

Institucionalidad democrática Colombiana: una retrospectiva a su práctica política, 1810-1990*

Colombia democratic institutionalality: a retrospective in its political practice, 1810-1990

*Luis Ociel Castaño Zuluaga***

Fecha de recepción: 2 de junio de 2016

Fecha de aceptación: 30 de junio de 2016

RESUMEN

Cuál y cómo ha sido la senda recorrida por el sistema democrático colombiano desde los tiempos de la instauración de la República hasta 1990, serán las cuestiones a abordar en el ensayo. Se tiene como punto de inflexión el final de los años ochenta del siglo XX, cuando la sociedad civil, escéptica y agotada del manejo que hacía del poder una clase política por entonces desprestigiada, demandaba cambios estructurales en su sistema político-jurídico, encaminados a la democratización de sus instituciones. Describe la democracia previa a la Constitución de 1991 en la idea de encontrar respuesta a interrogantes acerca de ¿cuán amplia o reducida pudo ser? ¿dónde empezaba y dónde terminaba? ¿cómo era vivida o sentida por el ciudadano? Cuestiones éstas que le permitirán a los estudiosos de la complejidad política de la actual coyun-

tura la posibilidad de comprender el salto formal que se operó desde una democracia “representativa” a una “participativa” y su imbricación en la realidad social.

Palabras Clave: Democracia; Participación; Representatividad; Republicanismo; Cultura Política; Ciudadanía.

ABSTRACT

The which and the how of the Colombian democratic system's path since the establishment of the Republic until 1990, are the aims of this paper. As a turning point, the cruciality analyzed occurred at the end of the eighties right at the last stage of the twentieth century, when the civil society, feeling skeptical and exhausted from management of a discredited political class then, demanded structural changes in its political and legal system. Those

* El ensayo corresponde a un producto de la investigación titulada “La participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991”, Proyecto financiado por COLCIENCIAS y desarrollado dentro del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín.

** Doctor en Derecho, Universidad de Cantabria (España); Magister en Derecho Procesal, Universidad de Medellín; Abogado, Universidad de Antioquia; Historiador Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Facultad de Investigación Judicial y Forenses del Tecnológico de Antioquia, Institución Universitaria y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín; locastano@udem.edu.co; locastano@tdea.edu.co

changes, led the democratization of its institutions. Also this essay, describes democracy prior to the Colombian Constitution of 1991 within the idea of finding answers to questions such: how widely o reduced it could have been? Where did it began and where did it end? How was it experienced or felt by the citizen? These matters will enable: the understanding of the current situation among the political

complexity, as well as the comprehension of where is the formal leap that made a switch from a “representative” democracy to a “participatory” democracy and its integration into the social reality.

Keywords: Democracy, Participation, Representativeness, Republicanism, Political Culture, Citizenship.

1. INTRODUCCIÓN

El artículo se asume desde la historia constitucional y política nacional, centrado en la descripción del tipo de Democracia que desde el proceso de independencia hasta el momento previo a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se configuró en Colombia, a partir de los conceptos clásicos de “Estado de Derecho” y de “democracia liberal”, manifestados desde finales del siglo XVIII en Occidente en la idea de Constitución y materializados en la representación política.

Desde una concepción formal del sistema democrático colombiano que ha imperado, se puede apreciar al respecto una evolución en sentido positivo, no obstante, cuando se realiza un análisis más a fondo sobre las posibilidades reales de participación de la ciudadanía en el juego político, sobre la forma como se ha articulado el ejercicio efectivo de los derechos políticos en la práctica electoral y en la toma de decisiones, pareciera que tales avances se desdibujaran, agotados en la mera consagración normativa. Es más, hasta se podrían señalar coyunturas histórico políticas en las que se experimentaron serias involuciones en la práctica democrática nacional. Largos períodos en los que el Parlamento en cuanto órgano y sitio de representación “nacional” permaneció anulado y clausurado; épocas en las que el autoritarismo y la marcialidad ahogaron el ejercicio de los derechos ciudadanos y de las libertades públicas. Ello, aunado a un elevado abstencionismo electoral de la ciudadanía nos lleva a meditar acerca de la real práctica democrática nacional y a preguntarnos por qué si nuestras Constituciones Políticas se han prolijado así mismas como democráticas en su forma, no se entiende, entonces, por qué el manejo que se ha hecho del poder y la consiguiente toma de decisiones públicas o la distribución de bienes públicos no se han realizado efectivamente en consonancia al logro de la justicia y de la igualdad en la sociedad. Como lo expresan Sánchez y Rodríguez “es el sentido que se otorga a la democracia lo que permite diferenciar una democracia formal, fundamentada en la retórica de la igualdad jurídica avalada constitucionalmente por muchos regímenes, de una democracia real, basada en los factores reales de poder” (2005, p. 12).

1.1. Democracia, Estado, ciudadanía y cultura política

La colombiana, más allá de su consagración formal, se ha mostrado históricamente como una democracia deficitaria en su materialización, no exenta de autoritarismo. Ésta ha sido una sociedad profundamente conservadora en sus concepciones y en sus comportamientos políticos. De manera que coincidimos con los profesores Gaitán y Malagón cuando plantean que el fenómeno del autoritarismo en Colombia “puede ser visto como una larga frase que se hunde con una imprescriptible realidad”, puesto que ha estado presente en casi todos los grandes proyectos del

Estado emprendidos por la clase dirigente nacional, hasta el punto de que la imagen institucional de la democracia presidencialista colombiana presentada tradicionalmente como robusta y estable, en realidad no deja de ser más que un cliché que no resiste un análisis a fondo³.

La real Democracia al margen de la ciudadanía se hace imposible de consolidar, pues como sistema político se halla diseñada para una sociedad compuesta de, con y por ciudadanos. Y, a su vez, el ciudadano (en singular) se halla concebido para actuar y desarrollarse en la Democracia, que es la que le permite, finalmente, la realización de sus derechos. De donde, precisamente, en esta compleja relación bilateral es que podemos explicar el problema del fracaso de la Democracia en una sociedad como la colombiana, autoritaria, excluyente, intransigente, intolerante y dogmática.

Una Democracia real implica la existencia de ciudadanos responsables que la vivan y la hagan respetar. La institucionalidad democrática si no quiere pasar por huera requiere de compromisos de parte del ciudadano para con las instituciones político-jurídicas que lo enmarcan; exige que éste asuma con responsabilidad y entereza no solo sus derechos sino sus obligaciones. En una concepción clásica liberal, la ciudadanía se concibe como el campo de lo político, es decir, el de la vivencia y pertenencia a valores institucionales de los que se debería apropiarse. Y la precondition de una efectiva virtud ciudadana se manifiesta en la cultura política que sea capaz de ostentar un pueblo en un momento determinado. La cultura política se logra a través de los procesos de políticas educativas y de los grados de bienestar social que pueda propiciar efectivamente el Estado como institución a todos sus nacionales.

1.2. Democracia, representación e incoherencia política

A lo largo de la historia democrática colombiana se aprecia como constante una cierta “crisis de la representación”, en el sentido de que ha sido deficitaria e imperfecta, porque buena parte de quienes han gobernado o han llegado a los órganos de representación lo han hecho por fuera de los intereses de sus representados, o, han actuado en su contra; porque no se han ceñido al desarrollo de las tesis programáticas que en su momento defendían cuando pugnaban por el poder; porque se vuelven incluso en contra de los propios partidos que, en un momento determinado, los ungieron como a sus voceros o abanderados, abandonados por entero a sus apetitos burocráticos y clientelistas en contravía de la coherencia ideo-

3 “De tal modo que la letra pequeña de la historia político-jurídica colombiana contemporánea muestra que su ropaje constitucional no ha impedido la concepción e implementación de formas de control y dinámicas de exclusión que no tienen nada que envidiar a las de los regímenes de facto del resto del continente” (Gaitán y Malagón, 2009, pp. 295-296).

lógica que debieran mantener. Ejemplos que así lo ilustran abundan en los anales de la historia política nacional, desde el propio Bolívar que de sus tesis idealistas de revolucionario terminó convertido en pragmático conformista reconciliado con el orden que una vez pretendió destruir; pasando por Mosquera que de conservador ortodoxo terminó aupando las tesis radicales; o, como su émulo de partido contrario, el caso de Núñez, quien de radical libre pensador y anticlerical terminó de conservador y confesional; o, también más recientemente, Uribe Vélez, quien de niño consentido del liberalismo, incluso con escaresos de socialdemócrata, advendría en el veleidoso líder de la ultraderecha nacional.

La falta de coherencia ideológica de los líderes políticos y la crisis de la representatividad, el abuso con que se ha realizado la práctica política colombiana, han incidido en el extendido escepticismo que por las instituciones políticas muestra la clase media ilustrada colombiana. La imperfección recurrente de nuestra institucionalidad se evidencia, como lo plantean Mejía y Múnera, en la concepción simplista acerca de que la democracia se reduce solo a un asunto de consagración normativa, a una mera figuración en un “marco constitucional”, es decir, como si fuera solo cuestión de formulación cuando en realidad debiera ser un asunto de vivencia, cuando debiera ser una forma de cultura. Colombia país vario pinto y heterogéneo, donde han llegado a cohabitar “pluralidad de tiempos, espacios y eticidades desagregadas, contradictorias y conflictivas existentes que, somos y no somos en un mismo territorio” (2008, p. 96) y en el que unas cuantas cláusulas constitucionales bien intencionadas, no logran recoger ni captar la complejidad de su riqueza.

Lo que hemos argumentado hasta el momento, en los acápites siguientes trataremos de apuntalarlo sobre hechos y sucesos concretos de la historia política y constitucional colombiana previa a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en la que se depositó la esperanza de renovación del Estado, de la sociedad y de sus costumbres políticas; el enderezamiento del rumbo del sistema democrático nacional hacia los campos de la participación y de la deliberación con una nueva virtud ciudadana en sus gentes.

2. DISFUNCIONALIDAD DE LA PRÁCTICA DEMOCRÁTICA

La disfuncionalidad de la práctica democrática en los regímenes liberales se ha tornado evidente a la luz de un análisis juicioso de su historia; más evidente en unas sociedades políticas que en otras; más en América Latina que en Europa occidental; más en Colombia que en otros países del área, puesto que ha sido imposible materializar el compromiso ciudadano con el sistema democrático mismo, es más, ni siquiera se ha logrado generalizar el sentimiento de movilización popular, que de cuando en cuando sacude el ámbito suramericano. Tal disfuncio-

nalidad democrática en Colombia se hace evidente a partir de la consideración de una serie de puntos ya detectados por Bobbio: i) apatía o desinterés político en el ciudadano, traducido en abstencionismo electoral; ii) concentración insana del poder en manos de unas élites políticas, económicas y militares que se imponen sobre el conjunto de una sociedad, manipulada e instrumentalizada políticamente gracias al control que ejercen sobre los *mass media* y sobre el capital; sociedad en la que no se alcanza a configurar una verdadera opinión pública; iii) conformismo político de la masa social, impotente para ejercer cualquier forma de control o de fiscalización del poder y del mandato que confiere; iv) crisis de representación democrática; v) incumplimiento de programas políticos o de promesas electorales por parte de los gobernantes y legisladores; vi) proliferación de organizaciones paraestatales que fortalecen el ejercicio represivo del poder mismo, desde la sombra de la ilegalidad, y que posibilitan el ejercicio de un insano pero eficiente control social sobre las demandas sociales; vii) culto al autoritarismo a partir de la normopatía y de la alienación de las mayorías políticas; viii) exagerado aumento de la discrecionalidad del poder ejecutivo en desmedro del efectivo principio de la separación de poderes (Peralta, 2010, p. 260)⁴.

Tal concurrencia de hechos, en una sociedad como la colombiana, se traduce en el serio problema de la ingobernabilidad y hasta ilegitimidad del poder político, que para paliar su propio desprestigio ha recurrido incluso a prácticas por fuera del marco jurídico constitucional y a métodos de fortalecimiento de una mal concebida y peor ejercida autoridad estatal.

3. EL SINUOSO LABERINTO DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA VISTO DESDE SUS CARTAS POLÍTICAS NACIONALES

Al asumirse una reflexión acerca de la evolución de la democracia colombiana, no podemos obviar un análisis como el de Revel (1983) cuando comparaba el sistema político democrático con el comunismo. Planteaba como “la Democracia, por su manera de ser, mira hacia el interior. Por vocación está ocupada en el mejoramiento paciente y realista de la vida en sociedad”, y, como presenta una debilidad manifiesta por su inclinación a desconocer, e incluso negar, las amenazas que confabulan en su contra, no solo desde el exterior sino también desde el propio seno de su sistema. Señalaba como, en todo caso, la Democracia reacciona tarde a su propia crisis, solo cuando su descomposición se torna evidente. La Democracia convive con su enemigo interior e incluso lo protege, dado su gusto por el pluralismo y la tolerancia, por el respeto de los derechos, así sean los del enemigo. El derecho al desacuerdo, a disentir, a la diferencia, a las minorías, a la oposición, pareciera que paradójicamente se tornaran al final en serios peligros para la Democracia.

4 La autora a su vez retoma tales anotaciones de Bobbio (2005).

De ahí que, de cuando en cuando, surjan líderes que invocando los derechos ciudadanos, que les garantiza el sistema, procuren destruir la Democracia misma en una búsqueda insana por el poder absoluto, haciéndose a él, concentrándolo y extraviando la sociedad por la senda de un mesianismo personalista y dañino que conduce ora al autoritarismo, a la dictadura o al totalitarismo.

Un planteamiento como éste cobra vigencia si se atiende a la experiencia emblemática de la democracia republicana de Weimar que incubó en su seno su propia perdición y la de la nación alemana. Aquella democracia fue la que permitió las actividades del partido nazi y la toma del poder, por procedimientos democráticos, de un personaje como Hitler, quien hizo del Nacional socialismo alemán un régimen de partido único, con las consecuencias por todos conocidas. En el caso Hispanoamericano la amenaza de la naciente democracia, que tímidamente hacía su aparición a principios del siglo XIX, no se hallaba precisamente en el exterior. No era la Santa Alianza ni las potencias europeas, ni siquiera el espectro de la monarquía absoluta las que confabulaban en su contra, si no que se hallaba en su interior, en el caudillismo militarista, cuyo germen se incubó en las guerras de independencia y dio paso a las llamadas “democracias cesaristas” que asolaron en violencia y en subdesarrollo a las nacientes repúblicas.

En Colombia, por ejemplo, luego de proclamada la Constitución de 1821 el peligro antidemocrático anidaba en una personalidad megalómana como la de Bolívar y sus seguidores. Si alguien asfixió por entonces la apertura democrática fueron los propios ‘libertadores’ y ‘padres de la Patria’. En la Constitución granadina de 1832 continuaba representada en el sector bolivariano, que perduró a la muerte de aquél, compuesto por militares, terratenientes y esclavistas. En la Constitución de 1863 la amenaza encarnó en Núñez y en sus seguidores. Luego de la radical reforma constitucional de 1936, que le dio a la Constitución de 1886 su talante democrático y social, su enemigo oculto se representó en los latifundistas y en los industriales, en la Iglesia y un amplio sector del clero, en los amigos del *statu quo*. Finalmente, después de 1991 la amenaza para la democracia colombiana la encarna la ultraderecha, representada por una poderosa aristocracia militar, los propietarios de la tierra y del capital y los dueños de los *mass media*.

De manera que teoría democrática y práctica política en el sistema colombiano parecieran no haber coincidido generalmente si nos atenemos a los hechos históricos y sociológicos. Desde nuestras primeras Constituciones Políticas de corte netamente republicano como fueron las provinciales de Tunja y de Antioquia de diciembre de 1811 y marzo de 1812, respectivamente, se ha mantenido, mayoritariamente en nuestros constituyentes, una línea de “pensamiento” y “actitud” democrática pero ineficaz para la consolidación de una verdadera “práctica democrática” en una sociedad convulsa y heterogénea como es la nuestra.

Salvo Constituciones como la de 1991 y la de 1853, las restantes Cartas políticas colombianas han dado muestras de no ajustarse a un real espíritu democratizador. El sistema político se ha caracterizado por un insano “reformismo constitucional” con el que se han conjurado los pocos intentos de cambio social y de democratización que en coyunturas excepcionales se han adelantado; en un gatopardismo constitucional, en el que, como en la obra de Lampeduza, se hace necesario que todo cambie, de tiempo en tiempo, para que al final todo continúe igual. Fenómeno que ha dado pie a una “democracia política de papel”, agotada en la formalidad. Así lo ha señalado el profesor Valencia cuando realiza su crítica al constitucionalismo colombiano, en su inveterada costumbre de reducir los problemas públicos a meras deficiencias jurídicas, de manera que la modificación o sustitución de una o más normas constitucionales formalmente relacionadas con la materia se presenta como la solución efectiva del conflicto o desarreglo de que se trate, aun cuando la fermentada solución no implique, como sucede casi siempre entre nosotros, intervención práctica alguna en la situación, relación o institución que sirve de pretexto a la reforma. Porque, como se comprueba de modo fehaciente en la historia política nacional, el propósito del reformismo constitucional no es el cambio sino su simbología, no es la modernización sino su retórica, no es la democracia sino su simulación ideológica (2010, p.16).

3.1. El perfil de la Democracia colombiana

El perfil de democracia republicana en el ámbito nacional lo definió por primera vez la Constitución de Cúcuta de 1821⁵, y desde entonces ha sido mantenido por las restantes ocho cartas políticas que han imperado, aunque con algunos matices, sobre todo en coyunturas políticas en las que el autoritarismo y la exclusión parecieron ahogar de hecho la práctica democrática y el goce-ejercicio de los derechos políticos a buena parte del pueblo colombiano.

Al respecto cabe realizar una anotación, sobre la que ya hiciera énfasis Kalmanovitz, en el sentido de que “parecería que en nuestra infancia de libertad política nos invadió la manía constitucional antes de consolidar las bases de la elemental democracia representativa y del progreso económico” (Kalmanovitz, 2000; 2001, pp. 153-173), cuando refería a que las promesas del ideario liberal que se alcanzaron a concretar en los países avanzados resultaron incumplidas fehacientemente en el caso colombiano.

La democracia en Colombia desde el mismo momento en que surgía, sobre las ancas del liberalismo político, sistemáticamente se ha mostrado como una promesa fallida. Algo que se puede explicar a partir de principios-valores simples como el

5 La comisión redactora del texto constitucional de 1821 estuvo conformada por los abogados Vicente Azuero, Diego Fernando Gómez, Luis Ignacio de Mendoza, José Cornelio Valencia y por José Manuel Restrepo.

de la igualdad y la justicia social, presupuestos esenciales sobre los que se debe apuntalar cualquier democracia respetable, y que no ha sido posible consolidar en nuestro medio. Sin un principio efectivo de igualdad ciudadana, en el que todos reciban el mismo trato ante la ley, no es posible el crecimiento democrático. Y la Colombia de los siglos XIX, XX y aún de lo que va corrido del XXI es una sociedad en donde campean los privilegios, casi que como en la era colonial, con una visión patrimonialista de la vida social y política, en la que resultan invisibilizados quienes carecen de recursos. Ante la debilidad manifiesta de una reducida clase media, las grandes familias tradicionales se reparten no solo las tierras, el capital y los bienes públicos sino también los altos cargos del Estado, tanto que parecieran ser sus prebendas personales. El principio de la igualdad ciudadana se agota, inclusive hoy, en el *ius suffragii*, en el ejercicio del voto, no en el *ius honorum*, esto es en la posibilidad de ser elegido a los cargos de representación y de decisión, en el acceso a las dignidades del Estado.

3.2. La fragilidad de la institucionalidad democrática colombiana⁶

Colombia se precia de ser uno de los países con mayor grado de estabilidad institucional y democrática en Latinoamérica. Cliché que no se sostiene por sí solo si se realiza una panorámica histórica de su particular institucionalidad, no obstante aceptarse el hecho de que contrastados con los regímenes políticos latinoamericanos los casos chileno y colombiano se aparten de los del resto de los países del área por su continuidad formal. Ello así en atención a que a lo largo de su trayectoria republicana se han mostrado como las sociedades de la región más estables, política e institucionalmente, si se considera el hecho de que han sido las que menos dictaduras y pronunciamientos militares han soportado. Desde la mera formalidad se puede decir que han sido los sistemas democráticos más respetados a lo largo de su devenir.

3.2.1. Golpes de cuartel

Colombia a lo largo de sus ciento noventa y cuatro años de Estado “independiente” apenas si ha sufrido el desmán de la bota militar, traducido en golpes de cuartel, en cinco ocasiones y por muy breve período de tiempo. Ello si atendemos a que el poder ejecutivo formal y materialmente fue tomado de facto por una personalidad militar: i) Dictadura del general Bolívar (venezolano) en 1828-30, quien pretorianamente suspendió la vigencia de la Constitución de 1821 mediante el Decreto Orgánico de la Dictadura del 27 de agosto de 1828; ii) Dictadura del general Urdaneta

6 Este apartado y sus correspondientes acápite se han tomado, en buena medida, del trabajo de Castaño (2010, pp. 32-39).

(venezolano) en 1830-31; iii) Dictadura del general Melo en 1854; iv) Dictadura del general Mosquera en 1867, y, v) Dictadura del general Rojas Pinilla en 1953-57⁷.

3.2.2. Dictaduras civiles

Dictaduras civiles indudablemente las ha padecido la sociedad colombiana en mayor número: Dictaduras larvadas o disimuladas, en las que con una apariencia de legalidad grupos o elites políticas imperantes han hecho de su capricho la voluntad nacional, hasta ejercer un férreo y exclusionista autoritarismo que ha ahogado el principio democrático⁸. Por ejemplo, el país vivió desde 1949 hasta 1991 en la práctica en un constante Estado de Sitio. Entre el sectarismo y la intransigencia política la evolución del Estado se ha visto reflejada en una maltrecha institucionalidad más formal que real. A lo largo de la historia republicana colombiana se aprecia cómo en ocasiones se gestaron verdaderos golpes de Estado protagonizados por los grupos de poder, afectos en ocasiones al Designado o al Vicepresidente de la República, a poderosas elites políticas y que llegaron a deponer al legítimo Presidente efectivo. Estos períodos de dictaduras disimuladas, elitistas, antidemocráticas o personalistas, las podemos sintetizar así:

- Administraciones de los presidentes Márquez, Herrán, Mosquera (período de 1837 a 1849), triste época de intolerancia política y caracterizada por el clásico cesarismo “democrático” basado en la consigna de la fuerza, de la autoridad y del orden. Período en el que la guerra se desarrolló con el propósito de consolidar la reputación de algunas personalidades que aspiraban a fungir como estadistas y conductores de pueblos.
- Administración Obaldía, quien asume la presidencia de la república cuando es derrocado, por segunda vez, el General Obando luego de los sucesos de 1854⁹.
- Administración Mosquera, cuando se hace con el poder por triunfo militar en la Revolución liberal (1859-1861). Sobre todo es evidente en 1867, cuando este polémico personaje, autócrata desde su juventud, se desempeñaba en calidad de Presidente constitucional de la Federación (en su cuarto y último gobierno), ante el hecho consumado de que una objeción suya a la ley 20 de 1867 no tuviera

7 Resulta pertinente resaltar cómo las dictaduras no solamente las constituyen los cuartelazos, también caben dentro de ellas algunos golpes de Estado al margen del estamento castrista, gestados por los propios partidos políticos o por grupos de poder que se corresponden con la sociedad civil.

8 Aquí también cabría consignar cómo las élites políticas liberal-conservadora, ante la posibilidad de ser desplazados por un tercer partido, compuesto por el binomio Fuerzas Armada-Pueblo, impulsado por la dictadura populista del general Rojas Pinilla, terminan realizando un pacto para repartirse el poder durante diez y seis años en los que se empeñó la historia política de la nación y se alternaron en la presidencia desde 1957 hasta 1974, en lo que ha sido conocido como el “Frente Nacional”.

9 La primera vez fue derrocado por su subordinado, el general Melo cuando dio su golpe de cuartel; la segunda vez el golpe provino del estamento civil cuando “gólgotas” (fracción del partido liberal) y conservadores se unen en el Congreso para juzgarlo y destituirlo de la Presidencia de la República por unos hechos en los que aquél no había participado, siendo, por el contrario, la víctima de las facciones políticas.

acogida en el seno del Congreso Federal, declaró rotas sus relaciones con el órgano legislativo dando un golpe de Estado el 29 abril y proclamándose dictador, declaró al país en estado de Guerra, clausuró el Congreso y suspendió, en la práctica, la vigencia de la Constitución¹⁰.

- Administración Santos Acosta, cuando, a su vez derroca en contragolpe a Mosquera, en su calidad de segundo designado a la presidencia y en calidad de comandante del ejército el 23 de mayo de 1867.
- Administración Otálora, cuando sucede al Presidente Zaldúa, quien prácticamente fue condenado a muerte en el ejercicio de su magistratura en 1882 por la intransigencia de un Parlamento que le era políticamente adverso¹¹.
- Las administraciones de la Regeneración y del Partido Nacional e Independiente, aglutinados en torno a las figuras de Núñez y de Caro (1884-1904)¹².

10 Este golpe en modo alguno tuvo la acogida popular que el caudillo caucano esperaba, puesto que ni los militares ni los artesanos lo secundaron. Cuando la legalidad se restableció Mosquera fue juzgado por el Congreso y destituido. Este caso, lo mismo que el de los de los generales Obando, Melo y Rojas Pinilla han sido los únicos en los que se ha ejercido efectivamente el control político y las funciones judiciales por parte del órgano de representación ciudadana a lo largo de la historia republicana colombiana.

Mosquera había llegado a confundir los intereses del Estado con los suyos propios; no daba cuenta de parte de sus actos oficiales, como por ejemplo de una compra que hizo de buques viejos para la armada y de unos dineros tomados en Bremen a nombre del erario, pero, por sobre todo, lo enredó la retención que efectuó el gobierno norteamericano en el puerto de Nueva York de un buque de guerra apertrechado con abundante material bélico que había adquirido aquél de espaldas al Congreso y con destino al Perú, Estado que por entonces se hallaba en guerra con España. Tales hechos y el carácter de por sí atrabiliario del viejo general, formado en la escuela bolivariana, llevaron a los elementos civilistas del Congreso a preguntarse dónde estaba el derecho, si en la espada de Mosquera o en la conciencia de sus representantes y en las instituciones jurídicas. Amplíese en Pérez (1941, pp. 65-76).

11 Cuando accedió a la Presidencia de la República el Doctor Zaldúa era ya octogenario. Por sus malas condiciones de salud solicitó al Congreso autorización para trasladarse a despachar desde población en tierra caliente más benigna por su clima. El Congreso, a instancias del primer designado Núñez le bloqueó los nombramientos de gabinete que aquél hacía e incluso le negó tal posibilidad en la idea de que renunciase a su cargo o muriera prontamente en su ejercicio. Cosa que en efecto ocurrió al poco tiempo y entonces el segundo designado pudo acceder a la titularidad del poder ejecutivo con gran contento de parte de los congresistas. Zaldúa se había posesionado como presidente el 1º de abril de 1882 y murió en ejercicio de sus funciones el 21 de diciembre del mismo año. Ampliar en Puentes (1961, pp. 345-347).

12 Recuérdese al respecto como el Presidente Núñez que había jurado respetar la Constitución Política vigente al momento de posesionarse como primer magistrado de la nación, luego de que se impuso el triunfo de las armas gubernamentales, en la batalla de “La Humareda” en la que se sometió a la revolución liberal de 1885, ostentando funciones presidenciales subvertió el orden constitucional que lo amparaba al apresurarse a salir al balcón del Palacio de San Carlos a proclamar a los cuatro vientos: “La Constitución de Rionegro ha dejado de existir”, sin que en ese momento se hubiese reformado aquella previamente por el Congreso o se citase tan siquiera a una Convención para el efecto. Sólo será con posterioridad que se efectuará y con exclusión de medio país. La derogó en septiembre de 1885 y sólo el 5 de agosto de 1886 se vino a expedir el nuevo texto constitucional que sustituyó al anterior.

En un atípico acto que desde el Estado de derecho, el presidente Núñez que había terminado el período constitucional para el que había sido elegido en marzo 1886, fue hecho nuevamente, como por arte de magia, por voluntad del Consejo Nacional de Delegatarios con atribuciones de constituyente, designado Presidente “provisional” de la república para que pudiera seguir gobernando en el interregno en que se surtía la nueva carta constitucional. Una vez ésta fue sancionada este mismo Consejo de Delegatarios, hechura del hábil político cartagenero, fue elegido para su tercer período que empezaría a contar el 7 de agosto de aquel año.

En diciembre de 1887 asumió la presidencia de la república el general Eliseo Payán en una de las tantas ocasiones en que el doctor Núñez dejara temporalmente el poder. Poco duró, pues impuesto el maquiavélico político de que Payán procuraba mantener la libertad de prensa y que se acercaba los liberales radicales, regresó e hizo

Núñez derogó por fuera del orden legal imperante la vigencia de la Constitución de 1863 en septiembre de 1885, generando un vacío constitucional que no se suplió sino hasta el 5 de agosto de 1886 cuando se expidió la siguiente Carta Política nacional. El Congreso fue clausurado y en su lugar operó un Consejo Nacional de Delegatarios que asumió funciones legislativas durante dos años aún después de haberse la correspondiente Carta Política.

- La de Marroquín, quien en calidad de vicepresidente con apoyo del conservatismo histórico promueve un golpe de Estado y derroca al Presidente titular Sanclemente Molina en julio de 1900
- La del General Rafael Reyes, quien aunque si bien había sido elegido presidente en 1904, al poco tiempo entró en conflicto con su fórmula vicepresidencial como lo era el general Ramón González Valencia, a quien hizo renunciar a su cargo. Se enfrentó al Congreso en razón de que no le aprobó unas facultades extraordinarias, lo clausuró y convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que sesionó entre 1905 y 1909 (lapso durante el cual estuvo cerrado el Parlamento)¹³.
- La de Ospina Pérez, quien, así mismo, clausuró el Parlamento, en noviembre de 1949, controlado entonces por la oposición liberal. De esta forma logró terminar su período presidencial sin que se le pudiese ejercer el control político y sin que el órgano en quien encarnaba la representación democrática pudiera expresarse.
- Las de Laureano Gómez y Urdaneta Arbeláez, 1950-1953, quienes gobernaron sin el parlamento que continuó silenciado. En 1952 establecen la Asamblea Nacional Constituyente, que inicialmente no tenía funciones legislativa, pero a partir del golpe militar (de “opinión”), por Acto Legislativo N° 2 de 20 de agosto de 1954 además de las funciones constituyentes se abroga las legislativas que ordinariamente le correspondían al Congreso de la República.
- La de Turbay Ayala (1978-1982), durante cuyo mandato se evidenció el alcance del poder castrense, una de cuyas conquistas fue la vigencia del controvertido “Estatuto de Seguridad”, mediante el cual se llegó a juzgar a civiles por tribunales militares. Igualmente este período se caracterizó por un radical enfrentamiento entre los poderes políticos con el judicial.

que el Consejo Nacional Legislativo lo destituyera de manera inconstitucional, haciendo que el designado don Carlos Holguín asumiera el cargo el 6 de agosto de 1888.

Otro significativo impasse político de esta naturaleza, que da cuenta de la intransigencia e intolerancia del régimen, ocurrió con el general Guillermo Quintero Calderón, quien había sido elegido Designado presidencial el 1° de abril de 1894. Llegó a asumir la presidencia de la república por licencia que le fuera concedida al presidente don Miguel Antonio Caro a partir del 12 de marzo de 1895. Solo gobernó cinco (5) días, pues los conservadores no satisfechos con la designación de ministros que hizo, en especial molestos con la cartera de Gobierno concedida a don Abraham Moreno, hicieron que Caro reasumiera intempestivamente el poder.

13 Reyes ante la creciente oposición a su gobierno por parte de diversos sectores, abandonó el país rumbo a Europa en junio de 1909. Aunque en honor a la verdad histórica cabe reconocer que este fue uno de los más trascendentales períodos que aportaron grandes cosas benéficas a la sociedad colombiana. Su administración, vista desde una retrospectiva imparcial, ha sido una de las mejores de nuestra historia política.

- La de Gaviria Trujillo, en cuya administración y por su gestión la Asamblea Nacional Constituyente, excediendo su cometido y el mandato que le confiriera el pueblo, revocó al Congreso de la República que tenía aún un mandato de tres años y medio por cumplir. Éste órgano estuvo clausurado desde el 6 de junio de 1991 hasta el 2 de febrero de 1992, fecha en la que se instaló el nuevo Congreso. En su ínterin operó la Comisión Especial Legislativa¹⁴, que prácticamente se dedicó a aprobar o revalidar las decisiones que adoptaba el Presidente de la República en uso de atribuciones extraordinarias (más exactamente, extraconstitucionales) que le confiriera la Asamblea Nacional Constituyente, incluso para reglamentar la nueva Constitución.
- La de Uribe Vélez, en el pasado reciente, durante cuyo período el poderío militar se hizo desmedido, resultando desvirtuado el principio de la separación de poderes, con la concentración y acumulación que de él se hiciera; gobernante éste que actuó de una manera personalista más que institucional, en una hegemonía caracterizada por un cúmulo de inmoralidades, de corrupción política, de abusos de poder, de irregularidades y de delitos cometidos desde el poder mismo, en un peligroso resquebrajamiento de la institucionalidad como consecuencia del refortalecimiento irracional del régimen hiperpresidencialista, con el que se desdibujaron los principios clásicos que caracterizan el Estado Democrático de derecho: principio de supremacía constitucional; principio de soberanía jurídica, principio de separación de poderes; principio de independencia judicial; principio de legalidad; principio del debido proceso; el principio republicano de gobierno “responsable” y alternativo, entre otros.

3.3. Perfil civilista de la sociedad colombiana

No obstante las anotaciones anteriores, resulta indudable que Colombia, tal vez por la propia peculiaridad de su primera integración republicana, ha mantenido una tendencia civilista, gestada quizás en una conciencia legalista y “leguleya”, en la que influyó la formación recibida por su clase dirigente en las universidades y claustros al final de la era colonial y principios del siglo XIX. Presentó desde las postrimerías del siglo XVIII una minoría ilustrada imbuida de los desarrollos políticos y revolucionarios de las antiguas colonias inglesas en Norteamérica y al tanto de los avatares de la Revolución Francesa. Una vez iniciado el proceso de ruptura política con España tuvo la fortuna de contar

14 Que coloquial y peyorativamente se conoció como el “*Congresito*”, porque hizo prácticamente lo mismo que el desprestigiado legislador que reemplazara; fue un órgano instrumentalizado de ingrata recordación, por las salidas en falso que tuvo, por cumplir con la indigna misión de aprobarle al Ejecutivo Nacional su voluntad, como de hecho fue aquel adefesio jurídico digno de la etapa preconstitucional de acceder a la prolongación por diez años más de los Decretos expedidos bajo el Estado de Sitio del código constitucional de 1886. Fue creada por el artículo transitorio 6 de la Constitución. Sus integrantes fueron elegidos por la Asamblea Constituyente y sesionó entre el 15 de julio y el 1º de diciembre de 1991.

entre los cuadros dirigentes afectos a la gesta independentista y republicana con políticos y militares, con personajes formados dentro de la “escuela del derecho”. No en vano se habla de la “conciencia santanderista” que aglutinó entorno a su proyecto de educación política ciudadana a la juventud granadina, imbuida de respeto por la legalidad y por el régimen republicano. Ya en 1819 en una de sus alocuciones públicas el vicepresidente, encargado del Poder Ejecutivo del incipiente Estado, General Francisco de Paula Santander proclamaba ante sus ciudadanos una emotiva sentencia que resume lo planteado: “si las armas os han dado la independencia, sólo las leyes os darán la libertad”¹⁵.

A Santander, la revolución de independencia de 1810 lo sorprendió en su condición de estudiante de derecho en los claustros del Colegio del Rosario de Santafé, la entonces capital del virreinato, a punto de recibirse de abogado. Cambió entonces la toga de colegial por el uniforme de soldado de la causa secesionista. Hasta su muerte se mantuvo fiel al ideal republicano y civilista, cosa que no se puede predicar de algunos de los más connotados protagonistas de la revolución de independencia de las antiguas colonias hispano-americanas¹⁶.

15 Frase que le ha inmortalizado y frente a la cual mantuvo coherencia en su actuación. “Es conocida la anécdota sobre la visita que un antiguo compañero de armas de la campaña del Casanare efectuara al joven vicepresidente de Colombia en su propio despacho de gobierno, encontrando abierta la Constitución sobre un sable desenvainado, hecho que el magistrado le explicara en los siguientes términos: ‘Significa que la espada de los libertadores tiene que estar, de ahora en adelante, sometida a las leyes de la República’”. Castaño (1994, p. 545). Allí se condensa en su integridad el germen de lo que después ha sido conocido en el derecho constitucional como la “nomocracia”, esto es el poder de las leyes, no el de los hombres.

16 En contraste, resulta importante resaltar las tendencias autocráticas y monárquicas de algunos de los llamados “héroes de la independencia” americana, como Bolívar en la Gran Colombia; Páez en Venezuela; Flórez en Ecuador; Mosquera en la Nueva Granada. Después de derrocar a los Borbones españoles de sus territorios pensaron imponer sobre suelo americano otras dinastías europeas, caso de San Martín en Argentina, o el de los referidos Páez y Flórez que incluso confabularon contra sus propios Estados cuando al finalizar la década de 1840 albergaron serios proyectos de volver a instaurar la monarquía en la persona del Duque de Rianzares, con quien había contraído matrimonio morganático la viuda de Fernando VII. El caso de Bolívar fue más allá, acarició el sueño de proclamarse “Emperador de los Andes”, a imitación napoleónica; y si no lo consiguió fue precisamente por la actuación de los pensadores republicanos granadinos y por el suicidio político de un joven general republicano como Córdova, quien con su acto logró hacer reaccionar a la sociedad y echar para atrás dichos planes. Cfr. al respecto Castaño (2003, pp. 199-211).

El rampante autoritarismo caudillista latinoamericano ha tenido una razón común, el afecto por el régimen personalista, incluso de carácter monárquico, de la gran mayoría de los criollos que asumieron el manejo político de los nuevos Estados que se independizaron de España en el siglo XIX. Personalidades que habían sido educados en torno a los ideales monárquicos y de los cuales nunca se desprendieron, a no ser por ambiciones de grandeza personalistas y ególatras. Si esto se hizo evidente para una sociedad como la norteamericana, más culta e igualitarista, más homogénea que la hispanoamericana, cabe imaginar que con mayor razón lo fue para la nuestra. Con relación al tema de la monarquía Thomas Jefferson le resumía, finalizando el siglo XVIII, con claridad el espíritu que a la sazón dominaba en su época en una carta del 5 de marzo de 1789 y dirigida a James Madison: “Sé que hay entre nosotros quienes desearían establecer ahora una monarquía. Pero no son dignos de tener en cuenta ni por su número ni por su influencia personal. La raza que crece es toda de republicanos. Nos educaron para monárquicos; no es de extrañar que algunos de los nuestros se mantengan aun en esta idolatría”. Citado por Blanco (1994, pp. 98-99).

3.3.1. Constitución de 1821 o la formalización del Estado de Derecho democrático

Como en buena parte de los diputados que concurrieron al Congreso de Cúcuta habían recibido formación jurídica o eran personalidades ilustradas, al tanto de los sucesos políticos que desde 1789 sacudían a Europa, establecieron un recio bloque en contra de las insanas pretensiones de algunos caudillos militares afectos a concentrar el poder en sus manos. Se mostraron, por lo tanto, tajantes al acoger instituciones de corte republicano y garantista de los derechos individuales y de las libertades públicas para la nueva sociedad que se aspiraba configurar.

Incorporaron al nuevo modelo político el principio de la separación de poderes, intentando acoplarlo al máximo, hasta el punto de que aquellos constituyentes otorgaron un enorme poder al legislativo, en tanto se entendía, por entonces, ser éste el representante del pueblo, en la bien intencionada idea de meter en cintura cualquier intento del ejecutivo de ir más allá de las atribuciones que la Carta política le confería. De ahí, por ejemplo, que ciertos altos cargos del gobierno debían ser sometidos a la aprobación del Senado. Aquel fue un legislativo invasivo, si se quiere, con grandes atribuciones. No solo el poder judicial se hallaba subordinado al parlamento, sino también el Ejecutivo, pues se acogía la concepción de que era en la asamblea legislativa en donde actuaban los representantes del pueblo y por lo tanto era el órgano que debía dirigir el gobierno de la nación.

Temerosos de los abusos a que se podría llegar en un ambiente saturado de marcialidad y orgullo militar, con unos gobernantes formados en los cuarteles, impuestos también de la reciente experiencia revolucionaria francesa extraviada por la senda del terror a partir del texto constitucional de 1793, los constituyentes colombianos adoptaron en el artículo segundo de la Carta una concepción girondina de la soberanía cuando consagraron que la soberanía residía “esencialmente en la Nación”.

La Carta de 1821 adoptó el principio de gobierno republicano, definiendo en su artículo 9º que sería “popular y representativo”, siendo expresamente cuidadosa en morigerar su alcance al disponer en el artículo 10º que el pueblo no ejercería por sí mismo otras atribuciones de soberanía más que las de las “elecciones primarias” y, lo más importante, se mostró temerosa del gobierno de la “pardo-cracia” (de la gente con mezcla de razas) o de la manipulación que de las masas pudiesen hacer advenedizos o personalidades de gran influjo por su poder, su riqueza o por el ascendiente que tenían sobre las tropas. De ahí que consagrasen que el pueblo no podría depositar el ejercicio de la soberanía “en unas solas manos”. Adoptó, siguiendo el modelo norteamericano, una democracia censitaria, indirecta y capacitaría, en la que el pueblo solo formalmente sancionaba, pues quien se lucraba y ejercía el mandato político eran los notables. El Título III (artículos 12 a 39) de la Constitución se ocupó pormenorizadamente de regular la forma como se ejercería.

Concedió el derecho al sufragio a los varones colombianos habitantes de cada parroquia, casados o mayores de 21 años, que supieran leer y escribir (aunque dadas las condiciones de generalizado analfabetismos y atraso cultural que se tenían, esta condición fue aplazada para su aplicación hasta 1840, que a su vez se pospuso en la Constitución de 1843 hasta 1850); que poseyeran alguna propiedad raíz que alcanzare los cien pesos¹⁷, requisito que podría ser suplido por el ejercicio de algún oficio, profesión, comercio o industria, haciendo extensivo a los artesanos dicho derecho. Excluía del *ius suffragi* a quienes dependieran de otro en calidad de jornalero o de sirviente, y, por supuesto a los “*vagos declarados*”; a aquellos que no ejercían actividad ninguna conocida.

De manera que solo una parte del pueblo reunida en “asambleas parroquiales”, en una especie de elecciones primarias, era la que elegía al elector o electores que correspondiesen al respectivo cantón de la parroquia de que hacían parte. Las calidades exigidas al “elector” eran un poco más exigentes que para los “sufragantes parroquiales”, pues era requisito indispensable ser alfabeto, mayor de 25 años, vecino de las parroquias del cantón en donde se realizarían las elecciones, ser propietario de bienes con un valor libre de al menos \$500,00, y, en su defecto, gozar de empleo de al menos \$300,00 de renta anual o ser usufructuario de bienes que produjesen una renta de \$300,00 anuales, o, “profesar alguna ciencia o tener un grado científico”.

Es decir, el ejercicio del derecho de ciudadanía durante el siglo XIX fue ínfimo, dadas las reglas de juego político imperantes, en una sociedad en la que un jornal diario equivalía a dos reales y en unas condiciones de precariedad laboral como las que por entonces se tenían, donde la mayor parte de la población se dedicaba a las labores agrícolas en condiciones de aparceros o de peones estacionarios, donde salvo, tal vez en Antioquia y en Santander, eran pocos los pequeños campesinos asentados en tierras propias, era todo un impensable inclusive ser elector, ni que decir de aspirar a ser representante. Se ha estimado que hasta 1826 el jornal diario de un peón colombiano correspondía a dos reales, equivalentes a unos 57.8 pesos de plata anual; y que de 1826 a 1846 fluctuó entre 2 y 3 reales diarios que corresponderían a un salario anual de 72 a 87.3 pesos. Los peones libres y concertados tenían un ingreso per cápita de 22 pesos de plata, cuatro reales al año (Kalmanovitz y López, 2008).

Una vez surtidas las elecciones parroquiales y cantonales el último domingo de julio de cada cuatro años se efectuaban las asambleas electorales o de provincia el

17 Las siguientes Cartas Políticas de 1830, 1832 y 1843 elevaron la renta para poder ejercer el derecho al voto a \$300,00 para los sufragantes parroquiales; a los electores cantonales se exigía un propiedad raíz libre de \$1.500,00 o renta anual de \$200,00 que proviniera de bienes raíces o de \$300,00 como producto del ejercicio de alguna profesión, oficio, industria útil y decorosa o un sueldo de \$400,00. De donde se colige como era solo una pequeña minoría de la población adulta la que se encontraba efectivamente habilitada para votar y elegir a sus gobernantes y representantes a las diversas corporaciones públicas.

primero de octubre de cada cuatro años en la capital de la respectiva provincia. Era allí cuando se sufragaba para: i) Presidente de la República, ii) Vicepresidente de la misma, iii) para elegir Senadores del respectivo Departamento, iv) para elegir, así mismo, al representante o representantes diputados de la Provincia. Quienes resultaban elegidos se colocaban por encima de sus propios electores, en un típico contexto de democracia representativa, pues estaban exentos de responder ante aquellos: “no pueden recibir órdenes ni instrucciones particulares de las asambleas electorales, que sólo podrán presentarles peticiones” (art. 64). Los miembros del Congreso gozaban de inmunidad en sus personas y bienes y eran irresponsables por los discursos u opiniones que manifestasen en las cámaras, estando por fuera de cualquier disposición de autoridad especial.

3.3.1.2 Democracia y representatividad en la Constitución de 1821

El Congreso de la República adoptó el modelo del sistema bicameral, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. Ésta última se hallaba integrada por cien diputados que representaban a las provincias. Al representante se le exigía ser dueño de una propiedad raíz de al menos dos mil pesos o tener renta o usufructo de quinientos pesos anuales, o ser profesor de alguna ciencia (art. 87, 3º). De ahí el tipo de democracia que operaba, una de tipo exclusionista, solo para las clases ricas y acomodadas que eran las únicas en condiciones de ejercer el *ius honorum*.

La Cámara alta la conformaba el Senado, compuesto por los senadores elegidos los Departamentos, cada uno de los cuales tenía derecho a cuatro. Requisito *sine qua non* se podía alcanzar tal calidad, era el de demostrar ser propietario de bien o bienes raíces de más de cuatro mil pesos, en su defecto, un usufructo renta de \$500,00 anuales, o ser profesor de alguna ciencia. Requisitos que así mismo aplicaban para el Presidente de la República. De manera que de una forma pura de democracia se pasaba a su deformidad, pues aquello configuraba incluso más que una oligarquía, la plutocracia, el poder de los ricos.

Semejantes disposiciones en materia de ejercicio democrático y electoral tenían que convertirse, inevitablemente, en factor de crispación política, en disensiones personalistas que contribuyeron a enrarecer la atmósfera política de la época. A ello se unía, así mismo, el ambiente castrense que imperaba en el panorama nacional, con una aristocracia militar, poderosa y ociosa, acostumbrada al mando y al ejercicio despótico del poder, que finalmente terminó por imponer la voluntad de los caudillos. Tales hechos hicieron que la vigencia de esta Carta constitucional estuviese reducida medianamente al Departamento de Cundinamarca (equivalente al antiguo virreinato de Nueva Granada), pues en el de Venezuela y Quito no dejó de ser más que una ficción, por el poder de los militares, puesto que los señores y amos de aquellas regiones, Páez y Flórez, respectivamente, hicieron caso

omiso de sus preceptos, siguiendo el ejemplo que había dado como precedente el propio Bolívar en la Gran Colombia y Perú.

Pese a los esfuerzos de los progresistas, de los llamados “casacas negras”, la Constitución colombiana de 1821 tuvo una corta duración pues con el llamado Decreto Orgánico de la dictadura, del 27 de agosto de 1828, emitido por Bolívar, prácticamente el incipiente sistema democrático que se trataba de implementar por los civilistas granadinos, aglutinados en torno a la figura de Santander, fue anulado de hecho. Este decreto derogó irregularmente la vigencia de la Constitución y pretendió erigirse pomposamente en la ley fundamental del Estado hasta el año de 1830. Hizo nugatorio no solo el sistema democrático republicano sino también el Estado de Derecho que tantas vidas y costos económicos ocasionara.

3.3.1.3. Representación política y teoría democrática

Como ocurre en toda democracia, el pueblo colombiano existía políticamente en cuanto se expresaba representativamente. El Congreso representaba al pueblo y en especial a los contribuyentes. En nombre del pueblo sus representantes tomaban decisiones de carácter político, afectos al mito de ser nada menos que el canal mediante el cual actuaba la “voluntad general” de que hablara Rousseau. La teoría de la representación que desde entonces se instauró en el ámbito colombiano radicó en la idea de que el poder del representante era superior al de los representados, que el mandatario era superior al mandante. Con lo que el antiguo régimen se diferenció del nuevo básicamente en que del despotismo del rey se pasó al de los notables que eran quienes gobernaban a nombre y en representación de la Nación (pueblo), pero lejos de ella.

Si bien la Constitución de Cúcuta fue concebida, en un arranque de entusiasmo jeffersoniano, como acto del pueblo soberano, en una especie de fundamento iusnaturalista, resultó desvirtuado en la práctica política subsiguiente. En Cúcuta se invocó, como lo dice la profesora Wills, “de manera histriónica al ‘pueblo’¹⁸, para luego negarle una voz propia en los procesos institucionales de la toma de decisiones” (1998, p. 120). Al pueblo se le consideró en minoría de edad, se le trató como a un interdicto, sin las virtudes ni las capacidades necesarias para asumir el ejercicio directo de sus derechos políticos¹⁹. Se consagró una visión vertical del poder, en la que arriba se colocaban los notables, los poderosos, los ilustrados, los representantes (las clases productivas), abajo el vulgo, el pueblo llano, los representados

18 “Nos los representantes de los pueblos de Colombia (...) cumpliendo con los deseos de nuestros comitentes (...) (Preámbulo); El Gobierno de Colombia es popular representativo (art. 9º)” (Constitución Política, República de Colombia, 1821)

19 “El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias, ni depositará el ejercicio de ella en unas solas manos” (Art.10, Constitución Política, República de Colombia, 1821).

que legitimaban el sistema pero que finalmente no incidían en las decisiones de la vida política nacional. De manera que la Carta Política, en su artículo segundo, se decantó por la “soberanía nacional”, en su acepción girondina, con lo que resultó evidente que el Pueblo no era para los constituyentes colombianos enteramente soberano, sino que se le subordinaba “en primer término a sus representantes; y la igualdad entre ciudadanos vendrá enmarcada por esta diferencial desigualdad y por las jerarquías sociales del mundo colonial” (Wills, 1998, p.107). Entre los representantes y el pueblo, desde entonces, se alzarán enormes barreras inspiradas, en los prejuicios raciales de la época colonial que subsistirán atávicamente hasta bien avanzada la república, en una sociedad prácticamente de castas en la que los negros, los indios y los pobres resultarán excluidos del juego político y de la burocracia estatal, reservada a los varones católicos, blancos y ricos, de las familias consideradas de bien²⁰.

La democracia colombiana desde entonces, durante todo el siglo XIX y una buena parte del XX, se agotó formalmente en la indirecta o censitaria, en la posibilidad de que algunos varones, cabeza de familia, pudiesen sufragar por unos electores cualificados social, económica, cultural y políticamente, quienes eran finalmente los encargados de designar a los gobernantes y a quienes habrían de integrar los órganos de representación política. Es decir, la participación democrática se mostró incipiente, dadas las condiciones reinantes que restringían el derecho de ciudadanía y la miseria económica y la postración cultural en que se hallaba sumida la sociedad colombiana.

El republicanismo impregnó de manera fatua el contenido de las Constituciones y de la práctica política hasta el punto de hacer del ciudadano semánticamente la figura central de la sociedad. Gozaría de sus libertades individuales pero aunadas al cumplimiento de unos deberes políticos específicos, el más importante de los cuales se traducían en la lealtad que debía guardar hacia la patria “y que se expresaba en la voluntad de sacrificar su vida en defensa de las instituciones

20 Ilustra, en particular, lo que acabamos de plantear el caso del general Juan José Nieto, Presidente del Estado de Bolívar durante la hegemonía del radicalismo liberal. En calidad de designado ejerció durante algún tiempo la Presidencia del Unión colombiana, pero revisada la historia de los fastos patrios presidenciales no figura en ella en la versión de la historia oficial, únicamente por tener el estigma de ser un mulato, hombre con su ancestro africano muy cercano.

Igual ocurre con José María Dionisio Melo, general de raza indígena que luchó en las guerras de Independencia y que dió el golpe de Estado Militar en 1854, gobernando el país incluso con apoyo popular, en especial del artesanado urbano, durante ocho meses y a quien tampoco se le reconoce como tal.

En la historia reciente nacional otro caso ilustrativo es el que trae el profesor Zuluaga y relativo al doctor Jacobo Pérez Escobar, ex magistrado del Consejo de Estado y quien fungió en calidad de Secretario de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Álvaro Gómez Hurtado en su calidad de copresidente de dicha Asamblea decidió el día de su promulgación prescindir de la presencia del Secretario General de la Asamblea en el estrado principal, incomodo por su mulataje, relegándolo al fondo del salón, al lugar en donde ubicaron a la prensa y a los medios de comunicación, por la sencilla razón de que el doctor Pérez Escobar no conjugaba “con el registro de este momento tan trascendental para la historia”. Zuluaga (2008, p. 135); en igual sentido véase de la Calle (2004, p. 225).

republicanas y el mantenimiento de la legitimidad estatal” (Flórez y Solano, 2010, p. 608).

La ignorancia, la incultura política, la desigualdad extrema y la injusticia social han reinado desde entonces en el seno de una sociedad inequitativa y violenta como la colombiana, en la que los privilegios y la riqueza se concentran aún en unos pocos; factores que inciden en la imperfección de nuestras instituciones políticas y de la consiguiente práctica deficitaria que se hace de la democracia misma. Menos del 50% de los ciudadanos participan, inclusive hoy, políticamente de los certámenes electorales, con un alto nivel de irresponsabilidad pues su voto carece de compromiso y lejos está de ser libre. Se acude formalmente a las urnas, atrapados en redes clientelistas, manipulados por los *mass media* y en una alta proporción constreñidos por empleadores y hasta por la delincuencia armada. Una democracia en la que es una notoria minoría, una élite privilegiada, la que decide, y, lo peor, con un criterio irresponsable, personalista y alejado del interés público o nacional.

Los términos de pueblo y de nación han devenido en un problema polisémico, ya desde la Carta de Cúcuta. Ambigüedad grande en tanto cabría la pregunta acerca de quién sería el soberano. Desde luego que solo los notables, los hombres libres que acreditasen propiedad o renta. La vida política solo para los propietarios, en una democracia restringida que buscaba la estabilidad y tranquilidad de aquellos, algo que solo se alcanza, recordando la mentalidad decimonónica, evitando la “pardocracia” y la participación política directa de las castas.

El pueblo, la plebe, la masa social, solo contaba (y cuenta aún) en tanto elemento de legitimación del accionar político, para aclamar y dar vítores, para actuar como caja de resonancia de lo dicho o adoptado por los notables, o, luego en el siglo XX, para refrendar plebiscitariamente decisiones previamente negociadas y concertadas por la dirigencia política.

3.3.2. Democracia y representatividad en la Constitución de 1832

En las sesiones de la Convención granadina de 1832, que darían origen a la Constitución de 1832, la tendencia conservadora, encarnada en personalidades como las de José Manuel Restrepo y José Ignacio de Márquez, objetó escandalizada un proyecto que pretendía hacer extensivo el sufragio pleno a las clases ignorantes, estimándolo inconveniente y nocivo para la sociedad. Se consideraba al pueblo, a las masas en una especie de minusvalía política, en el sentido de que no serían capaces de decidir por sí mismas de manera razonable y responsable. No obstante, la nueva Carta política, en términos generales, entroncó con el ideal republicano y con los principios democráticos, estatuyendo por primera vez en el constitucio-

nalismo nacional el principio de gobierno republicano²¹, que además de “popular y representativo” (como ya lo definiera la Carta de 1821), puso especial énfasis en que debía ser “electivo, responsable y alternativo”, como pretendiendo hacia futuro conjurar cualquier tipo de dominación personalista o autocrática, mostrando un talante antimilitarista, con una vocación enteramente liberal y civilista. Se erigió en un claro ejemplo de ética republicana, progresista, garantista y respetuosa de los derechos y de las libertades ciudadanas, incorporando en el Título X (artículos 178 a 210) como disposiciones varias, el respeto por los derechos y las garantías propias de un pueblo civilizado y que aspiraba a vivir democráticamente, resaltando en particular en su artículo 181 que los granadinos serían “iguales delante de la ley, cualesquiera que sean su fortuna y destinos”.

Se mantuvo en la línea de la Constitución de Cúcuta, rebajando un tanto las exigencias para poder ejercer como sufragante parroquial y elector cantonal, ampliándose con ello un poco el espectro democrático. Los senadores se elegían por las Provincias, que no por los Departamentos.

3.3.3. Democracia y representación política en la Constitución de 1843

La Constitución de 1843 aunque revestida de un ropaje republicano dejó en evidencia el alma y el gusto monárquico y antidemocrático de buena parte de los hombres que la concibieron. Pretendió robustecer el principio de autoridad y consolidar la seguridad, a costa de los derechos ciudadanos y de las libertades públicas, minimizando el libre ejercicio democrático. A nombre del orden se anegó en represión la nación. Cuidó en exceso el favorecer las atribuciones del poder ejecutivo, morigerando el papel del legislador y dando pie a una democracia recortada, que dejó en manos de los notables la conducción del Estado y los asuntos propios de la sociedad. Esta Carta Política junto con la inicial de 1886 han sido los instrumentos más conservadores y menos democráticos que ha presentado la historia constitucional colombiana.

En lo atinente a la práctica democrática, ésta fue restringida, regresiva incluso con respecto a los logros que se habían evidenciado en las anteriores Cartas políticas. Se enfatizó en una democracia de propietarios y solo para propietarios. Una democracia señorial, en la que las antiguas élites coloniales (latifundistas, mineros y esclavistas) detentaron nuevamente el monopolio del poder, haciendo involucionar la extensión del espectro democrático que los liberales y civilistas habían logrado hasta entonces²².

21 “El Gobierno de la Nueva Granada es republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable” (art. 12) (Constitución Política, República de la Nueva Granada, 1832)

22 Amplíese al respecto sobre esta sociedad señorial que en los años cuarenta del siglo XIX tornara a manejar los destinos del país en Castaño (2011, pp.221-226).

En aquellos tiempos regía la inconveniente costumbre del sistema de elección alternada, por medio de la cual se elegía al Vicepresidente de la República a los dos años de realizada la elección del Presidente, con lo que el vicepresidente lo era en la práctica de dos administraciones sucesivas, hecho que generó no pocas suspicacias en los espíritus demócratas de la época, siendo factor que contribuyó a la inestabilidad y a la polarización política²³.

3.4. Certámenes electorales

Si bien es cierto que no podemos objetar el hecho de que Colombia se profile como un Estado de una antiquísima parafernalia democrática, con muchas elecciones en su haber, ello en modo alguno significa que sea o haya sido una sociedad respetuosa del ideal democrático. Tal es la triste realidad política nacional a lo largo de su bicentenario historia republicana. Como lo plantea Posada Carbó, “durante la cual los colombianos desarrollaron lo que bien podría llamarse una cultura electoral –es decir, una serie de prácticas alrededor del ejercicio del voto con el fin de formar gobiernos” (2006, p. 155). Una sociedad de formas democráticas pero sin esencia democrática.

La elección del Presidente y del Vicepresidente de la república resultó, durante buena parte de la historia electoral, siendo indirecta y casi siempre perfeccionada por el Congreso o en ocasiones especiales por un órgano colegiado extraordinario que cumplía además la función constituyente, como ocurrió en 1863, 1886, 1910 y en 1954. Para ser elegido Presidente de la República se requerían las dos terceras partes de los votos de los electores que hubiesen concurrido a las asambleas provinciales. Si tal mayoría especial-cualificada no era alcanzada por ninguno de los candidatos, el Congreso de la República tomaba a los tres aspirantes con más votos a su favor y procedía a elegir uno de ellos, siempre y cuando obtuviese las dos terceras partes de los votos de los congresistas presentes. Si realizado el escrutinio ninguno resultaba electo el Congreso contraía la votación a los dos candidatos que hubiesen alcanzado el mayor número de votos. La elección se hacía en una sola sesión de carácter permanente (arts. 72-76)²⁴.

23 Al respecto, sobresale el caso del doctor José Ignacio de Márquez, quien fungiera en calidad de vicepresidente en varios períodos (1832, 1835, 1836 y 1837). Estando en ejercicio de tal cargo-dignidad fue elegido Presidente de la República por el Congreso cuando éste perfeccionó la elección en unas reñidas votaciones con los liberales santanderistas José María Obando y don Vicente Azuero. Lo cierto del caso es que siendo vicepresidente activo no podía constitucionalmente trascender luego a la primera magistratura del Estado. Esta elección fue una de las causas de los males que sobrevinieron en la Nueva Granada y que desembocaría en la llamada guerra civil de “los supremos” (1839-1841).

24 Así se comprende, por ejemplo, la polémica elección del famoso 7 de marzo de 1849 en la que resultó elegido Presidente José Hilario López y el estigma de ilegitimidad que sobre ella adujeron entonces los conservadores cuando Mariano Ospina Rodríguez anunció que daría su voto por aquél para que no fuese masacrado el Congreso por los seguidores liberales del candidato que abarrotaban el recinto parlamentario, ante lo que consideró el exceso de las masas, de la plebe, de las “sociedades democráticas”.

En el siglo XIX el Consejo Nacional de Delegatarios (Constituyente) había elegido Presidente provisional de la República a Rafael Núñez por vencimiento de su período y luego reelegido (1886-1892), quien venía ejerciendo como tal (1884-1886)²⁵; La Convención de Rionegro (Constituyente) así mismo hizo presidente a Tomás Cipriano de Mosquera (1863-1864) quien ya fungía como tal de hecho por el poder de las armas, por la revolución triunfante que lideró (1859-1861). Cabe recordar como mucho antes, Bolívar tampoco había sido elegido por el pueblo para la titularidad del Poder Ejecutivo, sino por un congreso extraordinario.

En el siglo XX, depuesta la dictadura de Reyes (1909), fue elegido por el Congreso para terminar el período presidencial de aquel el general González Valencia, quien gobernó el país durante un año. El siguiente presidente tampoco fue elegido por el pueblo ni por el Congreso, sino por una Asamblea Nacional Constituyente, resultando favorecido Carlos E. Restrepo (1910-1914). Igual ocurrió con el general Gustavo Rojas Pinilla, hecho presidente por la Asamblea Nacional Constituyente en 1954. Cuando a su vez dimitió Rojas y entregó el gobierno a una Junta Militar compuesta por cinco miembros que constituyeron un Ejecutivo colegiado que convocaría a elecciones y luego entregaría, a su vez, el poder a los civiles. Dicha Junta gobernó desde el 10 de mayo de 1957 hasta el 7 de agosto de 1958 y estuvo integrada por los generales Gabriel Paris (quien presidió la Junta), Luis Ordóñez, Rafael Navas Pardo, el mayor general Deogracias Fonseca y el Contraalmirante Rubén Piedrahita.

Otro caso que ilustra aún más la formalidad democrática colombiana radica en el hecho de que algunos personajes llegaron a la máxima magistratura mediante votaciones más o menos directas pero en una carrera en solitario, dadas las pocas garantías que en ocasiones se daban a los partidos de la oposición. En el siglo XX candidatos únicos y por tanto elegidos presidentes de la república sin contendor alguno, fueron: Miguel Abadía Méndez (conservador, 1926-1930); Alfonso López Pumarejo (liberal, 1934-1938), elegido con 938.808 votos contra 3.401 en blanco; Laureano Gómez Castro (conservador, 1950-1953) fue el único candidato en las elecciones de 1950, a las que no concurrió el liberalismo por considerar que no se daban las suficientes garantías para ejercer libre y transparentemente el derecho al voto. Así mismo candidatos únicos fueron por arreglo político entre los dirigentes liberales y conservadores, cuando excluyeron la voz de aquellos movimientos que no compartían sus proyectos: Alberto Lleras Camargo (liberal, 1958-1962); Guillermo León Valencia (conservador, 1962-1966); Carlos Lleras Restrepo (liberal, 1966-1970) y Misael Pastrana Borrero (conservador, 1970-1974), durante la era de esa democracia empeñada que fue el Frente Nacional. Hechos

25 Recuérdese como había sido el propio Núñez en 1885 quien había escogido cuidadosamente a cada uno de los integrantes de aquel Consejo Nacional de Delegatarios que actuaron en representación del pueblo de los Estados. Don Miguel Antonio Caro fue representante por el Estado de Panamá no obstante que nunca en su vida salió de la sábana de Bogotá ni conoció el mar. El Estado Soberano de Antioquia tampoco pudo nombrar a sus propios delegatarios, atribución que se otorgó Núñez designando para ello a José María Campo Serrano y a José Domingo Ospina Camacho.

como estos no hacen sino corroborar cómo la elección presidencial colombiana no ha sido precisamente lo más edificante en materia democrática.

Cabe anotar un antecedente de este tipo de componendas políticas, que flaco favor le hacían a la democracia, cómo a mediados del siglo XIX igualmente se presentó una concertación entre los liberales gólgotas y los conservadores en contra de los liberales draconianos (representados en el general José María Obando, con gran arraigo y apoyo en las clases bajas), hecho que constituyó el primer frente nacional que tuvimos, cuando fue elegido presidente el conservador Manuel María Mallarino (1855-1857).

Las frecuentes guerras civiles intestinas que asolaron a las provincias o a los Estados entre sí, y que en algunas ocasiones hicieron la conflagración general al extenderla a toda la nación, así mismo truncaron el ejercicio electoral. Tal ocurrió, por ejemplo, en las guerras nacionales de 1859 a 1861 y en la llamada de los mil días, de 1899 a 1902.

Desde 1832 hasta el momento presente los colombianos, o parte de ellos, han concurrido a las urnas para elegir al Presidente de la República, de forma directa o indirecta, en unas cuarenta y siete (47) ocasiones. Posada señala que la agenda electoral en Colombia fue intensa, sobre todo en el siglo XIX, durante la vigencia de la Constitución federal de 1863, en la que “los días de votación variaban de Estado en Estado: el país parecía vivir en permanente campaña electoral” (2006, p.154). Así mismo el profesor Busnell ha señalado como Colombia es considerada, en América del Sur, por tradición el país más electorero (1975, pp. 30-31) de todos, el que más elecciones regulares ha tenido a largo de sus dos siglos de historia republicana. Apenas sí durante cortos interregnos ha dejado su ciudadanía de acudir a las urnas, lo que no lo hace precisamente el más democrático de todos.

El período presidencial ha variado a lo largo de la historia política nacional: de 1832 a 1863 fue de cuatro años; luego de dos años hasta 1886, y a partir de aquí hasta 1910 de seis años, con excepción del período del general Reyes que fue dispuesto por la Asamblea Nacional Constituyente para diez años, que no logró terminar por abandono que hiciera del cargo en 1909, cuando intempestivamente se embarcó en Santa Marta con destino a Europa. Desde la reforma constitucional de 1910 hasta hoy se ha mantenido en cuatro años. La reelección ha sido prohibida en algunas ocasiones, unas veces solo para el período inmediato y en otras totalmente.

3.4.1. El fraude electoral

Constante que ha dejado hondo calado en la democracia colombiana han sido la trampa y el fraude electoral. Por ejemplo, en la primera elección presidencial

directa verificada en Colombia en 1856 cuando se eligió Presidente de la República al conservador Mariano Ospina Rodríguez, ciertos pueblos boyacenses reportaron más votos a favor de este candidato que los que realmente tenían habilitados (Bushnell, 1994).

Durante la vigencia de la liberal Constitución de 1863 el ejercicio democrático tampoco varió radicalmente, como sería dado esperar dado el talante romántico y garantista de sus cláusulas. El artículo 8° fijaba que los Estados de la Unión se comprometían a organizarse conforme a los principios de gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, pero en el artículo 40 otorgó la libertad a cada Estado para determinar la forma como nombraría a sus Senadores y Representantes a la Cámara y en el artículo 75 les dio la potestad de regular la manera como se votaría para Presidente de la Unión, de manera que el sufragio se dejó para que cada Estado lo reglamentara a su conveniencia (Bravo, 2010, p. 233).

Resulta ilustrativo a este respecto traer a colación lo expresado por el profesor Tirado:

los liberales radicales habían asimilado una experiencia adversa. En 1856, en plena vigencia de la Constitución de 1853 que establecía el sufragio universal, en las elecciones presidenciales los conservadores habían ganado. La revolución de Mosquera no permitió otra elección presidencial por el mismo sistema. Los liberales comprendieron que gracias a la influencia clerical sobre las masas, con el sufragio universal, los conservadores vencerían. Por eso cuando la Constitución de Rionegro se dejó el asunto del sufragio a la libre resolución de cada uno de los Estados, en el de Antioquia los liberales en el poder establecieron el sufragio restringido para que sólo hicieran uso de él los alfabetos. Tan pronto como los conservadores recuperaron el poder, no por el sufragio sino por vía armada, establecieron el voto universal de varones. En los Estados de la costa (Magdalena, Bolívar y Panamá) se implantó el sufragio universal con resultados tan universales que, cuando Núñez se postuló para la presidencia de la República en 1875 –esta vez como liberal–, obtuvo en el Estado de Bolívar 44.000 votos a su favor contra solo 7 de su rival, es decir, un total mayor que el de toda la población adulta varonil del Estado²⁶. El Estado del Cauca, donde los mosqueristas tenían asegurada la mayoría,

26 Otro ilustrativo ejemplo de la sagacidad tramposa eleccionaria colombiana es el de los famosos registros electorales de la Provincia de Padilla en la que el general Juan Manuel Iguarán Reither hizo firmar en blanco el acta electoral que le dio la elección presidencial para el período de 1904-1908 al General Reyes sobre su contendor el General Joaquín F. Vélez. El 2 de febrero de 1904 día de la reunión de las asambleas electorales para elegir presidente de la república. La de Riohacha no hizo la elección que le correspondía a pesar de que luego aparecieron unos registros con 45 electores. La Provincia de Padilla compuesta por los municipios de Riohacha, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar y Villanueva y por dos municipios de la provincia de Valledupar y Espíritu Santo, no podía componerse de 45 electores sino de 22, por lo que quedaba un excedente de 23.

Reyes obtuvo 994 votos mientras que su contendor 882, con lo que ganó por un estrecho margen de 12 votos que de no ser por el acta electoral de Padilla aquel no hubiese sido el titular de la silla presidencial. Este es uno de tantos sucesos que desdicen de la pulcritud democrática colombiana.

estableció el sufragio universal, y los Estados de Tolima, Cundinamarca y Boyacá, en los dos últimos de los cuales había un control de los liberales radicales, establecieron el requisito del alfabetismo para votar.

Los continuos fraudes electorales y las graves anomalías presentadas durante la elección de 1875, motivaron la única reforma a la Constitución de Rionegro. El 31 de mayo de 1876 se sancionó el Acto Reformatorio de la Constitución, que establecía que la votación para elegir presidente de la Unión debía verificarse en un mismo día en todos los Estados. Ambos partidos, desde la oposición, clamaban por la pureza del sufragio, pero desde el poder practicaron la coacción y el fraude. En 1879, en medio de los continuos fraudes liberales manifestados en la máxima de que “el que escruta elige”, el partido conservador consagró lo siguiente en el punto XIV de su programa de aquel año: “sistema electoral honrado, libre, puro, decente, noble, verdadero, exento de todo pandillaje”. Luego, cuando este partido estuvo en el gobierno y le tocó escrutar, el partido liberal no logró alcanzar ningún senador y sólo obtuvo un representante en 1892 y otro en 1898 (1989, p. 166).

En el siglo XX el caso más sonado sobre fraude electoral tuvo que ver con las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970, que dejaron suspicacias y muchas dudas acerca de la pureza y transparencia de los comicios. El candidato único de los partidos tradicionales liberal y conservador fue Misael Pastrana Borrero, quien contaba con toda la maquinaria burocrática y partidista (frente nacionalista), pero se presentó como contendor el general Rojas Pinilla, con un amplio respaldo popular, formalizado en la Alianza Nacional Popular -ANAPO- que desde la década anterior venía tomando fuerza entre los desencantados del Frente Nacional y del monopolio del poder que hacían los notables de aquellos partidos. El Procurador General de la Nación se vio compelido a amonestar al mismo Presidente Lleras Restrepo por romper la neutralidad política en calidad de Jefe de Estado al hacer abierta campaña a favor del candidato oficialista. Muy avanzado el escrutinio resultaba evidente la mayoría por el general Rojas hasta que repentinamente se dejaron de emitir los respectivos boletines informativos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y al día siguiente se dio como ganador al candidato Pastrana por un estrecho y discutido margen²⁷.

En aquel suceso tuvo origen uno de los grupos guerrilleros que durante los años siguientes acapararon la atención nacional por los golpes asestados a la institucionalidad, como fue el M-19 (Movimiento del 19 de abril de 1970), cuando

27 “las cifras oficiales, ampliamente discutidas y cuestionadas, le adjudicaban la victoria al Misael Pastrana Borrero, candidato de la coalición del Frente Nacional. La votación por Pastrana, según estadísticas de la Registraduría, fue de 1'625.025 (40,6%) y por Rojas Pinilla fue de 1'561.468 (39,0%). La diferencia era mínima, sólo del 1,6% ó 63.557 votos, situación que despertaba sospechas y que era prueba para la ANAPO de que se había cometido fraude, especialmente cuando los resultados preliminares transmitidos por la radio daban como ganador al general Rojas” (Silva, 1989, pp. 254).

consideraron que las condiciones democráticas existentes no eran las apropiadas para garantizar la lucha por el acceso del poder en Colombia a los movimientos políticos alternativos, decidiendo entonces que la única manera de hacerlo era mediante la lucha armada.

3.5. Democracia y representación en las Constituciones liberales de 1853, 1858 y 1863 y la adopción del sufragio universal

Al finalizar la década de 1840 en la Nueva Granada se hizo sentir con fuerza el influjo del romanticismo europeo y de las ideas socialistas que desde allí se esparcían. Fue ésta la época en la que aparecieron las llamadas “sociedades democráticas” en las que parte de la “plebe” y las clases bajas tendrían la oportunidad de participar y de ser elemento vital para la transformación política de la sociedad, hasta entonces monopolio exclusivo de los dones y señoritos de abolengo y de luengas fortunas. Los progresistas asumirán, entonces, la modernización institucional avocándose a las denominadas “reformas liberales de medio siglo” en materia política, económica y social. En materia democrática igualmente se realizaron notorios cambios.

La adopción del sufragio universal masculino sorprende en Colombia por su temprana introducción. Fue consagrado normativamente por primera vez en 1853, como lo señala Posada, de manera pionera en la América continental, al lado de Argentina. Venezuela y México les seguirían en 1857 (2006, p. 157)²⁸. La Constitución liberal de 1853 eliminó el requisito de alfabetismo introduciendo, además, las elecciones directas, lo que significó un enorme avance democrático, pues se reconocieron jurídica y políticamente una serie de derechos a un vasto sector de la sociedad que hasta entonces había permanecido excluido del ejercicio de sus derechos políticos, marginado de la vida pública y a quien se le había impedido decidir electoralmente. Hasta entonces se calculaba que solo el 5% de los varones mayores de edad (21 años) ejercían el derecho al voto. En los comicios electorales que se realizaron de 1853 a 1857 surgió la boleta electoral, el voto secreto y la cédula electoral (Monsalvo, 2005, p. 132), eligiéndose directamente a sus mandatarios. Aunque en honor a la verdad, efímera fue esta instauración de la democracia directa.

Como ya lo recogiera hace algún tiempo en otro espacio, los estadistas y legisladores de mediados de siglo, imbuidos de sus doctrinas liberales, pretendieron

28 En donde primero se implantó este tipo de sufragio fue en Francia en 1793 por un igualmente corto período; luego allí mismo en 1848; España en 1890, Italia en 1912; Gran Bretaña en 1918, Bélgica 1919. En Norteamérica asombra como hasta una fecha tan tardía como 1964 estuvieron excluidos del voto los indígenas y los negros.

renovar el esquema político de la República ampliando la noción de democracia y de autonomía municipal. De buena fe creyeron que la solución a los problemas del país se hallaba en la adopción del sufragio universal y por ello lo extendieron a las masas, a la base popular, hasta a los “pobres”, en un alarde romántico de fe ciega en la noción de democracia representativa para la formación de los órganos estatales. Se impusieron a la faena de elevar el coeficiente de representatividad de las instituciones legislativas y ejecutivas que a la sazón era ínfimo.

Hasta las reformas liberales de medio siglo la democracia practicada en la nación había sido restringida y condicionada, como que al fin y al cabo estuvo inspirada directamente en los planteamientos de los constituyentes norteamericanos del siglo XVIII que solo se habían concedido derechos de ciudadanía a sí mismos, esto es a las clases blancas “acomodadas”, excluyendo del juego democrático a los negros, a los indios e incluso a los blancos pobres. En la Nueva Granada igualmente sólo unos pocos privilegiados estaban en capacidad o en condiciones de ejercerla. Stanley J. y Bárbara Stein, sostienen, que un cálculo generoso del grado de participación política del pueblo en las naciones latinoamericanas, durante la mayor parte del siglo XIX, probablemente se acercaría del 2% al 4%. Entre los factores que incidían para mantener tan bajos índices sobresalía la ausencia de escuelas primarias que filtraban eficazmente el electorado, manteniendo bajas las tasas de alfabetización.

(...) De la Constitución Política de 1843 se llegó a decir que era el ‘INRI de la democracia’. Según François Buy – en Histoire de la Colombie. La nouvelle Grenade au milieu du XIX siècle (1832-1858)-, en la Nueva Granada, a partir de aquella norma el poder recaía sobre un centenar de hombres privilegiados, que alcanzaban a reunir las condiciones de fortuna exigidas para ser electores o candidatos. Las consecuencias eran directas, sólo una minoría podía participar en la vida política. Los cuerpos electores jamás se compusieron de más de 1.600 individuos, que solo representaban una proporción de 1/1.000²⁹. De ahí una de las causas principales en las que radicarón las rebeliones y tensiones políticas en que vivió sumido el siglo XIX colombiano: la democracia censitaria (Castaño, 2002, pp. 193-94).

Hasta 1853 tan solo el 5% de los varones colombianos en edad de sufragar lo hacían, pues el restante 95% se marginaba de participar políticamente en las elecciones, ello por razones culturales, económicas o por las restricciones imperantes a la ciudadanía política. Solo fue a partir de esta Carta Política cuando se dispuso,

29 Cuando la población de la república en 1843 se estimó en 1'931.674 habitantes. Claro que se debe anotar que esta tendencia era universal, no solamente afectaba a los jóvenes Estados latinoamericanos sino incluso a los europeos tenidos como referencia democrática, por ejemplo así ocurría con Francia, Estado que en 1830 cuando contaba con una población de unos treinta millones de habitantes el electorado se hallaba reducido a unos 90.000 individuos. Cfr. Scharna (1990).

efímeramente, la votación popular para los principales cargos públicos, con un sufragio directo y secreto (masculino) para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, a los Magistrados que integrarían la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, a los Gobernadores, Senadores y Representantes a la Cámara.

Por hechos como estos, la profesora Wills plantea que la historia de la democracia colombiana se halla plagada de “ausencias y vacíos”, pues la herencia de la democracia republicana se implantó en una evidente “incongruencia estructural entre el lenguaje democrático de sus instituciones formales y la práctica política real, de corte autoritario y excluyente”. Se configura una sociedad que formalmente se auto-denomina democrática, pero, no obstante, en la práctica se muestra autoritaria³⁰, con “un régimen y unos partidos clientelistas y unas instituciones patrimoniales” (1998, p. 106). Como lo señalara Sartori, la Democracia como ideal resulta ser una cosa y el grado de democracia y de democratización otra distinta (2005, p. 48).

De manera que el cesarismo democrático fue el legado dejado por los caudillos de la independencia a las generaciones posteriores. Y esta afirmación no corresponde a una interpretación de los teóricos actuales, sino que ya venía desde el propio siglo XIX. Así por ejemplo, Don José María Samper ya había señalado, cuando se ocupó del “espíritu de la democracia colombiana”, lo funesta que había resultado la influencia del militarismo producto de la revolución de independencia, en un medio que no estaba ni cultural ni políticamente preparado para los cambios que impusieron un puñado de intelectuales y dirigentes políticos en una sociedad que hizo “violentamente su transición del inmenso y oscuro calabozo colonial al campo abierto, ilimitado de la república” (1861, p.201).

El poder político efectivo del Estado y de las instituciones fue acaparado por unos cuantos hombres de fortuna o de posición social preeminente, que imperaron a sus anchas sobre la masa de un pueblo inerme y explotado, cargado de obligaciones y de muy pocos derechos.

Como lo expone el profesor Márquez (2010, p. 10), apoyándose en Téllez (2005, p. 110), el proyecto político al que se avocó la élite colombiana, inicialmente ilustrada y luego liberal, se soportó en la idea de construir una cultura política moderna,

30 Amplíese al respecto en un análisis desde el punto de vista sociológico cuando se indaga sobre los elementos autoritarios de la cultura colombiana en Congote: “No habría que ejercitar mucha imaginación para intuir que una personalidad ciudadana culturalmente proclive al castigo, a la sumisión incondicional, a la autoridad, a aceptar su lejanía inaccesible y culposa de la autoridad y, por ende, a adoptar actitudes destructivas contra sí y sus próximos, tal y como ha sido descrita con Fromm, forzosamente deba enfrentar grandes dificultades para desarrollar conductas de responsabilidad personal inherentes a la participación propia del ejercicio de sus derechos y deberes políticos. Este problema se vería agravado, además, por el hecho político de que el remozamiento de la participación democrática ciudadana resultara reducido, como ocurre en Colombia, a la mera formulación de nuevas fórmulas legales que a pesar de sus bondades no alcanzan ni, para peor, tienen por qué tocar la médula de la siembra y reproducción de valores socioculturales” (2003, p. 288).

en la idea de superar así la barbarie propia de los gustos populares, asentada en la ignorancia y en el fanatismo de las gentes de los pueblos y provincias. Se buscaba, en su lugar, imponer los gustos de un mundo “blanco”, propietario, católico y letrado, asentado en la razón, como vía para dominar las bajas pasiones y los instintos viles de las masas, extendidos por la falta de cultura y educación.

3.5.1. Elecciones presidenciales directas y por sufragio universal

En 1853 cuando se adoptó el sufragio universal masculino, para la elección de procurador unos 300.000 granadinos concurrieron a las urnas. En cuanto a las presidenciales, como ya lo anotamos, el primer presidente en Colombia elegido democráticamente por sufragio universal fue Mariano Ospina Rodríguez, en 1856. A tales elecciones concurrieron 210.000 votantes, con unas tasas de participación que oscilaron entre el 40 y el 46%.

El segundo Presidente elegido por voto popular parece haber sido José Vicente Concha en 1914. En 1910 se había reformado la Constitución permitiendo la elección directa de Presidente de la República pero con voto censitario, puesto que únicamente podían participar en ella los ciudadanos que supieran leer y escribir y que además poseyeran determinada capacidad económica. No fue hasta la reforma constitucional de 1936 cuando se instauró el sufragio universal para los varones que podían sufragar para Presidente, sin importar sus calidades o condiciones económicas, hecho que se conserva hasta el momento presente.

3.5.2. Sufragio femenino

La democracia colombiana presentó durante mucho tiempo la mácula de practicarse de manera indirecta y sin el concierto femenino, no obstante el hecho de que la mujer constituía al menos la mitad de la población. Colombia fue uno de los últimos países latinoamericanos en otorgar en 1954-57 el derecho a la mujer para participar en la democracia.

El voto femenino constituyó una conquista del siglo XX en la que tomaron la delantera países como Nueva Zelanda en 1890 y Australia en 1902, aunque con exclusión de sus aborígenes hasta 1962. El voto femenino se alcanzó en los Estados Unidos de Norteamérica por primera vez en 1920. En Colombia como antecedente se tuvo la Constitución regional de Vélez en Santander en 1853 en la que se consagró dicho derecho, aunque no existe certeza acerca de que la mujer lo hubiese ejercido.

Igualmente en la segunda administración de López Pumarejo, a la mujer se le concedió el derecho a ser nombradas (que no elegidas) para el desempeño de

empleos públicos y en 1945 mediante el Acto Legislativo N° 1 de 1945 (febrero 16) se le reconoció el derecho a la ciudadanía pero sin derecho al voto. La verdad fue que el goce efectivo de tal conquista hubo de posponerse otros doce años para el reconocimiento de sus derechos políticos plenos (Henao, 1988, pp. 42-43).

Por el Acto Legislativo N° 3 de 1954 la Asamblea Nacional Constituyente concedió a la mujer el derecho del *ius suffragi* y del *ius honorum*. Su debut lo hizo en 1957, cuando el voto femenino correspondió al 42% de los sufragantes que entonces concurren a las urnas (1'810.385 mujeres se volcaron masivamente a ejercer el derecho que por primera vez a nivel nacional se les permitía) (Capputo, 2008, p. 113)³¹. En el plebiscito que siguió a la caída de Rojas Pinilla, por primera vez la mujer colombiana pudo ejercer su derecho electoral.

3.6. Democracia y representatividad en la Constitución de 1886

Durante las primeras décadas de vigencia de la Constitución de 1886 la democracia se presentó como cualificada y las elecciones fueron indirectas para Presidente y para Senado, mientras que eran directas para Concejales, Diputados y Representantes a la Cámara. Esa Carta política impuso nuevamente la restricción de renta y alfabetismo para las elecciones nacionales, pero acogió el sufragio universal masculino para las elecciones locales en todo el país (Posada, 2006, p.157). El Estado que se impuso se ajustó al modelo confesional, hasta el punto de que aquella fue una democracia solo de varones blancos, conservadores y católicos. Se diseñó un complejo sistema electoral y de circunscripciones que impedían el acceso a las diversas corporaciones públicas a los liberales radicales.

Durante la hegemonía del partido nacional se le negó al menos al 50% de los ciudadanos colombianos, que conformaban o militaban en el partido liberal, su posibilidad de gobernar. Solo tuvo dos representantes al Congreso en 1892 y en 1898. Se tuvo que esperar hasta que las reformas de Reyes introdujeron cambios en el sistema electoral que le permitieron a este partido una participación política, aunque minoritaria, en las corporaciones públicas, introduciendo así, en la democracia política colombiana un “factor civilizador” (Parra, 2003, p. 173).

3.7. Democracia y representatividad en el siglo XX

Al alborear el siglo XX, el sistema político-jurídico colombiano dio un viraje hacia el modelo norteamericano, sin llegar a acoger el judicialismo propiamente

31 Cfr. Velásquez (1989).

dicho de aquel país. Se llegó a decantar un tanto la influencia francesa que fuera tan vinculante durante todo el siglo XIX. A ello contribuyó la instauración del control judicial de constitucionalidad, bajo el presupuesto –que aún mantiene vigencia– de que la Democracia sin constitucionalismo no es más que absolutismo parlamentario. A partir del Acto Legislativo N° 03 de 1910 se estableció el principio de supremacía constitucional y el control judicial de constitucionalidad, con lo que los conceptos de Democracia y Constitución quedaron, por lo menos desde la teoría constitucional, indisolublemente unidos e interdependientes. Con ello el espectro de la “participación ciudadanía” se amplió, al permitirle al ciudadano colombiano no solo manifestarse políticamente sino también poder salir en defensa del ordenamiento jurídico impetrando la acción pública de inconstitucionalidad. Aquel acto legislativo le permitió al ciudadano de a pie acudir ante la Corte Suprema de Justicia en demanda de aquellas leyes que considerare ser contrarias a la Constitución. Ésta conquista engrandece la historia constitucional colombiana por el alcance amplio y democrático que le otorgó a la acción constitucional, algo que aún hace peculiar nuestro sistema incluso hoy.

3.8. Gobernabilidad y práctica democrática

Desde 1808 hasta el día de hoy se ha vivido en el país una atmósfera de institucionalidad bélica que le da a nuestra práctica política un cariz muy propio, hasta el punto de que se habla incluso de la pervivencia de una “democracia armada”. Una sociedad cargada de tensiones políticas en permanente conflicto. Durante el siglo XIX fue ocasionado por las propias clases dirigentes enfrentadas en la lucha por el poder y a partir de los años cuarenta del siglo XX por la aparición de movimientos sociales que al margen de los partidos tradicionales han hecho su manifestación política, incluso recurriendo a la vía armada. En Colombia la gobernabilidad y la convivencia democrática ha sido una relación altamente traumática, en especial hasta la instauración del llamado Frente Nacional en 1957. El siglo XIX es especialmente ilustrativo por la cantidad de guerras civiles nacionales y regionales que se libraron por obra de las elites en su pugna por hacerse con el control del poder político³². Es más, se puede decir que nunca los gobiernos colombianos han estado en capacidad de establecer una dinámica política armónica que los acerque con la sociedad y en la que las diferencias políticas y las demandas sociales se desarro-

32 Guerras civiles nacionales han sido: i) la de Independencia, con un saldo de unos cien mil muertos, entre 1810-1825; ii) la de 1830-31 con unos 2.200 muertos; iii) la de 1839-41, con 3.400 muertos; iv) la de 1851, con mil muertos; v) la de 1854, con 4.000 muertos; vi) la de 1859-61, con unos 6.000 muertos; vii) la de 1876, con 9.000 muertos; viii) la de 1885, con 3.000 muertos; ix) la de 1895, con 2.000 muertos; x) la de 1899-1902, con cien mil muertos. Además se puede contar xi) la “guerra civil no declarada”, la llamada época de la violencia, de 1946 a 1965, con un estimado por lo bajo de 300.000 muertos. Los datos de 1958 a 2012 reportados por el Informe *¿Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica, resultan alucinantes: civiles muertos en ocasión del conflicto armado 177.037; Combatientes muertos 40.787; víctimas de desplazamiento forzado 5'712.506, en el período comprendido entre 1985-2012 lo mismo que 25.077 desaparecidos.

llen por cauces institucionales. La legitimidad de un régimen político no se logra simplemente mediante la implantación de una democracia procedimentalista, sustentada en la participación electoral de menos de la mitad de sus ciudadanos.

La gobernabilidad política ha sido discutida, pues esta se da siempre y cuando opere un control efectivo del territorio, se ejerza un monopolio exclusivo de la fuerza y efectivamente se formulen e implementen políticas públicas. Asunto espinoso éste, pues en el siglo XIX cuando no eran los liberales los que se alzaban en armas contra el gobierno conservador establecido, eran los conservadores, quienes desconocían la legitimidad de aquellos, con lo que las fuerzas del Estado se hallaban en la imposibilidad de controlar el territorio nacional y de asumir con efectividad la defensa de la soberanía nacional. Es más, en ocasiones ni siquiera ante los ataques bélicos de terceros países y potencias hubo capacidad de reacción bélica por parte de las fuerzas armadas colombianas (Guerra con el Perú; intervenciones indebidas norteamericanas en el canal de Panamá y en el del ferrocarril de Chagres; bloqueos navales a Cartagena y Santa Marta por los franceses en la década de 1840, etc.).

La gobernabilidad y la práctica democrática se ha pretendido consolidar a partir de ajustes estructurales a la Carta Política que no siempre han sido bien intencionados. Durante el siglo XX en materia de apertura democrática las más importantes reformas constitucionales o cambios institucionales que se han realizado o intentado realizar en esta materia han sido:

3.8.1. Reforma Constitucional de 1936

Como producto de la Reforma Constitucional de 1936, Acto Legislativo N° 1 (agosto 5) se tuvo la adopción de un nuevo modelo laico de Estado como fue el Social de Derecho, con el reconocimiento expreso de los derechos llamados de segunda generación (de contenido económico y social). En materia de consolidación democrática, se establecieron algunos derechos constitucionales, tales como el de “asociación” y el de “huelga”³³ que permitieron un cierto grado de democratización social. Esta reforma suprimió la democracia censitaria que hasta entonces imperaba. Se aspiraba a atemperar el país en torno a los avances que se daban en materia no solo de democratización sino de modernización y transformación social en el mundo. Fue así como se institucionalizó el sufragio universal y directo, sin restricciones para los colombianos varones mayores de 21 años (art. 7°), con lo que se puso punto final a una democracia censitaria en razón de la capacidad económica. Nuevamente el ciudadano de a pie pudo participar e incidir en la elección directa de Presidente de la República, Representantes a la

33 La huelga había sido reconocida por ley 78 de 1919, pero en aquel momento se elevaba a rango constitucional.

Cámara, de Diputados y de Concejales. La elección directa de senadores se tuvo que postergar hasta 1945, cuando se abandonó el viejo sistema que venía desde la reforma constitucional de 1910 en la que los senadores eran elegidos por consejos electorales integrados por cada Asamblea Departamental.

3.8.2. Reforma Constitucional de 1945

Otro alcance democratizador del Acto Legislativo N° 1 del 16 de febrero de 1945 fue el de la elección popular de quienes integrarían la Cámara Alta del Congreso, del Senado de la República. Se prohibió el ejercicio del sufragio a los miembros de las fuerzas armadas, la policía y los cuerpos armados permanentes.

El “liberalismo democrático” y modernizante, aupado en torno a la idea de justicia social, que esgrimiera López Pumarejo, generó una reacción mancomunada de los sectores políticos, económicos y sociales amigos del *statu quo*, fortaleciendo las posiciones de la extrema derecha nacional, que bebió en las dictaduras fascistas europeas de la época, pretendiendo incorporar a la sociedad nacional no pocas de sus ideas, con lo que se ahogaban las pretensiones democratizadoras.

El período de la llamada “República liberal” posibilitó que en el escenario político nacional hiciesen su aparición nuevos movimientos y partidos políticos, algunos de los cuales incluso lograron consolidarse en el tiempo como opción, como en efecto ocurrió con los de izquierda, aunque otros se mostraron más fugaces y de coyuntura, como por ejemplo ocurrió con la APEN (Acción Patriótica Económica Nacional), opuesta a la línea reformista y modernizadora de la obra de López que fuera disuelta en 1935 ante su evidente fracaso; la UNIR (Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria) de carácter gaitanista que terminó años después fundida en el liberalismo. El Partido Comunista que si bien inicialmente se mostró escéptico con las reformas liberales, fue cediendo poco a poco y al lado de otros grupos de izquierda, como los socialistas, conformó a partir del primero de mayo de 1936 el llamado “Frente Popular”, al lado de los liberales de izquierda, actuando en defensa del sistema democrático y de las transformaciones institucionales que se adelantaban por entonces (Tirado, 1989, pp. 308-311).

3.8.3. Violencia de Estado como instrumento de gobernabilidad, 1949-1954

Ante la crisis de gobernabilidad en que se sumió el país por la agudización de la violencia partidista y por las medidas antidemocráticas adoptadas por el partido político en el poder en aquel entonces, se recurrió a lo que luego se llamó la violencia de Estado:

el conservatismo ensaya, en plena mitad del siglo pasado, primero la violencia de Estado como instrumento de gobernabilidad y luego un régimen dictatorial, al mejor estilo franquista que trata infructuosamente de legitimar con una propuesta de Constitución, de contenido corporativista, inspirada en la portuguesa de Oliveira Salazar. Viene el período conocido como la violencia que, dejando más de trescientos mil muertos, se salda con el Frente Nacional, que termina siendo un intento de gobernabilidad burocrática por la vía constitucional, en cuanto se hace un reparto paritario de la administración pública entre los dos partidos políticos tradicionales. Con ello desaparece todo intento de oposición democrática y nacen las guerrillas y la extrema izquierda –es la época de la revolución cubana– que se oponen no sólo al régimen sino al sistema mismo (Parra, 2003, p. 173).

En 1950 el liberalismo se abstuvo de participar en las elecciones presidenciales, en vista del asesinato Gaitán, el 9 de abril de 1948, por entonces su candidato, quien a pulso se había ganado su liderazgo, e, igualmente al hecho de que luego Echandía, quien lo había sustituido, sufrió en la propia capital de la República un atentado similar (que cobró la vida de su hermano). El partido liberal colombiano llamó a sus militantes a una “abstención activa” (Zubiría, 2010, p. 52), ante lo que se consideró “ausencia de garantías políticas”. Solo quedó como candidato el conservador Laureano Gómez (1950-1953) dándose inicio a lo que ha sido catalogado como la “Dictadura civil”, que se prolongaba desde 1949 cuando el Presidente Opina Pérez cerrara el Congreso, dictadura a la que habría de sucederle el gobierno militar.

Aquel período político fue la antesala de la “Dictadura militar” propiamente dicha, encabezada por el general Rojas Pinilla y luego por la Junta Militar de Gobierno que transitoriamente gobernó el país, una vez fue depuesto aquel, dictadura que a la vez antecedió a la “Dictadura consentida y consensuada” de la dirigencia liberal y conservadora durante el llamado “Frente Nacional” que se prolongaría de 1958 a 1974.

El gobierno de facto de Rojas contó con el respaldo de la ANAC (Asamblea Nacional Constituyente)³⁴, órgano que ante la ausencia de Parlamento fue creado por su antecesor Gómez para llevar cierta imagen de legitimidad al régimen, facilitándole un gran margen de maniobrabilidad y del que se usufructuó el general Rojas, pues con ella no solo legalizó el golpe militar, al otorgarle como “legítimo” el título de Presidente al general, a pesar de no haber sido elegido por votación

34 Desde 1952 había hecho convocar dicha ANAC para reformar la Constitución en la intención de cortar de tajo los pocos avances democráticos que había tenido el país. Pretendía limitar y hacer indirecto el sufragio universal, establecer una democracia corporativista, alentado por el modelo de las sociedades fascistas española y portuguesa de aquel entonces (Puentes, 1961, p. 641).

popular³⁵ y, lo más complejo fue cuando se planteó otro período inmediato para Rojas Pinilla, hasta el año de 1961, lo que fracturó el apoyo político a la dictadura (...). Aquella Asamblea Nacional Constituyente sirvió de estafeta y de instrumento a la voluntad del gobernante de facto para validar con cierto aire de legalidad sus decisiones. Cuando el general Rojas trató de independizarse de los partidos políticos tradicionales y, al mismo tiempo, formar su propia organización partidaria, el binomio pueblo-fuerza armadas, alrededor de la Tercera Fuerza (antecedente de la ANAPO de los años sesenta), el liberalismo y el conservatismo le quitaron el apoyo y forzaron su renuncia (Zubiría, 2010, p. 53).

Durante la vigencia del Frente Nacional fueron marginados de la lucha por el poder las minorías políticas, la oposición política fue borrada, como ocurrió en efecto en el caso del Partido Comunista Colombiano a quien por medio del Acto Legislativo N° 6 de 1954 se le llegó a declarar proscrita su actividad proselitista³⁶. La izquierda se vio obligada a la marginación de la actividad pública o a tomar el camino de las armas, a alzarse contra el Estado (Zubiría, 2010, p. 55), las FARC en los sesenta, el ELN y EPL en los setenta en lo rural, pues en lo urbano lo hizo el M19, como brazo armado del populista movimiento de la ANAPO, centrado en torno a la figura de Rojas Pinilla.

Como legado directo del Frente nacional quedó una democracia recortada, degradada y amañada en la que, al decir de Vila, “la política pasó, de ser una contienda entre partidos que aspiran al poder, razón de ser de su existencia, a la mera persecución de satisfacciones burocráticas y de prebendas económicas por parte de fracciones de partidos y líderes circunstanciales” (Vila, 2002, p. 263).

3.8.3. Reforma Constitucional Plebiscitaria de 1957

En el país de 1949 a 1957 no se efectuaron elecciones para Congreso de la República, hasta que se verificó el plebiscito convocado luego de la caída de Rojas Pinilla, en el que la mujer colombiana estrenó sus derechos políticos, que si bien habían sido consagrados en 1954 continuaron en suspenso hasta dicho momento.

La Reforma constitucional plebiscitaria de 1° de diciembre de 1957 se adelantó en razón de que como el órgano natural autorizado para realizar enmiendas constitucionales era el Parlamento, según el artículo 218 de la Constitución, y en vista

35 La Asamblea Nacional Constituyente se apresuró a legitimar el régimen de facto, declarando: “1°. Que el 13 de junio del presente año (1953) quedó vacante el cargo de presidente de la república; y 2° Que es legítimo el título del actual presidente de la república, Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, quien ejercerá el cargo por el resto del período presidencial en curso”. Acto Legislativo N° 1 de 1953 (junio 18).

36 La Asamblea Nacional Constituyente por el Acto Legislativo N° 6 de 1954 (Septiembre 4) decretó: “Artículo 1°. Queda prohibida la actividad política del comunismo internacional. La ley reglamentará la manera de hacer efectiva esta prohibición”.

de que no sesionaba desde noviembre de 1949, los notables decidieron recurrir al constituyente primario para que fuera quien manifestase su voluntad acerca de las reformas constitucionales que se proponían³⁷, principalmente la alternación presidencial y la paridad política en un régimen de contubernio de los dos partidos tradicionales liberal y conservador que ostentarían conjuntamente la responsabilidad del gobierno y gozarían de la burocracia estatal durante diez y seis años.

Tal reforma plebiscitaria en materia de innovación democrática reconoció los derechos políticos a la mujer en igualdad con los varones mayores de 21 años. Ya el acto legislativo N° 3 de la ANAC de 1954 lo había dispuesto³⁸, pero como en virtud a que el Plebiscito de 1957 dejaba sin valor jurídico los actos de aquella Asamblea, se hizo necesario incorporar en su texto la concesión de tal derecho. En materia de teoría política aquél plebiscito significó nada menos que una involución frente a la apertura democrática, en especial cuando se consagró que el único mecanismo viable constitucionalmente hacia futuro para emprender y realizar cualquier reforma constitucional era el Acto Legislativo, es decir, se dispuso que el único órgano que la podría realizar era el Congreso de la República, con lo que el pueblo se despojaba, en un evidente contrasentido democrático, de su posibilidad de actuar como constituyente primario.

El plebiscito de 1957 paradójicamente, aunque mecanismo democrático, no de dejaba de ser de naturaleza espuria a la luz del ordenamiento jurídico vigente, por ser un mecanismo extra constitucional que resultó legitimado por el respaldo popular cuando acudió el constituyente primario a las urnas a votar positiva o negativamente por todo el articulado en bloque que le fue propuesto. La Constitución de 1886 no contemplaba la figura del plebiscito para reformas constitucionales, las que sólo se podían tramitar por el Congreso. No obstante, en razón de que éste se hallaba cerrado desde el 9 de noviembre de 1949 por disposición de facto del Presidente Mariano Ospina Pérez por medio de Decreto de Estado de sitio, cuando la bancada liberal del parlamento en ejercicio de su función de control político intentó seguirle un juicio político para destituirlo. Declaró turbado el orden público y clausuró las sesiones ordinarias no solo del Congreso sino también de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales.

Sin Congreso de la República en activo y en funciones, Alberto Lleras y Laureano Gómez, líderes de los dos partidos políticos, liberal y conservador, amenazados por la administración Rojas y por su fallida tentativa de crear un tercer partido,

37 “Decreto Legislativo N° 0247 de 1957 (Octubre 4), sobre plebiscito para una reforma constitucional. La Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia, interpretando la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos, DECRETA: Artículo único. Convócase, para el primer domingo del mes de diciembre de 1957, a los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años, que no estén privados del voto por sentencia judicial, para que expresen su aprobación o improbación al siguiente texto indivisible: (...)”.

38 El Acto Legislativo N° 3 de 1954 (Agosto 27) de la Asamblea Nacional Constituyente otorgó a la mujer el derecho activo y pasivo del sufragio. Diario Oficial N° 28607, Bogotá. 21 octubre de 1954.

“binomio pueblo-fuerzas armadas”, promovieron una salida político-jurídica por fuera de la Constitución y fue así como se acudió a la figura del constituyente primario para que se posibilitaran las instituciones que dieran vida al Frente Nacional. Se buscó preservar la democracia con una medida enteramente antidemocrática, acudiendo al plebiscito de 1957 y a su complemento el Acto Legislativo N° 1 de 1959 expedido por el Congreso Nacional, mediante el cual se empeñaba la voluntad democrática del pueblo colombiano nada menos que durante diez y seis años³⁹.

Como el golpe militar que elevó a Rojas al poder fuera catalogado de “opinión” en 1954, de igual manera se quiso hacer pasar el plebiscito de 1957, luego de la caída de aquel el 10 de mayo. Cínicamente se contempló en aquel acto plebiscitario que evitando tentaciones autoritarias a futuro no se podría recurrir al plebiscito y que las reformas constitucionales sólo se podían adelantar por el Congreso, como lo contemplaba inicialmente la propia Constitución de 1886. Es decir, que de manera excepcional únicamente para superar la crisis de legitimidad en que se hallaba el país, liberales y conservadores podían por una sola vez acudir a esta figura para abrir las puertas a una era de alternancia en el poder entre ellos mismos, quienes se lo repartirían paritariamente durante cuatro períodos presidenciales, dejando por fuera del juego político democrático a otros partidos o movimientos políticos diferentes.

3.8.4. El Frente Nacional: una Democracia enajenada

Durante el lapso del llamado Frente Nacional el país se mostró como una sociedad cerrada en lo político, con un evidente déficit democrático en la que el poder se ejercía en desconexión con la opinión de sus ciudadanos; así, el partido liberal tenía más de la mitad del electorado pero le correspondía la mitad del poder y no podían existir nuevas agrupaciones o partidos que reivindicarían intereses no incluidos en el pacto bipartidista. Las que brotaron tendieron hacia la lucha armada para imponer sus intereses sobre un cuerpo político que los rechazaba. El reparto del poder no era proporcional al sufragio lo cual vuelve a romper el principio de la igualdad ciudadana. Eso se prolongó y mantuvo con la elección de candidatos avispas después de la Constitución de 1991, con base en cocientes y residuos que

39 Acto Legislativo N° 1 de 1959 (Septiembre 15). “Artículo 1° En los tres (3) períodos constitucionales comprendidos entre el siete (7) de agosto de 1962 y el 7 de agosto de 1974, el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por los ciudadanos que pertenezcan a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera que el presidente que se elija para uno cualquiera de dichos períodos, pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alternación a que se refiere este artículo, el cargo de presidente de la república en el período constitucional comprendido entre el 7 de agosto de 1962 y el 7 de agosto de 1966, será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al partido conservador.

“La elección de presidente de la república que se hiciera contraviniendo a lo dispuesto en este artículo, será nula. (...) Artículo 6° el artículo 2° de la Reforma Constitucional aprobada por el plebiscito de 1° de diciembre de 1957, regirá hasta el año de 1974 inclusive”.

es de los métodos más desproporcionales y desligados de programas o promesas a los electores que han sido inventados (Kalmanovitz, 2000).

En los años posteriores a la instauración del Frente Nacional se concibieron algunos proyectos constitucionales encaminados a hacer más dinámico el funcionamiento democrático de las instituciones políticas, que no se pudieron materializar. Dado el formalismo jurídico que imperaba y al hecho de actuar dentro lo que algunos estudiosos han denominado el fenómeno de la “Constitución bloqueada”⁴⁰, no siempre fue posible incrementar el grado de democracia en y para una sociedad como la colombiana, hasta el punto de que en 1990 hará eclosión una presión proveniente de la sociedad civil en demandas de cambio y de apertura democrática.

3.8.5. Reforma Constitucional de 1968

La Reforma Constitucional de 1968⁴¹ unificó el período de Senadores y de Representantes a la Cámara en cuatro años e institucionalizó la fórmula del “cuociente electoral”, con la que se aspiraba a dar participación a las minorías políticas. Así mismo se fortalecieron las atribuciones del Poder Ejecutivo bajo el peregrino argumento de que con ello se salvaguardaba la Democracia, como lo exponía Carlos Lleras Restrepo: “Hay que reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles anarquizados son el preludio de las dictaduras”. Triste aforismo que mantiene su vigencia. Aquella reforma convirtió al Parlamento en un amanuense de Ejecutivo, en un actor secundario en el proceso de toma de decisiones y a los partidos políticos en entidades desdibujadas que marchan “a remolque del Gobierno, reclamando cuotas burocráticas y contratos oficiales” (Vila, 2007, p. 158). Con ella se alteró el clásico principio de todo régimen de Derecho y democrático como es el de la separación de poderes al establecer una redistribución de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en detrimento del Congreso (Vila, 2002, p. 264).

3.8.6. Reforma Constitucional de 1975

En el Acto Legislativo N° 1 de 1975, durante el gobierno de López Michelsen se reformó la Constitución y se rebajó la edad de mayoría a 18 años⁴². Se incurrió en el contrasentido de que a los 18 años las personas podían ejercer los derechos

40 Apelativo que al interior de la clase política se hizo común para referir a lo que consideraban una desviada interpretación de los magistrados a cuyo cargo se hallaba la guardia de la Constitución. Estimaba aquella que la Corte Suprema de Justicia se extralimitaba en sus poderes impidiendo la adecuación constitucional.

41 Acto Legislativo N° 1 de 1968 (Diciembre 12).

42 Acto Legislativo N° 1 de 1975 (Diciembre 18).

políticos, la ciudadanía, pero solo hasta los 21 los derechos civiles, hecho que llevó a que por ley 27 del 4 de noviembre de 1977 se unificase todo en torno a los 18 años.

3.8.7. La frustrada Constituyente de 1977

La Asamblea Nacional Constituyente fue convocada como “organismo derivado del Congreso”, para que en el lapso de un año procediera a reformar la Carta Política. Estaría conformada por cincuenta delegatarios elegidos popularmente simultáneamente con el Presidente de la República, a razón de dos por cada Departamento, dos por el Distrito Especial, dos por la Intendencias y Comisarias y dos más por San Andrés y Providencia.

El Presidente López indiscutiblemente impulsó una propuesta de cambio constitucional, que aunque aprobada por el legislativo hizo agua en la Corte Suprema de Justicia bajo el prurito de que el Parlamento le estaba “delegando” su facultad de reformar la Constitución a una Asamblea Constituyente, cuestión que a criterio de la Corte mal podía endosar el órgano de representación popular por no ser un mandato ni una autorización constitucional expresa. Según la Corte, el pueblo podía delegar la función constituyente en el Congreso, en un órgano ordinario e incluso en uno extraordinario como sería la Asamblea Constituyente, pero el Congreso no podía hacerlo en aquella.

El Acto Legislativo N° 2 de 1977 fue demandado ante la Corte quien lo declaró inexecutable por configurar “una clásica usurpación de competencias”, en sentencia del 5 de mayo de 1978, en un polémico fallo que dividió al tribunal catorce votos por la inexecutable y diez por la executable. La Corte estimó que el Congreso no poseía competencia para dar vida jurídica a la Asamblea Constitucional. Entre sus apartes argumentó que:

si el Congreso –destinatario exclusivo de los imperios del artículo 218 de la Carta-, pudiese delegar en la Asamblea Nacional Constituyente el poder de reforma, por una sola vez y en forma limitada, como se dice, para que realice unas modificaciones precisas, y conservarlo para verificar directamente otras enmiendas, habría que aceptar que mientras el titular del poder de reforma derivado modificaría la Constitución por el procedimiento dificultado de las dos legislaturas ordinarias y sucesivas, aquella, la Asamblea, lo haría por el abreviado trámite estatuido en el acto legislativo. Lo que demuestra a qué extremos se llega cuando la imprevisión decide con omisión de los procedimientos que la Constitución establece, las materias que debe resolver el órgano señalado por el constituyente primario. (...) El Congreso, como destinatario del poder de reforma constitucional derivado del constituyente primario, tiene plena capacidad para expedir actos legislativos reformatorios

de la Constitución. Pero no puede reformarla para modificar el contenido y el alcance de su propia competencia. Reformar la Constitución directamente no es lo mismo que instituir un órgano constituyente ⁴³.

3.8.8. Reforma Constitucional de 1979

El Acto Legislativo N° 1 de 1979, sancionado el 4 de diciembre y promulgado el 20 del mismo mes y año, mediante el cual el Congreso de la república, actuando en su calidad de constituyente derivado, reformaba la Carta Nacional fue declarada igualmente inexecutable por sentencia del 3 de noviembre de 1981, a casi dos años de su promulgación. Diez y seis votos por la inexecutable total y once por la inexecutable parcial, con una inhibición para proferir el fallo⁴⁴. En la materia que nos ocupa, esta reforma pretendía autorizar al legislador ordinario la reglamentación del funcionamiento de los partidos políticos, disponía que los gastos electorales fueran asumidos por el Estado y que por ley se podría estimular el ejercicio del sufragio con el establecimiento del voto obligatorio.

Por impedimentos presentados por la mayoría de sus magistrados titulares, la Sala Plena se tuvo que conformar con diez y seis conjuces. Polémica sentencia que enfrentó a los juristas con la clase política, la que llegó a considerar aquello como un “golpe de estado sin armas”, como un “gobierno de los jueces”, como un irrespeto para con los representantes del pueblo. Los poderes políticos, Gobierno y Congreso, enfrentaron sin éxito al judicial. El Parlamento se mostró un tanto ligero y descuidado en su labor, dejó en evidencia múltiples vicios de procedimiento y la Corte no hizo más que salir en defensa del Estado de Derecho. La Corte encontró que el Congreso no se había ajustado a observar las formas que se prescribían para asumir un acto reformativo. La reforma fue tramitada desconociendo el derecho que tenían las minorías al integrar las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes, en particular la Comisión Primera Constitucional, encargada de tramitar en primer debate los proyectos de reforma constitucional, pues cuando se le integró dejó de aplicarse el sistema del cociente electoral prescrito en el artículo 172 de la Constitución, norma que tenía como finalidad el asegurar la

43 Citado por Younes (1995, pp. 49-50).

44 La Corte concluyó, entre otras cosas que, “El estudio que se deja hecho sobre el trámite que tuvo en el Congreso el acto legislativo acusado, lleva fatalmente a concluir que la acumulación reiterada de diversos proyectos de reforma constitucional, que se hizo tanto en la primera como en la segunda legislatura, quebranta de manera frontal e incontrastable lo estatuido en el artículo 81, inciso 7°, de la Constitución y, consecuentemente (sic) además, los artículos 2° y 20 de la misma Carta Fundamental. (...) Se vició, de esta manera, el intento de reformar la Constitución que hizo el Congreso como constituyente derivado o secundario, en las legislaturas de 1978 y 1979, por no haberse ceñido aquel cuerpo colegiado a los procedimientos establecidos en la misma Carta y en su propio reglamento para el ejercicio de su potestad de modificar el estatuto fundamental del país”. Citado por Younes (1995, p. 53).

representación proporcional de los partidos políticos de alternativa o de oposición. Se violó, según lo estimó la Corte, el derecho de las minorías.

La derecha reaccionó radicalmente al respecto, hasta el punto de que el presidente Turbay Ayala, acogiendo una recomendación de sus ministros, llegó al exabrupto de expedir un anormal Decreto (con pretensiones de constituyente), por los alcances que tenía, en lo que luego pasaría a denominarse como elusión constitucional: Decreto N° 30350 del 2 de noviembre de 1981 por el cual dispuso que “Los fallos que declaren la inconstitucionalidad o inexecutable de los actos legislativos reformativos de la Constitución Política, requerirán la mayoría de las tres cuartas partes de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia (...) Lo preceptuado en este decreto se aplicará a todos los procesos en curso y a todo fallo que se expida a partir de la fecha del presente decreto”⁴⁵. Decreto que al día siguiente, como era natural esperarse, fue inaplicado por la Corte.

3.8.9. Reforma Constitucional de 1986

En 1986 otra reforma constitucional, el Acto Legislativo N° 1, estableció la elección popular de alcaldes por el voto directo de los ciudadanos. Enmienda ésta de gran alcance en medición democrática, pues significó nada menos que el desmonte de un sistema político decimonónico elitista y exclusionista. Asestó un golpe al centralismo político al sustraer al alcalde de la dependencia de las autoridades centrales, en tanto dejaron de tener el carácter de agentes directos del Presidente de la República y del Gobernador del Departamento, con lo que se propició la autonomía municipal y la participación política de la sociedad en la toma de las decisiones (Henaó, 1988, pp. 102-103). Los actos administrativos de los mandatarios locales se sustrajeron a la posibilidad de ser revocados por los gobernadores por razones de inconveniencia. El control de validez por la posible ilegalidad o inconstitucionalidad se mantuvo en los Tribunales Administrativos departamentales.

La primera elección de alcaldes se dispuso en dicho acto para el segundo domingo de marzo de 1988. Desde entonces lo que se ganó en manifestación democrática, al vincular directamente a la comunidad con el mandatario local, se perdió en transparencia, pues desde entonces la corrupción se hizo galopante, gracias a las mafias y a los feudos políticos que se han apoderado de la administración y de los recursos locales.

Aquella había sido una vieja aspiración frustrada en los debates parlamentarios. En 1959 los liberales habían ya presentado un proyecto ante la Cámara de Repre-

45 Citado por Henaó (1988, pp. 89-90). Igualmente anota un antecedente al que califica como funesto en el Decreto 3519 de 1949 por el que también se exigió la mayoría de $\frac{3}{4}$ partes a los miembros de la Corte Suprema de Justicia para declarar inexecutable los decretos que se expedieran en desarrollo del Estado de sitio.

sentantes tendiente a establecer el régimen de elección popular de las autoridades ejecutivas locales. La idea no halló consenso entonces, como tampoco en la legislatura de 1970. En 1980 había sido presentado un proyecto de acto legislativo en el mismo sentido y extendido a gobernadores de departamentos y a los jefes de los llamados territorios nacionales (Intendencias y Comisarías) pero fracasó en el trámite de la segunda legislatura (Restrepo, 1986, pp. 7-8). La iniciativa fue retomada en 1984 con éxito hasta el punto de recibir la sanción presidencial el 9 de enero de 1986. Dicho acto legislativo fue reglamentado inicialmente por las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987.

3.8.10. Fallida reforma constitucional de 1988

Se tramitó en el Congreso a iniciativa del presidente Barco, el 27 de julio de 1988, un proyecto de reforma constitucional en 181 artículos que pretendía modernizar las instituciones políticas. En lo que al tema que nos ocupa, tocaba aspectos como los partidos políticos y la representación, financiación de campañas y su regulación, sistema electoral, propugnando ya la evolución de la democracia representativa a la participativa. Las Cámaras desvirtuaron el proyecto durante su etapa de discusión y aprobación, por lo que el gobierno optó por hundir dicho proyecto, solicitando el 13 de diciembre de 1989 el archivo del mismo, ante la controversia nacional que se desató frente a algunas propuestas referidas al tema de la extradición.

Al gobierno del Presidente Barco se debe cierta reapertura democrática del país, pues posibilitó la expresión ciudadana aglutinada alrededor del movimiento conocido como el de la “Séptima Papeleta”. Digo cierta reapertura, puesto que luego vino la reacción de la ultraderecha nacional mediante el paramilitarismo que ha pretendido exterminar a sangre y fuego la actividad de la izquierda democrática, retomando las acciones que antes se enderezaran en contra de la Unión Patriótica, movimiento político que llegó a alcanzar, en su momento, considerable representación en las diversas corporaciones públicas de elección popular y que ganara, así mismo, varias alcaldías y gobernaciones por sí sola o en coalición con otros movimientos de izquierda. La guerra sucia que le declaró la ultraderecha nacional hizo nugatorio el proceso democrático que se pretendió alcanzar entonces y que se prolonga hasta el presente.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN PRELIMINAR

Colombia a partir de 1991 pasó formalmente de una democracia clientelista, que nació censitaria e indirecta en el siglo XIX y se fue consolidando como directa a lo largo del siglo XX, a una “participativa” semánticamente así entendida. Desde el articulado de la nueva Carta Magna se apunta hacia una reconfiguración política del sistema en el que el constitucionalismo se perfila como un medio anti mayorita-

rio, no solo resguardador de derechos sino también como garante de la Democracia misma. Ello demarca la transición que se opera entre un Estado liberal de Derecho, donde se vivía una Democracia sin control efectivo de constitucionalidad, a un Estado social de Derecho donde lo que caracteriza a la nueva institucionalidad es precisamente la efectividad del control judicial de constitucionalidad, que no solamente se entiende desde sus aspectos formales o procedimentales sino, que ante todo, puede efectuarse desde el punto de vista material y de fondo.

La democracia en el constitucionalismo contemporáneo viene a suplir el vacío del siglo XIX y de buena parte del XX en la que la Constitución democrática fue la gran ausente, como diría Fioravanti (2010, p. 148). A la luz de los nuevos postulados constitucionales resulta evidente que se empieza a abandonar el recelo que desde Kant, Bentham, Constant y Madison se mostrara hacia el poder constituyente del pueblo, hasta el punto de llegar a mirarse su actuación con optimismo renovado, como que en el caso colombiano incluso en la Carta política de 1991 se hizo explícito el principio democrático aunado al de la inviolabilidad de los derechos fundamentales. La Constitución se muestra democrática en tanto expresa la existencia política del pueblo soberano y la Democracia se muestra constitucional en tanto reconduce y condiciona sus poderes a la norma constitucional, entendida como referente de actuación.

Para nada resultaría una afirmación temeraria sostener que, al menos desde lo teórico-formal, el concepto de “participación ciudadana” vino a cobrar importancia en Colombia sólo a partir de la Constitución de 1991 y gracias a las potencialidades que se abrieron desde el contenido de sus cláusulas y del desarrollo legislativo de las mismas⁴⁶. Si bien es cierto que aún se presentan limitaciones a dicha participación

46 El Constituyente colombiano de 1991 al momento de concebir la nueva Carta política al menos en cuarenta ocasiones alude en su articulado a la “participación ciudadana”; en unos casos revistiéndola con el carácter de norma axiológica, como pauta de interpretación; en otras, como principio y en otras como derecho: Preámbulo: Marco democrático y participativo (como principio); Art. 1: República democrática y participativa; Art. 2: Fomentar la participación (como fin esencial del Estado); Art. 3: Soberanía popular (como principio); Art. 40: Derecho fundamental a la participación (al mismo tiempo entendido como principio); Art. 41: Enseñanza de la Constitución. Aprendizaje de los principios y valores de la participación; Art. 45: Participación de los jóvenes; Art. 49: Participación comunitaria-salud; Art. 57: Participación de los trabajadores en la gestión de la empresa; Art. 67: Educación y democracia; Art. 68: participación en la dirección de las instituciones de educación; Art. 78: Participación de organizaciones de consumidores- control (como derecho colectivo); Art. 79: Participación de la comunidad-decisiones en materia ambiental; Art. 95.5: Deber ciudadano de participar; Art. 103: Mecanismos de participación; Art. 104: Consulta popular nacional; Art. 105: Consulta popular local; Art. 106: Participación a nivel local; Arts. 107-112: Partidos políticos, movimientos sociales y estatuto de la oposición; Art. 152-d: Regulación de mecanismos de participación mediante Ley Estatutaria; Art. 155: Iniciativa popular; Art. 170: Referendo; Art. 241: Acción de inconstitucionalidad como forma de participación; Art. 258: Derecho al sufragio; Art. 259: Voto programático; Art. 260: Derecho a elegir; Art. 270: Participación en la vigilancia de la gestión pública-veedurías ciudadanas; Art. 297: Consulta popular-formación de nuevos departamentos; Art. 307: Referendo-regiones; Art. 311: Participación comunitaria en los municipios; Art. 318: Juntas Administradoras Locales; Art. 319: Consulta popular-Áreas Metropolitanas; Art. 321: Consulta popular-Provincias; Art. 330: Participación-Comunidades indígenas; Art. 342: Participación-discusiones planes de desarrollo; Art. 369: Participación-gestión y fiscalización servicios públicos; Art. 375: Iniciativa popular Acto Legislativo; Art. 376: Consulta Popular-Convocatoria Asamblea Constituyente; Art. 377: Referendo Constitucional derogatorio; Art.

ciudadana, en el período de que nos ocupamos resultaba todo un imposible, dado el estricto marco político-jurídico que imperaba, acendrado en una concepción decimonónica del Estado y de la sociedad, con una visión pontificia de la actuación política y de la autoridad, con una arraigada desconfianza de las clases dirigentes hacia la capacidad de autodeterminación del pueblo. En una sociedad en la que el poder se representaba verticalmente, de arriba abajo y donde los asociados, los ciudadanos de a pie, poco o nada tenían para decir o aportar a las decisiones nacionales, o, donde a lo sumo, muy excepcionalmente fue invocado su poder para refrendar mediante actos plebiscitarios las decisiones ya previamente adoptadas por la élite dirigente política y económica. Una democracia sin ciudadanía, de espaldas a vida social.

De manera que si ni siquiera hoy día se materializa una Democracia participativa y pluralista, mucho menos en el período abordado, en una época en la que la intervención de los ciudadanos en la vida administrativa, política, jurídica y económica de la nación era mínima y en la que en no pocas ocasiones resultó falsificada la democracia misma en una alternación programada del ejercicio del poder político por parte de un bipartidismo exclusionista.

Hoy, por el contrario, a la luz de los desarrollos constitucionales alcanzados, se ha abierto la posibilidad de que el ciudadano o la ciudadanía pueda participar activamente en las grandes cuestiones nacionales, ya que el marco jurídico les permite ejercer su derecho constitucional a debatir, controlar, vigilar y fiscalizar la gestión pública, e incluso para tener iniciativas, tanto en materia política como de control de constitucionalidad y legal, formulando propuestas, soluciones o respuestas a los temas nacionales o a políticas públicas. La ley fundamental del Estado así lo prohija y la jurisprudencia de la Corte Constitucional así lo ha reiterado en numerosas sentencias. Otra cosa es que, recurriendo a la clásica definición de Lasalle, los factores reales de poder hagan nugatorias dichas posibilidades o que la abulia ciudadanía no le permita apropiarse de su poder y del ejercicio de sus derechos.

En el texto constitucional de 1991 resalta en especial el Título IV dedicado a la participación democrática. En el artículo 103 señala como mecanismos de participación del pueblo “en ejercicio de su soberanía”: i) el voto; ii) el plebiscito; iii) el referendo; iv) la consulta popular; v) el cabildo abierto; vi) la iniciativa legislativa y vii) la revocatoria del mandato. Cabe anotar que, paradójicamente, los Constituyentes incurrieron en un gran lapsus en la Carta al no prever de manera expresa la figura de la “Asamblea Nacional Constituyente” como mecanismo de participación ciudadana. Olvido evidente -que resultó paliado en el artículo 379-

378: Referendo Constitucional aprobatorio (Constitución Política, República de Colombia, 1991). Amplíese al respecto en Echeverri (2010, pp. 66-67)

Las normas constitucionales han sido reglamentadas y materializadas en la Ley 134 de 1994 o Estatutaria de la Participación Ciudadana, la ley 741 de 2002 y la 850 de 2003.

máxime si se tiene en cuenta que fue gracias a una Asamblea Constitucional (o Constituyente) que cobró vida precisamente el órgano colegiado extraordinario de representación popular que proclamó la nueva Carta Política.

Digno de resaltar fue el hecho de que los constituyentes se mostraron tajantes al consagrar en los artículos 40.6 y en el 241 de la Ley Fundamental colombiana, que otra forma de participar del ciudadano, tan o más importante aún que votar, que acudir a los comicios electorales, es la posibilidad que tiene para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. De manera pues que la participación como derecho habrá de entenderse en sentido amplio, abarcando tanto la conformación como el ejercicio y el control del poder político.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, R. (1994). *El valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Universidad.
- Bobbio, N. (2005). *El futuro de la Democracia*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Bravo, J. (2010). La Constitución de 1863. En *Historia Constitucional de Colombia. Siglo XIX. Tomo I*. Bogotá DC.: Academia Colombiana de Jurisprudencia. Colección Clásicos.
- Bushnell, D. (1975). Aspectos de la historia electoral colombiana. *Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*.
- Bushnell, D. (1994). "Las elecciones en Colombia: siglo XIX". *Revista Credencial de Historia*. (50), pp. 4-7.
- Capputo, L. (2008). La mujer en Colombia: educación para la democracia y democracia en educación. *Revista Educación y Desarrollo Social, II*, (1), pp. 112-121.
- Castaño, L. (1994). Santander, Francisco de Paula. *Gran Enciclopedia de Colombia. Biografías. Tomo 10*. Santafé de Bogotá D.C.: Círculo de Lectores, pp. 543-546.
- Castaño, L. (2002). *La prensa y el periodismo en Colombia hasta 1888: una visión liberal y romántica de la comunicación*. Medellín: Academia Antioqueña de Historia.
- Castaño, L. (2003). Córdoba: *un ideal republicano*. Medellín: Academia Antioqueña de Historia, (264), pp. 199-211.
- Castaño, L. (2010). *Poder Judicial, Democracia y control de constitucionalidad*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Castaño, L. (2011). Modernidad ius política y esclavitud en Colombia: el proceso de abrogación de una institución jurídica. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Pontificia Bolivariana, 41(114)*, pp. 181-238.
- Congote, B. (2003). Cultura autoritaria, impermeabilidad política y 'cultura de la violencia'. El caso colombiano. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Facultad de Jurisprudencia. Universidad del Rosario, 5, (2), pp. 276-307.

- De la Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá DC.: Planeta.
- Flórez, R. y Solano, S. (2010). Educando al buen ciudadano. Las guardias Nacionales en la Provincia de Cartagena, Colombia, 1832-1857. *Anuario de Estudios Americanos*, 67, (2), pp. 605-633.
- Fioravanti, M. (2010). *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. (Traducción de Manuel Martínez Neira). Madrid: Editorial Trotta.
- Gaitán, J. y Malagón M. (2009). Fascismo y autoritarismo en Colombia. *Revista de Derecho Vniversitas*. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. (118), pp. 293-316.
- Henaó, J. (1988). *Panorama del Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Temis.
- Kalmanovitz, S. (2000). El modelo anti-liberal colombiano. "Hacia la construcción del modelo de desarrollo económico y social para Colombia", Bogotá: Universidad de los Andes.
- Kalmanovitz, S. (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Editorial Norma. pp. 153-173.
- Kalmanovitz, S. y López, E. (2008). *El ingreso colombiano en el siglo XIX*. Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Márquez, J. (2010). *La infancia de la Nación. Las estrategias políticas y culturales en el proceso de formación de la ciudadanía en Colombia: 1810-1860*. Cartagena de Indias: El Caribe editores Ltda.
- Mejía, O. y Múnera, L. (2008). Constitución, democracia y Estado autoritario en Colombia. *Revista Ciencia Política*, (6), pp. 80-108.
- Monsalvo, E. (2005). *El derecho al sufragio en la Nueva Granada: 1821-1857*. Historia Caribe, (10), pp. 113-134.
- Parra, N. (2003). Entre la democracia y la barbarie. Colombia, dos siglos en busca de gobernabilidad. *Revista Reflexión Política*, (10), pp. 170-177.
- Peralta, B. (2010). La forma en que se ejerce la ciudadanía en la democracia colombiana –socialización política y cultura ciudadana. *Revista Eleuthera*, (4), pp. 253-290.

- Pérez, A. (1941). *Los radicales y la regeneración*. Bogotá: Editorial Cromos.
- Posada, E. (2006). *La Nación soñada: violencia, liberalismo y democracia en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la paz-Grupo editorial Norma.
- Puentes, M. (1961). *Historia del partido liberal colombiano*. Bogotá: Prag.
- Restrepo, C. (1986). *Recopilación de Actos Legislativos. Anexo a la obra Constituciones de Colombia* de M. A. Pombo y J. J. Guerra.. Volumen 131. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Revel, J. (1983). *Cómo terminan las Democracias*. Barcelona: Planeta.
- Sánchez, D. y Rodríguez, F. (2005). *Una reconstrucción preliminar de la tradición democrática*. Bogotá DC.: Centro de Estudios Políticos e Internacionales -CEPI- Universidad del Rosario.
- Samper, J. (1861). *Ensayo sobre las revoluciones política y la condición social de las repúblicas colombianas (Hispano-americanas)*. Paris: Imprenta de E. Thunot & Ca.
- Sartori, G. (2005). *Elementos de teoría política*. (Versión de María Luz Morán). Alianza Editorial.
- Scharna, S. (1990). *Ciudadanos. Crónica de la revolución francesa*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.
- Silva, G. (1989). *Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional. Nueva Historia de Colombia. Tomo II*. Bogotá DC.: Planeta. pp. 237-262.
- Téllez, M. (2005). Disciplinar el 'bárbaro' que se llevaba adentro: un acercamiento a la ley del buen ciudadano del siglo XIX. *Revista Historia Caribe*, 4, (10), pp. 97-110.
- Tirado, A. (1989). *El Estado y la política en el siglo XIX. Nueva Historia de Colombia. Tomo 2*. Bogotá D.E.: Planeta. Planeta. pp. 155-183.
- Tirado, A. (1989). López Pumarejo: *la Revolución en Marcha. Nueva Historia de Colombia. Tomo I*. Bogotá DC.: Planeta. pp. 305-348.
- Valencia, H. (2010). *Cartas de batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana Editorial.

- Velásquez, M. (1989). "Condición jurídica y social de la mujer" en *Nueva Historia de Colombia*. Tomo 4. Bogotá: Planeta. pp. 9-60.
- Vila, Iván (2002). *Nuevo Derecho Constitucional. Antecedentes y fundamentos*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Vila, I. (2007). *Fundamentos de Derecho Constitucional contemporáneo*. Bogotá DC: Legis
- Wills, M. (1998). La Convención de Cúcuta en la Villa del Rosario de Cúcuta: imaginando un nuevo soberano para un nuevo país. *Revista Historia Crítica*. (17), 105-140.
- Younes, D. (1995). *Derecho Constitucional colombiano*. Santafé de Bogotá DC: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Zubiría, A. de (2010). *¿Democracia-Autocracia? Los sistemas políticos y territoriales*. Bogotá: Ediciones Utopos-Universidad Autónoma de Colombia.
- Zuluaga, R. (2008). *De la expectativa al desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*. Santiago de Cali: Sello Editorial Javeriano.

Disposiciones normativas:

- Constitución Política, Republica de Colombia, 1821.
- Constitución Política, República de la Nueva Granada, 1832.
- Constitución Política, República de la Nueva Granada, 1843.
- Constitución Política, República de la Nueva Granada, 1853.
- Constitución de la Confederación Granadina, 1858.
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, 1863.
- Constitución Política de la República de Colombia, 1886.
- Constitución Política de la República de Colombia, 1991.
- Asamblea Nacional Constitucional (1910). *Acto Legislativo N° 3 de 1910*.

- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1953). *Acto Legislativo N° 1 de 1953 (junio 18)*.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1954). *Acto legislativo N° 3 de 1954 (agosto 27)*.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1954). *Acto Legislativo N° 6 de 1954 (septiembre 4)*.
- Presidencia de la República de Colombia (1957). *Decreto Legislativo N° 0247 de 1957 (octubre 4)*.
- Congreso de la República de Colombia (1936). *Acto Legislativo N° 1 de 1936 (agosto 5)*.
- Congreso de la República de Colombia (1945). *Acto Legislativo N° 1 de 1945 (febrero 16)*.
- Congreso de la República de Colombia (1959). *Acto Legislativo N° 1 de 1959 (septiembre 15)*.
- Congreso de la República de Colombia (1968). *Acto Legislativo N° 1 de 1968 (diciembre 12)*.
- Congreso de la República de Colombia (1975). *Acto Legislativo N° 1 de 1975 (diciembre 18)*.
- Congreso de la República de Colombia (1977). *Acto legislativo N° 2 de 1977 (diciembre 19)*.
- Congreso de la República de Colombia (1979). *Acto Legislativo N° 1 de 1979 (diciembre 4)*.
- Congreso de la República de Colombia (1986). *Acto Legislativo N° 1 de 1986 (enero 9)*.
- Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley 134 de 1994*.
- Congreso de la República de Colombia (2002). *Ley 741 de 2002*.
- Congreso de la República de Colombia (2003). *Ley 850 de 2003*.
- Congreso de la República de Colombia (1986). *Ley 78 de 1986*.

Congreso de la República de Colombia (1987). *Ley 49 de 1987*.

Presidencia de la República de Colombia (1957). *Decreto Legislativo N° 0247 de 1957 (octubre 4)*.

Presidencia de la República de Colombia (1949). *Decreto N° 3519 de 1949*.

Presidencia de la República de Colombia (1981). *Decreto N° 30350 de 1981 (noviembre 2)*.

Corte Suprema de Justicia (Colombia). Sentencia de 5 de mayo de 1978.

Corte Suprema de Justicia (Colombia). Sentencia de 3 de noviembre de 1981.