

Las instituciones representativas y el trámite de formación de las leyes en el constitucionalismo del siglo XIX en Colombia

Representative institutions and the process of formation of the laws in the nineteenth century Constitutionalism in Colombia

*Andrea Celemín Caicedo**

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2016

Fecha de aceptación: 13 de junio de 2016

RESUMEN

En Colombia, el trámite de formación de la ley y el funcionamiento de las instituciones representativas fueron cercanos al ideario del radicalismo democrático. Sin embargo, ese radicalismo fue mutando hacia posturas más mesuradas que pronto concluyeron con la des-radicalización de estos aspectos institucionales. Des-radicalización que pervive en sus principales rasgos, en la actual Constitución Política de Colombia.

Palabras clave: instituciones representativas, trámite de formación de la ley, radicalismo democrático, historia constitucional colombiana.

ABSTRACT

In Colombia, the legislative process and the functioning of representative institutions were close to the democratic radicalism ideology. However, that radicalism was mutating into most measured structures, which at the end conclude in a stable performance of representative institution. This stabilization will be recognized in the current Colombian Constitution.

Key Words: representative institutions, law's formation process, democratic radicalism, Colombian constitutional history.

* Doctora en Derecho de la Universidad de los Andes. Abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora de Legislación y Políticas Públicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes. Correo electrónico: ya.celemin24@uniandes.edu.co.

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones que caracterizaron el constitucionalismo colombiano durante el siglo XIX han sido estudiadas en variadas oportunidades desde hace muchos años. Pareciera que no es mucho, ni muy original, lo que aún se puede decir acerca de los textos constitucionales de este periodo histórico. Estos análisis, que se encuadran más claramente en la perspectiva de la dogmática constitucional que en la de la historia del derecho, no han mostrado conclusiones unívocas en relación con la vocación de los documentos constitucionales de esta época.

La identificación de los diversos estudios producidos en relación con las Constituciones del siglo XIX permite su clasificación en dos corrientes de pensamiento opuestas. Una primera corriente que se puede calificar como clásica, (que es claramente identificable en las obras de José María Samper², Diego Uribe Vargas³, o Carlos Restrepo Piedrahita⁴) realiza una agrupación de los textos constitucionales que rigieron el país durante el siglo XIX de forma cronológica y más bien exegetica. En estas obras se describe este movimiento constitucional de forma optimista y romántica. Ellas se centran en el destacamento de las “bondades” de las constituciones de esta época. Igualmente, identifican la voluminosa historia constitucional colombiana del siglo XIX como el producto de las tensiones existentes en el tránsito del periodo colonial al periodo independentista y a la consolidación de la República. Es decir, entienden estas constituciones como una respuesta neutral a las disputas propias de este periodo histórico.

De otro lado se encuentran posturas críticas (como las identificables en las obras de Hernando Valencia Villa⁵ o de Alfonso López Michelsen⁶) en las que se conciben las transformaciones constitucionales como campos de batalla en los que se utiliza la Constitución como mecanismo para evitar las transformaciones sociales, para desactivar los movimientos sociales o para sortear crisis institucionales.

Pero sean estos estudios de corte tradicional o crítico, lo cierto es que hay semejanzas bien relevantes en la construcción de una serie de tópicos, a partir de los cuales se han contrastado los textos constitucionales del siglo XIX desde estas corrientes. Estas semejanzas son: (i) la tipificación de cada Constitución en el debate relacionado con el régimen político (centralista o federalista) que iba a adoptar el naciente Estado, (ii) la determinación del carácter más o menos confe-

2 Samper, José María. *Derecho Público Interno de Colombia*. Bogotá, Biblioteca del Banco Popular, 1974.

3 Uribe Vargas, Diego. *Las Constituciones de Colombia*. Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1985.

4 Restrepo Piedrahita, Carlos. *Momentos constitucionales de Colombia*. Bogotá, Banco Cafetero. Fondo Cultural Cafetero, 1991.

5 Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla: Una crítica al Constitucionalismo Colombiano*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, CEREC., 1987.

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

sional del Estado de acuerdo con cada texto constitucional, y, (iii) la descripción del papel determinante de figuras históricas tales como Antonio Nariño, Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander, Manuel Murillo Toro, etc., en la configuración de los documentos constitucionales referidos.

Estos tópicos han sido abordados con la pretensión de describir de forma integral las distintas constituciones que se promulgaron durante este periodo histórico, para hacerlas hablar de acuerdo con el enfoque o de tipo romántico o de tipo crítico⁷.

Sin embargo, esta tendencia orientada a realizar descripciones y análisis holísticos en relación con el contenido de los documentos constitucionales del siglo XIX ha ocasionado el que se pierdan en este nivel de generalidad y complejidad algunos detalles significativos del proceso de formación de las instituciones jurídicas colombianas.

Como una reacción a esta tendencia, este trabajo tiene la pretensión de re-observar el movimiento constitucional del siglo XIX pero no de una forma integral u omni-comprehensiva tal y como se ha venido haciendo por estos dos enfoques.

La pretensión de este trabajo es más bien la de focalizar el análisis de una institución en el transcurso de las constituciones del siglo XIX. Esa institución es la rama legislativa y lo concerniente al trámite de formación de las leyes en el país. A partir de esta observación, la investigación sostiene que en esta especificidad es posible brindar nuevas pistas del movimiento constitucional colombiano durante este periodo histórico.

Está lectura focalizada permite sostener que el tratamiento de las instituciones representativas en Colombia fue cercano al ideario del radicalismo democrático en los inicios de nuestro Constitucionalismo. Sin embargo, ese radicalismo fue mutando hacia posturas más mesuradas que se enfrascaron en debates ideológicos acerca de la estructura y conformación del legislativo, sus relaciones con el órgano ejecutivo y la pérdida del rol protagónico del pueblo en el trámite de formación de la ley. Estos debates, concluyeron con una pronta des-radicalización del proceso de tramitación de las leyes en el país. Des-radicalización que ha tenido altos niveles de inmunidad al cambio constitucional, e inclusive pervive en la actual Constitución Política de Colombia.

Para sustentar esta tesis, el documento se dividirá en cuatro partes. En la primera y la segunda parte se establece la importancia del análisis, así como las características de las primeras constituciones provinciales. Igualmente, se efectúa una conceptualización de lo que se entiende por radicalismo democrático.

7 Es usual en estos textos, especialmente en aquellos calificados como románticos, la exposición de la totalidad de normas de estas constituciones, con un énfasis especial en las normas relacionadas con el régimen político que debía adoptarse.

Este análisis da paso a la tercera parte del trabajo. En ella se exponen las normas sobre formación de las leyes consagradas en las constituciones expedidas a partir de 1821, con la pretensión de identificar como en cada una de ellas se fue descartando el radicalismo original y se fue transformando el proceso de formación de las leyes en un trámite más moderado. En este sentido, se sostendrá que a pesar de los variados cambios planteados por cada una de las constituciones que se sucedieron en el siglo XIX, lo relacionado con el proceso de formación de la ley y el funcionamiento de las instituciones representativas se fue convirtiendo en un factor de estabilización institucional, con algunas discusiones ideológicas en relación con las relaciones entre la rama ejecutiva y legislativa.

En la última parte, se hará un corto análisis acerca de cómo este proceso de desradicalización en el proceso de formación de las leyes ha supervivido incluso hasta hacerse reconocible en muchos de sus trazos en la actual Constitución, que a pesar de su reconocimiento como una carta política con la pretensión de renovar las instituciones políticas colombianas, parece calcada en múltiples aspectos, de las Constituciones del siglo XIX, pero no en sus versiones más radicales sino en aquellas más conservadoras.

Finalmente resulta necesario plantear en esta introducción algunas cuestiones metodológicas en relación con la elaboración de este trabajo. En primer término, es preciso señalar que para la realización de esta investigación se tomaron prestadas -de forma muy modesta-, algunas de las premisas metodológicas de un campo del saber autónomo pero muy relacionado con la disciplina jurídica como lo es el de la historia. Así, esta investigación puso una atención especial al uso de fuentes primarias diferentes a las fuentes normativas consagradas en los textos constitucionales para sustentar la tesis planteada.

Para cumplir con este propósito se realizó una pequeña investigación en el Archivo General de la Nación y en las Bibliotecas del Congreso de la República y la Universidad de los Andes, con el fin de encontrar normas de segundo nivel que también dieran cuenta del proceso de formación de las leyes en el país y de hallar documentos epistolares que explicaran la forma como se llevó el proceso de estabilización de la formación de las leyes desde el siglo XIX hasta nuestros días.

Una segunda precisión que vale la pena realizar tiene que ver con las cuestiones que por razones de espacio no pudieron incluirse en este documento. En primer término, hubiera sido deseable realizar una contextualización detallada de los hitos constitucionales utilizados en este documento para verificar el proceso de formación de las leyes durante el siglo XIX.

Sin embargo, se considera que esta contextualización ya está lo suficientemente detallada por la historia constitucional colombiana. Lo anterior implica que el

lector no encontrará una descripción de las constituciones analizadas y/o de sus principales características. En segundo lugar, el análisis se realizará tomando en consideración la transformación ocurrida en el proceso de formación de la ley y no los hitos constitucionales tal y como clásicamente han sido abordados por la doctrina constitucional (Gran Colombia, Nueva Granada, Confederación Granadina, Estados Unidos de Colombia y República de Colombia). Así, en el análisis se traerán a colación las normas de estas constituciones, lo que implica el que pueda quedar por fuera del estudio, algunas de las Constituciones del siglo XIX que no presenten cambios significativos en este proceso estabilización de la formación de las Leyes.

1. LA IMPORTANCIA DE ANALIZAR LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES DE 1810 A 1815

El constitucionalismo colombiano no ha definido de forma inequívoca el momento exacto de la fundación de la vida republicana del país, ni tampoco ha determinado cuál o cuáles de los múltiples documentos que se expidieron a comienzos del siglo XIX debe ser catalogado como “la declaración”, o el punto de apoyo a partir del cual se identifican los presupuestos políticos, filosóficos e institucionales que marcaron el proceso de independencia nacional⁸.

Sin embargo, a pesar de las diferencias espaciales y temporales que tuvieron las primeras declaraciones de independencia, cierto es que, a partir del año de 1810 existen un conjunto de manifestaciones que de forma tímida o de manera más audaz concibieron la independencia de la corona española como una empresa política de plazo inmediato. Empresa que debía ser adelantada en todo el territorio de lo que para la fecha constituía el Virreinato de la Nueva Granada.

Una vez declarada la necesidad de independencia, se decidió por parte de las élites que lideraban el proceso, que la organización política que reemplazaría el dominio colonial sería la de un régimen federal. Esta decisión pretendía emular la fórmula que tan buenos resultados había traído a los Estados Unidos de América. Sobre el particular comentaba Samper:

“Al llamamiento hecho por la Junta Suprema de Gobierno establecida en Santa Fe de Bogotá, con el fin de que se eligiesen los diputados para componer un Cuerpo Constituyente de Cundinamarca y las demás provincias del Reino,

8 José María Samper sitúa el origen del movimiento independentista en Cartagena, con la promulgación del acta de Cartagena del 22 de mayo de 1810. Por su parte, Valencia Villa identifica este momento en 1810 en la ciudad de Socorro con la expedición del acta revolucionaria. A su turno, la historiografía tradicional ha hecho referencia al acta de declaración de independencia de Santa Fe del 20 de julio de 1810, como el documento a partir del cual se fundamenta el movimiento de independencia de Colombia.

habían contestado de diverso modo los gobiernos locales y los pueblos; y tan marcado fue el espíritu federalista en el país, que dondequiera se mostraban las provincias celosas de su autonomía, desconocida hasta el año de 1810.”⁹

El paso siguiente en el proceso independentista fue la adopción de documentos constitucionales por parte de las provincias que constituían el territorio. Estas constituciones han sido consideradas como el germen que dio origen al constitucionalismo colombiano, y en algunos casos han sido estudiadas desde el campo jurídico.

Estos estudios se han centrado en la identificación de las principales pulsaciones que, a partir de los distintos títulos que conformaban las nacientes constituciones daban luces acerca del ideario político y filosófico presente en este periodo histórico. Así se han identificado las Constituciones de Socorro del 15 de agosto de 1810¹⁰, Cundinamarca de 1811 y 1812, la Constitución de Tunja de 1811, la Constitución de Antioquia de 1812 y 1815, la Constitución de Cartagena de 1812, la Constitución de Mariquita de 1815, y las Constituciones de Neiva, Pamplona y Casanare de esta misma anualidad¹¹.

Sin embargo, alguna parte de la doctrina constitucional ha descartado de plano el estudio y análisis de las constituciones provinciales, por considerar que su discontinuidad histórica originada en la reconquista española acaecida entre los años de 1815 a 1819 impidió el que se realizaran los postulados consagrados en ellas. Sobre el particular Valencia Villa considera:

“Durante este sobresaltado período, hubo otras constituciones provinciales: las de Socorro, de agosto 15 de 1810; Tunja, de diciembre 9 de 1811; Antioquia, de marzo 21 de 1812, y julio 12 de 1815; Cartagena, de junio 15 de 1812; Pamplona, de mayo 22 de 1815; Mariquita, de junio 21 de 1815; y Neiva, de agosto 31 de 1815. Estas ocho cartas si bien ricas en novedades jurídicas y veleidades políticas, no merecen mención especial en un estudio como éste por dos razones: porque todas ellas siguieron el camino de los documentos originales y divergentes de 1811, y porque tuvieron muy pocos efectos prácticos, si es que tuvieron alguno, debido a las guerras de la época: la guerra constitucional, la guerra civil y

9 Samper, José María. *Derecho Público Interno de Colombia*. Bogotá, Biblioteca del Banco Popular, 1974, p.53.

10 Este texto constitucional no profundiza en el proceso de formación de las leyes, pues sólo hace una cortísima referencia al poder legislativo en su función promulgar las Leyes y al periodo de esta representación. Por este motivo no es objeto de análisis del presente documento.

11 Carlos Restrepo Piedrahita añade a este listado la Constitución de Popayán. Sobre el particular señala: “Las compilaciones y trabajos que de las Constituciones de Colombia hicieron a finales del siglo XII (sic) los autores Manuel de Pombo y José Joaquín Guerra, y en años recientes Diego Uribe Vargas, no incluyeron la de Popayán, que el Colegio Constituyente y electoral de esa provincia aprobó el 17 de julio de 1814. El texto original fue descubierto en el archivo del Concejo de Buga en los años 30 del presente siglo, donde he tenido ocasión de leerla. Fue reproducido en el *Boletín histórico del Valle*, julio de 1938, entrega 49 a 55 y se extiende de la página 35 a la 60”. Restrepo Piedrahita, Carlos. Las primeras constituciones políticas de Colombia y Venezuela. Página 97. Disponible en: www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer8_04.pdf.

la guerra de la independencia. Más aún, cualquier apariencia de gobierno autónomo y con mayor razón cualquier carta constitucional provincial o nacional que proclamara la independencia de la Nueva Granada y la soberanía de los neogranadinos, desaparecieron con la violenta reconquista española”¹².

Pero este argumento utilizado por Valencia Villa para restringir el análisis de estas constituciones provinciales no resulta lo suficientemente disuasivo si se toma en consideración que la estabilidad constitucional colombiana en el siglo XIX no es una premisa característica de la época. En efecto, el promedio de vigencia de los diferentes documentos constitucionales que desde 1810 hasta 1886 definieron la institucionalidad nacional fue de 5 años aproximadamente¹³.

Las diferencias entre las constituciones nacionales y las constituciones provinciales no se encuentran necesariamente en su nivel de aplicabilidad o eficacia. No solo por el escaso lapso temporal que tuvieron la mayoría de las constituciones del siglo XIX para su desarrollo. También, y principalmente, porque sólo hasta la Constitución de 1886 se dio inicio a la formación de una burocracia capaz de soportar el funcionamiento estatal diseñado por la Carta Política¹⁴.

En este orden de ideas, sí se va a acometer el estudio de estas constituciones, resulta necesario hacerse un primer interrogante: ¿Qué tanta importancia puede tener el análisis de estos documentos constitucionales proferidos tan pomposa como atropelladamente pero muy poco conectados con las vivencias reales de la mayoría de la población de la época?

La respuesta a este interrogante ya ha sido esbozada desde la dogmática constitucional. En ese sentido, Roberto Gargarella quién realizó un estudio detallado del constitucionalismo, no solamente colombiano, sino, de toda América, para el periodo comprendido entre 1776 y 1860 ha comentado que:

“Una pregunta que afecta a toda esta investigación es la de si realmente tiene sentido tomarse en serio constituciones como las primeras que se escribieron en Latinoamérica en el siglo XIX. Ello, ante todo advirtiendo que muchos gobernantes de la época tendieron a ignorar la presencia de estos permisos y limitaciones de origen constitucional. A pesar de lo dicho, entiendo que sí merece prestarse atención a dichas iniciativas, y ello, por una diversidad

12 Valencia, Villa Hernando. *Cartas de Batalla*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986.,p. 110.

13 Este promedio corresponde a la división de este periodo temporal por las 15 cartas constitucionales nacionales, que sin incluir las constituciones provinciales rigieron, la vida política nacional desde 1821 hasta 1886. Sin embargo, algunas de estas constituciones tuvieron una vigencia cortísima (dos años) y otras una estabilidad de entre 10 a 20 años, pero de todas formas si resulta peculiar considerar la idea de que estas constituciones produjeron una mayor estabilidad institucional o fueron realizables en mayor medida en periodos temporales tan cortos.

14 Cfr. Barreto, Antonio. *Venturas y Desventuras de la Regeneración*. Bogotá, Uniandes, 2011.

de razones. En primer lugar, porque salvo casos excepcionales aun los gobernantes más autoritarios presentes en el siglo XIX fueron conscientes del enorme valor -“simbólico” al menos- que encerraba la Constitución. La frecuencia con que, en Latinoamérica se dictaron nuevas constituciones nos habla (no sólo de la fragilidad de muchas de estas iniciativas, sino también) de la importancia que se le asignaba a tales documentos para la refundación institucional en la que pretendían involucrarse muchos de los gobernantes en cuestión. En segundo lugar, las Constituciones de las que vamos a ocuparnos destacan por el modo en que definieron la estructura de la enorme mayoría de los documentos constitucionales que aún hoy siguen vigentes. En tercer lugar, aquellas discusiones y propuestas constitucionales resultan antecedentes imprescindibles para entender la evolución de la vida política de la región”¹⁵.

De acuerdo con la respuesta planteada por Gargarella estos análisis son plausibles en la medida en que ellos nos permiten entender la evolución de la estructura constitucional en la que actualmente nos enmarcamos. En este orden de ideas, es posible insinuar que la tarea de desentrañar los vericuetos de estas antiquísimas constituciones es valiosa. Especialmente sí, a partir de estos análisis es posible reconocer algunas de las características que impregnan el actual funcionamiento de nuestra organización política.

Con este objetivo, la siguiente sección analizará las constituciones provinciales pero no desde una perspectiva integral u holística como se observa en trabajos como los desarrollados por José María Samper, Diego Uribe Vargas, Carlos Restrepo Piedrahita, sino más bien con un énfasis en el funcionamiento del órgano legislativo y específicamente en la manera como estas primeras cartas constitucionales llegaron a concebir la tramitación de las leyes. Este análisis permitirá concluir que estos documentos constitucionales estuvieron fuertemente impregnados por una ideología de corte radical en la que se daba primacía al respeto de la voluntad general y se situaba al Congreso de la República como el poder supremo dentro de la estructura política colombiana.

2. DEL RADICALISMO EN LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES DE 1810 A 1821

Para comprender el sentido del constitucionalismo radical o del constitucionalismo de raíz rousseuniana, es preciso seguir a autores como Gargarella. Este autor ha puesto esta etiqueta a un constitucionalismo de tipo ideal preocupado

15 Gargarella, Roberto. *Los Fundamentos Legales de la Constitución*. España, Siglo XXI, 2005., p. 5

por la defensa y puesta en práctica de los intereses y derechos de los sectores que hicieron parte de los movimientos revolucionarios.¹⁶

Las constituciones provinciales de Colombia exhiben algunas de las características del constitucionalismo radical esbozadas por Gargarella. Estas características son: (i) la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que debían gobernarlos; (ii) la apertura de las instituciones políticas a la ciudadanía; (iii) el control de los ciudadanos a la actividad de los representantes; y por último, (iv) la supremacía del Congreso en la estructura constitucional, por la cercanía de este órgano al pueblo¹⁷.

Enseguida se va a analizar más detenidamente la manera como estas constituciones provinciales recogieron algunas de estas características del constitucionalismo radical en Colombia.

2.1 La participación del pueblo en el trámite de formación de la ley

Las constituciones provinciales establecieron mecanismos de participación directa del “pueblo” en la tramitación de las leyes. A pesar que la totalidad de las constituciones provinciales tenían serias restricciones para que “el pueblo” pudiera integrar o hacer parte del cuerpo legislativo, ya que sólo un exclusivo número de ciudadanos podía acceder a estas dignidades¹⁸, era común en todas ellas, la exaltación de la idea de participación popular en las actividades realizadas por el Congreso. En este sentido, el “defecto” de limitación en la capacidad para obtener la representación fue prontamente subsanado en estos documentos constitucionales, por medio de la utilización de una serie de recursos en los que se facilitó la intervención de los ciudadanos en el trámite legislativo.

Estos mecanismos no se observan como uniformes. Ellos iban desde la autorización para que el pueblo contara con iniciativa legislativa, tal y como lo preveían las Constituciones de Tunja de 1812 y de Antioquia de 1812, hasta permisiones más moderadas, en las que se permitía la injerencia del “pueblo” pero no con iniciativa legislativa, sino en la tramitación de las iniciativas presentadas por los miembros del Congreso. En estas versiones más moderadas, se establecía la salvedad de que

16 Cfr. Gargarella, Roberto. *Los Fundamentos Legales de la Constitución*. España, Siglo XXI, 2005.

17 Gargarella, Roberto. Ob, cit., p. 42.

18 Característico de estas constituciones provinciales eran las múltiples restricciones para acceder a estos cargos. Estas restricciones eran: (i) en el sexo (eran cargos exclusivos para los hombres, (ii) en la edad (desde los 22 hasta los 25 años), (iii) en la imposición de condiciones para evitar que personas con alguna discapacidad o con algún tipo de indignidad ocuparan estos cargos. La Constitución de Mariquita de 1815 era todavía más restrictiva al establecer la necesidad de los miembros del cuerpo legislativo tuvieran propiedades o bienes. (art. 14).

las opiniones dadas por los miembros del “pueblo” que se integraran al proceso de formación de la ley, debían ser puestas por escrito y sobre todo, ser respetuosas o pertinentes. Así lo hacía exigible por ejemplo, las Constituciones de Cundinamarca de 1811, y las de Cartagena y Mariquita de 1815.

Ahora bien, estas constituciones provinciales no fueron muy claras en determinar la manera como esta intervención popular podía materializarse. Y este vacío se nota si se toma en consideración que una similitud bien importante en ellas tiene que ver con el diseño propuesto para la formulación de las leyes. En efecto, en términos generales estas constituciones establecían el siguiente esquema para el proceso de expedición de la ley:

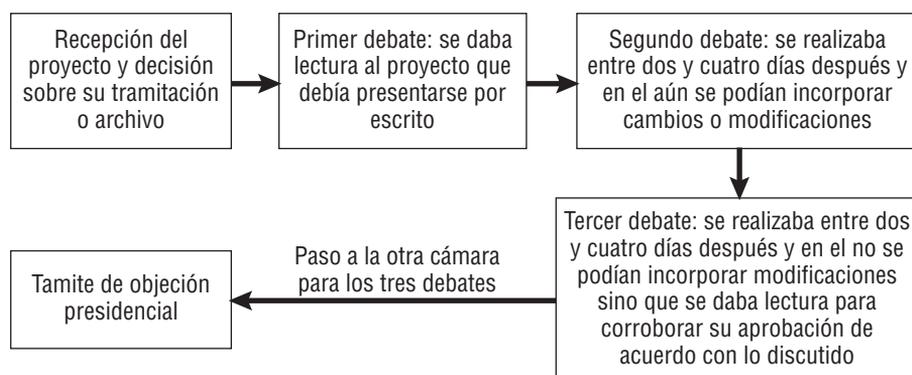


Gráfico 1: Proceso de formación de la ley en las constituciones provinciales

El anterior esquema representa las características similares en el proceso de tramitación de las leyes de las constituciones provinciales. Sin embargo, existían algunas distinciones en este trámite general. Por ejemplo, la Constitución de Cundinamarca preveía la necesidad de nombrar un orador en favor y otro en contra de la iniciativa para defenderla o rechazarla. Igualmente, la de Tunja era explícita en señalar que cada uno de estos debates debía ser surtido por las dos cámaras que componían el Congreso. En los esquemas unicamerales como los previstos por la Constituciones de Cundinamarca o de Cartagena, la tramitación de las leyes exigía una división artificial de la cámara, a efectos de resolver si el proyecto se tramitaba o no y de acometer su revisión¹⁹.

Sin embargo, las normas sobre tramitación de las leyes no eran muy explícitas en determinar cómo podía hacerse efectiva la prerrogativa reconocida en favor de los

19 Gargarella en su obra pone énfasis en la incorporación de estructuras unicamerales del órgano legislativo como una característica del constitucionalismo radical que buscaba evitar el fraccionamiento de la autoridad legislativa. Aunque las constituciones provinciales no fueron unánimes en la adopción de esta estructura, si existió este rasgo distintivo en algunas de ellas.

ciudadanos para intervenir en el trámite legislativo, ya que ellas no determinaban un espacio o momento para recibir o discutir las propuestas provenientes de quienes no conformaban el poder delegado. Tampoco señalaban la forma como estas propuestas en caso de ser recibidas podrían tomarse en consideración.

Pero aunque materialmente este diseño institucional no detallaba la forma como podrían practicarse estos mecanismo de participación popular, en estas constituciones provinciales se tenían previstas otra clase de instrumentos para acercar el órgano legislativo al control popular.

2.2 La apertura del órgano legislativo a un mayor número de ciudadanos

El radicalismo democrático como tipo ideal combatía a toda costa la concentración del poder. Por ello, además de la división de poderes entre distintos órganos con funciones autónomas resultaba necesaria la rotación de los ciudadanos en los cargos públicos y especialmente en los órganos de representación. Así lo comenta Gargarella:

“La principal propuesta de los radicales, en ese respecto, fue la de favorecer el compromiso político de la ciudadanía, abriendo a ella las instituciones públicas. Este objetivo requería, por un lado, habilitar a una mayor cantidad de gente a intervenir en los asuntos públicos; y por otro, brindar incentivos y oportunidades para participar en ellos. Tales posibilidades, como sabemos, resultaban extrañas dentro del contexto de regímenes fundamentalmente elitistas y excluyentes.”²⁰

Si bien en las constituciones provinciales no se planteaba la posibilidad para la mayoría de la población de llegar a hacer parte del Congreso, en tanto que se exigían requisitos limitantes para aquellos que no pertenecieran a las élites, en ellas si se estipularon incentivos para la rotación en los cargos. De esta manera, dentro del pequeño número de habitantes del territorio que tenían la capacidad para acceder al órgano de representación, debería existir una rotación permanente. Rotación que buscaba evitar la concentración de estos cargos en unas pocas personas.

De acuerdo con estas premisas resulta valioso analizar algunas de las normas de las constituciones provinciales para establecer la forma como se plantearon estos incentivos. En cuanto a la conformación del órgano legislativo es identificable en la totalidad de las constituciones provinciales una cláusula a partir de la cual se establecía la obligación de renovar anualmente el 50% de los miembros de la o las

20 Gargarella, R., ob., cit., p. 34.

cámaras. En este orden de ideas, cada legislador tenía un periodo de representación no mayor a los dos años, en los que legislaba en su primer año con legisladores antiguos y en su segundo año con legisladores nuevos.

Esta compleja fórmula no solamente tenía como consecuencia la incorporación de un mayor número de personas en la integración del Congreso, sino que adicionalmente tenía una incidencia directa en el proceso de formación de la Ley. En efecto, en relación con la formación de la ley se establecía en estas constituciones que una iniciativa negada por una legislatura no podía volver a tramitarse o discutirse nuevamente sino hasta que el proceso de renovación de la cámara hubiera ocurrido. Así, una vez dada esta renovación y con cámaras recompuestas en la mitad de sus miembros resultaba plausible poner en consideración de nuevo la iniciativa legislativa rechazada en su tramitación.

Pero además de la obligatoriedad en la renovación de las cámaras, algunas de la Constituciones provinciales incluyeron disposiciones en materia de inhabilidades para pertenecer al Congreso. Así, las Constituciones de Cundinamarca y la Constitución de Cartagena determinaban la imposibilidad para que parientes hasta el tercer grado civil de consanguinidad y el segundo de afinidad, así como los ascendientes y descendientes en línea recta, pertenecieran durante el mismo periodo, al cuerpo legislativo.

Estas constituciones establecieron otras inhabilidades e incompatibilidades relacionadas con la concentración de poder en manos de unos pocos. Por ello las constituciones de Cundinamarca, de Tunja o de Antioquía determinaban una incompatibilidad para ejercer otro cargo en cualquiera de las restantes ramas del poder público, so pena de ser juzgados por esta clase de conductas. Tal y como se verá más adelante, en desarrollos posteriores, la rigidez de estas prohibiciones fue cediendo terreno²¹.

2.3 El control de los ciudadanos a las instituciones representativas

Otra de las características de este constitucionalismo radical estribó en la necesidad de sujetar la representación ostentada por el órgano legislativo, al control del poder constituyente. Gargarella condensa esta característica como “la posibilidad de controlar a los representados de un modo estricto”²². Estos controles se defen-

21 Una última incompatibilidad dirigida a evitar la concentración en el ejercicio de la representación se encuentra en la prohibición de hacerse reelegir por más de dos veces (art. 42 título IV de la Constitución de Cundinamarca de 1812, y 27 título VI de la Constitución de Cartagena).

22 Gargarella, Roberto., ob. cit., p. 22

dían como una forma de vigilar si las decisiones tomadas por el poder delegado eran cooptadas por los intereses particulares de los representantes.

De lo que se trataba era de propiciar los espacios para que las acciones desarrolladas al interior de las cámaras fueran supervisadas directamente por la comunidad, al seguir al pie de la letra las previsiones de Rosseau²³ y otros teóricos de los sistemas democráticos. Es por ello, que por ejemplo en la Constitución de Cundinamarca de 1811 se observan disposiciones del siguiente tenor:

“Art. 9. Una vez admitida la moción, las discusiones se harán a puerta abierta, con libre acceso del pueblo; y cualquiera discusión que no se haya hecho de este modo, será nula, de ningún valor ni efecto”.

Nótese que lo drástico de la sanción ante el incumplimiento del requisito muestra una explícita la desconfianza del “pueblo” hacía sus representantes mediante la consideración de esta clase de vigilancia como un requisito *sine qua non* para la validez de la ley proferida al interior del Congreso.

Pero esta cláusula, aunque generalizada en las constituciones de la época, no se encontraba prevista de forma tan radical en todos los casos. Por este motivo, las constituciones provinciales de Tunja, Antioquia, Mariquita y Cartagena contemplaron la posibilidad de realizar algún tipo de excepciones a esta especie de participación del pueblo en la tramitación de las leyes, en aquellos casos en los que el asunto objeto de trámite mereciera ser tratado con sigilo. Aun así, se imponían condicionamientos a estas limitaciones. La Constitución de Tunja por ejemplo exigía la toma de esta clase de limitación a la publicidad de las sesiones por parte de la tercera parte de los miembros de la Cámara.

2.4 La supremacía del órgano legislativo en la estructura del Estado

Un último rasgo distintivo del radicalismo de las constituciones provinciales tiene que ver con el papel preponderante del Congreso dentro de la estructura estatal. Este rasgo ha sido caracterizado por Gargarella de la siguiente manera:

23 Señala Rosseau en el Contrato Social: “La soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada. Consiste en la voluntad general, y la voluntad no se representa porque, o es ella misma, o es otra; en esto no hay término medio. Luego, los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes. Son tan sólo sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula, y ni siquiera puede llamarse ley. El pueblo inglés cree ser libre, y se engaña; porque tan sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento. Después de que éstos están elegidos, ya es esclavo, ya no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos en que la posee, merece por cierto que la pierda”. Rosseau, Juan Jacobo. *El contrato Social*. Bogotá: Libros Hildalgo, 2010. p.89.

“Dentro de la tríada de poderes normalmente aceptada para el diseño de la estructura de gobierno, el Congreso era sin duda la institución que consideraban mejor capacitada para expresar el pensamiento de la mayoría: sus múltiples y diversos miembros (o al menos una buena parte de los mismos) surgían directamente de elección popular, y estaban sujetos a ser reemplazados al poco tiempo (sus mandatos eran normalmente cortos) cuando dejaran de satisfacer las exigencias de la autoridad de sus mandantes. Por ello, los radicales pusieron el centro de la nueva organización institucional en el Congreso, y procuraron que la vida política de la comunidad girara en su torno. Alentados por idénticas expectativas, los radicales quisieron preservar y cuidar su autoridad frente a las posibles intrusiones de los demás poderes. En tal sentido, desconfiaron de los arreglos institucionales que permitieran al ejecutivo y al judicial interferir sobre las decisiones tomadas por la mayoría parlamentaria. Se inclinaron entonces, por un sistema de estricta separación de poderes que no sólo prometía alejar cualquier confusión acerca de qué poder realizaba qué tareas, sino que fundamentalmente preservaba la natural superioridad del Congreso frente a las demás ramas del poder²⁴”.

Un documento de 1811 puede darnos una idea de la forma como se entendía la supremacía del legislativo en el contitucionalismo colombiano de comienzos del siglo XIX. Se trata del *Reglamento para el Ylustrisimo Senado Constitucional de Cundinamarca, residente en su Capital Santafé*. En este documento se consagran las reglas para el funcionamiento del Senado. Este documento detalla las normas y el procedimiento que debería seguirse en los juicios que se adelantaban contra los servidores que realizaban actuaciones contrarias a la Constitución. Resulta de sumo interés la parte final del reglamento en la que los redactores demandan al poder legislativo al que califican como “supremo” el que les de más tiempo para establecer los fundamentos de las normas adicionales a las de los textos constitucionales incorporados en él. Señala el reglamento:

“En la Ciudad de Santafé a 23 de Julio de 1811 el Ilustrísimo Senado dijo: que en los ratos menos ocupados que ha tenido desde el día en que dio principio a sus respectivas funciones hasta esta fecha ha ido formando un Cuerpo de reglamento en que combinando los respectivos artículos de la Constitución con las especies que sucesivamente le ha excitado la experiencia, ha procurado hacerse a un método, o sistema fijo y ordenado para desempeñar más cabalmente sus obligaciones viéndose por este mismo deseo, y por el natural enlace de las cosas en la necesidad de extender muchas veces su previsión y arreglo a puntos en que tal vez los artículos parecerán chocantes a quien no se haya visto en el caso, como su Señoría Ilustrísima, de hacer cuantas reflexiones ofrecen ellos mirados a la luz de la Constitución y de la

24 Gargarella, R., ob. cit., p. 43.

experiencia. Que por este motivo había diferido el pasar dicho Reglamento a la Sanción del Supremo Poder Legislativo hasta no formar una exposición razonada de todos y cada uno de los artículos”²⁵.

Este interesante extracto del reglamento permite destacar la posición dominante del órgano legislativo por dos razones. En primer lugar, por la mención textual que se realiza del cuerpo legislativo como poder supremo. Adicionalmente, el reglamento implícitamente parece reconocer que resulta necesaria la sanción del legislativo para la aplicación o puesta en práctica del procedimiento en él establecidos y en el que se adicionaban o aclaraban las normas definidas en la Constitución para esta clase de juicios.

Pero no solo los textos infra-constitucionales parecen sugerir la postura del legislativo en el vértice de la organización estatal. Los textos de las constituciones provinciales también le otorgan esta característica por las siguientes razones: (i) en todas las Constituciones provinciales se establecieron normas que determinaron la facultad del Congreso para reunirse por derecho propio durante las fechas determinadas en la Constitución para la realización de las sesiones ordinarias, (ii) en los textos de algunas de estas constituciones se establecía como una de las funciones del órgano legislativo la de dirimir los conflictos de competencias que se presentaran entre las distintas ramas del poder público²⁶, es decir, el Congreso era el meta-poder capaz de aclarar las competencias de los demás poderes públicos, incluidas las de sus propias cámaras; (iii) en algunos otras, se estableció como una de las funciones de una de las dos cámaras- usualmente el Senado- la de confrontar las actuaciones de los demás poderes públicos con la Constitución y la de juzgar a los miembros del aparato estatal en los casos en que llegaran a infringir la Constitución²⁷; y (vi) en todas las constituciones provinciales se consagró la posibilidad del Congreso de sancionar directamente las leyes objetadas por el

25 Este documento se encuentra en la sección: Colecciones del fondo Enrique Ortega Ricaurte, serie Congreso del Archivo General de la Nación. Agradezco la transcripción de este documento elaborada por la Paleógrafa Adriana Castañeda. Igualmente agradezco la colaboración de E.S. en la búsqueda y comprensión de este documento.

26 Constitución de Tunja de 1812 y de Antioquía de 1815. Señala esta última Constitución en su Título III art 21 lo siguiente:

Artículo 21. La Legislatura decidirá por leyes o decretos las dudas y competencias que se promuevan sobre los límites de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; cuando ocurra alguna estando disuelta la Cámara, se sustanciará el negocio legalmente, y puesto en estado de decidir, se guardará para hacerle presente a la Legislatura en la primera semana de sus sesiones; si el asunto de la competencia fuere urgente y su demora perjudica al público o a los particulares, seguirá conociendo el Poder que haya prevenido, sin que este conocimiento vulnere jamás los derechos del que cede temporalmente.

27 Sobre el particular señaló el artículo 62 de la Constitución de Cundinamarca: “Fuera del caso dicho, está obligado el Senado a tomar en consideración cualquiera queja o aviso documentado que se le dé por cualquier poder, funcionario público o ciudadano particular, de haber alguno de los tres poderes, o alguno de sus miembros, usurpado las facultades de otro u otros, o quebrantado notoriamente alguno o algunos de los artículos de esta Constitución, y en la materia procederá con la exactitud que pide su principal instituto y obligación, cual es de velar sobre el cumplimiento de esta Constitución, ser conservador de ella, e impedir que se atropellen los derechos imprescriptibles del pueblo y del ciudadano en particular.

ejecutivo aún a pesar de las salvedades expuestas por motivos de inconveniencia o inconstitucionalidad por este órgano, siempre que luego de una nueva discusión en el seno del parlamento no encontrara este órgano como fundadas las objeciones presentadas por el Presidente.

Pero de todas estas prerrogativas que permiten ubicar al Congreso en el vértice del aparato estatal hay una que merece un comentario más detallado. Se trata de la facultad consagrada en los artículos, 52 a 60 de la Constitución de Cundinamarca de 1812 y en otras de las constituciones provinciales. La Constitución de 1811 de Cundinamarca tenía previsto que en caso de que se presentara la objeción presidencial, era necesario archivar la iniciativa hasta que se produjera la renovación de la Cámara, como una forma de establecer un veto al trabajo Legislativo. Pero para el año siguiente este texto constitucional fue modificado de forma tal que se eliminaba esta posibilidad de veto presidencial y se daba un paso bien trascendental en el reconocimiento de la supremacía del órgano legislativo.

Así, a partir de la reforma se transformó totalmente el poder de objeción presidencial. Este podía ser ejercido pero al inicio y no al final del trámite legislativo. De esta manera al Presidente se le comunicaba el inicio del trámite y este tenía la facultad de enviar a un orador para establecer su postura. Si las objeciones eran consideradas plausibles se archivaría el proyecto. Pero si las cámaras no las consideraban como adecuadas se establecía el deber para el ejecutivo de sancionar la Ley aprobada.

Sin embargo, esta norma constitucional disponía que si el ejecutivo se abstenía de publicar una ley se debía considerar al Presidente como infractor de la Constitución. La consecuencia de esta clase de conductas implicaba un super-poder para el parlamento de disponer de la fuerza pública para obligar al Presidente a dejar el poder. Para este fin, se debía hacer uso del procedimiento señalado en la Constitución para que el Colegio Electoral procediera al nombramiento de un nuevo Presidente que tendría la obligación de publicar la Ley²⁸.

28 Señala la Constitución de Cundinamarca de 1812 sobre el particular:

Artículo 52. Sancionada la ley por las dos Cámaras, y nada menos que por los dos tercios de votos de cada una, se pasará al Poder Ejecutivo para su publicación y ejecución, la que deberá efectuarse dentro de tercero día, sin que el Poder Ejecutivo pueda suspenderla ni volver a objetar cosa alguna.

Artículo 53. Si el Poder Ejecutivo no verificase la publicación de la ley dentro del término prescrito en el artículo antecedente, el Senado le intimará que lo verifique dentro de otros tres días continuos perentorios, apercibiéndole que de no hacerlo le declarará infractor de la Constitución.

Artículo 54. Si pasado este término no hubiese el Poder Ejecutivo publicado la ley, el Senado le librá un segundo monitorio para que en el tiempo de otros tres días perentorios haga la publicación de la ley. Y en caso de no hacerla, comunicará oficialmente el Senado a la Representación Nacional, convocándola para la deposición del Poder infractor.

Artículo 55. En este caso, la fuerza armada estará a disposición del Senado para proteger la convocatoria y nombrar los miembros que deben suplir en el Poder Ejecutivo hasta la reunión del Colegio Electoral.

Estos artículos de las constituciones provinciales han pasado completamente desapercibidos para la historiografía tradicional Colombiana. Sin embargo, su lectura se constituye en algo así como la *prueba reina* de que la postura radical tuvo ascendencia para los gobernantes en este periodo histórico.

Por ejemplo, una revisión de las obras clásicas del constitucionalismo colombiano muestra la Constitución de Cundinamarca de 1812 como una modificación dirigida a dejar de lado el establecimiento de la monarquía constitucional como fórmula de gobierno de esta provincia y más bien encaminada a copiar las instituciones de la Constitución de Tunja.²⁹ Ya en relación con el funcionamiento del Congreso, lo que llamó la atención de la doctrina constitucional fue la transformación de un legislativo unicameral a uno bicameral³⁰.

Pero tal y como se observó, la norma comentada propuso la colocación del poder legislativo como órgano supremo dentro de la estructura estatal con la facultad de hacer obedecer inclusive por la fuerza, a cualquier Presidente que desatara sus órdenes.

La importancia de esta postura ideológica no fue simplemente marginal. Prueba de ello es la réplica que de esta clase de super-poder del órgano legislativo hicieron las constituciones provinciales de Cartagena, Mariquita o Neiva³¹. De ahí entonces se puede sustentar la preferencia por lo menos filosófica e ideológica aun cuando no pragmática, de nuestro constitucionalismo temprano, por un radicalismo comprometido con el impulso del autogobierno de los ciudadanos y con la supremacía del Congreso como órgano más cercano, y a la vez más controlado por los electores.

Artículo 56. Reunida ya la Representación Nacional, pasará la fuerza armada a la disposición de ésta hasta que estén elegidos y posesionados los miembros que nuevamente deben entrar en el ejercicio del Poder Ejecutivo.

- 29 En igual sentido se pronuncia José María Samper: “Al considerar la Constitución cundinamarquesa de 1812, saltan a los ojos numerosísimas imitaciones, así de espíritu y de forma como de lenguaje, tomadas de la Constitución que acababa de expedir la provincia de Tunja. Muchas de las disposiciones de esta fueron literalmente copiadas en aquella, y en todo el texto de la reforma se advierte una tendencia mucho más liberal y democrática, y una patente resolución de romper por completo con la tradición monárquica conservada en la primera Constitución”. En: Samper, José María. *Derecho Público Interno de Colombia*. Bogotá, Biblioteca del Banco Popular, 1974., p. 82.
- 30 Restrepo Piedrahita, Carlos. *Momentos constitucionales de Colombia*. Bogotá, Banco Cafetero. Fondo Cultural Cafetero, 1991., p. 28
- 31 La Constitución de Cartagena de 1815 también preveía la posibilidad de iniciar enjuiciamiento al Presidente por infracción de la Constitución cuando este se negara a publicar o poner en práctica una ley aprobada por el Congreso. Sin embargo, las consecuencias de esta previsión no resultaban tan extremas como las diseñadas por la Constitución de Cundinamarca. Sobre el particular ver artículo 35 título VII de la Constitución de Cartagena. Igualmente, la Constitución de Mariquita admitía la posibilidad de hacer deponer al Gobernador en el caso de que se negara a publicar una ley tramitada por la legislatura. Señala sobre el particular el artículo 4 del Título IX de esta Constitución: “Pero si a pesar de lo dicho en los artículos anteriores, el Gobernador se denegase a la publicación, la Legislatura convocará al Senado, y reunidos, le pasarán un monitorio para que dentro de otros tres días perentorios se publique; y no verificándolo, quedará depuesto el Gobernador por este hecho, y la fuerza armada estará a disposición de dicho cuerpo para sostener esta providencia”. Por último, se puede señalar la Constitución de Neiva establecía idéntica clausula en el artículo 37 de su título VIII.

3. LA DES-RADICALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS EN EL CONSTITUCIONALISMO DEL SIGLO XIX POSTERIOR A 1821

El constitucionalismo radical perdió su espacio y su momento en la historia constitucional colombiana con la reconquista española, a partir de 1815. La victoria definitiva sobre el poder colonial y la consolidación de un estado soberano e independiente se tradujo en una actitud institucional más cauta. Esta precaución se vislumbra en dos características del funcionamiento del órgano legislativo y del proceso de formulación de la ley, que se incluyen de manera recurrente - pero no progresiva- en las distintas constituciones del siglo XIX expedidas desde 1821. Estas características son: (i) La ausencia de los espacios de participación directa de la ciudadanía en la formación de la ley, que desaparecerían del tejido constitucional colombiano, y (ii) La pérdida de la supremacía del órgano Legislativo que se desdibujaría hasta permitir la central figuración del Presidente de la República.

Como se verá en seguida, estas características de des-radicalización del constitucionalismo son recurrentes pues aparecen de forma más o menos constante en los distintos textos constitucionales del periodo histórico posterior a 1821. Sin embargo, este proceso de des-radicalización del constitucionalismo colombiano no se considera como progresivo. Ello significaría que desde 1821 hasta 1886 el ideario radical se extinguió de forma uniforme hasta llegar al apogeo de un constitucionalismo de corte conservador con la expedición de la Constitución de 1886. Pero el constitucionalismo colombiano no puede comprenderse de esta forma.

Más bien, del radicalismo de las constituciones provinciales se va pasando -con mayor o menor intensidad-, a formulaciones más enfocadas en la consolidación de la institucionalidad y en la centralización del poder político y administrativo del Presidente de la República. Esta centralización del poder del presidente se refleja de manera más enfática en textos constitucionales conservadores como por ejemplo los de 1830, 1843 o 1886 o se desvanece en constituciones de tipo más liberal como la Constitución de 1821, la de 1832, o la Constitución de Rionegro de 1863. Pero nunca al punto de que este desvanecimiento se haga identificable con el ideario radical. El siguiente gráfico permite aclarar esta idea:

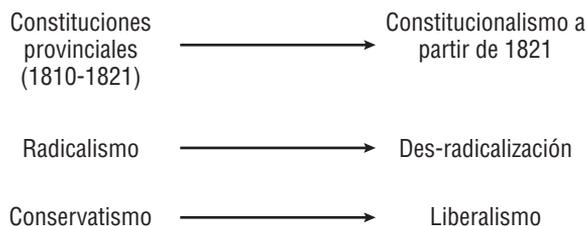


Gráfico No 2: Proceso de Des-radicalización del Constitucionalismo del siglo XIX.

Enseguida se describirá con mayor detalle cómo se dio este proceso de desradicalización en el trámite de formación de las leyes y en el funcionamiento de las instituciones representativas.

3.1 La pérdida de espacio del pueblo en el trámite de formación de la ley

La estabilización institucional en el trámite de formación de la Ley se manifestó bien temprano, con la conformación de la Gran Colombia. Este evento, como es bien sabido, se formalizó con la expedición de la carta constitucional de 1821. Así, desde esta carta constitucional desaparecen dos de las fórmulas que habían permitido a la ciudadanía su participación- aun cuando fuera de manera formal-, en el proceso de formación de la Ley. Por este motivo, ni en esta Constitución, ni en ninguna de las restantes que la sucedieron durante el siglo XIX, se vuelven a observar disposiciones para permitir la iniciativa legislativa popular o la intervención de la ciudadanía en el proceso de tramitación de la Ley.

Según Gargarella estas ideas radicales eran combatidas tanto por el constitucionalismo conservador como por el constitucionalismo liberal aunque por motivaciones distintas. Así, el constitucionalismo conservador consideraba como necesario reservar para las élites la toma de las decisiones políticas pues una exigencia de este ideario es el que: “el poder público haga “lo correcto”, definiendo “lo correcto” con independencia del criterio mayoritario.”³² De la misma manera los proyectos liberales también tomaban distancia de estos postulados del radicalismo:

“El embate liberal contra el activismo mayoritario también se hizo evidente en sus proyectos constitucionales. Ello a través de una enorme diversidad de medidas que se dirigieron en especial, pero no únicamente, a recortar los poderes de la legislatura. Los liberales no sólo pusieron un especial énfasis a limitar o eliminar el peso de las asambleas y decisiones extraparlamentarias, sino también en limitar la influencia de las mayorías sobre sus representantes. Por ello propusieron medidas tales como extender los mandatos de sus representantes, a la vez de autorizar la reelección de los mismos”³³.

El único rasgo radical que se preservó en relación con la participación de la ciudadanía en el trámite de formación de la ley tenía que ver con la publicidad en las sesiones del Congreso. Así, desde 1821 se establecieron disposiciones para facultar la presencia del público en las sesiones de cada una de las Cámaras. Sin embargo, estas normas eran más discrecionales y menos severas que las que

32 Gargarella, Roberto., op. cit., pp. 86.

33 Ibid., p. 209.

incluían la mayoría de las constituciones radicales en relación con la materia. Recuérdesse cómo en estas constituciones, el incumplimiento de este requisito de publicidad conducía a la nulidad de la Ley. Pero en las constituciones posteriores a 1821, aunque se previó la presencia del público en el proceso de formación de la ley, no se producía ninguna consecuencia si las deliberaciones no ocurrían en estas condiciones. Igualmente, el campo de discrecionalidad de las cámaras para decidir cuándo “consideren necesario” el sesionar a puerta cerrada era más amplio. Esta discrecionalidad era distinta a la que caracterizó el periodo radical en el que a pesar de que también se consagraban excepciones al principio de publicidad de las sesiones, se establecían limitaciones en la mayoría para la adopción de estas decisiones. Las nuevas normas por el contrario no establecían mayores condiciones o requisitos para que las cámaras cerraran al público su deliberación.

Ahora bien, la presencia de público en las sesiones del parlamento aunque se conservó de forma constante en los textos constitucionales de todo el siglo XIX presentó algunas dificultades en su materialización. Así se constata en la lectura de un conjunto de cartas dirigidas por miembros de la Cámara de Representantes—cómo Rafael Núñez— o del Senado al Presidente de la Unión. En estas misivas, se relatan dos acontecimientos en los que se deja entrever el peligro que representa para la inmunidad, dignidad y seguridad personal de los parlamentarios, la presencia de la barras en la deliberación legislativa. En la primera de ellas, fechada el 2 de marzo de 1848, se solicitó por parte de los Representantes a la Cámara al Presidente de la Unión, la presencia de 100 hombres de la fuerza pública para acudir a las sesiones restantes del mes, por la imposibilidad de sesionar ya que “ni la barra permite hablar, ni estamos seguros de emitir un voto con libertad”³⁴.

En la segunda de ellas, del 3 de abril de 1848, incluso se habla de un atentado contra la integridad de algunos de los miembros del Senado ocurrido en una sesión en la que este órgano estaba deliberando. Esta carta es destacable por cuanto en ella, el Presidente del Senado se dirige al Presidente de la Unión para exigir garantías que les permitieran a los miembros de este órgano, el desarrollo de la actividad legislativa. Se lee en este documento lo siguiente:

“Un atentado que parecía ya imposible en nuestro país, dados los adelantos hechos por él, en la práctica del sistema popular representativo, tuvo lugar ayer contra la majestad del Senado de la Nación del cual somos miembros. (...) Ayer señor, con ocasión del mensaje en que disteis cuenta al Senado de los nombramientos que habías hecho para Secretarios de Estado e efecto de que este cuerpo ejerciese respecto de ellos su atribución constitucional, una barra influenciada por exitaciones liberticidas, y formadas adrede como todo induce á creerlo, para obtener por la violencia la aprobación de tales nom-

34 Carta dirigida al Presidente de la Unión por Representantes a la Cámara. En: Archivo General de la Nación, Sección República Fondo Congreso Rollo 3.

bramientos, colmó de ataques y amenazas de muerte a algunos de nosotros en el acto mismo de la sesión que se celebraba. (...)

Nosotros pues, en guarda de la honra de la Nación, de la dignidad de los Estados que representamos, y de nuestra propia dignidad personal, hemos resuelto no volver al local de las sesiones, mientras no contemos allí con garantías para celebrarlas con la libertad, independencia y decoro que exige el augusto ejercicio de las funciones legislativas”³⁵.

Este tipo de manifestaciones hubiera podido conducir a prohibir la presencia del público en la deliberación del parlamento. Sin embargo, aunque en las constituciones posteriores a estos hechos una prohibición de este alcance no se verifica, si se muestra como indicativa la redacción del artículo 24 de la Constitución de 1858 en relación con la publicidad de las sesiones. Así se lee en esta norma constitucional³⁶:

“Artículo 24: En las discusiones de cada Cámara pueden tomar parte con voz, pero sin voto, los secretarios de Estado del Despacho del Poder Ejecutivo y el Procurador general. A ninguna persona que concurra como espectador le es permitido tomar la palabra, ni hacer manifestaciones de aprobación e improbación de las ideas que se emitan en las discusiones. Cualquiera que contravenga esta disposición será expulso del edificio en el que se celebran las sesiones”³⁷.

Esta norma constitucional que puede explicarse como una reacción institucional a las actitudes activas y beligerantes de las barras descritas en las cartas producidas 10 años atrás invita a un rol decididamente pasivo del público que tenga interés en hacer parte de las sesiones del legislativo. Y también es una muestra clara del proceso de des-radicalización que se dio en relación con la formulación de la ley durante el siglo XIX.

La voz ciudadana es reemplazada en el proceso de formación de la ley, por la participación de figuras de orden institucional como los Secretarios de Despacho o el Procurador que de acuerdo con esta norma podían intervenir en este trámite de manera concurrente a la de los parlamentarios, aunque sin derecho a intervenir en la decisión en relación con la aprobación o archivo de la Ley.

35 Carta dirigida al Presidente de la Unión por el Presidente y Vice-Presidente del Senado de Plenipotenciarios. En: Archivo General de la Nación, Sección República Fondo Congreso Rollo 4.

36 Vale la pena destacar que la constitución más cercana a estos hechos es la de 1853. Sin embargo, este texto constitucional es bien corto en describir las funciones del legislativo -ni siquiera establece las disposiciones sobre tramitación de la ley- razón que explicaría por qué en este texto constitucional no se verifica estos cambios en la redacción sobre las normas sobre presencia del público para el trámite legislativo.

37 Constitución de 1858.

Esta supresión de la participación popular en el proceso de formulación de la ley se constata en normas de segundo nivel expedidas para la época posterior al periodo radical. Por ejemplo, un texto legal de 1823 establece la necesidad de incluir la exposición de motivos de las leyes formuladas y aprobadas por el Congreso, como mecanismo que permitiría a la ciudadanía si bien ya no intervenir, por lo menos conocer el trabajo efectuado por sus representantes en el proceso de formación de la ley.

3.2 La pérdida de control ciudadano sobre el funcionamiento del Congreso

Otro fenómeno observable en relación con el proceso de des-radicalización tiene que ver con las transformaciones ocurridas en el periodo de los miembros del Congreso. Así, la idea de evitar la concentración del poder en manos de unos pocos mediante la rotación y renovación anual de los miembros del parlamento y la imposición de periodos de corta duración en estos cargos es reemplazada por la de periodos mucho más largos, y, en los que incluso, se llega a consagrar la reelección indefinida de los congresistas:

Tabla No 1: Periodos de los miembros de las instituciones representativas

	1821	1830	1832	1843	1853	1858	1863	1886
Cámara	4 años	4 años con renovación de ¼ parte cada dos años.	4 años con renovación de ¼ parte cada dos años.	2 años con renovación por mitad cada año.	2 años pero con reelección indefinida	2 años	2 años	4 años con reelección indefinida
Senado	8 años	8 años con renovación de ¼ parte cada cuatro años.	8 años con renovación de ¼ parte cada cuatro años.	4 años con renovación por mitad cada 2 años	2 años pero con reelección indefinida	2 años	2 años	6 años con reelección indefinida

Como se observa en la tabla anterior, aunque en ciertos momentos del siglo XIX se procuró consagrar periodos constitucionales cortos que incluso llegaron a ser coincidentes con los propuestos por el constitucionalismo radical, la consagración de la reelección indefinida o la determinación de periodos fijos de 4, 6 y hasta 8 años, especialmente, en constituciones de corte conservador como la de 1830 o la de 1886 muestra la tendencia de estabilizar el funcionamiento del órgano legislativo, para alejarlo del control que sobre este podían tener la ciudadanía.

Un factor adicional que permite validar la hipótesis en relación con el proceso de des-radicalización sufrido en el funcionamiento del legislativo durante el siglo XIX tiene que ver con los poderes disciplinantes para garantizar la asistencia y mesura en las discusiones de los miembros del Congreso. Una norma característica de las constituciones provinciales, que como ya se ha anotado defendía los postulados radicales, tenía que ver con las facultades otorgadas al Perfecto de la Legislatura para arrestar –hasta por 8 días– o multar, a los parlamentarios que no asistieran o provocaran desordenes en las sesiones.

La Constitución de 1821 réplica esta fórmula de las constituciones provinciales siendo más severa en las consecuencias de esta clase de comportamientos contrarios al ideario democrático al señalar

“Art. 56. Cada cámara tiene el derecho de establecer los reglamentos que deba observar en sus sesiones, debates y deliberaciones. Conforme a ella podrá castigar a cualquiera de sus miembros que los infrinja o que de otra manera se haga culpable, con las penas que establezca, hasta expelerlos de su seno y declararlos indignos de obtener otros oficios de confianza o de honor en la República, cuando así se decida por el voto unánime de los dos tercios de los miembros presentes”.

Esta norma constitucional que significaba ni más ni menos que la *muerte política* de los miembros del congreso que inasistieran o faltaran a su deberes con el órgano constitucional fue prontamente modificada. Así, para 1830 y 1832, la norma se acorta y simplemente reconoce la facultad de imponer por reglamento mecanismos para “corregir o castigar” a quienes dejen de asistir a las sesiones. Sin embargo, el proceso de des-radicalización no se da exclusivamente a nivel de la norma constitucional sino también a nivel legal. Para 1842 es expedida la *lei 10 de junio 28* de este año. En esta norma se establece el procedimiento para imponer multas a los congresistas que no asistan a las sesiones. En ella, si bien se determina la posibilidad de sancionar con multa de 200 hasta 500 pesos a los congresistas que falten a las sesiones programadas, también se consagra un procedimiento que a todas luces está dirigido a entorpecer la imposición de esta clase de sanciones. Este procedimiento de acuerdo con la norma implica la facultad de levantar la multa: *“en el caso que el interesado la reclame justificando que ha estado imposibilitado para concurrir a la cámara i que dirigió la excusa a la autoridad competente”*.³⁸ A partir de allí, la excusa se convierte en justificante del ausentismo parlamentario.

38 Artículo 4 Ley 10 de 1842. Disponible en Recopilación de leyes de la Nueva Granada: formada i publicada en cumplimiento de la Lei de 4 de mayo de 1843 i por comisión del Poder Ejecutivo. Imprenta de Zoilo Salazar, por Valentín Martínez, 1845.

rio. Pero la estocada final a estas posibilidades de disciplinar a los miembros del parlamento se da con el reglamento del Congreso de 1859. En esta norma se lee:

“Art. 36 Al Senador o Representante que faltare al respeto debido al Congreso, le será impuesta, según la gravedad de la falta, alguna de las penas siguientes

- 1. Declaración simple de haber faltado al orden*
- 2. Represión oral”*³⁹

La idea radical de controlar y castigar con penas severas –que van desde el arresto hasta la *muerte* política- a los miembros del parlamento que incumplan con los deberes propios de la dignidad de su cargo, es reemplazada por un concepto mucho más laxo y conservador en la que la represión oral viene a ser la más drástica sanción para la ocurrencia de esta clase de hechos al interior del parlamento.

Una última muestra de esta pérdida de espacio del ideario radical tiene que ver con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los Congresistas. Aunque se establece de forma constante la incompatibilidad para desempeñar cargos en el Congreso y en otras ramas del poder público, a partir de 1821 se extraña la inhabilidad presente en las constituciones provinciales para impedir que miembros de una misma familia integrasen el seno de las cámaras que componen el Congreso.

3.3 La pérdida de poderes de las instituciones representativas en favor del órgano Ejecutivo

De todas las características anotadas en relación con el proceso de des-radicalización del constitucionalismo colombiano en el funcionamiento del Congreso y la formulación de la ley, la más notable tiene que ver con la pérdida del lugar preponderante del legislativo en la organización política estatal. Tal y como se anotó, este proceso que tuvo como correlativo el incremento de los poderes del ejecutivo, no se dio de manera progresiva sino más bien intermitente. Intermitencia que oscilaba entre ciclos preocupados por incrementar el poder del ejecutivo (en el constitucionalismo de corte conservador) o de restablecer un equilibrio de poderes en favor del parlamento, (observable en las constituciones más liberales). Pero ciclos muy distantes de las características del radicalismo presente en las constituciones provinciales de 1810 a 1815.

39 Disponible en *Reglamento para el Congreso y de la Cámara de Representantes de la Confederación Granadina*. Bogotá, imprenta de la Nación, 1859. Este reglamento se encuentra en la Biblioteca del Congreso de la República.

3.3.1. La iniciativa en la tramitación de la ley: ¿También una iniciativa presidencial?

Mientras en el constitucionalismo provincial de los albores de la independencia la idea de iniciativa presidencial en la tramitación de la ley no fue notoria⁴⁰, a partir de 1821 los ciclos entre el ideario conservador, preocupado por dar mayores poderes al ejecutivo y el ideario liberal que sostenía la defensa del equilibrio de poderes se pueden seguir en la observación de la iniciativa presidencial para la tramitación de la ley.

Así, la posibilidad del Presidente de intervenir en la formulación de la ley mediante la redacción de iniciativas que deben ser tramitadas por el Congreso de la República aparece o desaparece como una estrella titilante en el firmamento de las constituciones del siglo XIX posteriores a 1821 dependiendo del ideario que defiende cada una de ellas. La siguiente tabla permite esquematizar esta idea:

Tabla N. 2: Iniciativa presidencial en el trámite legislativo

Constitución	1821	1830	1832	1843	1853	1858	1863	1886
Iniciativa del ejecutivo la formación de la ley	No se consagra	Se consagra en favor del jefe del ejecutivo excepción de las normas sobre impuestos que son competencia exclusiva de la Cámara. Art.37.	No se consagra. En lugar de ello se permite iniciativa al Consejo de Estado que para la época era elegido por el Congreso. Art 77	Se consagra en cabeza de los Secretarios de Estado. Art 69.	No se consagra	Se consagra en cabeza de los Secretarios de Estado y del Procurador General. Art 33	No se consagra. Art 54	Se consagra en favor de los ministros excepción de las normas sobre contribuciones y Ministerio público que son competencia exclusiva de la Cámara. Art. 79 y 80

Como se observa en la tabla anterior, las constituciones más conservadoras como la de 1830, 1843 y 1886 establecen la posibilidad del ejecutivo de contar con iniciativa para la formulación de la ley, como una forma de permitir la injerencia de esta rama en las actividades y propósitos del legislativo. Como reacción a esta intervención,

40 Únicamente la Constitución de Cundinamarca de 1811 hizo provisiones al respecto. Sin embargo para 1812 esta posibilidad se había desvanecido.

las constituciones liberales niegan en favor del Presidente o de sus Secretarios o Ministros la posibilidad de contar con esta iniciativa en la formulación de la Ley.

3.3.2 ¿De la objeción al veto presidencial?

El incremento de las posibilidades de injerencia del ejecutivo en las actuaciones del Congreso de la República también puede ser rastreado desde el análisis de la figura de objeción presidencial de la ley. Esta figura reconocida desde las constituciones provinciales de 1810 a 1815 y, analizada anteriormente por las implicaciones en relación ante la renuencia del ejecutivo de sancionar una norma objetada, presenta características más o menos constantes a lo largo del constitucionalismo de siglo XIX. Este trámite puede ser graficado de la siguiente forma:

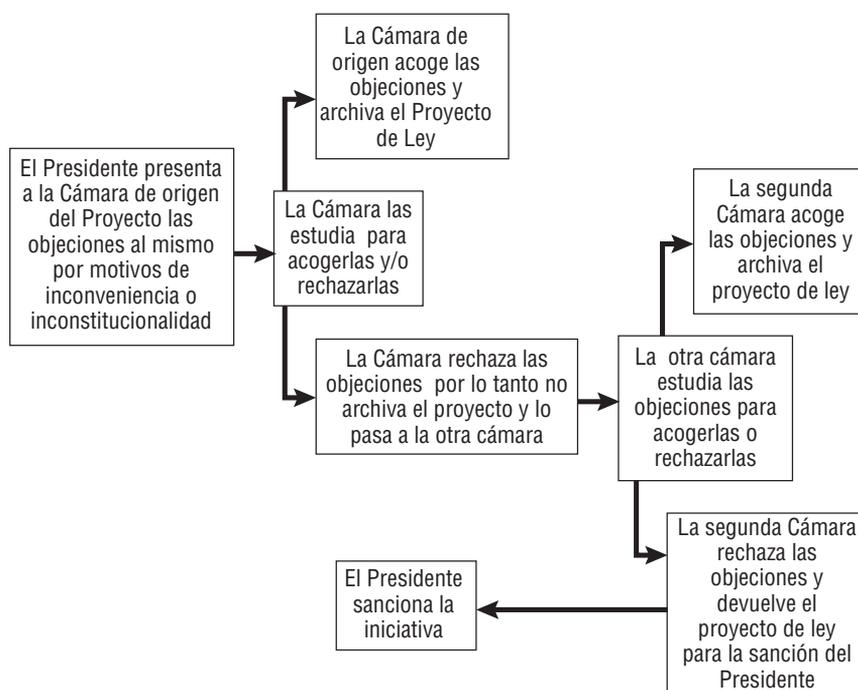


Gráfico 3: El trámite de la objeción presidencial.

La objeción presidencial permaneció casi petrificada en los textos de las constituciones del siglo XIX⁴¹ La única variación que vale la pena destacar tiene que ver con las modificaciones introducidas en la Constitución de 1843 sobre la materia. En

41 Algunas modificaciones que se observan se refieren al término de días que se daba al ejecutivo para objetar el proyecto que se ampliaba en la medida en que los proyectos eran más complejos y en el archivo de la iniciativa en los casos de aceptación del legislativo de las objeciones que en ciertos casos eran devueltos por la cámara revisora a la cámara de origen para que fuera esta la que procediera al archivo definitivo del proyecto.

este texto constitucional se introduce la posibilidad de que la objeción presidencial se convierta en veto. Así, mientras en anteriores constituciones del siglo XIX, el rechazo del Congreso de las objeciones presentadas por el Presidente implicaba la obligación de este de sancionar la ley objetada y ratificada por el parlamento, en esta constitución se establece una modificación importante.

Según esta norma jurídica cuando las cámaras rechazaban las objeciones presidenciales lo procedente no era la devolución al ejecutivo para que se procediera a la sanción, sino que por el contrario quedaba “pendiente el curso del proyecto hasta la próxima reunión del Congreso”⁴².

Esta movida del constitucionalismo conservador, prontamente es rectificada y en las Constituciones posteriores se deja en claro nuevamente que la objeción presidencial no puede implicar el veto al trabajo legislativo. Sin embargo también se constituye en una evidencia del ideario conservador para la centralización del poder del Presidente. Gargarella resume claramente este ideario en el siguiente pasaje de su obra:

“El elitismo político tendió a desembocar, ante todo en una propuestas de concentración de la autoridad que, a nivel constitucional implicó, indudablemente, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo. El mandato prolongado; la posibilidad de reelección, la ausencia de responsabilidad para los actos aprobados durante su gobierno, las facultades extraordinarias frente a las crisis internas o externas, la capacidad para dictar el estado de sitio, la posibilidad de intervenir en los estados locales para restablecer el orden, los amplios poderes de veto, y en ocasiones, la capacidad de intervenir en el Congreso, disolviéndolo, la posibilidad de recibir una delegación de facultades legislativas, desde el Congreso (...), dando forma a una autoridad extraordinariamente poderosa”⁴³.

Así, el constitucionalismo del siglo XIX fue desplazándose de la idea radical de supremacía del legislativo a un conservadurismo más o menos notorio en el que la intervención del Presidente en la formulación de la ley se fue haciendo más directa e influyente, característica que como se analizará más adelante, incluso se preserva en el actual texto constitucional de los colombianos.

3.3. La estabilización institucional en la formulación de la Ley

La temprana desaparición del radicalismo democrático en el constitucionalismo de Colombia tuvo como efecto directo la pronta estabilización de la tramita-

42 Art. 75 de la Constitución de 1843.

43 Gargarella, Roberto., ob. cit., p. 113

ción de las leyes en el país. Por ello, no es posible identificar ningún sesgo del constitucionalismo liberal o del conservador en esta clase de procedimiento, excepción hecha de lo relacionado con la iniciativa y la objeción presidencial comentadas anteriormente.

Sólo dos modificaciones adicionales se verifican en el proceso de formación de la ley durante el siglo XIX. La primera tiene que ver con la solución de las divergencias que se presentaban entre las diversas cámaras en relación con los contenidos de los proyectos de ley. Estas divergencias fueron solucionadas de dos formas distintas. En un primer momento histórico (constituciones de 1821 al 32) se observa la posibilidad de cada cámara de rechazar la iniciativa proveniente de la otra. En este escenario, lo conducente era el insistir en dos o tres oportunidades, la aprobación del proyecto por la cámara que se negara a ello. Sin embargo, para 1843 se establece la salomónica fórmula de obligar a las cámaras a ponerse de acuerdo en los términos de los proyectos de ley, fórmula que se institucionaliza con el nombramiento de comisiones para acordar la manera como debían adelantarse estos acuerdos⁴⁴.

La otra modificación fue introducida en 1886 en los casos de las normas objetadas por inconstitucionalidad por parte de la Presidencia de la República pues esta constitución preveía la intervención de la Corte Suprema de Justicia para que estableciera la constitucionalidad de la norma. Declaratoria con base en la cual sería obligatoria la sanción de la norma por parte del ejecutivo.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El constitucionalismo del siglo XIX es observable sin ningún tipo de recato en el actual texto de la Constitución colombiana. Un diciente párrafo de José María Samper en relación con el desarrollo de las instituciones del derecho público colombianas adquiere vigencia como si se tratara de la premonición de lo que seguiría ocurriendo en nuestro derecho constitucional hasta la Constitución de 1991:

“Todo lo que podía haber de radical y de conservador en una constitución republicana está combinada en las constituciones de la llamada Patria Boba; y puede afirmarse con seguridad que, cada vez que el flujo y reflujo de nuestra política de la revoluciones y reacciones, nuestros liberales y nuestros conservadores se han dado la tarea de redactar y expedir nuevas constituciones,

44 Señala el reglamento del Congreso de 1855: “En caso de discordancia de opiniones entre las dos Cámaras obre algún o algunos puntos de un proyecto de lei, se nombrarán, a requerimiento de cualquiera de ellas, Comisiones mistas de uno o dos diputados por cada Cámara, para que, conferenciando entre sí, examinen si hai transacción posible, o si debe terminar la cuestión abandonándose el punto o los puntos controvertibles, e informen los resultados”.

no han hecho, desde 1821 hasta el presente, nada nuevo. Todo ha podido ser copiado, literalmente, de aquellas constituciones primitivas, obras del candor filosófico de nuestros grandes patricios”⁴⁵.

De esta manera, el proceso de des-radicalización que se dio en relación con la formulación de la Ley y el funcionamiento del Congreso durante el siglo XIX ha sobrevivido hasta nuestros tiempos en trazos que son reconocibles en el texto de la actual constitución: (i) en la estructura bicameral del legislativo con periodos fijos sin renovación de las cámaras; (ii) en el periodo de los congresistas y su posibilidad de reelección indefinida, (iii) en las normas sobre reunión del Congreso, instalación, clausura de sesiones y reuniones del Congreso en un solo cuerpo que pasaron casi literalmente por las constituciones del siglo XIX hasta asentarse anacrónicamente en el texto de la nueva Constitución, (iv) en la figura de la inviolabilidad parlamentaria y del fuero para los congresistas; (v) en la existencia de pluralidad de debates, (que en la actualidad son cuatro), para la tramitación de la ley; (vi) en la existencia de comisiones de armonización para superar los inconvenientes de la estructura bicameral del Congreso de Colombia, (vii) en la posibilidad el ejecutivo de tener iniciativa para la formación de la ley, siendo esta competencia actual mucho más limitativa de las competencias del Congreso que las del periodo histórico estudiado⁴⁶, (viii) en lo relacionado con el trámite de urgencia de las leyes agenciado por el Presidente de la República, y (viii) en la posibilidad del ejecutivo de objetar las normas por inconveniencia o inconstitucionalidad.

Ahora bien, a esta identificación de los trazos del constitucionalismo del siglo XIX que han sobrevivido en la historia constitucional colombiana de forma constante y recurrente y que son reconocidos en el texto constitucional actual debe adicionarse que, aquello que podría considerarse como “novedoso” en la Constitución de 1991 no es original. De esta manera, algunas de las normas constitucionales que se introdujeron en esta Constitución estuvieron representadas en la normatividad de las constituciones provinciales del siglo XIX. Por este motivo, lo que ha sido calificado como innovador de la Constitución de 1991 también es rastreable desde las constituciones del siglo XIX, tal y como se expresa en la siguiente tabla:

45 Samper, José María., ob. cit., p. 116.

46 Sobre el particular debe destacarse el artículo 154 de la Constitución Política de 1991 que señala en relación con la iniciativa legislativa: “las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la constitución. No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3,7,9,11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)”

Tabla No 3: El constitucionalismo del siglo XIX en las instituciones novedosas de la Constitución de 1991.

Institución	Norma de la Constitución de 1991	Norma del siglo XIX	Comparación
Iniciativa popular legislativa	Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite	Constitución de Antioquia de 1812. Cualquier miembro de Legislatura, o todo los ciudadanos, pueden proponer por escrito proyectos razonados de leyes; o reparos que objetar a un proyecto de ley, lo podrán hacer en el intervalo de una y otra discusión, y sus exposiciones por escrito, serán atendidas siempre que guarden el decoro o respeto debido a las cámaras	Las normas se diferencian en lo explícito de la norma de 1991 en el detalle de la manera como se puede materializar la figura.
Pérdida de investidura	Art. 183. Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de interés 2. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o de mociones de censura 3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los 8 días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras 4. Por indebida destinación de dineros públicos 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado	Constitución de 1821. Art. 56. Cada cámara tiene el derecho de establecer los reglamentos que deba observar en sus sesiones, debates y deliberaciones. Conforme a ella podrá castigar a cualquiera de sus miembros que los infrinja o que de otra manera se haga culpable, con las penas que establezca, hasta expelerlos de su seno y declararlos indignos de obtener otros oficios de confianza o de honor en la República, cuando así se decida por el voto unánime de los dos tercios de los miembros presentes.	Las figuras tienen amplias diferencias en el sentido de que la institución de 1991 se efectúa mediante proceso surtido ante el órgano jurisdiccional y la de 1821 se efectuaba en el seno del propio órgano legislativo. Sin embargo se asemejan en la consecuencia por incumplir las disposiciones constitucionales relacionadas con la dignidad de su cargo: <i>la muerte política</i> . En efecto, la pérdida de la investidura implica que el congresista pierde su calidad de tal, y adicionalmente queda inhabilitado de forma permanente para ser congresista. Consecuencia idéntica a la prevista por la Constitución de 1821

Institución	Norma de la Constitución de 1991	Norma del siglo XIX	Comparación
Inhabilidades	No podrán ser Congresistas 2 Quienes hubieran ejercido como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, dentro de los doce meses a la fecha de elección	Artículo 71 de la Constitución de 1830. No pueden ser senadores ni representantes: el Presidente y el Vicepresidente de la República, los ministros y los consejeros de estado, los magistrados de la Alta Corte de Justicia y Corte de apelación, los perfectos de los departamentos, los gobernadores de las provincias y los demás que excluya la ley.	La redacción de la norma actual es más generalizada y establece un límite temporal que no aparece en la norma antigua.
	No podrán ser Congresistas 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas o en la celebración de contratos con ellas (...)	Artículo 47 de la Constitución de 1863. Los senadores y representante no pueden, mientras conserven el carácter de tales, hacer por sí o por interpuesta persona, ninguna clase de contratos con el gobierno. Tampoco podrán admitir de ningún gobierno, compañía o individuo, poder para gestionar negocios que tengan relación con el gobierno de la unión.	Aunque similar en su redacción la norma de la Constitución del siglo XIX es más una incompatibilidad que una inhabilidad.
	5. Quienes tengan vínculo por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política	Artículo 41 de la Constitución de Cundinamarca de 1811. Los parientes hasta el tercer grado civil de consanguinidad y segundo de afinidad, y los ascendientes y descendientes, en línea recta, no pueden ser al mismo tiempo miembros del poder legislativo.	

Institución	Norma de la Constitución de 1991	Norma del siglo XIX	Comparación
Incompatibilidades	Art. 180. Los congresistas no podrán 1. desempeñar cargo o empleo público o privado	Art. 72 de la Constitución de 1832: los senadores y representantes durante el periodo de sus destinos no admitirán empleo alguno de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo.	

Con lo anterior, más que realizar una crítica a la actual normativa constitucional se quiere significar que la promesa de renovación institucional establecida por esta carta política en relación con el funcionamiento del Congreso de la República está incumplida: las voces del constitucionalismo del siglo XIX en sus continuidades y discontinuidades se hallan presentes también en nuestra “nueva” Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

- Barreto, Antonio. *Venturas y Desventuras de la Regeneración*. Bogotá, Uniandes, 2011.
- Gargarella, Roberto. *Los Fundamentos Legales de la Constitución*. España, Siglo XXI, 2005
- López Michelsen, Alfonso. *La estirpe calvinista de nuestras instituciones*. Bogotá, Tercer Mundo, 1966
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato Social*. Bogotá, Libros Hildalgo, 2010.
- Samper, José María. *Derecho Público Interno de Colombia*. Bogotá, Biblioteca del Banco Popular, 1974.
- Uribe Vargas, Diego. *Las Constituciones de Colombia*. Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1985.
- Valencia, Villa Hernando. *Cartas de Batalla*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986.
- Restrepo Piedrahita, Carlos. *Momentos constitucionales de Colombia*. Bogotá, Banco Cafetero. Fondo Cultural Cafetero, 1991.