

## LA CONSTITUCIÓN DE 1991: UN ANÁLISIS DE SUS APORTES DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

JUAN FERNANDO JARAMILLO\*

### RESUMEN

En este ensayo se hace una evaluación histórica de la Constitución de 1991. En particular se analiza la capacidad de dicha constitución para dar respuesta a problemas que han aquejado a Colombia, y a los demás países latinoamericanos, desde su misma creación, tales como el autoritarismo, la intolerancia religiosa, la discriminación racial y los límites a la participación política de los ciudadanos. Se concluye que, si bien hay que reconocer que la Constitución no ha podido brindar una solución definitiva a los problemas clásicos del país, ella no deja de ser una importante conquista ciudadana que debe ser defendida.

**Palabras clave:** Constitución de 1991; historia constitucional latinoamericana; historia constitucional colombiana; tradición autoritaria; discriminación racial; Iglesia católica y constitucionalismo; Constitución y paz.

### ABSTRACT

This essay is a historical evaluation of the Constitution of 1991. It specifically analyzes that document's ability subsequent to its enactment to respond to problems that have afflicted Colombia and other Latin American countries, such as authoritarianism, religious intolerance, racial discrimination and limitations on political participation by the citizenry. The essay concludes that, while it must be acknowledged that the Constitution has been unable to provide a definitive solution to the country's classic problems, it is nonetheless a significant conquest by the citizenry that must be defended.

**Keywords:** Constitution of 1991; Latin-American and Colombian constitutional history; authoritarian tradition; racial discrimination; Catholic Church and constitutionalism; Constitution and peace.

---

\* Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia

## INTRODUCCIÓN

Este escrito se propone ubicar la Constitución de 1991, y sus aportes, dentro de la historia constitucional colombiana y dentro del contexto de los debates y problemas que han marcado el desarrollo político y constitucional de los países hispanoamericanos luego de obtenida su independencia de España.

Para ello, la primera parte presenta las dificultades con que tropezó el intento de establecer instituciones liberales en las nuevas repúblicas por causa de la herencia colonial y de las huellas que dejaron las guerras de independencia. La segunda parte se ocupa muy brevemente del período en el que las ideas liberales adquieren el predominio en la región. Luego, el tercer acápite describe cómo la historia política y constitucional colombiana se aparta de la corriente hispanoamericana en los años ochenta del siglo XIX y presenta las principales reformas introducidas a la Constitución de 1886. El siguiente capítulo se concentrará en presentar los principales aportes de la Constitución de 1991. Luego, en el quinto apartado se destaca cómo varios de esos logros de la Constitución se fundan en algunas características que han distinguido el desarrollo político-constitucional del país, para luego pasar a formular algunas consideraciones finales.

El escrito parte de un propósito más general, cual es el de resaltar la necesidad de analizar la trayectoria constitucional de los países latinoamericanos desde la perspectiva de nuestras propias historias y de los conflictos que las caracterizan. Lo anterior supone aceptar la importancia de pensar en una teoría de la constitución adecuada para nuestros países. Ello no significa, de ninguna manera, desconocer la trascendencia de la teoría general de la constitución que tradicionalmente se estudia en nuestras universidades, basada fundamentalmente en las experiencias inglesa, francesa y norteamericana. De lo que se trata entonces es de establecer cómo los debates, problemas e instituciones propios de las historias constitucionales de esos tres países se han entrecruzado con la historia, tradiciones y circunstancias específicas de nuestra región, y qué tipo de discursos políticos, filosófico-políticos y constitucionales ha generado ese encuentro de culturas y tradiciones políticas en torno a la organización del Estado y a la relación de este con los ciudadanos.

Es evidente que este artículo constituye solamente una primera aproximación al problema planteado, con todas las carencias e imprecisiones que ello entraña. Sin embargo, el autor estima que el escrito puede tener la virtud de proponer una forma distinta de analizar nuestra historia constitucional y los problemas que ella plantea, y con ello incentivar la apertura de una promisoria línea de investigación.

### 1. LAS DIFICULTADES DE LAS NUEVAS REPÚBLICAS PARA ESTABLECER REGÍMENES LIBERALES

Tradicionalmente, se ha señalado que los emancipadores hispanoamericanos fueron fuertemente influenciados por las ideas liberales propagadas por la revolución fran-

cesa y norteamericana. Como prueba de lo anterior se menciona el conocimiento de muchos de ellos tanto de los hechos que se presentaron en esos países, como de las obras de los pensadores más influyentes en esos movimientos revolucionarios.

Sin embargo, esta tesis ha sido controvertida. Así, si bien algunos aceptan que el pensamiento de la Ilustración tuvo influencia sobre los revolucionarios hispanoamericanos, al mismo tiempo relativizan la importancia que se le ha dado (Lynch, 1985). Otros, en cambio, estiman que los líderes de la independencia, en vez de fieles seguidores de la ideología liberal, fueron defensores de las concepciones políticas de la escolástica que habían caracterizado al Imperio español, y por ello luchaban en contra del rompimiento del pacto colonial que se había producido luego de la instauración de la dinastía de los Borbones en el trono español, en 1700. Por eso, afirmarán que, al igual que en Norteamérica, las revoluciones en la región fueron producto de la inconformidad de los hispanoamericanos con la modificación de las condiciones de su relación con la metrópoli y que lo que se pretendía inicialmente era recuperar el estatus del pasado (Uprimny: 1953; Pérez: 1999, 420 ss.).

Todavía está abierto el debate acerca de cuáles fueron las influencias decisivas para que surgiera el movimiento emancipador en América Latina. Pero lo que sí es claro es que, luego de proclamada la independencia y con el fin de establecer sus propias instituciones, los dirigentes criollos acudieron a los modelos políticos surgidos de las revoluciones liberales –la inglesa, la norteamericana, la francesa y la Constitución de Cádiz de 1812. Por eso, a partir de los años veinte del siglo XIX, luego del triunfo de los movimientos de independencia, el ideario liberal contaría con un amplio número de adeptos en los países hispanoamericanos.

Pero el propósito de establecer instituciones liberales en Hispanoamérica se encontró con grandes obstáculos, de los cuales quisiera destacar seis. Estas dificultades atravesarán la historia política y constitucional de Latinoamérica y Colombia, si bien cada país presentará sus particularidades.

El primer problema que afrontaron las nuevas repúblicas fue el de la necesidad de *recrear el orden*. Esta tarea exigió la atención de los grupos gobernantes durante un largo período. Una vez culminadas las guerras de Independencia, los grupos subordinados de la sociedad colonial que habían integrado el ejército libertador reclamaron su lugar en los nuevos Estados y sociedades. Ello dio lugar a una época de insurrecciones, anarquía e inseguridad constantes<sup>1</sup>. De allí que fuera necesario crear un nuevo orden, que tenía que ser construido al margen del rey y de España.

---

1 Muy interesante al respecto es el escrito de Bolívar titulado *Una mirada sobre la América Española*, escrito en 1829, contenido en Bolívar: 1985, 279-287. Ver también el libro de Vallenilla: 1991. El libro fue publicado originalmente en 1909 y llevaba por subtítulo *Estudios sobre las bases sociológicas de la constitución efectiva de Venezuela*.

En el mismo sentido, una de las mayores dificultades que se presentaron fue la de establecer cuál debía ser la forma de coordinación más adecuada entre las distintas regiones existentes en las diferentes repúblicas que emergieron luego de las guerras de Independencia. Si en la época colonial la pertenencia al Imperio español y la aceptación del poder real presuponían que las regiones dependieran de la capital del virreinato o de la capitanía, luego de la conformación de las nuevas naciones ello no apareció como natural. De allí que hubieran surgido las protestas contra el centralismo y que se generalizara el conflicto alrededor de cuál forma política debía adoptarse, si la federal o la centralista.

Un segundo problema, muy relacionado con el anterior, fue el de la importancia adquirida por *los caudillos* que habían dirigido las guerras de Independencia. La preponderancia de los caudillos –militares o civiles– se preservará durante toda la historia latinoamericana<sup>2</sup> y ha sido fuente permanente de revoluciones, guerras civiles y dictaduras, con lo cual el caudillismo se constituyó en un importante obstáculo para el establecimiento de regímenes democráticos<sup>3</sup>.

Un tercer problema fue el de la *herencia autoritaria española*. Ciertamente, el modelo político del Imperio español había sido el de la monarquía absoluta, bajo la tutela de la Iglesia Católica. El modelo se mantuvo incluso en la época del llamado despotismo ilustrado impulsado por los reyes Borbones, durante la cual no se cuestionarían ni el poder real ni la religión (Sánchez Agesta: 1953, 16 y ss, 98 y ss). Esta tradición explica las inmensas dificultades que tuvo que superar España para la implantación de un régimen constitucional y democrático, y su inestable vida política durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX.

La mencionada herencia permite entender que los países latinoamericanos se hayan distinguido por la inestabilidad de sus instituciones políticas y por las dificultades para establecer regímenes democráticos y respetuosos de los derechos y libertades de los ciudadanos. También explica que la región haya tenido que luchar permanentemente

---

2 Sobre el tema de los caudillos, especialmente en Argentina y Venezuela, ver el libro de Lynch: 1985, pp. 71ss.

3 Ver al respecto el libro de García Calderón: 1979. En el texto, aparecido en 1912, el autor afirma (p. 201): "El desarrollo de las democracias iberoamericanas difiere considerablemente del admirable espíritu de sus cartas políticas. Estas encierran todos los principios del gobierno aplicados por las grandes naciones europeas: armonía de los poderes, derechos naturales, sufragio liberal, asambleas representativas. Pero la realidad contradice el idealismo de estos estatutos importados de Europa. Las tradiciones de la raza dominante han creado, de hecho, sistemas de gobierno simples y bárbaros. El caudillo es el eje de esta política. Jefe de un partido, de un grupo social o de una familia poderosa por la importancia de sus relaciones, impone su voluntad tiránica a la multitud. En él se concentran el poder y la ley. De su acción permanente depende el orden en el interior, el desarrollo económico, la organización nacional; su autoridad es inviolable, superior a la Constitución y a las leyes."

contra los rezagos de una cultura del autoritarismo, dispuesta siempre a aceptar la concentración de poderes en caudillos mesiánicos de distintos tipos<sup>4</sup>.

Un cuarto problema que se presentó fue el de *la carencia de prácticas de autogobierno*. El Imperio español no había permitido que los criollos adquirieran destrezas en el gobierno de las colonias y había casi eliminado las autonomías municipales (Ots Capdequi: 1952, 113-114). Esta situación se haría más extrema con la llegada de los Borbones al poder. En este punto, la construcción de los Estados hispanoamericanos se diferenciaría en forma radical de la de los Estados Unidos de América. Ciertamente, mientras en los primeros los gobernantes tendrán que aprender a empellones las habilidades necesarias para las actividades del gobierno, para la generación de compromisos y para la actividad política<sup>5</sup>, los

- 
- 4 Ver al respecto el libro ya citado de Vallenilla (p. 94), quien manifiesta que “es evidente que en casi todas estas naciones de Hispanoamérica, condenadas por causas complejas a una vida turbulenta, el Caudillo ha sido la única fuente de cohesión social [...] después de asegurada la independencia, la preservación social no podía de ninguna manera encenderse a las leyes sino a los caudillos prestigiosos y más temibles, del modo como había sucedido en los campamentos.” Ilustrativa sobre este punto es también una entrevista sostenida por el ex presidente peruano Alberto Fujimori con el diario *El Tiempo*, el 16 de abril de 1995, en la cual él defendía la creación de un nuevo tipo de democracia, personalista y sin partidos, así: **Pregunta:** Pasando al campo político, usted habla de un nuevo modelo de democracia. ¿cómo es ese modelo? **Respuesta:** Yo no creo en la democracia de los partidos que se reparten el poder y aquí se ha probado que la gente no cree en ellos, y estoy convencido de que esto no solamente va a ocurrir en el Perú. Este es el inicio de un movimiento. La partidocracia de poder es un medio para obtener influencias y hacer componendas, por eso creo que poco a poco en lugares donde no funciona la verdadera democracia puede irse contagiando nuestro modelo. **Pregunta:** Sus opositores sostienen que usted desde la Presidencia trabajó para acabar con los partidos políticos tradicionales. Ese es hoy el gran debate en el Perú. **Respuesta:** En cinco años se han acabado totalmente los partidos. Lo que llama la atención es que la mayoría de los militantes apristas y de la izquierda han votado por mi candidatura. La razón es simple: yo tengo contacto con la gente y la gente está totalmente decepcionada de los partidos, ya no creen en ellos.”
- 5 En la Carta de Jamaika, de 1815, Bolívar: 1985, 63-65, exponía su visión sobre este punto: “Se nos vejaba con una conducta que además de privarnos de los derechos que nos correspondían, nos dejaba en una especie de infancia permanente con respecto a las transacciones públicas. Si hubiésemos siquiera manejado nuestros asuntos domésticos en nuestra administración interior, conoceríamos el curso de los negocios públicos y su mecanismo, y gozaríamos también de la consideración personal que impone a los ojos del pueblo cierto respeto maquinal que es tan necesario conservar en las revoluciones [...] Estábamos como acabo de exprender, abstraídos, y digámoslo así, ausentes del universo en cuanto es relativo a la ciencia del gobierno y administración del estado. Jamás éramos virreyes ni gobernadores, sino por causas muy extraordinarias; arzobispos y obispos pocas veces; diplomáticos nunca; militares sólo en calidad de subalternos; nobles sin privilegios reales; no éramos, en fin, ni magistrados, ni financieros y casi ni aún comerciantes [...] Los americanos han subido de repente y sin los conocimientos previos, y, lo que es más sensible, sin la práctica de los negocios públicos, a representar en la escena del mundo las eminentes dignidades de legisladores, magistrados, administradores del erario, diplomáticos, generales y cuantas autoridades supremas y subalternas forman la jerarquía de un estado organizado con regularidad.”

ciudadanos de Estados Unidos gozaban en el momento de lograr su independencia de una amplia experiencia en el autogobierno y en la negociación de códigos de libertades para con sus gobernantes (Matteucci: 1998, 161 y ss.; Beard/ Beard: 1952, 70 y ss.).

El quinto problema fue la *exclusividad de la Iglesia Católica*. A diferencia de Estados Unidos, donde la coexistencia de distintos credos religiosos condujo a la necesidad de establecer la tolerancia religiosa y de determinar que el Estado no debía intervenir en los asuntos religiosos<sup>6</sup>, en los países hispanoamericanos la Iglesia Católica era la única iglesia presente y aceptada.<sup>7</sup> Ella intervino de manera rutinaria en los asuntos políticos, con lo cual ejerció una decisiva influencia en el desarrollo político de las nuevas repúblicas.

Durante el siglo XIX, en respuesta a la Revolución francesa y a su influencia en Europa, la Iglesia Católica asumió posiciones decididamente antiliberales y antidemocráticas. Es así como durante muchos años la Iglesia instó por la restauración de las monarquías absolutistas y contra la separación de la Iglesia y el Estado. También se pronunció contra las libertades de cultos, de expresión y de imprensa, contra la educación laica, contra el individualismo y contra muchos otros planteamientos formulados por los liberales. De la misma manera, se opuso a los movimientos socialistas<sup>8</sup>. Las posiciones asumidas por el Vaticano ejercieron gran influencia en el devenir político europeo y latinoamericano.<sup>9</sup> En

6 Por eso, en la primera enmienda constitucional, en 1791, se establecerá que "El Congreso no aprobará ley alguna por la que establezca una religión como oficial del Estado, o se prohíba su libre práctica [...]"

7 Un importante precedente en este sentido lo constituirá –en lo que representa un contrasentido lógico– la Constitución liberal de Cádiz, de 1812. En ella se determinó, en el artículo 12: "La Religión de la nación española es y será perpetuamente la Católica, apostólica y romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra."

8 Ver, por ejemplo, las encíclicas papales *Mirari Vos*, de Gregorio XVI, de 1832; *Quanta Cura*, de Pío IX, de 1864; y *Syllabus*, de Pío IX, de 1864. Las ideas socialistas fueron fuertemente criticadas en las encíclicas *Quod Apostolici Muneris*, de León XIII, de 1878, y *Rerum Novarum*, del mismo León XIII, de 1891. Estas y otras encíclicas están contenidas en la Colección de Encíclicas y Cartas Pontificias publicadas por la Acción Católica Española, en 1946. Con todo, es importante señalar que dentro de la Iglesia surgieron grupos que intentaron compatibilizar el liberalismo y la democracia con la religión católica, tal como ocurrió con las personas reunidas alrededor del periódico *L'Avenir*, en Francia. Ver al respecto a Jardin: 1989, 329 y ss. Una buena síntesis sobre las posturas del Vaticano acerca del liberalismo, la democracia y el socialismo se encuentra en Simón: 1964.

9 De hecho, en distintos países europeos en los que los católicos eran minoría se organizaron partidos políticos, cuyo propósito fundamental fue el de defender los intereses e ideas de la Iglesia Católica. Este fue el caso de Prusia, donde, en 1870, se creó el Partido del Centro. Este partido enfrentó las medidas represivas tomadas por Bismarck contra la Iglesia, en lo que se ha denominado "la lucha cultural", iniciada en 1871. Pero también en los países donde los católicos eran mayoría se generaron conflictos importantes con el Estado, cuando este asumía posturas liberales y contrarias a la Iglesia. Así ocurrió en Italia, con el llamado intrasigentismo, movimiento a través del cual los católicos se negaron varias décadas a participar en el Estado italiano, por causa de sus posiciones liberales y de la ocupación de los Estados Pontificios.

el caso latinoamericano, la Iglesia Católica intentó defender la posición central que ocupó en la vida política y social durante la época colonial y, en concordancia con las posiciones tomadas por el Vaticano, se enfrentó duramente a los programas liberales y anticlericales.<sup>10</sup> Precisamente, las posturas asumidas alrededor de cuál debía ser el papel de la Iglesia Católica en el Estado y la sociedad, y acerca de sus derechos, marcaron las luchas políticas en Latinoamérica durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX.

Finalmente, el sexto problema se refiere a la preservación de *las sociedades de castas* en la región. En la época colonial la posición de las personas dentro de la sociedad se determinaba por la mayor o menor cercanía a los ancestros españoles. Luego de la independencia se proclamó que todas las personas eran libres e iguales ante la ley. Por eso se procedió a abolir la esclavitud<sup>11</sup>, el tributo indígena y los servicios personales, junto con las demás normas coloniales para la protección de los indígenas. Empero, las necesidades fiscales condujeron a que se restableciera el tributo indígena. Además, las relaciones reales de poder mantuvieron el trabajo forzado de los indígenas a favor de los latifundistas. De la misma manera, la abolición de las instituciones coloniales determinó la eliminación de los resguardos y de las tierras comunales, y la imposición del servicio militar y de otros gravámenes sobre los indígenas, todo lo cual repercutiría en forma muy negativa sobre su existencia (Favre: 1999, 30 y ss.).<sup>12</sup>

La discriminación racial se hizo más patente a partir del afianzamiento de las ideas positivistas<sup>13</sup>. Muchos pensadores, influenciados por autores europeos como Gouba

10 Evidentemente, esta situación generaba problemas inmensos para los liberales que se reconocían como católicos. Un ejemplo de ello lo representa el libro de Uribe Uribe, titulado *De cómo el liberalismo colombiano no es pecado*, aparecido en 1912. No es ocioso añadir que el ensayo de Uribe Uribe fue prohibido por la Iglesia. Por lo demás, en muchas guerras civiles el elemento religioso fue de gran importancia. Uno de los casos más extremos fue la guerra de los Cristeros en México, librada entre 1926 y 1929, que se desató cuando el gobierno de Plutarco Elías Calles trató de aplicar en la práctica las disposiciones anticlericales de la Constitución de Querétaro. Sobre esta guerra ver Meyer: 2000.

11 Sobre el proceso de emancipación de los esclavos en distintos países de América Latina, ver Clementi: 1974.

12 El mismo Favre concluye sobre los cambios sucedidos (p. 35): "La independencia se traduce en todas partes en una degradación sensible de la condición del indio. El régimen republicano refuerza el sistema de explotación en el que España había hecho entrar a la población indígena, despojándola de sus defensas mediante la intensificación de sus aspectos 'feudales.' El colonialismo externo es reemplazado por una forma brutal de neocolonialismo interno que se mantendrá localmente en algunos países de América Latina hasta la mitad del siglo XX..."

13 Quizás la literatura constituye la mejor fórmula para la descripción y entendimiento de la condición de marginación y explotación a la que han sido sometidos amplios sectores sociales en la región. Sobre la situación de los indígenas es muy importante ver las obras de la literatura indigenista, entre las cuales se encuentran: *Huasipungo*, de Jorge Icaza; *El Mundo es Ancho y Ajeno*, de Ciro Alegria; *Todas las Sangres y Los Ríos Profundos*, de José María Arguedas, y la serie de relatos de Manuel Scorza acerca de la lucha por la tierra en los Andes

y Spencer, plantearon la inferioridad de las razas indígena y negra y de las mezclas que surgieron de su entrecruzamiento o del mestizaje con el blanco.<sup>14</sup> Dichos pensadores aseguraron que estas razas no son propicias para el desarrollo y la civilización y pro-pugnaron, en muchos casos, por favorecer la inmigración europea –especialmente de anglosajones<sup>15</sup>.

## 2. EL TRIUNFO DEL IDEARIO LIBERAL

Las primeras décadas después de la Independencia, hasta los años cincuenta y sesenta, fueron décadas de experimentación, siempre dentro de la idea de construir los Estados –a partir de los cuales se crearon las nacionalidades– y de mantener el orden. Esta época estuvo marcada por las luchas entre caudillos, con las consiguientes revoluciones y guerras civiles. En ella se empezaron también a delinear los dos bandos políticos que dominarán el panorama político latinoamericano en los decenios siguientes, los conservadores y los liberales.

Así mismo, en esta época, se consolidan dos principios que van a ser distintivos del constitucionalismo latinoamericano. De esta manera, se descarta la idea de constituir regímenes monárquicos y se consolida el presidencialismo, como sistema de gobierno. También se da inicio a la lucha entre centralistas y federalistas, de la cual saldría triunfante la idea centralista, si bien en algunos países se llegó a aceptar el federalismo –tal como ocurre en Argentina, Brasil, México y Venezuela –, aunque en una forma menguada.

---

peruanos. Ver también el artículo *Nuestros Indios* de Manuel González Prada y los *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*, de José Carlos Mariátegui. También es de interés en este punto lo expresado por el actual vicepresidente de Bolivia, Alvaro García Linera, en entrevista concedida al diario *El Tiempo* del 20 de diciembre de 2005: "Bolivia sigue siendo un estado colonial, el color de piel cuenta para el ascenso social; las clases sociales tienen color, lengua y cultura. Las clases ascendentes, cuanto más arriba están más se clarean la piel, y cuanto más bajas, más se indianizan y se oscurece la piel y el apellido. En Europa, para ascender socialmente, cuenta su dinero y su formación universitaria. En Bolivia es el dinero, el título universitario y la etnicidad."

- 14 Ver, entre otros, los libros *Pueblo enfermo*, del boliviano Alcides Arguedas, aparecido en 1909, y *Conflictos y armonía de las razas en América* del argentino Domingo Faustino Sarmiento, publicado en 1883. Para el caso colombiano, ver la conferencia de Jiménez: 1920. También los libros de Laureano Gómez, pp. 41ss, s.f, y de López de Mesa: 1970, pp. 63ss. En contraste es importante destacar la importancia que le brindaron los mexicanos al mestizaje dentro del propósito de alcanzar el progreso. Ver al respecto los textos *Méjico social y político*, de Justo Sierra, publicado en 1889, y *La raza cósmica*, de José Vasconcelos, aparecido en 1925.
- 15 Ver, por ejemplo, los libros de los argentinos Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, escrito en 1852; y Domingo Faustino Sarmiento, *Facundo, civilización y barbarie*, escrito en 1845.

A partir de los años cincuenta y sesenta era claro que las ideas liberales se habían impuesto y que se había iniciado el desmonte de la herencia colonial. Es así como se consagró el libre comercio con los países metropolitanos, se suprimieron los monopolios, se abolieron los resguardos y se intentó retirarle a la Iglesia Católica su papel central en la sociedad.

El predominio liberal se hizo incontrastable a partir de los años ochenta, cuando el liberalismo empezó a asociarse con los ideales del progreso, de la ciencia y de la tecnología, de manera tal que surgió el convencimiento de que con el liberalismo se podría llegar realmente a obtener desarrollo material en los países de la región. Es este un momento en el que incluso los conservadores empezaron a acercarse a algunos temas liberales, como el *del progreso*, y en el que muchos liberales se acercaron a temas de los conservadores, como el de la necesidad de conservar siempre el *orden*, aun a costa de las libertades. Además, por paradójico que parezca, el triunfo liberal no aparejó necesariamente el establecimiento de amplias libertades públicas o de regímenes democráticos. Aún más, en forma frecuente se recurrió a gobiernos claramente autoritarios para impulsar el credo liberal y el progreso, tal como sucedió en México, con el gobierno de Porfirio Díaz, y en Venezuela, con Juan Vicente Gómez.

Pero el triunfo de las ideas liberales en la región posibilitó que estas empezaran a ser cuestionadas duramente desde comienzos del siglo XX. El liberalismo recibió críticas desde tres frentes, a saber: desde el ángulo de la Iglesia Católica, inconforme con su posición anticlerical; desde el lado de los resultados de su gestión, en la medida en que muchos empezaron a ver que, a pesar de que el liberalismo había creado riqueza, no había logrado que ella se generalizara y distribuyera, sino que, por el contrario, había contribuido al empobrecimiento general de amplios núcleos de la población; y, finalmente, desde la perspectiva de aquellos sectores sociales que sí se habían beneficiado con el desarrollo económico generado con la búsqueda del progreso material y la puesta en práctica de las ideas liberales, pero que a la vez exigían posibilidades de participar en la vida política de sus países, lo cual implicaba la democratización de los regímenes políticos.

Las críticas mencionadas condujeron a identificar como oligárquicos y plutocráticos a los grupos que impulsaban el ideario liberal. Para enfrentarlos, a lo largo del siglo XX, surgieron los movimientos nacionalistas, algunos de corte corporativo y otros populistas, y luego aparecieron los partidos comunistas y demás movimientos derivados del marxismo<sup>16</sup>.

### 3. LA ESPECIFICIDAD COLOMBIANA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886

Hasta los años ochenta del siglo XIX, el desarrollo político y constitucional colombiano se adecuó a la tendencia presentada en Latinoamérica. Es así como en los años

16 Para este aparte ver Romero: 2001. El libro compila distintos escritos del autor referidos a este tema. Ver también Zea: 1980.

cincuenta –luego de algunas décadas de experimentación política en procura del orden y la estabilidad, y de que en los años 1848 y 1849 se hubieran creado los partidos Liberal y Conservador– llegaron los liberales al poder con José Hilario López, y expidieron una serie de reformas amplias, tendientes a desmontar el régimen colonial. A la vez, en estos años se dictaron las Constituciones de 1853, 1858 y 1863, que apuntalan el ideario liberal.

Como resultado de estas reformas se acogió la forma federal del Estado; se redujeron los poderes del Poder Ejecutivo central; se separó la Iglesia del Estado y se decretó la libertad de cultos, la expulsión de los jesuitas y la desamortización de los bienes de manos muertas; se expropiaron los bienes de la Iglesia; se eliminaron la esclavitud, los resguardos y los ejidos; se suprimieron los monopolios, los diezmos y los censos; se estableció el libre cambio; se consagró la libertad de enseñanza, la libertad religiosa, la libertad de imprenta y de opinión, y la libertad de industria y comercio; se estableció el sufragio universal, directo y secreto –en 1853, en un momento muy temprano desde el punto de vista de la historia electoral comparada; se consagraron normas de humanización del derecho penal, tales como la supresión de la pena de muerte, la abolición de la prisión por deudas, el juicio por jurados, etc. (Molina: 1970, T. I, 26).

En los años ochenta, Colombia se alejó de la tendencia latinoamericana. Así, en 1885, el Partido Conservador se alió con un sector del Partido Liberal para crear el Partido Nacional y se instauró el periodo de la Regeneración, en el cual se pone punto final a la era liberal –la llamada época del Olimpo Radical, la cual va a ser censurada por el desorden y la inestabilidad política que la caracterizarían. De esta manera, mientras que en la mayoría de los países hispanoamericanos las ideas liberales continuaron imperando, incluso por medio de tiranías liberales, en Colombia se decide dar un viraje, que se expondría claramente en la Constitución de 1886. En ella se decide reinstaurar la forma de Estado centralista, bajo el lema “centralismo político con descentralización administrativa”; se determina que la religión católica es la religión de la Nación<sup>17</sup>; se le otorgan amplios poderes al Presidente de la República; se limitan los derechos de los ciudadanos y se retorna al sufragio restringido.

La larga duración de los períodos de la Regeneración y de la República Conservadora (1886-1930) podría explicar la sobrevivencia de la constelación política liberal-conservadora en Colombia. Este esquema partidario fue propio del siglo XIX en los países hispanoamericanos, pero fue siendo desplazado durante el siglo XX (Manigat: 1969, 12-13). Quizás la permanencia del bipartidismo colombiano se origine en el hecho de que el Partido Liberal se encontró en la oposición durante muchas décadas. Durante ese tiempo, el partido fue incorporando a su doctrina postulados propios del pensa-

17 Es interesante destacar que otro país que va a dar un viraje en este sentido va a ser Ecuador, donde el Presidente Gabriel García Moreno logra que en la Constitución de 1869 se establezca que para ser ciudadano ecuatoriano se requería ser católico (art. 10) y que la pertenencia a sociedades prohibidas por la Iglesia Católica implicaba la suspensión de los derechos de ciudadanía (art. 11).

miento socialista, con lo cual fue capaz de atraer hacia sí a distintos sectores sociales, que en otras circunstancias habrían apoyado partidos populistas o de izquierda.

La Constitución de 1886 fue reformada en distintas ocasiones durante el siglo XX. Las sucesivas reformas fueron morigerando la tendencia autoritaria plasmada en la Carta Política de 1886. Entre las reformas más importantes se encuentran las siguientes<sup>18</sup>:

- En el año de 1905, mediante el Acto Legislativo N° 8, se consagró el principio de *representación de las minorías*, tendiente a permitir que la segunda fuerza política del país –en ese entonces los liberales– pudiera lograr representación en el Congreso de la República. En consonancia con ello, en las leyes 42 de 1905 y 85 de 1916 se estableció el *voto limitado o incompleto*. De acuerdo con este sistema, independientemente del número de votos obtenidos por cada partido en las elecciones, al partido mayoritario le correspondían las dos terceras partes de los escáneros del Congreso, mientras que al partido minoritario se le asignaba la otra tercera parte de las curules.
- En 1910 se creó la figura de la acción popular de inconstitucionalidad contra las leyes, con lo cual se dio inicio a la *justicia constitucional* en Colombia. Al respecto es importante resaltar que con ello Colombia se anticipó a los desarrollos constitucionales que se dieron en Europa en torno a la creación de tribunales constitucionales, primero a partir de 1918, pero principalmente a partir de la Ley Fundamental alemana de 1949. También en esta reforma se estableció el principio de la representación proporcional, el cual, de acuerdo con la enmienda constitucional, podría ser adoptado a través del sistema del voto incompleto, del cuociente electoral o del voto acumulativo.
- En el año de 1936 –cuando vuelve al poder el Partido Liberal, pero un partido liberal que había bebido en otras fuentes, que había observado el surgimiento de la clase obrera y de las luchas campesinas, y que había visto las Constituciones de Querétaro, en México, de 1917; de Weimar, en Alemania, de 1919; y de la República Española, de 1931– se reconocieron los derechos laborales en la Constitución; se estableció que la propiedad tiene una función social –y que, por lo tanto, podría ser expropiada; se eliminaron algunos artículos confesionales y se consagró el sufragio universal masculino.
- En el año de 1957 se aprobó, mediante plebiscito, una reforma constitucional, con la que se esperaba poner fin a la época de la Violencia, protagonizada entre liberales y conservadores. De esta enmienda surgió la figura del Frente Nacional, a través de la cual los partidos Liberal y Conservador decidieron distribuirse el poder político. Es así como se dispuso que, entre 1958 y 1974, los dos partidos se alter-

18 Una historia breve del desarrollo constitucional colombiano, con énfasis en el tema del régimen electoral, se encuentra en: Jaramillo/ Franco: 1993.

narían en la Presidencia de la República y se distribuirían por partes iguales los escaños en el Congreso y en los demás cuerpos colegiados.

Además, en la reforma se acordó que los cargos de la administración pública que no fueran de carrera y las posiciones en las altas cortes judiciales se distribuirían en forma paritaria. La disposición sobre la administración de justicia se conservó incólume hasta la Constitución de 1991. Por obra de la reforma constitucional de 1968, la norma relacionada con la repartición paritaria de los cargos de la administración pública se mantuvo hasta 1978, año a partir del cual el nombramiento de los funcionarios se hizo de manera tal que, en los términos del art. 120 de la Constitución, se diera "participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República."

El Frente Nacional permitió erradicar la violencia de la competencia política entre los liberales y los conservadores. De la misma manera, este acuerdo posibilitó retirar a la Iglesia Católica de las luchas políticas. Sin embargo, al mismo tiempo, el Frente Nacional eliminó paulatinamente las diferencias entre los partidos, los cuales fueron presa del clientelismo y la faccionalización. Simultáneamente, el Estado y los partidos perdieron el control y la proximidad con la sociedad y sus diferentes formas organizativas; la abstención electoral aumentó, la protesta social fue empujada hacia la ilegalidad y se hizo cada vez más necesario acudir al estado de sitio para gobernar. Además, ante el fracaso de los intentos de creación de nuevas organizaciones políticas, aparecieron distintos movimientos guerrilleros que se fueron consolidando y expandiendo. A la violencia que estos grupos generaron, se sumó posteriormente la proveniente del narcotráfico y de los grupos paramilitares que se crearon para combatir la guerrilla.

La situación de violencia y descontento generalizados que se presentaba llevó a la conclusión de que las instituciones existentes no permitían resolver los problemas del país. De allí que, en 1990, se decidió convocar una Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de lograr un nuevo acuerdo político fundamental que permitiera consolidar la paz y la estabilidad institucional. La Asamblea fue citada en el marco de distintos diálogos de paz adelantados con organizaciones guerrilleras, con el propósito de lograr que todas ellas se incorporaran al proceso constituyente. Sin embargo, los grupos guerrilleros más grandes, las FARC y el ELN, se negaron a participar en ella.

#### 4. LOS APORTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución de 1991 intentó responder a problemas que han acompañado a la Nación, incluso desde la época colonial, tales como el autoritarismo, la intolerancia religiosa, la discriminación étnica y cultural y los límites a la participación política de los ciudadanos. Para ello recogería distintos elementos propios del constitucionalismo contemporáneo. Entre las innovaciones introducidas por la Constitución es importante señalar las siguientes:

*Primero*, la determinación de que Colombia es un Estado Social Democrático de Derecho. De esta fórmula, tomada en Colombia fundamentalmente del constitucionalismo español y alemán, se deriva que el Estado colombiano debe ser respetuoso de los derechos y libertades de las personas –Estado de Derecho–; que los titulares del poder político deben ser elegidos por el pueblo y que este tiene también el derecho de decidir sobre los asuntos de trascendencia para la comunidad –Estado democrático–; y que el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones de vida dignas para todos los asociados –Estado social<sup>19</sup> .

*Segundo*, el establecimiento de un amplio catálogo de derechos fundamentales, que poseen el carácter de normas jurídicas. Ello significa que su cumplimiento puede ser exigido ante los jueces de la República, con lo cual los derechos fundamentales de las personas, consagrados en la Constitución, ya no constituyen simples propósitos o guías filosóficas que han de guiar la labor del Legislador, sino que son normas de obligatorio acatamiento por parte de las instituciones públicas e, incluso, de los particulares. Precisamente, este hecho es el que ha permitido que los derechos fundamentales de las personas hayan adquirido la potencialidad y el dinamismo que demuestran actualmente en la sociedad colombiana.

La importancia de haber definido que los derechos fundamentales contemplados en la Carta son normas jurídicas de aplicación inmediata se advierte al observar la Constitución de 1886. En ella, el Título III consagraba los derechos civiles y las garantías sociales de las personas. Sin embargo, en esa época imperaba el concepto de que los derechos constitucionales solamente regían en la medida en que lo regulara la ley, de tal manera que, por ejemplo, no se concebía que los jueces pudieran aplicar directamente la Constitución. Por esta razón, se consideró necesario que la misma Constitución ordenara, tal como lo hizo en su artículo 52, que las disposiciones del Título III fueran incluidas en el Código Civil, como título preliminar. Con ello se pretendía que, en el momento de dictar sus sentencias, los jueces tuvieran siempre en cuenta los derechos civiles y las garantías sociales contenidos en el mencionado Título III de la Constitución de 1886, como criterios de interpretación. Empero, lo cierto es que esa sección de la Constitución no dejó de ser un simple anexo declarativo del Código Civil, sin mayores consecuencias reales<sup>20</sup>. Prueba de ello es que el derecho de petición, contemplado en el artículo 45 de la Constitución de 1886, no tuvo mayores desarrollos durante la vigencia de esa Constitución. Esta situación contrasta con lo ocurrido luego de entrar en vigencia la Constitución de 1991, cuando la posibilidad de acudir a la justicia para exigir el cumplimiento de los derechos constitucionales ha conducido a que el derecho de petición sea uno de los más reclamados ante los jueces, por vía de la acción de tutela.

19 Sobre el significado del Estado Social Democrático de Derecho, fórmula a la cual se hace usualmente mención como Estado Social o Estado Social de Derecho, ver, entre otros, a Requejo: 1994, cap. 8; y Benda: 1996.

20 Sobre este artículo y sobre los debates de la época ver Sanín: 1971, 103 y ss.; y Samper: 1951, T. I, 108-110.

*Tercero*, la creación de una serie de instituciones e instrumentos procesales destinados a velar por la vigencia y protección de los derechos de las personas. Es así como se da vida a instituciones como la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, y a mecanismos judiciales como la acción de tutela, las acciones populares y las acciones de cumplimiento.

Ciertamente, la existencia de esas instituciones y de las acciones judiciales ha sido fundamental para garantizar que los derechos de las personas tengan vigencia real y no se conviertan en simples normas de papel, como lo hacía temer la tradición jurídica colombiana. Es por eso que en los estudios y encuestas sobre la Constitución se señala siempre entre las instituciones más apreciadas por los colombianos a la acción de tutela. Al respecto, basta con señalar que para diciembre de 2007 se habían tramitado ya más de 1'800.000 acciones de tutela en el país. Esta cifra permite apreciar la confianza que genera en los colombianos esta figura, como fórmula ágil y confiable de acceder a la justicia, un resultado muy positivo para un sistema político que intenta generar credibilidad en sus instituciones<sup>21</sup>.

*Cuarto*, la determinación de que los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ostentan un rango equivalente a las normas constitucionales.

Con base en distintos artículos de la Constitución<sup>22</sup>, la Corte Constitucional ha reconocido que los tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario constituyen un parámetro de análisis dentro de los juicios de constitucionalidad. Para ello desarrolló la figura del bloque de constitucionalidad. De acuerdo con esta figura, la Constitución no se agota en su mismo texto, sino que existen otras normas, no incluidas dentro de ella, que forman parte de la misma. Con este desarrollo, la Corte Constitucional rompió con la jurisprudencia que había sido sostida durante muchos años por la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que la violación de las normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos por parte de una ley nacional no constituía un motivo para declarar la inconstitucionalidad de la ley, por cuanto el juicio de constitucionalidad se limitaba simplemente a comparar las normas legales bajo examen con el texto de la Constitución.

21 En las evaluaciones sobre la Constitución siempre se ha resaltado la importancia de la acción de tutela. Así, en el informe preparado por el diario El Colombiano, de Medellín, el día 30 de junio de 1996, con motivo de los 5 años de vigencia de la Carta, se destacó el papel desempeñado por la tutela en la protección de los derechos de las personas. Luego, en el diario El Tiempo del día 4 de julio de 2001, en un informe preparado con ocasión de los diez años de la Constitución, se señalaba que un 85% de los colombianos consideraba que la tutela era una acción que funcionaba bien y, por lo tanto, se aseguraba que esta acción era la figura reina de la Constitución de 1991. Distintos análisis sobre la labor de la Corte Constitucional y la acción de tutela se encuentran en el libro en el libro de VVAA titulado *Jurisdicción constitucional en Colombia. La Corte Constitucional 1992-2000. Realidades y perspectivas*: 2001.

22 Se trata de los artículos 53, inciso 4, 93, 94 y 214, inciso 2.

Como consecuencia de lo anterior, durante este lapso se ha advertido que, en sus sentencias, los tribunales –fundamentalmente la Corte Constitucional– hacen cada vez más uso de los tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Igualmente, se ha reconocido una fuerza especial a los pronunciamientos expedidos por los organismos de los sistemas interamericano y universal de derechos humanos. Todo este desarrollo apunta hacia un mayor compromiso del Estado colombiano en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos<sup>23</sup>.

*Quinto*, la determinación de que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. Este reconocimiento ha conducido, entre otras cosas, a otorgarle espacios propios de representación política a las comunidades indígenas y negras; a admitir la existencia de una jurisdicción especial indígena; a garantizar que los territorios indígenas sean gobernados por las autoridades indígenas tradicionales; y a establecer que los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable, y que en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales ubicados en territorios indígenas se deberá contar con la participación de los representantes de las comunidades<sup>24</sup>.

El reconocimiento de que Colombia es un Estado pluriétnico y pluricultural ha sido de la mayor importancia. Es innegable que a partir de las normas constitucionales, de sus leyes reglamentarias y de la jurisprudencia constitucional se ha logrado incluir en el sistema político a sectores sociales que hasta entonces habían permanecido al margen de él<sup>25</sup>. Ello ha permitido, por ejemplo, que la cuestión indígena haya dejado de ser considerada como un mero problema de orden público, tal como ocurría en el pasado, para pasar a constituir un reto interesante en la construcción de la comunidad política<sup>26</sup>. Con ello se han podido eliminar o canalizar institucionalmente múltiples factores de conflicto que se tejían alrededor de la relación entre este sector social y la sociedad mayoritaria y las instituciones estatales<sup>27</sup>.

23 Más sobre este tema en Uprimny: 2001-A. Sobre la recepción de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ver Ayala: 2001, 172 y ss. Sobre el valor en Colombia de los pronunciamientos de los organismos internacionales de derechos humanos ver Jaramillo/ Castro.

24 Ver al respecto los artículos 8, 171, 176, 246, 329 y 330 de la Constitución, al igual que la Ley 649 de 2001.

25 En el campo electoral es importante resaltar que, si bien los movimientos indígenas tienen aseguradas dos bancas en el Senado de la República, en varias ocasiones han obtenido un escaño más, en franca competencia con todas las listas electorales. Este hecho, aunado a la conquista electoral de una gobernación departamental y a su presencia en asambleas departamentales, alcaldías y consejos municipales permite concluir que los movimientos indígenas se han ganado un espacio propio dentro del sistema político colombiano. Para más información y análisis sobre la actuación política y los resultados electorales de los movimientos indígenas ver Laurent: 2001 y Peñaranda: 2001.

26 Sobre la situación de los pueblos indígenas ver, entre otros, Roldán: 2000; y Sánchez: 1998.

27 En realidad, en este campo se han presentado cambios trascendentales en la sociedad colombiana. Como ejemplo basta mencionar que las reivindicaciones indígenas enarboladas

*Sexto*, la determinación de que el Estado colombiano es neutral en materia religiosa<sup>28</sup>, principio que ha conducido a la expedición de una ley estatutaria sobre la libertad religiosa e, incluso, a la firma de un convenio con distintas iglesias de denominación no católica<sup>29</sup>.

Además, con fundamento en esta decisión constitucional, la Corte Constitucional ha dictado diferentes sentencias reafirmando el carácter laico del Estado. Así, por ejemplo, en la sentencia C-350 de 1994, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 2º de la ley 1<sup>a</sup> de 1952, que ordenaba que cada año se renovara la consagración oficial de la República al Sagrado Corazón de Jesús, por cuanto ello vulneraba la igualdad de las religiones y la definición pluralista del Estado colombiano. Igualmente, en su

---

en el sur del país, a partir de 1910, bajo la dirección de Manuel Quintín Lame, fueron respondidas simplemente con la represión. El mismo Lame estuvo más de 200 veces en prisión por causa de sus luchas (Castillo: 1971, xxii). Además, hoy serían impensables las declaraciones de las personas que cometieron la masacre de la Rubiera, en las llanuras de Arauca, en 1967, en la cual fueron asesinados 16 indios cuivas, entre ellos varios niños. Sobre ellas manifestó el juez que hizo las primeras diligencias: "Encontré que tan pronto detuvimos a los acusados, estos hicieron una confesión plena de todo. Estimaban que su acto, tan repetido en ese medio, era una hazaña. Y un delincuente peligroso calla y oculta su delito, busca evadirse, y esta gente no." Y en relación con la pregunta acerca de cómo juzgaban ellos el haber asesinado a los indígenas, los colonos manifestaron en distintas declaraciones dentro del proceso: "Yo no creí que fuera malo ya que son indios. Los indios de allá claro que no son tan belicosos, a la gente no le hacen nada, pero sí matan los animales"; "Yo he oido decir que más antes don Tomás Jara dizque mandaba matar a los indios. Por eso ese día yo maté a esos indios porque sabía que el gobierno no los reclamaba ni hacían pagar el crimen que se cometía"; "Yo no sabía que eso era malo, que lo castigaban a uno, pues en caso contrario no lo hubiera hecho." Los textos fueron extractados del expediente penal por Castro Caycedo, quien los publicó en su crónica titulada *La Rubiera*, incluida en su libro *Colombia amarga*.

28 Esta definición es de gran importancia, si se atiende a la historia del país. En el siglo XIX muchos países latinoamericanos procedieron a separar la Iglesia del Estado. Colombia, a pesar de haberlo hecho en un primer momento, se apartó posteriormente de esta tendencia y, en la Constitución de 1886, determinó, en su artículo 38, que "La Religión Católica, Apostólica, Romana es la de la Nación; los Poderes Públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social [...]" Si bien esta norma fue derogada en la reforma constitucional de 1936, la Iglesia Católica continuó teniendo un tratamiento privilegiado, a través del concordato. Para obtener una visión histórica sobre el debate ideológico en el siglo XIX en Latinoamérica y, por lo tanto, sobre el papel de la Iglesia en la sociedad y la política, ver Romero: 2001. Sobre este mismo punto, pero en Colombia, ver la recopilación de escritos de Jaramillo Uribe: 1977 y 1982. Sobre el papel de la Iglesia Católica en la política colombiana ver, entre otros, a La Rosa: 2000; Abel: 1987; y Krummwiede: 1980.

29 La ley es la 133 de 1994. Su examen previo de constitucionalidad fue realizado por la Corte Constitucional, en su sentencia C-088 de 1994. El convenio al que se hace referencia es el "Convenio de derecho público interno entre el Estado colombiano y algunas entidades religiosas cristianas no católicas", promulgado mediante el decreto 354 de 1998.

sentencia T-352 de 1997, la Corte determinó que la Dirección de Impuestos debía tratar en igualdad de condiciones a todas las iglesias y que, por lo tanto, no debía exigirle a una iglesia una declaración de ingresos y patrimonios, puesto que la Iglesia Católica no tenía la obligación de presentarla. De la misma manera, en su sentencia T-568 de 1998, la Corte estableció que el aplazamiento de la prestación del servicio militar obligatorio debía operar en forma igual para todos los estudiantes de los centros de formación religiosa, independientemente de la religión que profesen.

*Séptimo*, el propósito de abrir el espacio político a nuevos partidos y movimientos, para ponerle fin al monopolio que han ejercido los partidos Liberal y Conservador sobre la vida política del país. Para ello se introdujo el tarjetón electoral, con el fin de garantizar la transparencia y la igualdad de oportunidades en los procesos electorales; se determinó que los senadores serían elegidos en una circunscripción nacional, con lo cual se brindó oportunidades de acceso a esta cámara legislativa a grupos distintos a los liberales y conservadores; se establecieron normas laxas para la creación y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y para la presentación de candidatos a las elecciones; se aseguró a determinados grupos sociales y políticos una representación mínima en el Congreso, etc.<sup>30</sup>.

La normatividad relacionada con el sistema electoral y el sistema de partidos generó muchos problemas, dado que propició la desintegración de los partidos Liberal y Conservador y la proliferación de partidos y movimientos políticos. Es así como para el año de 2002 se llegó a contar hasta con ochenta y cinco partidos y movimientos políticos. Esta situación debilitó al Congreso y generó problemas de gobernabilidad. Por esta razón, en el año 2003 se aprobó una reforma constitucional de la política que introdujo amplias modificaciones en el sistema electoral y en el régimen de partidos, con el propósito de fortalecer los partidos políticos (Jaramillo: 2005, 87 y ss.). Como resultado de la reforma, para julio de 2006, el número de partidos con personería jurídica se había reducido a doce, cifra a la cual se añadían otros cuatro partidos de las minorías étnicas.

Con todo, es innegable que a partir de la Constitución de 1991 se ha logrado abrirle espacios políticos a grupos distintos a los partidos Liberal y Conservador, tal como lo confirma el surgimiento del Polo Democrático Independiente<sup>31</sup>.

30 Ver al respecto los artículos 108, 109, 111, 171, 176 y 258 de la Constitución y las Leyes 130 de 1994 y 649 de 2001.

31 Por eso, se puede observar un crecimiento en el número efectivo de partidos con representación en el Congreso de la República. En el periodo comprendido entre 1978 y 1990 este número osciló de la siguiente forma: 1978: 2.01; 1982: 2.04; 1986: 2.18; y 1990: 2.22. Luego, en 1991, fue de 2.54; en 1994: 2..33; en 1998: 2.49 y en 2002: 3.03. Al comparar el número efectivo de partidos en los períodos 1978-1990 y 1991-2002 se advierte fácilmente que el país ha abandonado el bipartidismo puro que lo distingüía, situación que se intensificó aún más en 2006. Importa aclarar que el número efectivo de partidos se calcula con base en la fórmula diseñada por Laakso/ Taagepera: 1979. La manera en que se obtuvieron estos datos es explicada en el texto de Jaramillo: 2005.

*Octavo*, la consagración de distintos mecanismos de participación popular, en consonancia con el principio de la soberanía popular, tales como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (C.P., art. 103). De esta manera, se ha intentado extender la democracia más allá de los estrechos límites trazados por la democracia representativa, de manera tal que los ciudadanos obtengan mayores posibilidades de participar en las decisiones que afectan la vida colectiva<sup>32</sup>.

*Noveno*, el establecimiento de un control judicial sobre la actividad de los congresistas, a través de la introducción de la figura de la pérdida de investidura y de la sustitución de la inmunidad parlamentaria por un fuero de juzgamiento de los congresistas ante la Corte Suprema de Justicia. Este control judicial sobre los políticos se ha convertido en un sustituto del control que debían ejercer los ciudadanos sobre aquellos, dada la carencia de elementos institucionales y culturales que favorezcan procesos de rendición de cuentas –o accountability–, en los cuales los ciudadanos puedan observar, juzgar y determinar si sancionan políticamente a sus representantes por la actividad desarrollada.

Los dos mecanismos han resultado muy eficaces. Es así como, hasta abril de 2003, el Consejo de Estado había decretado la pérdida de investidura para cuarenta y dos congresistas<sup>33</sup>. Por su parte, la determinación de que los delitos de los congresistas deben ser juzgados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha facilitado el juzgamiento de los parlamentarios. Buena prueba de ello es el denominado proceso 8.000, mediante el cual fueron condenados distintos congresistas por sus relaciones con el narcotráfico, y el llamado proceso de la parapolítica, a través del cual se procesa actualmente a un amplio número de parlamentarios por acusaciones sobre nexos con los grupos paramilitares<sup>34</sup>.

32 Con todo, debe advertirse que la experiencia con los mecanismos de participación ciudadana no ha arrojado hasta ahora resultados muy positivos, en lo que se refiere a la participación de las personas en los eventos. Así, por ejemplo, todos los procesos de revocatoria del mandato de alcaldes celebrados hasta el año 2004 (cinco en 1996; tres en 1999; tres en 2000 y cuatro en 2003) fracasaron porque no se alcanzó el número de votos necesario para que la decisión tuviera valor. También fracasó el referendo de 2003, en razón de que solamente una de las quince preguntas planteadas logró obtener la participación mínima exigida para que la decisión adoptada tuviera valor.

33 La figura de la pérdida de investidura ha generado muchas reticencias y observaciones por parte del Congreso de la República, el cual trató de limitar sus alcances en varias ocasiones. Así lo hizo en las leyes 5<sup>a</sup> de 1992, 144 de 1994 y 200 de 1996, en apartes que fueron declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional, en sus sentencias C-319 de 1994, C-247 de 1995 y C-037 de 1996, respectivamente. Más sobre este mecanismo y las controversias que ha generado en: Cepeda Ulloa: 2005; Chinchilla: 1995; y Rojas: 1995.

34 De acuerdo con el diario *El Tiempo* del 7 de noviembre de 2007, para esa fecha estaban vinculados al proceso de la *parapolítica* cuarenta y cuatro congresistas: dieciséis de ellos están presos, dieciocho tienen investigación preliminar y diez han sido llamados a indagatoria. Para más información sobre este asunto ver el trabajo de López y sus escritos publicados en la sección Documentos de la revista *Semana.com* ([www.semana.com](http://www.semana.com)). Igualmente,

*Décimo*, la imposición de estrictos límites a la figura de los estados de excepción, con lo cual se puso fin al hábito inveterado de gobernar con facultades propias de los estados de emergencia, con todas las consecuencias que ello acarreaba en relación con los derechos y las libertades de los ciudadanos y con la asunción de poderes excepcionales por parte del Ejecutivo<sup>35</sup>.

Con el fin de ejercer un mejor control sobre los estados de excepción, en la Constitución se establecieron tres tipos de estado de excepción, a saber: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica. Adicionalmente, la Carta dispuso una serie de limitaciones sobre los distintos estados. Así, en el caso de los estados de guerra exterior y de conmoción interior se determinó que durante su vigencia no podían suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales, y que en ellos regirían todas las reglas del derecho internacional humanitario. Igualmente, al estado de conmoción interior se le fijó un límite temporal, al establecerse que no podrá regir por un término mayor de 270 días. Finalmente, para los tres estados se estableció que el Gobierno debía enviar a la Corte Constitucional todos los decretos que dictara en uso de las facultades extraordinarias, para el control de constitucionalidad respectivo<sup>36</sup>.

Precisamente, a partir del control que ejerce sobre los decretos dictados en el marco de los estados de emergencia, la Corte Constitucional dispuso, en la sentencia C-004 de 1992, que ella también estaba autorizada para juzgar la constitucionalidad de los decretos que declaran los estados de excepción.<sup>37</sup> Con base en esta facultad, la Corte

---

ver el informe especial sobre *Paramilitares y políticos*, publicado por la Fundación Nuevo Arco Iris: 2007. En el editorial de esta revista se afirma: "La investigación constató que la expansión paramilitar llegó a 223 municipios y allí se fortalecieron nuevos grupos que eligieron un tercio del Congreso en el 2002, conquistaron más de 250 alcaldías en el 2003 y ampliaron su representación en el 2006."

- 35 En su discurso de instalación de la Constituyente, en 1991, el presidente Gaviria advertía sobre los graves problemas que representaba el abuso de la figura del estado de sitio: "Frecuentemente he manifestado mi descontento con la situación actual. Tenemos el peor de los mundos: un Estado de Sitio que desprestigia nuestra democracia por su carácter permanente y por su afinidad nominal con los régimes de ley marcial, pero, al mismo tiempo, un Estado de Sitio que ha perdido su fuerza coercitiva, su capacidad de intimidación, su efectividad para restablecer el orden público." Ver Sáchica/ Vidal: 1991, T. I, p. 279. Sobre este punto ver también a Gallón: 1979; y a García Villegas: 2001.
- 36 Los estados de excepción fueron reglamentados mediante la ley 137 de 1994, sobre la cual efectuó la Corte Constitucional la revisión previa de constitucionalidad mediante la sentencia C-179 de 1994.
- 37 Esta decisión ha generado distintas polémicas, la más fuerte de ellas con ocasión de la declaración de estado de conmoción interior efectuada mediante el decreto 1837 del 2002. Por eso, en la sentencia C-802 del 2002, la Corte se ocupó ampliamente con este tema, para reafirmar su atribución para juzgar materialmente sobre las declaraciones de estados de excepción. Para el debate sobre este tema son de interés los artículos de Cifuentes: 1996; y Piquero: 2000.

ha declarado la inconstitucionalidad de varios decretos legislativos que declaran el estado de excepción. Así ocurrió con la sentencia C-300 de 1994, donde se determinó la inconstitucionalidad del decreto 874 de 1994, que declaraba el estado de conmoción interior; con la sentencia C-466 de 1995, que estableció la inconstitucionalidad del decreto 1370 de 1995, que declaraba también el estado de conmoción interior; y con la sentencia C-122 de 1997, que determinó la inconstitucionalidad del decreto 080 de 1997, que declaró el estado de emergencia económica y social<sup>38</sup>.

*Undécimo*, el reconocimiento de la necesidad de tomar medidas que conduzcan a lograr la igualdad efectiva de derechos para las mujeres. Este propósito ha conducido a la expedición de distintas leyes en favor de las mujeres, tal como ha ocurrido con las leyes 82 de 1993, dirigida a prestar un apoyo especial a las mujeres cabeza de familia; 258 de 1996, que establece una serie de condiciones para la enajenación de la vivienda familiar, con lo cual se pretende proteger el patrimonio de la familia, en favor de la mujer y los hijos; 294 de 1996, luego reformada por la 575 de 2000, orientada a prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar; 581 de 2000, más conocida como ley de cuotas, dirigida garantizarle a las mujeres una representación mínima en los niveles decisarios de las instituciones del Estado; 750 de 2000, por medio de la cual se expiden normas en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario para las mujeres cabeza de familia; 731 de 2002, que contempla una serie de normas para favorecer a las mujeres del campo; y 764 de 2002, con el fin de establecer sueldos para las madres comunitarias que dependen del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar<sup>39</sup>.

## 5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DEL CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO

Ahora bien, es importante precisar que si bien la Constitución de 1991 introdujo importantes innovaciones en el derecho constitucional colombiano, al mismo tiempo ella se fundamentó en distintas características constitucionales que han distinguido a Colombia a lo largo de su historia y que la diferencian de muchos países latinoamerica-

38 También es importante tener en cuenta que en la sentencia C-122 de 1999 la Corte determinó la constitucionalidad del decreto 2330 de 1998, que declaró el estado de emergencia económica y social, pero le fijó un amplio número de restricciones. Luego, en la sentencia C-327 de 2003, dispuso que era inconstitucional la prórroga del estado de conmoción interior que había sido ordenada a través del decreto 425 de 2003. En total, hasta mediados del año 2003, la Corte se había pronunciado en once ocasiones acerca de decretos legislativos que declaraban el estado de excepción.

39 Con anterioridad se había dictado la ley 54 de 1990, que define las uniones maritales de hecho y el régimen patrimonial de los compañeros permanentes. Además, a partir de 1991 se han aprobado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (aprobada mediante la ley 248 de 1995) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (aprobada mediante la ley 800 de 2003).

nos. Se trata de elementos que favorecen positivamente la construcción de ese Estado Social Democrático de Derecho con el que se comprometió el país al dictar la Constitución de 1991. Entre ellos se puede mencionar:

*Primero*, la independencia del poder judicial. En Colombia, desde hace décadas, el poder judicial ha demostrado un grado considerable de independencia frente a los demás poderes, característica que se ha reafirmado durante la vigencia de la Constitución de 1991. La mejor prueba de ello la han dado las corporaciones judiciales encargadas de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, es decir, la Corte Suprema de Justicia, hasta 1991, y la Corte Constitucional, desde 1991 en adelante (Cepeda, J.M.: 2005).

La independencia demostrada por la Corte Suprema de Justicia condujo a los gobiernos de Mariano Ospina Pérez y Gustavo Rojas Pinilla a dictar los decretos 3159 de 1949 y 1762 de 1956, respectivamente, con el ánimo de controlar esta corporación judicial (Sanín: 1971, pp. 112 y ss.). Luego, la Corte Suprema de Justicia demostró su autonomía al declarar la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, en 1977 y 1979. Finalmente, han sido muchas las sentencias de la Corte Constitucional en las que esta institución ha demostrado su disposición para controlar los actos de las Ramas Ejecutiva y Legislativa. Ilustrativas sobre ello son las providencias en las que la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de decretos que declaran los estados de conmoción interior y de emergencia económica<sup>40</sup>; las que contienen órdenes para los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo en materia de construcción de centros carcelarios o de atención a la población desplazada<sup>41</sup>; y las que determinaron la inconstitucionalidad de la ley 684 de 2001, “por la cual se expedan normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones” y del llamado Estatuto Antiterrorista, una reforma constitucional que tenía por propósito combatir el terrorismo<sup>42</sup>.

*Segundo*, el principio de que los titulares del poder político surgen de las *elecciones*. La historia del país exhibe una extensa tradición electoral, que ha permitido consolidar tanto la noción de que las elecciones son el mecanismo adecuado para decidir la pugna por el poder político, como una cultura política de la actividad electoral. Todo ello, a pesar de que durante algunas épocas de la historia colombiana se utilizó de manera recurrente el fraude electoral, que en distintos períodos no existió competencia partidaria, bien porque el partido de oposición no acudía a las elecciones, o bien como consecuencia del acuerdo del Frente Nacional, y de que la abstención y el recurso a las

---

40 Ver al respecto el punto décimo del apartado anterior.

41 Sentencias T-153 de 1998 y T-025 de 2004, respectivamente. Esta última ha sido complementada con un gran número de autos destinados a lograr que se hagan efectivos los derechos de las personas desplazadas.

42 Sentencias C-251 de 2002 y C-816 de 2004, respectivamente.

armas en la lucha por el poder han tenido una importante presencia en la vida política nacional (Jaramillo/ Franco: 1993; Posada: 2005).

*Tercero*, en concordancia con lo anterior, la subordinación de las fuerzas militares a los gobiernos civiles, surgidos de las urnas. Si se observa desde la perspectiva comparada latinoamericana, la historia colombiana apenas evidencia golpes militares y, en los casos en los que se han producido, los gobiernos castrenses han sido de corta duración. Incluso durante las épocas de autoritarismo militar en Latinoamérica, que se dieron después de la Gran Depresión de finales de la década de los veinte y a partir de los años sesenta, Colombia conservó su tradición de gobiernos civiles. Esta tradición se ha preservado, a pesar de las especiales condiciones de violencia y terror que ha vivido el país durante los últimos veinticinco años y de las diferencias que se han suscitado entre los mandos militares y el Poder Ejecutivo.

Los dos puntos anteriores permiten destacar la fortaleza de las instituciones democrático-liberales en el país<sup>43</sup>. Su firmeza se hace más evidente cuando se compara la situación colombiana con la de los países vecinos. Como es conocido, durante décadas Colombia ha afrontado una situación de violencia exacerbada y de alto nivel de desprestigio de la clase política por causa de la corrupción. Al mismo tiempo, hace pocos años experimentó una profunda crisis económica, considerada por algunos como la peor de la historia. A pesar de ello, no se ha presentado un quebrantamiento de la institucionalidad democrático-liberal. Diferente ha sido el caso de Perú, Venezuela y Ecuador, países en los que se han producido rompimientos institucionales como consecuencia de las serias crisis que han atravesado, crisis que, sin embargo, no parecen ser tan severas ni reunir tantos elementos como las padecidas por Colombia.

Finalmente, otro punto que es necesario rescatar de la historia política colombiana es la existencia de la *libertad de prensa*. En la misma Constitución de 1886, y a pesar de los esfuerzos de Rafael Nuñez para que se establecieran normas más drásticas al respecto (Tascón: 1953, 170-171), se contempló simplemente que, en tiempos de paz, la prensa sería libre, “pero responsable, con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública.”<sup>44</sup> Si bien la norma podría haber dado lugar a alguna intervención en la prensa, lo cierto es que, con contadas excepciones, el Estado colombiano –tanto durante la vigencia de la Constitución de 1886, como en la de 1991– ha garantizado un amplio marco de libertad a la prensa<sup>45</sup>.

43 Lo que no impide compartir las críticas que se le han formulado a la democracia colombiana, la cual ha sido caracterizada como una “democracia restringida” y una “democracia oligárquica o aristocrática.”

44 Con todo, en el artículo transitorio k) se dispuso que “Mientras no se expida la ley de imprenta, el Gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de la prensa”, norma que, efectivamente, fue utilizada para restringir la libertad de prensa hasta que se dictó la ley 51 de 1898. Cfr. Tascón: 1953, 171, 188 y 195. Para las críticas sobre este artículo transitorio, ver Samper: 1951, T. II, 515-517.

45 Ver sobre este punto a Melo: 2005. Allí el autor (p. 77), luego de hacer un recuento de las normas sobre prensa en Colombia, concluye que “en la historia del país han sido ocasionales

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda alguna, la Constitución de 1991 ha producido importantísimas transformaciones en el país, en la medida en que, entre otras cosas, puso el aseguramiento de los derechos y las libertades de las personas como el propósito central de la actividad del Estado, incluyó distintos sectores de la población dentro de la sociedad política y procuró expandir el campo de aplicación del ideal democrático.

Sin embargo, también es cierto que muchas de las esperanzas depositadas en la Constitución se han visto defraudadas<sup>46</sup>. Así, por ejemplo, en su momento, se concibió que la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de la nueva Constitución crearía las condiciones necesarias para asegurar la paz en Colombia<sup>47</sup>. De esta manera, se afirmó que la Constitución constituiría un nuevo pacto social entre los colombianos, a través del cual se forjaría un nuevo país<sup>48</sup>.

Empero, para todos es evidente que la paz no se ha obtenido y que, incluso, el conflicto armado en Colombia se ha degradado cada vez más, con todas sus repercusiones negativas sobre los derechos de las personas. Ejemplos de ello son el carácter de catástrofe humanitaria que ha asumido el desplazamiento forzado de personas en el país y las aterradoras revelaciones que han surgido a partir de los procesos penales que se adelantan contra miembros de los grupos paramilitares. De esta manera, el país continúa sumergido en la violencia política, una condición que también ha distinguido su historia política y constitucional.

Al mismo tiempo, Colombia continúa siendo un país profundamente inequitativo en la distribución de la riqueza. En un estudio del Banco Mundial, de 2003, se indica que

---

y no muy vigorosos los intentos estatales de censurar y limitar la libertad en el ejercicio del periodismo mediante procedimientos legales. Así haya algunos aspectos debatibles en el ordenamiento legal y en la interpretación judicial de las normas, lo cierto es que la prensa se mueve en un ambiente bastante estable y consolidado de independencia frente al Estado.” También es importante registrar que Colombia no ha contado con las llamadas “leyes de desacato”, normas dirigidas a sancionar a las personas y periodistas que se expresen en forma ofensiva o crítica acerca de un funcionario público. De esta manera, Colombia también se ha alejado de la tendencia latinoamericana en este sentido, pues, para el año 2000, diecisiete países de la región poseían normas de este tipo, tal como lo señala el *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, contenido en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000.

- 46 El artículo de Uprimny: 2001, diserta sobre las causas de las promesas incumplidas de la Constitución de 1991.
- 47 Ver sobre este punto los distintos documentos relacionados con la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, compilados en: Sáchica/ Vidal: 1991. También Villarraga: 2000.
- 48 Ver, por ejemplo, Dugas: 1993. También a Uribe, M.T.: 2002, 193, quien afirma que a la Constitución se le asignó incluso un “carácter definitivamente fundacional.”

Colombia es el tercer país con mayor desigualdad en América Latina, luego de Brasil y Guatemala<sup>49</sup>.

De la misma manera, no se han observado cambios significativos en la participación política, bien sea en el campo de las elecciones de gobernantes y representantes o en el de los mecanismos de la democracia participativa<sup>50</sup>. Igualmente, la crisis desatada a partir del proceso de la parapolítica ha hecho evidente la necesidad de una nueva reforma política constitucional para impedir que los partidos sean infiltrados por los grupos armados ilegales o por el narcotráfico. Esa reforma también se ve necesaria desde la perspectiva de los problemas advertidos con la aplicación de la reforma política de 2003, de la escasa credibilidad que generan el Congreso y los partidos políticos, etc.

También es claro que la Constitución tuvo distintos problemas en su diseño. Así ocurrió con todo el régimen electoral y de partidos, como ya se indicó. Igualmente, la Constitución no estableció en relación con la Fuerza Pública las disposiciones necesarias para adaptarla a la nueva fórmula de Estado, razón por la cual fue la Corte Constitucional la que tuvo que emprender esa tarea a través de sus sentencias<sup>51</sup>. De la misma manera, parece imprescindible reflexionar acerca de la conveniencia de reformar algunas instituciones contempladas en la Constitución, al igual que introducir enmiendas que permitan asegurar de manera clara un núcleo esencial de los derechos sociales y económicos de las personas.

Pero, a pesar de todo lo anterior, es indudable que la Constitución de 1991 constituye un hito político-jurídico fundamental en la historia constitucional de Colombia, en el propósito de dejar atrás problemas que han aquejado al país desde su misma creación. Y si bien todas las transformaciones introducidas por la Constitución no han sido suficientes para obtener la paz, es claro que ellas sí constituyen un requisito indispensable para poder alcanzarla.

49 Cfr. Ferranti/ Perry/ Ferreira/ Walton: 2004. El resumen del texto en español, así como el texto completo en inglés, se pueden encontrar en el portal electrónico del Banco Mundial.

50 Las esperanzas cifradas en la Constitución otorgaban un papel protagónico en la construcción del nuevo país a la democracia participativa. En ella se depositaron realmente muchas ilusiones, llegando algunos incluso a pensar que haría innecesaria la democracia representativa. Sin embargo, los resultados en este campo han sido muy magros. Por una parte, la recurrente abstención electoral no ha disminuido, a pesar de que se pensaba que ese debía ser el resultado natural de la mayor credibilidad de las instituciones y del mayor interés ciudadano en la participación política. Por otra parte, como se señaló atrás, los mecanismos de participación popular no han sido particularmente exitosos hasta el momento. Además, a pesar de las ilusiones y esfuerzos emprendidos, la movilización social y el desarrollo de un sistema de veeduría de la sociedad sobre el Estado no se han cristalizado. Un análisis muy interesante sobre las frustradas expectativas en la democracia participativa se encuentra en el artículo de Uribe, M.T.: 2000.

51 Así ocurrió, por ejemplo, con el tema de la obediencia debida (sentencia C-578 de 1995), con el fuero penal militar (sentencia C-387 de 1997) y con la ley para la defensa y seguridad nacionales (Sentencia C-251 de 2002). Sobre este tema ver el escrito de Gallón: 2001.

Por eso, es necesario proteger las conquistas obtenidas. Esa defensa debe operar en forma permanente en contra de los planteamientos de aquellos que quisieran que se diera marcha atrás a las innovaciones introducidas por la Constitución, en la medida en que la acusan de ser responsable de las muchas desgracias que aquejan al país<sup>52</sup>. Pero, igualmente, tendría que aplicarse para el caso de que se llegara a una negociación política con los grupos guerrilleros y se acordara con ellos hacer una reforma a la Constitución. Para esa situación habría que preguntarse si tiene sentido poner a disposición toda la Constitución o si sería más adecuado restringir el debate constitucional a unos puntos específicos, con el fin de facilitar la reincisión política de los grupos guerrilleros y de asegurar las reformas sociales que sean necesarias para allanar el camino a la paz.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abel, Christopher, *Política, Iglesia y partidos políticos en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- Acción Católica española, *Colección de encíclicas y cartas pontificias*, Buenos Aires, Editorial Poblet, 2<sup>a</sup>, 1946.

52 El crítico más radical de la Constitución de 1991 ha sido el ex Ministro Fernando Londoño Hoyos. En un artículo aparecido en el año 2001 señaló que la fórmula del Estado Social de Derecho constituía "uno de los elementos claves de nuestras presentes desventuras." Y luego concluía: "Nuestra Carta ha sido pieza fundamental para fortalecer la subversión, para multiplicar la corrupción, para desordenar e inflar el paquidermo estatal, para neutralizar los poderes públicos y finalmente, como en algunas pinceladas he querido explicar, para construir la más grande fábrica de miseria que pudiera concebirse, diría parodiando la obra de Mendoza, Montaner y Vargas Llosa. Cuando alguien decida hacer algo serio para rescatar a Colombia del abismo al que ha sido arrojada, no podrá soslayar el ineludible desafío de romper en mil pedazos ese traje de arlequín que costureros tan ineptos tejieron en las deplorables jornadas del primer semestre de 1991, año sin gracia y para siempre de triste recordación." Otro crítico muy fuerte de la Constitución ha sido el ex Magistrado Vallejo, si bien él reconoce que era necesario actualizar la Constitución de 1886 y que el nuevo ordenamiento ofrece aciertos puntuales. En un artículo escrito con ocasión de los diez años de la Constitución aseveró: "La Constitución no sólo no ha afianzado la paz ni profundizado la democracia participativa, que fueron los propósitos con que se la alentó, sino que ha generado nuevos traumatismos en el discurrir de nuestra sociedad [...] En suma, es muy discutible que la Constitución haya hecho de la nuestra una democracia más representativa y transparente, en la que el poder fluya de la entraña popular y penetre las estructuras del Estado de modo que éstas respondan más adecuadamente a las demandas comunitarias. Además, los resultados de la Constitución se traducen en un crecimiento excesivo de los entes públicos y, por lo tanto, de la burocracia estatal, pero no en un Estado más eficiente." Y como colofón manifiesta: "La Constitución de 1991 contiene elementos susceptibles de hacer del nuestro un país ingobernable. Esa ingobernabilidad se manifiesta a ojos vistos." (Vallejo: 2001, 13, 23 y 29).

- Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- Alegría, Ciro, *El Mundo es Ancho y Ajeno*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- Arguedas, Alcides, *Pueblo enfermo*, La Paz, Edit. Gisbert, 3<sup>a</sup>. Ed., 1975.
- Arguedas, José María, *Los Ríos Profundos*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1998.
- Arguedas, José María, *Todas las Sangres*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1982.
- Ayala Corao, Carlos, artículo *Recepción de la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos por la jurisprudencia constitucional*, en VVAA, *Jurisdicción constitucional en Colombia. La Corte Constitucional 1992-2000. Realidades y perspectivas*, 2001, Bogotá, Corte Constitucional/ Consejo Superior de la Judicatura/ Fundación Konrad Adenauer, 2001, pp. 117-192.
- Beard, Charles/ Beard, Mary, *A Basic History of the United States*, Garden City, N.Y., Garden City Books, 1952.
- Benda, Ernesto, artículo *El Estado Social de Derecho*, en Benda, Ernesto et al., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública/Marcial Pons, 1996, pp. 487-560.
- Bolívar, Simón, *Doctrina del Libertador*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 3<sup>a</sup>. Ed, 1985.
- Castillo, Gonzalo, *Introducción a Quintín Lame*, Manuel, *En defensa de mi raza*, Bogotá, Ed. La Rosca, 1971.
- Castro Caycedo, Germán, crónica *La Rubiera*, en Castro Caicedo, Germán, *Colombia amarga*, Bogotá, Círculo de Lectores, s.f.
- Cepeda, José Manuel, artículo *La defensa judicial de la Constitución*, en: Cepeda Ulloa, Fernando (ed.) 2005, pp. 145-211.
- Cepeda Ulloa, Fernando (ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá, Editorial Ariel / BID, 2005.
- Cepeda Ulloa, Fernando, artículo *La pérdida de investidura de los congresistas*, en Cepeda Ulloa, Fernando (ed.), 2005, pp. 489-519.
- Chinchilla, Túlio, *Comentarios al Título VI de la Constitución*. Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 1995.
- Cifuentes, Eduardo, artículo *Los estados de excepción en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: control del abuso de la discrecionalidad*, en Combellás, Ricardo, *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*. Caracas, Fundación Konrad Adenauer et al., vol. II, 1996, pp. 975-1000.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Washington, volumen III, 2000, pp. 38-58.
- Dugas, John, artículo *La Constitución Política de 1991: ¿Un pacto político viable?*, en Dugas, John (comp.), *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1993, pp. 15-40.
- Ferranti, David de/ Perry, Guillermo/ Ferreira, Francisco H.G./ Walton, Michael, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Bogotá, Editorial Alfaomega colombiana, 2004.
- Fundación Nuevo Arco Iris, *Informe especial sobre Paramilitares y políticos*, revista Arca nos N° 13, Bogotá, 2007 ([www.nuevoarcoiris.org.co/local/Arca\\_En\\_.pdf.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/local/Arca_En_.pdf.pdf)).

- Gallón Gustavo, *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*. Bogotá, Editorial América Latina, 1979.
- Gallón, Gustavo, artículo *Fuerza pública y Constitución de 1991*, en VVAA, *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/ILSA, 2001, pp. 243-270.
- García Calderón, Francisco *Las democracias latinas de América. La creación de un continente*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1979.
- García Villegas, Mauricio, artículo *Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*, en Santos, Boaventura de Sousa/ García Villegas, Mauricio, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Colciencias et al., 2001, pp. 317-370.
- Favre, Henri, *El indigenismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Gómez, Laureano, *Interrogantes sobre el progreso colombiano*, Bogotá, Editorial Minerva, Bogotá, s.f.
- González Prada, Manuel, *Horas de lucha*, Lima, Ediciones PEISA, 1989.
- Hebe, Clementi, *La abolición de la esclavitud en América Latina*, Buenos Aires, Editorial La Pleyade, 1974.
- Icaza, Jorge, *Huasipungo*, Madrid, Editorial Cátedra, 1994.
- Jaramillo Uribe, Jaime, *La personalidad histórica de Colombia y otros ensayos*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1977.
- Jaramillo Uribe, Jaime, *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, Bogotá, Editorial Temis, 1982.
- Jaramillo, Juan Fernando, artículo *Colombia: El difícil camino de la renovación política*, en VVAA, *Sistemas electorales andinos*, Bogotá, Parlamento Andino, 2005, pp. 43-106.
- Jaramillo, Juan Fernando/ Castro, Luis Manuel, artículo *La ejecución interna de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos. El caso colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/ Ministerio de Relaciones Exteriores, en prensa.
- Jaramillo, Juan / Franco, Beatriz: artículo *Colombia*, en Nohlen, Dieter (coord.), *Encyclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, pp. 135ss.
- Jardin, André, *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1885*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Jiménez López, Miguel, artículo "Primera Conferencia", en VVAA, *Los problemas de la raza en Colombia*, Bogotá, El Espectador, 1920, pp. 43-78.
- Krummwiede, Heinrich, *Politik und katholische Kirche im gesellschaftlichen Modernisierungsprozess: Tradition und Entwicklung in Kolumbien*, Hamburgo, Hoffman und Campe, 1980.
- Laakso, M./Taagepera, T., artículo *Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe*, en Comparative Political Studies 12, N°1, 1979, pp. 3-27.
- La Rosa, Michael, *De la derecha la izquierda. La Iglesia Católica en la Colombia contemporánea*, Bogotá, Editorial Planeta, 2000.
- Laurent, Virginia, *Pueblos indígenas y espacios políticos en Colombia. Motivaciones, campos de acción e impactos (1990-1998)*, Bogotá, Ministerio de Cultura, 2001.

- Londoño Hoyos, Fernando, artículo "La economía en la Constitución de 1991", en *Revista Javeriana*, N° 678, tomo 137, Universidad Javeriana, Bogotá, 2001, pp. 639-648.
- López, Claudia, artículo "Mapas electorales 1998-2002: Votación congresistas en regiones con presunta influencia paramilitar (Departamentos de Córdoba, Sucre, Magdalena, Antioquia, Santander, Cesar, Bolívar, Boyacá)", en documentos de la revista Semana ([www.semana.com](http://www.semana.com)).
- López de Mesa; Luis, *De cómo se ha formado la nación colombiana*, Bogotá, Editorial Bedout, 1970.
- Lynch, John, *Hispanoamérica 1750-1850. Ensayos sobre la sociedad y el Estado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1985.
- Manigat, Leslie, *Introduction*, en Manigat, Leslie (coord.), *Tableau des partis politiques en Amérique du Sud*, París, Librairie Armand Colin, Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1969.
- Mariategui, José Carlos, *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1979.
- Matteucci, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Madrid, Editorial Trotta, 1998.
- Melo, Jorge Orlando, artículo *La libertad de prensa*, en: Cepeda Ulloa, Fernando (ed.) 2005, pp. 67-85.
- Meyer, Jean, *La Cristiada*, Ciudad de México, Siglo XXI editores, 3 tomos, 19<sup>a</sup>. Edición, 2001.
- Molina, Gerardo, *Las ideas liberales en Colombia 1849-1914*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1970.
- Ots Capdequi, José María, *España en América. Las instituciones coloniales*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2<sup>a</sup> edición, 1952.
- Peñaranda, Ricardo, artículo *Los nuevos ciudadanos: las organizaciones indígenas en el sistema político colombiano*, en Gutiérrez, Francisco (comp.), *Degrado o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Editorial Norma, 2001, pp. 131-181.
- Pérez, Joseph, *Historia de España*, Barcelona, Editorial Crítica, 1999.
- Piquero, Felipe, artículo *Control de constitucionalidad y responsabilidad política. El manejo del orden público en el caso colombiano*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer y CIEDLA, 2000, pp. 333-353.
- Posada Carbó, Eduardo, *La tradición electoral*, en Cepeda Ulloa, Fernando (ed.) 2005, pp. 47-65.
- Requejo Coll, Ferrero, *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*, Barcelona, Editorial Ariel, 1994.
- Rojas, Danilo, artículo "La jurisprudencia sobre pérdida de la investidura de congresistas", en *Pensamiento Jurídico* No. 2, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1995, pp. 169-177.
- Roldán, Roque, *Pueblos indígenas y leyes en Colombia. Aproximación crítica al estudio de su pasado y su presente*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000.

- Romero, José Luis, *Situaciones e ideologías en América Latina*, Medellín, Universidad de Antioquia, 2001.
- Sáchica, Luis Carlos/ Vidal Perdomo, Jaime, *La Constituyente de 1991. Compilación y análisis histórico-jurídico de sus antecedentes y primeras decisiones*. Bogotá, Cámara de Comercio, tomo I, 1991.
- Samper, José María, *Derecho público interno de Colombia*, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951.
- Sánchez, Esther, *Justicia y pueblos indígenas de Colombia. La tutela como medio para la construcción de entendimiento intercultural*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- Sánchez Agesta, Luis, *El pensamiento político del despotismo ilustrado*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1953.
- Sanín Greiffenstein, Jaime, *La defensa judicial de la Constitución*, Bogotá, Editorial Temis, 1971.
- Sarmiento, Domingo Faustino, *Facundo, civilización y barbarie*, México, D.F., Editorial Porrúa, 1998.
- Sarmiento, Domingo Faustino, *Conflictos y armonía de las razas en América*, Buenos Aires, Universidad Nacional de la Matanza, 2001.
- Scorza, Manuel, *Redoble por Rancas*, Lima, Ediciones PEISA, 2002.
- Sierra, Justo, *Méjico social y político. Evolución Política del pueblo mexicano*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1977.
- Simón, A., *Posiciones de la Santa Sede*, en Scholl, S. (dir.), *Historia del movimiento obrero cristiano*, Barcelona, Editorial Estela, 1964.
- Tascón, Túlio Enrique, *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Edit. Minerva, 1953.
- Uprimny, Leopoldo, artículo "Capitalismo calvinista o romanticismo semiescolástico de los próceres de la independencia colombiana", en revista *Universitas* Nos. 3-6, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Uprimny, Rodrigo, artículo *El bloque de constitucionalidad en Colombia*, en *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional*. Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Tomo 1, 2001, pp. 97-154.
- Uprimny, Rodrigo, artículo "Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnóstico y perspectivas", en VVAA, *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/ILSA, 2001, pp. 55-72.
- Uribe, María Teresa, "Las promesas incumplidas de la democracia participativa", en VVAA, *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/ILSA, 2001, pp. 191-208.
- Uribe Uribe, Rafael, *De cómo el liberalismo colombiano no es pecado*, Bogotá, Editorial Planeta, 1994.
- Vallenilla Lanz, Laureano, *Cesarismo democrático y otros textos*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1999.
- Vallejo Mejía, Jesús, artículo "Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1991", en VVAA, *La Constitución por construir. Balance de una década de cambio institucional*,

- Bogotá, Universidad del Rosario/Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política, 2001, pp. 13-29.
- Vasconcelos, José, *La raza cósmica*, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 1982.
- Villarraga, Álvaro, *Los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en los procesos de paz 1999-2000*, Bogotá, Dirección General para la Reinserción, 2000.
- Zea, Leopoldo, *Prólogo*, en *Pensamiento positivista latinoamericano*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1980, pp. IX-LII.