



asuntos  
públicos

.cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced\_cl

Novedades

30/04/2020

Internacional

A 30 años del proceso  
constituyente colombiano:  
contexto y aprendizajes

22/04/2020

Política

La relación entre el Código Civil  
y la Constitución de 1980 a  
través de "la  
constitucionalización del  
derecho civil"

31/03/2020

Economía

Constitucionalidad de la  
regulación y fijación de precios:  
de la excepción constitucional a  
la normalidad jurídica

20/03/2020

Sociedad

"¿En qué lado de la Historia  
estás?": Historia y memoria  
como juezas del estallido social

11/03/2020

Economía

Innovación y distribución de  
ingreso en el capitalismo  
desarrollado

Acerca de

Este informe ha sido preparado  
por el Consejo Editorial de  
asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.  
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total  
o parcial, de lo publicado en este  
informe con sólo indicar la  
fuente.

# Informe 1376

## Internacional

30/04/2020

A 30 años del proceso constituyente colombiano: contexto y aprendizajes

Diana Lucía Avellaneda Rodríguez<sup>1</sup>

El contexto público y político en Colombia está en constante tensión y cambio. Esto, en gran parte, obedece a los hechos históricos que han dado al clima político del país un carácter de alta volatilidad. De esto no se escapa el desarrollo constitucional colombiano que ha sido motivo de importantes luchas políticas, pero también sinónimo de un despertar y cambio social que evidencian la importancia de la ciudadanía en la esfera pública.

La Constitución Política de Colombia de 1991, de actual vigencia, está ad portas de su aniversario número 30, lo cual se convierte en la excusa para el tema del presente informe, pues, pese a que es una Constitución de relativa juventud, es un referente en la historia del país y cuyo nacimiento marca el cierre de una etapa de apatía política ciudadana.

Dado esto, en este texto se partirá haciendo un recuento de la historia y el desarrollo constitucional colombiano y sus principales características, esto influyó de manera significativa en la creación de la Constitución actual para así dar paso al proceso constituyente de 1991 y las notas distintivas de la Carta Magna promulgada en dicho año cuya importancia y estado actual se abordan como cierre.

### La Constitución colombiana: reflejo de la disputa bipartidista

La historia de la constitucionalidad colombiana está permanentemente en transformación e incertidumbre. Influenciados por la Constitución española de Cádiz de 1812, la lectura de la ilustración francesa por parte de los líderes de la época y especialmente por la Revolución Americana y la Constitución de Filadelfia, de la cual se toma la idea del modelo presidencial, Colombia inicia su camino constitucional formal en 1821.

Si bien hasta aquel momento existían ciertas formas de regulación, es en 1821 cuando se proclama la Constitución de Cúcuta en que se da a conocer la primera Constitución colombiana, que nace con el objetivo principal de consolidar la unión de la Gran Colombia con un gran saludo a las ideas liberales de la época.

<sup>1</sup> Cientista Política de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia), Magíster en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile. Actualmente es Coordinadora de Identidad Institucional en el Centro de Fomento de la Identidad y Construcción de la Comunidad de la Vicerrectoría del Medio Universitario de la Pontificia Universidad Javeriana y docente cátedra de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de esta misma Universidad.

Posteriormente, en 1832 se firma la Constitución Política del Estado de la Nueva Granada, que marca una continuidad con la anterior Constitución, ya que también es de tendencia liberal. Menos de una década después, en 1843, se crea una nueva Constitución que marca un cambio importante ya que era de corte abiertamente conservador y centralista, diferente a la inspiración liberal de la anterior.

En 1853, se firma una nueva Constitución que da un acento importante debido a que se convierte en el bastión del Partido Liberal Colombiano y abre paso en un camino de apertura y fortalecimiento de las ideas liberales en el país, dando así pie para el establecimiento de las Constituciones de 1858 y 1863, cuya diferencia era el grado de liberalismo más marcado en cada una de éstas.

Por ejemplo, la Constitución de 1858 establecía la autonomía para la administración de las rentas, la libertad de comercio entre Estados, la creación de nuevos Estados, la naturalización de los extranjeros, elementos que la Constitución de 1863 respaldó y profundizó porque permitió la autonomía fiscal de los Estados, alta rotación de poder en cargos públicos, abolición de la pena de muerte y establecimiento de los jurados de conciencia, retención de bienes a la Iglesia, entre otros.

La frecuencia del cambio constitucional continúa en 1886, año en el que se promulga una nueva Constitución que rompía con el proceso federal impulsado por el liberalismo y retomaba los principios centralizadores del conservadurismo, la cual estaría vigente hasta 1991, año en el que se erige la Constitución colombiana actual.

Se entiende entonces que son dos los elementos que han caracterizado el desarrollo constitucional en Colombia:

Primero, una alta frecuencia de cambios que se daban debido a la rotación partidista en cada gobierno (liberales o conservadores) y que tiene dos perspectivas de interpretación. Una, donde se plantea que el cambio constante de Constitución permitía renovación y apertura y otra, donde no hay continuidad y que considera a la inestabilidad constitucional como factor de crisis en la sociedad del país, siendo ésta última la que tiene más acogida.

Segundo, la historia misma y contexto político del país. En Colombia, durante el Siglo XIX, las guerras civiles que afrontó el país fueron a causa de tres temas: a) un presidencialismo fuerte o débil y un régimen de libertades públicas mínimas, b) centralismo o federalismo, c) relaciones entre Estado e Iglesia lejanas o cercanas. Desde luego, cada una de estas opciones atada a una perspectiva partidaria, donde los conservadores optaban por un presidencialismo fuerte, centralismo y relaciones cercanas con la Iglesia, mientras que los liberales, por las opciones contrarias.

Si bien estos elementos nacen y son característicos del siglo XIX, durante el siglo XX la Constitución Política de Colombia no ha sido ajena a estos intereses partidarios, convirtiéndose así en una herramienta al servicio de las agendas de los partidos políticos. Muestra de esto es la reforma constitucional de 2004 cuando se aprueba la reelección presidencial por iniciativa del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez quien resulta reelegido en el año 2006, siendo él mismo quien como congresista tramita otra reforma para eliminarla durante el gobierno de Juan Manuel Santos, con quien tenía grandes diferencias políticas.

## ¿Por qué una Constitución después de 105 años?

Colombia transita por varias Constituciones hasta el surgimiento de la Constitución de 1991, de actual vigencia. Es importante mencionar que si bien no hay cambio de Constitución en este período sí se tramitan varias reformas a la Constitución de 1886 e incluso, iniciativas para redactar una nueva. Sin embargo, estas iniciativas no prosperan debido a que una de las reformas introducidas determinó que la Constitución solo podía ser cambiada por el Congreso de la República, órgano que, además, es cooptado por el narcotráfico contribuyendo así la inercia de esta institución. A esto se le suma que por muchos años, Colombia estuvo en Estado de Sitio, lo que implicó un abuso de esta figura y a un desgaste institucional que conllevó a pensar que era necesario nivelar y darle un marco constitucional a esta figura que terminó dejando la función del Congreso en un segundo plano debido a los poderes legislativos que tenía el Presidente.

La necesidad de un cambio constitucional tiene sus antecedentes en 1948, cuando era candidato y seguro presidente, el liberal Jorge Eliécer Gaitán, quien muere asesinado el 9 de abril de ese año, hecho a raíz del cual se dieron violentas manifestaciones en la ciudad, lo que se conoce como El Bogotazo. Esto, desencadenaría un período de la historia en Colombia que se conoce como “La Violencia”, en el cual se dieron duros enfrentamientos entre liberales y conservadores y teniendo como consecuencia desplazamientos masivos, asesinatos y estigmatización de sectores sociales y partidarios.

Este fenómeno de violencia desestabilizó la esfera política del país lo que despertó la idea de que se requería un marco constitucional que los regulara e hiciera frente a estos, razón por la que se tramitan varias reformas en las décadas de los años 30, 40, 50 y 60. Una de las reformas más importantes que se realizó fue la de 1936 del presidente Alfonso López Pumarejo en la cual se introducen los derechos sociales, la garantías de los trabajadores, la tenencia de la tierra y moderniza al país en materia de derechos sociales.

Para dar fin a este período, los partidos Liberal y Conservador acuerdan la creación del Frente Nacional: un acuerdo para la repartición paritaria del poder en el país y de los cargos del Estado. Es decir, cada cuatro años se turnaban la Presidencia de la República entre liberales y conservadores, un período cada uno. Esto, si bien para muchos se convirtió en la panacea de la crisis, reforzó el sistema bipartidista y la idea de que solo podían participar dos perspectivas políticas.

Esta escalada de la violencia se vio acentuada también por el nacimiento de grupos armados ilegales, denominados guerrillas, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Común (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Con este antecedente, posteriormente nacerían otros grupos como el Ejército Popular de Liberación (EPL), la guerrilla indígena Quintín Lame, Auto Defensa Obrera (ADO), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento 19 de Abril, mejor conocido como M-19 -de especial importancia en este proceso-, cada uno de estos grupos con objetivos propios.

La existencia y acción de estos grupos armados empieza a confrontar al Estado y a la sociedad civil en relación a las demandas y reclamos, y la capacidad militar para hacer responder a las implicaciones de orden público que se viven en el país puesto que la seguridad del país se ve altamente afectada.

Este fenómeno de seguridad se ve acentuado con los inicios del narcotráfico en el país, alrededor de los años '70s que, para asegurar su prosperidad empieza también a desarrollar acciones de cooptación del Estado y afectación del orden público. Si bien estos dos fenómenos tienen orígenes y objetivos distintos empiezan a

vincularse –y complementarse- entre sí dada la poca respuesta formal del Estado a sus requerimientos. En el caso de los grupos guerrilleros porque sus solicitudes y objetivos no eran atendidos.

## El M-19: el movimiento gestor

El caso del M-19 merece especial atención. A diferencia de las guerrillas que le preceden (FARC y ELN), este grupo se caracterizaba por ser de carácter urbano, conformado por jóvenes universitarios y con alta formación intelectual que deciden iniciar su propio camino político pues no se sienten identificados ni con la visión del Partido Conservador ni con la del Partido Liberal. Inicialmente, empiezan a desarrollar acciones dentro de la legalidad, en busca de participación política, sin embargo, esto no era posible dadas las restricciones del sistema bipartidista del espíritu de la Constitución de 1886 que impedía la participación de otras fuerzas políticas.

Este grupo reflejaba la apatía e inconformidad política de los ciudadanos de la época que toma como inspiración para su creación el supuesto “fraude” electoral de las elecciones de 1974 en las que se enfrentaban el conservador Misael Pastrana Borrero y el general Gustavo Rojas Pinilla, por la Alianza Nacional Popular (ANAPO).

Se dice que estas elecciones fueron fraudulentas pues Rojas Pinilla iba a la cabeza cuando se produjo un corte de luz y al día siguiente se anunció como ganador Pastrana. Este hecho desencadenó molestia en gran parte de la sociedad colombiana que no veía posible otras y nuevas maneras de participar y de gobernar, alejadas de las posiciones partidistas tradicionales.

Aunque para la época no se tenía certeza de éste fraude, las evidencias históricas posteriores permiten afirmar que sí tuvo lugar, como lo reconoce Carlos Augusto Noriega, Ministro de Gobierno de la época en su libro *Fraude en la elección de Pastrana Borrero* (1998), donde hace referencia al lugar y forman en que ocurrió este hecho.

Es desde ese entonces y ante el alterado orden público en el país, que empieza a insertarse y tomar fuerza la idea de una nueva Constitución en Colombia, pues la existente no tenía ni las herramientas ni la esencia para regular jurídicamente los fenómenos políticos que acontecían el país, por una que responda al cambio en la visión sociológica, jurídica y política de la ciudadanía colombiana de la época, es decir, que las leyes y espíritu de la Constitución respondan a los deseos de la sociedad y sus valores, con más apertura, que permitiera la estabilización de la coyuntura nacional del momento y la proyección de un proyecto como Nación, alejado de las posturas partidarias tradicionales.

Sin embargo, como se mencionó previamente, el narcotráfico llegó a permear tanto las dinámicas estatales y gubernamentales que todos los intentos de cambio constitucional se vieron frustrados dado que atentaban contra sus intereses, por ejemplo, la figura de la extradición. Pese a esto, se realizaron varias reformas a la Constitución, para intentar dar respuesta a la situación, que terminaron siendo insuficientes porque el espíritu de ésta no alcanzaba para encuadrar los sucesos de la época.

Paralelo a esto, en 1986, el recién llegado presidente Virgilio Barco, optó por realizar un proceso de paz con las guerrillas de la época, fruto del cual se da la desmovilización del M-19, el EPL, el Quintín Lame, PRT y ADO. Las FARC y el ELN no lograron llegar a ningún acuerdo con el gobierno en ese momento, debido a los orígenes del conflicto y causas de la lucha armada, debido a que ellos buscaban una reforma agraria y

repartición de tierras, mientras que los otros buscaban participación política, a lo cual el gobierno de la época accedió.

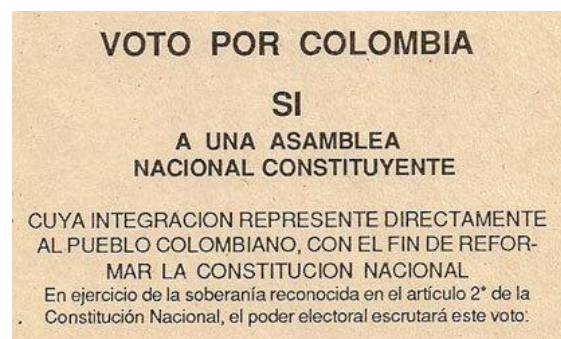
Esto se convierte a su vez en una dificultad, pues aunque existía la promesa de que los grupos guerrilleros podrían tener participación política vía algún movimiento o partido, en la realidad, esto no sucedió debido a la estigmatización de terceras fuerzas políticas en el país que llevó, por ejemplo, la exterminio de la Unión Patriótica, el brazo político de las FARC y también, por el diseño del sistema y el espíritu mismo de la Constitución de 1886 que fue pensada bajo la figura del bipartidismo.

## La Constitución de 1991: obra del movimiento estudiantil

Estas situaciones cada día reforzaban más la idea de la necesidad y pertinencia de una nueva Constitución. Sin embargo, a las dificultades por la cooptación del Estado por parte del narcotráfico había que sumarle la apatía política de la ciudadanía de la época y el componente legal, pues la Constitución de 1886 establecía en el artículo 218 que la Constitución solo podría ser cambiada o reformada por el Congreso de la República.

Posteriormente, el año de 1989 se convierte en un momento crucial para la historia política del país porque en la campaña por la presidencia de ese año fueron asesinados tres importantes candidatos: Bernardo Jaramillo Osa, del movimiento Unión Patriótica; Carlos Pizarro León-gomez, por el M-19 y Luis Carlos Galán, del Nuevo Liberalismo y quien se perfilaba como seguro ganador.

Ante esto, los jóvenes universitarios del país empezaron a mostrar su inconformidad y sus deseos de cambio por lo que empezaron a consolidar un movimiento estudiantil para lograr esto. A dicho movimiento se le llamo la Séptima Papeleta, pues su principal acción consistió en adicionar una papeleta más de votación en las elecciones (Senadores, Representantes a la Cámara, Alcaldes, Concejales, Diputados y candidato presidencial del Partido Liberal), que ellos mismos entregaban en los puestos de votación y que rezaba:



La Séptima Papeleta resultó ser una medida disruptiva y para un sector social y político, escandalizante, pues su validez y legalidad era altamente cuestionada. Ante la mirada opositora de muchos, el Gobierno Nacional pide que se realice un conteo de las papeletas y se contabilizaron casi dos millones de éstas, con votos a favor de una nueva Constitución.

Sin embargo, dada la forma en que se dio esta medida, no era claro el porvenir de estas y parecía que quedarían en el olvido. Es entonces cuando tanto el Gobierno saliente como el entrante piden a la Corte Suprema que emita su concepto sobre la validez de las papeletas y ésta reconoció la legitimidad y legalidad

de las mismas porque expresaban, de manera contundente, el sentir del constituyente primario, ordenando así un cambio en la legislación del artículo 218 de la Constitución de 1886, el cual estipulaba que la Constitución solo podía ser modificada por el Congreso.

Con este marco, el gobierno saliente del Presidente Virgilio Barco dictó el decreto de Estado de Sitio que ordenaba contabilizar los votos por una Asamblea Nacional Constituyente en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, donde el 89% de los electores votó para convocarla y resultó electo el candidato liberal César Gaviria Trujillo, cuya primera acción de gobierno fue concertar el denominado “Acuerdo de la Casa de Nariño” con los representantes de los distintos sectores políticos del país la organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente: tiempo de legislación, organización interna, temas a legislar y elección de los miembros de la Constituyente, quienes fueron elegidos por votación popular y donde arrasó el movimiento político del M-19.

Podría resaltarse el “romanticismo” del proceso que dio pie para la Constituyente en Colombia, sin embargo, éste proceso también trajo consigo muchas inquietudes debido a que puso en evidencia la tensión entre la voluntad política y la voluntad jurídica que aún hoy sigue teniendo vigencia en el contexto político del país que, en gran parte, se ha dado por las promesas cumplidas y no cumplidas en la Constitución Política de 1991, tras casi 30 años de existencia, pues en su aplicación se evidencian las dificultades de hacer realidad la teoría y de la importancia de contar con un Estado fuerte, capaz y eficiente además de una ciudadanía participativa y comprometida.

## Estado actual de la Constitución Política de 1991

A casi 30 años de la Constitución Política de 1991, hay varios aspectos a resaltar:

Varios factores incidieron en el éxito del proceso de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, pero, fue fundamental el hecho de que fuera un proceso bottom-up, en el que la ciudadanía tuvo liderazgo y agenciamiento, lo que, a su vez, determinó características, principios y valores para la nueva Constitución. Esto también, en términos teóricos, evidencia la Teoría del Votante Mediano ya que la necesidad de cambio constitucional era un sentir puesto por la ciudadanía promedio y no por la élite política y social del país.

Lo anterior significó un quiebre del bipartidismo en términos del sistema ya que la Constitución de 1991 concibe, ofrece y garantiza escenarios y posibilidades de participación que no necesariamente deben estar respaldados por partidos políticos. Muestra de esto es que el grado de apertura que tuvo el sistema fue tal que en 2003 se hizo necesaria una reforma para ajustar el funcionamiento de los movimientos políticos dado que llegaron a existir 74 partidos políticos lo que generó un fenómeno de individualización de la política y de atomización de los partidos.

En términos de la cultura política ciudadana, el quiebre del bipartidismo se dio de forma más lenta, aunque una parte de la ciudadanía que sentía vinculada con los nuevos movimientos políticos, los partidos tradicionales: liberal y conservador siguieron ejerciendo un importante poder en el país que se veía reflejado en el aspecto electoral e incluso, terminaron uniéndose con los partidos que fueron desmontados tras la reforma política de otra de las características de la Constitución de 1991 es el principio del Estado Social de Derecho, dado que al ser adoptado el régimen de derechos se modifica, pasando de la lógica del otorgamiento al reconocimiento y abriendo el escenario institucional para los mecanismos de protección y de

participación ciudadana, que se han convertido en elementos fundamentales para la atención de las situaciones sociales del país.

El éxito del proceso da cuenta también de la legitimidad de esta Constitución, sin embargo, es interesante el hecho que en tres décadas de existencia ésta ha tenido gran número de modificaciones. Entre 1886 y 1991 a la Constitución se realizaron 87 reformas (en promedio, una reforma cada 18 meses), mientras que entre 1991 y 2020 se han realizado 40 reformas (en promedio, una cada 7 meses), lo cual pone en duda el futuro, la pertinencia de la Constitución y su carácter de rigidez pues en el tiempo y en la práctica actúa como Constitución flexible.

Esto también se da debido al tipo de reformas que se realizan. Por ejemplo, el artículo 334 de la Constitución de 1991 establecía que el Estado Social de Derecho se desarrollaba por medio del Estado intervencionista, sin embargo, una reforma posterior a este artículo afirma que el desarrollo del Estado Social de Derecho depende de las políticas de sostenibilidad fiscal que son emitidas por el Ministro de Hacienda, supeditando así el Estado Social de Derecho a un criterio netamente económico que se contradice con el espíritu de la Constitución misma.

Lo mismo sucedió con la ya mencionada reforma de la reelección presidencial puesto que la Constitución de 1991 fue creada con un espíritu que permitiera equilibrar la fuerza de la cabeza del ejecutivo con el objetivo de evitar los abusos de la figura de poderes especiales del Presidente del Estado de Sitio. Al ser aprobada la reelección se genera el efecto contrario ya que esta figura permea todos los niveles del Estado.

Esto ha dado pie a la interpretación de que la Constitución de 1991 es insuficiente y se queda corta en muchos aspectos, como bien se mencionó en el proceso de diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, sin embargo, es necesario mencionar que esta “insuficiencia” está dada por la parte operativa más no por su inspiración y esencia, ligado a un cambio acelerado en el mundo globalizado y a problemas de acceso a la información.

Frente a esto, si bien es cierto que la Constitución de 1991 tiene varias promesas incumplidas, esto no se debe a problemas en su parte dogmática ni orgánica sino a la capacidad estatal de hacer que ésta funcione como debe ser, lo que permite concluir que es importante que cambios constitucionales vengán acompañados de procesos de reforma y fortalecimiento estatal para hacer realidad la teoría del proyecto construido.

La Constitución de 1991 será un referente en la historia, no solo por sus características y procesos, sino porque fue, es y será la puerta abierta a un proceso de cambio y renovación que permite y valida las manifestaciones y sentires sociales actuales de la sociedad colombiana.

---

## Bibliografía

- De Antonio, Alberto. Pedagogía Constitucional: un análisis jurídico-político de la Constitución de 1991, Bogotá, Ediciones Foro Cívico.
- Buenahora, Jaime. El proceso constituyente: de la propuesta estudiantil al quiebre del bipartidismo. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Hurtado, Jhoan e Hinestroza, Lisneider. La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. En: Justicia Juris, 2016, Vol 2, No. 12.
- Naranjo, Vladimiro. Elementos de Teoría Constitucional, Segunda Parte, Capítulo. Bogotá, Indagraf Editores, 1984.
- Rodríguez, Carlos. Lecciones de Teoría de la Constitución. Ediciones del Profesional, Bogotá, 2016.