas y la ciudadanía. Los federalistas, ante la amenaza que significaban las mayorías en el Congreso, idearon en el ámbito de la Convención Federal un compromiso común que Bernard Manin resume bajo la denominación “principio de la distinción”, que combina meticulosamente un estricto sistema representativo y el esquema de frenos y contrapesos.

De conformidad al *principio de la distinción*, se aseguraba

(...) un fuerte distanciamiento entre la ciudadanía y la política: dado el fundado temor de que circunstanciales mayorías se “apropiasen” del sistema institucional (y, en definitiva, del aparato coercitivo estatal) para utilizarlo en su beneficio, se procuró, por un lado distinguir y distanciar a los representantes de los representados, y por otro, fijar cuidados adicionales sobre la rama mayoritaria del gobierno, que era la que corría más riesgos de resultar atrapada por aquellas mayorías facciosas²⁴.

En cambio, entre los reformistas colombianos el espíritu de partido en su máxima expresión, el faccionismo exasperado no era ya una amenaza sino el infortunado pan de cada día. Para neutralizarlo, el principal líder del republicanismo, Carlos Restrepo, intentó fundar un tercer partido que sirviera de puente ideológico y acercamiento entre los otros dos, liberal y conservador:

Nada prueba mejor, una vez más, que el espíritu de partido es absolutamente destructivo del

patriotismo, que el espíritu de partido no es otra cosa que una forma de la ausencia de patriotismo, que el hombre de partido subordina la patria a su partido, y sacrifica la patria a sus odios de secta; y que, al contrario, en los tiempos modernos, quien dice republicano dice patriota; que el republicanismo no es otra cosa que el instinto patriótico que se rebela y reacciona —dominándolas— contra todas estas pasiones egoístas que franquean complacientemente las fronteras de la patria, pero que, en cambio, instalan enérgicamente en el seno del país gobiernos de guerras civiles y la guerra civil permanente²⁵.

Conociendo la influencia económica de los integrantes de la Unión Republicana, ¿cómo explicar que este grupo llegara a poner en riesgo sus propios intereses, dando amplios poderes a los ciudadanos?

Para responder esta pregunta es necesario poner el lente de aumento en el concepto de ciudadanía. Mientras que los estadounidenses optaron por una concepción abierta de la misma, entendida como un derecho universal y no excluyente, los reformistas colombianos de principios del siglo XX, y bajo la perspectiva del republicanismo clásico, apostaron por dotar de amplios poderes a la ciudadanía pero restringiendo su detentación. Paradoja que se aclara cuando verificamos que, lejos de ser una acción con vocación popular, como su nombre lo sugiere, se trataba de una acción centrífuga, de oposición al poder legislativo centralizado en Santafé de Bogotá y dirigida a reforzar los poderes de los privilegiados de otras regiones.

La ciudadanía restringida de la Constitución de 1886 es mantenida inexcusablemente por los republicanos colombianos. Según lo dispuesto en el artículo 44 del acto legislativo n° 3 de 1910, poseían el *status* de ciudadanos todos los hombres²⁶ que supieran leer y escribir, o tuvieran una renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz por valor de mil pesos, a quienes se

²³ Carlos E. Restrepo, *Orientación republicana*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1972, tomo I, p. 439. En la misma vertiente Carlos Restrepo no dudó en expresar “Si viéres que me aparto de la ley —exclamó en su discurso al aceptar la Presidencia— gritádmelo muy alto, y si a pesar de todo juzgáis que persisto en el error, conspirad contra mí y salvad la patria”. Fernando Uribe Restrepo, Prólogo, *Orientación...*, *Ob. Cit.*, p. 15.

²⁴ Roberto Gargarella, “La comunidad igualitaria y sus enemigos. Liberalismo, republicanismo e igualitarismo”, en: Andrés Hernández (Comp.), *Republicanism contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2002, p. 79.

²⁵ Carlos E. Restrepo, *Orientación...* *Ob. Cit.*, tomo I, p. 45.

²⁶ La norma no lo dice expresa sino tácitamente porque habla sólo de *ciudadanos*, refiriéndose al género masculino.

facultaba para elegir directamente al presidente de la República y a los representantes²⁷.

La elevada cualidad de alfabeto o propietario limitaba la condición ciudadana a una oligarquía estrecha que excluía al pueblo y las mayorías. Por ello, la acción pública de inconstitucionalidad, en sus inicios, sólo se confía a una elite que, teniendo acceso a la representación política, rivaliza con el poder central por competitividad económica.

Por otra parte, que este movimiento pacífico se autodenominara “republicano” no deja de plantear ciertas preguntas. La Unión Republicana plantea una vuelta al mismo ideal republicano que de forma persistente estuvo en las mentes de los líderes independentistas²⁸, pero alejando los vicios que esta forma de gobierno generaba y que había permitido la instalación de ejecutivos marcados por el autoritarismo.

El cuño ideológico republicano

Una mirada retrospectiva de las reformas emprendidas por la Unión Republicana nos permite distinguir la influencia del manto ideológico de autentico cuño republicano en su aspecto político que rescata fundamentos importantes de la teoría clásica de la república. Asimismo, en ciertas premisas coincide fuertemente con las bases del republicanismo político renovado que ha hecho aparición en la reciente teoría política contemporánea. En su aspecto económico, los republicanos colombianos manifestaron su sim-

patía por la teoría económica de origen liberal conforme al sistema de organización de los procesos de producción capitalista.

Al parecer, la Unión Republicana transitó en medio de las corrientes dominantes del pensamiento político sin decantarse exclusivamente por una de ellas. Por una parte profesaba un liberalismo a ultranza en el sentido de establecer un cúmulo de derechos donde el Estado no interviene y, por otro lado, entregaba a los ciudadanos instrumentos para desafiar las leyes de sus representantes.

En su manera de entender la república estableció una tercera vía que, siendo eminentemente liberal en el proyecto económico, cuela aspectos importantes de la república clásica en la relación con los ciudadanos y atributos de la ciudadanía. Esta característica, la defensa de los derechos individuales, parece restarle al Nuevo Republicanismo su prosapia republicana. Sin embargo, Carlos Restrepo se concentró en la defensa de los valores que no son apropiadamente considerados individuales sino sociales, como la tolerancia, educación para todos sin distinción social, el no faccionismo, el patriotismo, el amor al trabajo... Valores, todos ellos, impregnados de un conocido aroma republicano²⁹, al igual que el derecho a la libertad de prensa.

Anticipándose a su tiempo, la Unión Republicana consiguió consolidar e institucionalizar un nuevo espacio para el diálogo, cuyo resultado tuviera consecuencias directas en la toma de decisiones

²⁷ La exclusión de la mayoría de los habitantes del territorio nacional de la condición de ciudadanos se mantendría hasta la reforma de 1936 en la que los liberales le devolverían al país la igualdad de sufragio que los constituyentes del 86 habían restringido. El sufragio universal (art. 33) sería el sistema de elección del presidente de la República, representantes al Congreso, diputados a las Asambleas y concejeros municipales. La ciudadanía sería aún aplazada para las mujeres dos décadas más, consiguiendo la igualdad política mediante el plebiscito de 1957.

²⁸ Un análisis bastante atractivo sobre el republicanismo hispano que fundaron los líderes independentistas es el realizado por François-Xavier Guerra, “La identidad republicana en la época de la Independencia”, en Gonzalo Sánchez Gómez y María Emma Wills Obregón (Comp.), *Museo, memoria y nación. Misión de los museos nacionales para los ciudadanos del futuro*, Memorias del Simposio Internacional y IV Cátedra Anual de Historia “Ernesto Restrepo Tirado”, Bogotá, Museo Nacional de Colombia, 2000, pp. 255-283.

²⁹ El Nuevo Republicanismo también imaginó y recreó un proyecto de construcción nacional de inspiración antioqueña donde el ciudadano ideal acogía una serie de valores no menos normativizados que los de Núñez: “Devoción a la Iglesia católica, ‘blancura’, legitimidad, matrimonio y capitalismo”. Valores en oposición a ciertas tradiciones y prácticas consideradas periféricas, asociadas con los costeños o personas asentadas en el Caribe y el Pacífico colombiano, como “el concubinato o unión libre, la prostitución, la vagancia, la migración estacional, la ausencia de propiedad privada o de asentamientos agrícolas permanentes, la disidencia política y la falta de una identificación prioritaria con el culto católico”. Este proyecto cultural condicionaba: “(...) el acceso a la caridad, la educación, los servicios públicos, la movilidad social y la participación política (...) (a) la aceptación de nociones ‘burguesas’ que regían el orden social”. Para profundizar en ello, consultar Mary Roldán, “Violencia, colonización y la geografía de la diferencia cultural en Colombia”, en *Análisis Político*, Bogotá, n° 35, sep./dic. de 1998, Universidad Nacional de Colombia, pp. 3-25.

públicas³⁰. Los propulsores de la acción pública imaginaron una estrategia de disenso y consenso donde el ciudadano puede, una vez expedidas las leyes o decretos con fuerza de ley, dirigirse ante otra autoridad neutral, cuya tarea sea vigilar el cumplimiento de la Constitución. Éste es un escenario donde el ciudadano se encuentra en condiciones de libertad e igualdad con los otros ciudadanos y con los representantes de los poderes públicos para dialogar. La palabra del ciudadano, sin representantes ni intermediarios, puede arribar a las más altas esferas del Estado para revisar las leyes que considere injustas y que, una vez debatidas, se revestirán de una legitimidad preeminente.

Recordemos que para J. Habermas el espacio público tiene que apoyarse en una base social en la que los iguales derechos de ciudadanía hayan cobrado eficacia social. Este autor coloca el listón alto a la hora de cualificar la deliberación, ya que la solidaridad entre extraños, que excluya la violencia, será posible únicamente si existe una sociedad que haya superado las barreras sociales y goce de una igualdad real³¹. Como si esto fuera poco, Habermas cree que, aun instalando una sociedad comunicativa e igualitaria en términos sociales, ésta deberá enfrentarse a las restricciones comunicativas, cognitivas y motivacionales a las que están sujetas la política deliberativa y la transformación del poder comunicativo en poder administrativo³². Es decir, no basta con una igualdad social, sino que también es deseable una igualdad intelectual, emocional y comunicativa de ciudadanos ideales para un diálogo

ideal. Tan estricto presupuesto de la igualdad total como prerrequisito de la deliberación se convierte en una condición que podría llegar a invalidar la deliberación. Pero aun satisfaciéndola, todavía no nos informa sobre cómo un diálogo reflexivo surgido entre iguales podría articularse e influir en la toma de decisiones públicas.

En este sentido, el Nuevo Republicanismo proyectó que ese diálogo se daría entre iguales, por lo menos socialmente, dadas las restricciones que sobre la ciudadanía pesaban en la época. Lo cierto es que, con los años, la acción pública se transformaría en un instrumento transgresor que visualiza ciudadanos de carne y hueso. Ciudadanos educados desigualmente y enfrentados a grandes barreras sociales pero que pueden, mediante la acción pública, explicar sus razones desde su propia posición social. La acción pública, lejos de exigir una igualdad real, busca neutralizar la innegable y por lo demás vergonzosa desigualdad que impera en Colombia. Justamente, esa distribución desigual de recursos y su correlato de desigual poder decisional —tan notorios en los órganos principales de toma de decisiones políticas por los grupos de interés—, en el espacio de la justicia, invisibles.

Por ende, si bien la igualdad social que Habermas exige para esa deliberación³³ es drásticamente insatisfecha en Colombia, el espacio en que se surte la acción pública consigue que los convocados a participar apoquen las ventajas de sus posiciones sociales para efectos de influir en la decisión final. A la vez, este espacio judicial permite a los participantes que resalten sus diferencias, que

³⁰ Analizando el cuño republicano desde una perspectiva política moderna, el filósofo J. Habermas considera que para alcanzar el mutuo entendimiento entre los ciudadanos no basta con la formación de la voluntad política en los órganos del Estado, como es el parlamento. Para la política, “entendida como una praxis de autolegislación cívica, el paradigma no es el mercado sino el diálogo”. Sin embargo, empíricamente el republicanismo habermasiano se queda corto a la hora de explicitar cuáles son esos otros espacios donde la deliberación pueda desarrollarse de manera institucionalizada. De hecho, Habermas autorrestringe el ámbito de la deliberación a no todas las instituciones sociales y ni siquiera para todas las instituciones estatales. E incluso distingue la práctica deliberativa en dos ámbitos: el de formación de la opinión y el de toma de decisiones. Por supuesto, siempre podemos hacer una práctica deliberativa abierta e inclusiva en espacios públicos, pero también en los privados que surgen de manera más o menos espontánea: en la escuela, en la prensa, en las asociaciones, en el trabajo, en congresos, etc., pero cuyo problema fundamental es la estructura anárquica que detentan y la dificultad para introducirse e influir en la toma de decisiones públicas.

³¹ Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Valladolid-España, Editorial Trotta, 2000, p. 385.

³² *Ídem.*, p. 406.

³³ Las altas condiciones que exige Habermas para su política deliberativa son sencillamente ideales, y por tanto algunos países podrán acercarse más o menos a ese ideal, pero está claro que ninguno lo satisface plenamente. Sin embargo, previamente he de alertar que uno de los problemas metodológicos al que nos tenemos que enfrentar al estudiar las sociedades no prósperas económicamente y carentes de liderazgo internacional es la utilización de autores que escriben para países desarrollados y que no obstante poseen una gran influencia en países en vías de desarrollo. Posiblemente la sola implementación de estos autores para un contexto subdesarrollado sea de entrada una equivocación. Pero he decidido asumir este riesgo.

cuenten sus vivencias, que realcen su condición de clase, que comuniquen y transmitan su percepción de las leyes y la Constitución desde el lugar que ocupan, para que sean precisamente estas razones las que condicionen la decisión y no el peso social de los participantes.

En este sentido, la acción pública establece un esquema político que combina una forma de crear y canalizar la opinión pública ciudadana para influir en la toma de decisiones públicas, desafiando la decisión y opinión de sus representantes, y ello sin colapsar al Estado y sin atiborrar a los ciudadanos. La aplicabilidad que proporciona la acción pública dentro de la política deliberativa es suficiente para reservar, dentro de la teoría política, un lugar privilegiado para el movimiento Nuevo Republicanismo.

La resaca republicana

El período de reajuste constitucional generado por la Unión Republicana y promisorio en sus inicios se desvaneció prontamente. Su principal promotor, Carlos Restrepo, al hacerse con la presidencia en el inmediato periodo posterior a las reformas en los años 1910-1914 se resistió a realizar, de manera separada, alianzas permanentes con los partidos tradicionales. Así, primero rechazó una propuesta del clérigo para la formación de un partido conservador-católico³⁴ y más tarde una oferta del general Rafael Uribe Uribe para fusionar el partido liberal y el republicanismo³⁵. Con tal suerte que las reiteradas negativas de Restrepo consiguie-

ron que los dos partidos tradicionales se unieran, aunque sólo fuera estratégicamente, para derrotar al Nuevo Republicanismo.

Los principales obstáculos con los que se encontró el ideario republicano fueron tanto las prácticas y los usos de los partidos tradicionales, acostumbrados a la rapiña electoral que sin recato promovían la violencia política, como los problemas de índole económica. Sobre este aspecto, en los albores del siglo XX Colombia era un país en el que los ci- mientos de la estructura económica estaban aún por fijarse, mientras que la desigualdad social calgaba sin frenos. La opción económica republicana acogió en su seno la visión más radical del liberalismo económico, con un individualismo insostenible bajo la mirada de un Estado neutro e indiferente. A los problemas económicos y sociales crecientes se les brindaba únicamente respuestas políticas formales, acuerdos bipartidistas, reformas constitucionales y Estado de derecho³⁶.

La Unión Republicana nace y muere en el mismo instante en que logra sus objetivos. En realidad, “más que un partido, el republicanismo había sido una coalición provisional de la oligarquía moderada de ambos partidos empeñada en la reforma del sistema político. Realizada ésta, parecía difícil justificar la permanencia del grupo, y los políticos más doctrinarios promovieron la reagrupación de los antiguos partidos”³⁷.

El ideario progresista republicano degeneró en un período despectivamente denominado como *democracia oligárquica*³⁸, término que haría

³⁴ La propuesta vendría de Antonio José Uribe en nombre del arzobispo Herrera Restrepo a tan sólo un mes de que Carlos Eugenio Restrepo ocupara la Presidencia. Para mayor profundidad sobre las consecuencias de su negativa, consultar su obra, Carlos Eugenio Restrepo, *Orientación...*, *Ob. Cit.*, tomo 2, pp. 88 y ss.

³⁵ *Ídem.*, pp. 97 y ss.

³⁶ La perspectiva económica de la Unión Republicana más parece acercarse al *libertarismo* anglosajón (Nozick), y latinoamericano de Apuleyo Mendoza y Vargas Llosa. Los libertaristas *defienden las libertades de mercado, y exigen la limitación del papel del Estado en cuanto a políticas sociales*. Kymlicka, *Filosofía política contemporánea. Una introducción*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1995, p. 109. Sin duda bastante distante del ideario contemporáneo republicano donde la igualdad y la justicia deben siempre apoyarse en la solidaridad, para cuyo propósito el Estado debe intervenir sin dominación. Ver Philip Pettit, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1999.

³⁷ Jorge Orlando Melo, “La república conservadora”, en *Colombia hoy*, Siglo veintiuno editores de Colombia, 1978, p. 70.

³⁸ El término “democracia oligárquica” ha sido permanentemente empleado para explicar la longevidad de la democracia civil restringida y el recurso a la violencia, acusándose a la oligarquía colombiana de un poderío excepcional. Sin embargo Daniel Pécaut, alejándose de tal presupuesto, ha puesto sobre el papel la ambigüedad del vocablo “oligarquía” en el caso colombiano. “Si se refiere a la concentración del poder económico, éste es en 1930 indudablemente menor en Colombia que en los países latinoamericanos en los que el desarrollo hacia el exterior es más antiguo e intenso. Si se designa la fusión del poder económico con el político, su empleo conduce a poner en evidencia el papel tan importante de algunas grandes familias en ambos dominios, pero lleva a hacer caso omiso de la considerable autonomía de la escena política, que es lo único que permite entender las pasiones partidistas. (...) si se remite a la simple monopolización del poder político, se expone a subestimar la considerable influencia del personal intermedio, cuya renovación es a menudo rápida”. Consultar, Daniel Pécaut, *Orden y violencia... Ob. Cit.*, p. 18.

carrera en la vida política nacional y que persistiría durante lustros como sello de identificación de una añeja democracia excluyente y dirigida a beneficiar a unos pocos: la elite económica e intelectual.

Del gran ideario, sólo dos aspectos lograrían trascender su tiempo y convertirse en el principal legado de este movimiento:

En primer lugar, demostrar que las elites y partidos políticos pueden pactar, pese a sus diferencias, para resolver conflictos de gran envergadura y de manera alternativa. Como aseguraba el profesor Gerardo Molina, "las reformas constitucionales de 1910 forman parte todavía de la estructura del Estado, y sobre todo se ha afianzado la idea, victoriosa en esa fecha, de que toda carta fundamental debe ser el producto del entendimiento de los partidos que se reparten el dominio de la república"³⁹.

Esta estrategia permitió que Colombia pasara a ser considerada como uno de los escasos países con sistema presidencial y democracia consociativa⁴⁰. Los años agregarían que también en los acuerdos deben incluirse la voz de los marginados social y políticamente. Sin ellos, los acuerdos están condenados al fracaso y la transitoriedad.

En segundo lugar, instituir la acción pública de inconstitucionalidad. La innovación constitucional que supuso para Colombia y la justicia constitucional la instalación de esta acción fue, durante años, apocada por la estrechez en su uso. En efecto, el acceso escalonado a la condición ciudadana tendría un efecto adormecedor de la institución de la acción pública que sería infrautilizada por décadas y mantenida por mera inercia institucional.

El desconocimiento de la acción pública por parte de la mayoría de los ciudadanos había hecho de esta institución un instrumento de la elite intelectual, política y jurídica. Las cualidades y la real implementación de esta acción surgieron, como un ave fénix de entre las cenizas de la Constitución de 1886, con el nacimiento de la Constitución de 1991.

A manera de conclusión, el análisis del origen del movimiento Unión Republicana y sus integrantes nos permite reconstruir el contexto en el cual parecía tener sentido la formación de este partido, fugaz pero pertinente, que produjo uno de los más importantes ajustes a las tradiciones del sistema político colombiano. Al parecer, la denominación *republicana* no fue aleatoria, y resulta coherente con postulados importantes predicados por la *ancient* teoría política republicana, en especial sobre la amplia esfera participativa de la ciudadanía que contrasta con una estrecha visión sobre quienes podían ostentarla. Asimismo, es congruente con planteamientos recientemente reformulados, como por ejemplo sobre la necesidad de establecer controles de constitucionalidad para la defensa de la democracia deliberativa⁴¹, por los republicanos de última generación. No obstante, aunque la Unión Republicana sea consecuente con la tradición ideológica de auténtico cuño republicano, este hecho nos dice algo, pero no todo, para comprender cuáles fueron las fuentes de inspiración que sirvieron de base para que este movimiento político ideara y llevara a cabo la instalación de la acción pública y no otro mecanismo participativo.

Las reformas impulsadas por el nuevo republicanismo consiguieron, en el contexto colombiano, generar alternativas de conciliación entre la democracia representativa y el elemento ciudadano. Con sus propuestas, los reformistas colombianos lograron adelantar estrategias que reforzaran los ya perceptibles flancos débiles de la democracia representativa y que ahora, como nunca antes, gozan de mayor vigencia. Por ello, con la *mise en œuvre* de la acción pública, los republicanos colombianos propusieron una opción, viable y esperanzadora, de resolución de aquellas críticas que en su época planteaba la república, y algunas otras que florecerían casi un siglo más tarde, en el sentido de reclamar mayor participación ciudadana en el control y toma de las decisiones públicas.

FECHA DE RECEPCIÓN: 08/10/2003
FECHA DE APROBACIÓN: 16/05/2004

³⁹ Gerardo Molina, *Las ideas liberales de Colombia...* Ob. Cit., p. 287.

⁴⁰ En este sentido, consultar la obra de Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993, pp. 307-309.

⁴¹ Pettit explica que para restringir la dispersión del poder y evitar que las autoridades pasen a ser poderes arbitrarios que pongan en peligro la estabilidad de la república, las decisiones legislativas deben ponerse en manos de Cámaras distintas, y la condición del imperio de la ley ha de estar motivada independientemente, provocando diversos modos de rendición de cuentas entre poderes, dentro de los cuales se encuentra el control de constitucionalidad a la ley. Ver Philip Pettit, *Republicanism...* Ob. Cit., pp. 300 y ss.