

# Uso autoritario del derecho: aproximación desde la configuración constitucional colombiana\*

## The Authoritarian Use of the Law: An Approximation from the Colombian Constitutional Structuring Process

*Juan Cristóbal Restrepo Restrepo\*\**

Recibido: 29/07/2013

Aprobado Evaluador Interno: 13/08/2013

Aprobado Evaluador Externo: 08/08/2013

### Resumen:

Una de las expresiones optimistas que encubre uno de los fenómenos políticos recurrentes en la historia colombiana aparece en boca del constitucionalista Diego Uribe Vargas: eterna “fidelidad al derecho y el respeto por las normas jurídicas”, lo cual se refuerza con la idea del apego a la democracia y sus instituciones. Sin duda es una situación que contrasta dramáticamente con las crisis políticas y partidistas y los permanentes cambios constitucionales y legales que se padecen. Lo anterior permite una aproximación al denominado uso autoritario del derecho como fruto de la imposición de la política sobre el derecho; de la personalidad de

### Abstract:

One optimistic expression that hides one of the most recurrent political phenomena in Colombian history was uttered by constitutionalist lawyer Diego Uribe Vargas: eternal “loyalty to the law and respect for juridical norms”, reinforced by the idea of affection for democracy and its institutions. This situation contrasts dramatically with the political and partisan crises and the perennial constitutional and legal changes, which allows for an approximation to the so-called authoritarian use of the law as a consequence of the predominance of politics over the law; of the personality of whoever represents an institution and the will of whoever rules,

SICI: 0122-4409(201307)18:2<479:UADCCC>2.0.TX;2-T

\* Artículo de reflexión.

\*\* Abogado, Universidad Pontificia Bolivariana; Especialista en Gobierno y Gestión Pública Territoriales, Pontificia Universidad Javeriana; Magíster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana. Se desempeña como docente planta de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana en la cual ha sido Coordinador Académico de la Carrera de Ciencia Política, Asistente de los Departamentos de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales y profesor en el área de Gobierno y Políticas Públicas. Correo electrónico: jcrestre@javeriana.edu.co

quien encarna una institución para el colectivo por encima de la institución encarnada; de la voluntad de quien gobierna sobre el teórico mandato constituyente de los gobernados; y del rito que oculta los poderosos intereses. Para develar lo anterior, el artículo hace un recorrido por dos procesos constituyentes del siglo XIX que configuraron el régimen político y cuyas constantes, parafraseando a Hernando Valencia Villa, se han perpetuado y han resistido, desde lo alto, el cambio. Tal vez 1991 abrió algunas rendijas, pero solo el tiempo, el largo tiempo, lo podrá evidenciar.

**Palabras Clave:**

Política, Derecho, Autoritarismo, Constitucionalismo colombiano, procesos constitucionales siglo XIX, Constitución 1821, Decreto Orgánico de la Dictadura 1828, Constitución 1863, Constitución 1886, Constitución 1991.

**Palabras clave descriptor:**

Colombia, derecho constitucional, historia constitucional, derecho y política, reformas constitucionales.

over the theoretical constitutional mandate, of the rite that hides powerful interests. In order to unveil the phenomenon mentioned above, this article reviews two constitutional processes of the 19th century that shaped the political regime and whose permanent features, paraphrasing Hernando Valencia Villa, have perpetuated themselves and have resisted any change from above. Perhaps 1991 cracked the system to a certain extent but only time, the long time, could make it evident.

**Key Words:**

Politics, Law, authoritarianism, colombian constitutionalism, Constitutional lawsuit, Century XIX, Constitution 1821, Organic decree law's dictatorship 1828, Constitution 1863, Constitution 1886, Constitution 1991.

**Keywords plus:**

Colombia, constitutional law, constitutional history, law and politics, constitutional reforms.

El presente decreto será promulgado y obedecido por todos como Ley Constitucional del Estado hasta que, reunida la Representación Nacional, que se convoca para el 2 de enero de 1830, dé ésta la Constitución de la República.

Artículo 26, *Decreto Orgánico de la Dictadura* (1828)

### Abriendo la reflexión

“Mañana devolveré al Congreso de la República con objeciones por razones de constitucionalidad y también de inconveniencia el Proyecto de Acto Legislativo de Reforma a la Justicia que he recibido para su promulgación” (*El Espectador*, 21 de junio de 2012), expresó el Presidente Juan Manuel Santos a su apresurado regreso de Brasil el 21 de junio de 2012 para detener el avance de una reforma constitucional que encontró, como señaló, poblada de micos.

El 26 de junio, en teatral gesto transmitido por televisión, advirtió: “Yo respondo, yo, como Presidente de la República, como Jefe de Estado, obligado a cumplir la Constitución asumo la responsabilidad política y jurídica por las objeciones que he presentado y por las sesiones extraordinarias a que estoy convocando para que las decida” (*Presidencia de la República*, 2012). El acto fue catalogado por el Fiscal General como herejía constitucional permisible. La notificación: “las grandes transformaciones en Colombia se han hecho a través de herejías constitucionales” (*Semana*, 7 de julio de 2012).

El Congreso, corporación que concilió los textos aprobados por Senado y Cámara, en un ambiente de discusión caldeado por el articulado final y la oposición del expresidente Álvaro Uribe, archivó el Proyecto de Acto Legislativo el 28 de junio. La decisión llevó a que el Gobierno, no obstante las críticas de la opinión pública, la movilización social de rechazo y el bajón en las encuestas del Presidente, se diera por bien servido y respirara tranquilo.

Políticamente, parlamentarios de la Unidad Nacional mostraron su inconformidad con la forma como el Ejecutivo, lavándose las manos y arrojándoles agua sucia, procedió contra lo aprobado, pues había sido avalado antes por el Ministro de Justicia y del Derecho. La imagen de Juan Carlos Esguerra al aceptar la conciliación —no leída, como lo confesaron el presidente de Senado, Juan Manuel Corzo, y el de Cámara, Simón Gaviria—, fue testimonio: “(...) tenemos una buena Reforma y, por consiguiente, los invito a darle su aprobación final y luego a salir a la tarea de defender y explicar, de difundir esta Reforma y su verdadero texto, su verdadero propósito y sus verdaderas intenciones (...)”. De esta forma, señalando la luz al final del túnel, expresó: “Hemos llegado al último día de un largo camino del proceso de Reforma Constitucional” (*Cámara de Representantes*, 2012).

Jurídicamente, lo anterior abrió paso al calvario constitucional, un viacrucis político revestido con formas jurídicas. Ejemplo de ello fue lo manifestado por Fernando

Londoño (2012) en “De malos comienzos...”: “Esperando cómo hace el matador para resucitar el toro y volverlo a matar con estocada en todo lo alto. Que es más o menos lo que los rúbulas de Palacio pretenden, hundiendo una Reforma que con todo lo malo y perversa que parezca anda viva por el mundo”. Así, se constituyó un preludio de términos técnicos en materia de trámite constitucional ligados con aquellos que políticamente se temen. Dos columnistas, en extremos ideológicos, dieron en el blanco desde lo político.

Por el derecho, José Obdulio Gaviria (2012) en “#ConstituyenteYa”, dijo:

Hoy, miércoles 27 de junio, el gobierno de la U (Unasur chavista) consumará un delito de lesa Constitución. Y el régimen, a la manera de Goebbels, se empeñará en que todo se vea al revés. Querrán que Santos, el transgresor, aparezca como “padre y defensor de la Constitución” [...] Santos le ha pedido al Congreso que den entrambos un golpe de Estado a la Corte Constitucional.

Por el izquierdo, Hernando Gómez Buendía (2013) utilizó la misma expresión en “Reforma a la Justicia: Golpes de Estado”:

Saltarse la Constitución para romper el equilibrio de poderes es la definición exacta de un golpe de Estado. Cuando a lo largo de dos años —y no solo en la última sesión— el Congreso violó la Constitución para librarse del poder de los jueces, estaba dando un golpe de Estado. Y cuando el presidente viola la Constitución para limitar el poder del Congreso, está dando otro golpe de Estado. Cuál de esos dos golpes se imponga es lo que está por decidirse en estos días.

Para rematar la confusión aparecieron dos propuestas parlamentarias uribistas tendientes a convocar una Asamblea Constituyente encargada de tramitar una reforma a la justicia. Las iniciativas fueron rechazadas por el Presidente, el Ministro del Interior, el Vicepresidente, y consideradas por todos, en frases típicas, un *salto al vacío* ya que *se sabe dónde comienza y no dónde termina*. Con razón el senador Benedetti, al radicar ponencia negativa para el Proyecto de Ley 027 de 2012, señaló la “inconveniencia e impertinencia de la iniciativa legal ante el inminente riesgo de la creación de un nuevo orden constitucional total y no parcial como se pretende hacer en su articulado y exposición de motivos” (*Senado de la República*, 2012).

Por lo cual seis senadores solicitaron a la presidencia de la Comisión Primera del Senado sepultar “este intento por cambiar la Constitución del 91 al calificarlo de impertinente e inconveniente” (*Semana*, 21 de marzo de 2013). Juan Fernando Cristo (Partido Liberal), Eduardo Enríquez Maya (Partido Conservador), Armando Benedetti (Partido Social de Unidad Nacional), Hemel Hurtado (Partido de Integración Nacional),

Jorge Eduardo Londoño (Partido Verde) y Luis Carlos Avellaneda (Polo Democrático Alternativo), reconociendo el poder de ruptura institucional, supremo y revolucionario de un cuerpo constituyente, manifestaron su preocupación ante la posibilidad de imponer “un nuevo régimen autoritario” (*Semana*, 21 de marzo de 2013).

La conciencia parlamentaria permite ubicar el trasfondo del artículo. *Nuevo régimen autoritario* es la expresión usada por los congresistas, y deja ver, entre rendijas o barrotes, la difícil relación entre *la política* y *el derecho* en la formación institucional colombiana. Es la conciencia que se vincula a la expresada por los columnistas al referirse a un *golpe de Estado*, y el triunfo de la real política que se fundamentará en el *uso autoritario* del derecho. Lo que subyace es la idea del camino legal como ineludible, forzoso e imperioso para legitimar el poder político surgido de las constituciones. Para ello se le adjetiva como civilista, y se crea como efecto simbólico la idea, expresada felizmente por Diego Uribe Vargas (1997) y transmitida permanentemente, de la eterna “fidelidad al derecho y el respeto por las normas jurídicas” (p. 24). Se realizará, por consiguiente, una reflexión sobre el uso autoritario del derecho en la configuración del poder político colombiano a través de un recorrido por dos procesos constituyentes del siglo XIX que configuraron el régimen político. Al final se enunciará una posible ruptura en el proceso que tiene como hito la expedición de la actual constitución.

## Pensando el problema

La Constitución del 8 de mayo de 1863, que cesó de regir por razón de hechos consumados, queda abolida; e igualmente derogadas todas las disposiciones de carácter legislativo contrarias a la presente Constitución

Artículo 210, *Constitución Nacional* (1886)

La justificación del Proyecto de Ley 027 de 2012 presentado por Juan Carlos Vélez con el fin de convocar una Asamblea Nacional Constituyente evidencia la cuestión: “El poder del pueblo es anterior al derecho, fuente del derecho, esencia del derecho e, igualmente, modificatorio de todo el derecho, inclusive el derecho constitucional” (*Senado de la República*, 2012), señala. Opinión apologética del poder político como único ámbito real donde todo se desenvuelve. El derecho, según esta concepción calificada de autoritaria por los parlamentarios mencionados, tiene como causa, contenido y fin el poder político. Opera como forma que, paradójicamente, no lo contiene. He ahí el problema cuando nos enfocamos en un análisis del uso autoritario del derecho: la confusión entre la cuestión política del origen del poder y la jurídica de la fuente del derecho. De esta forma, en el Proyecto de Ley se expresa, refiriéndose a la “doctrina universal de la teoría general del Estado”, “la democracia constitucional” y “la soberanía popular”, que el ejercicio del poder se presenta:

Como un poder pleno, soberano en sentido lato, cuando se manifiesta en las circunstancias propias de la creación de una constitución [...] Como un poder velado pero potencial, cuando se ejerce durante la vigencia y eficacia de una constitución. En este caso el poder soberano se encuentra encauzado por los parámetros constitucionales y sólo se manifiesta directamente cuando se produce una crisis constitucional que ponga en duda la validez o la eficacia de la constitución. (*Senado de la República*, 2012)

En ambos casos hay un poder pleno. No importa si lo es en la creación de una constitución o en su reforma. No hay mediación así la referencia a parámetros constitucionales se exprese como causa. Lo político, siguiendo el razonamiento que lo identifica todo con él, en su expresión el ejercicio del poder, hace de la constitución no la concreción del límite —como se escribe desde la tradición liberal— sino la posibilidad de acción ante la ineficacia o las dudas sobre su validez. No es sintomático que el Proyecto de Ley emplee la denominación “crisis constitucional” para colocar de manifiesto el advenimiento de hechos políticos que desbordan la institucionalidad. Con razón Antonio Caballero, al analizar los acontecimientos políticos en “Uribe otra vez”, lo expone claramente: “Todos los hechos que tienen trascendencia política suelen ser inconstitucionales, pero son hechos políticos ante los cuales hay que inclinarse; o revelarse —inconstitucionalmente también—”. (*Semana*, 2 de febrero de 2013).

Todo lo anterior tiene un nombre que hemos disfrazado, civilistamente, con la denominación *régimen presidencialista*. Autoritarismo que pone de presente esa perpetua refundación política del Estado y la reconfiguración permanente de la nación, que esconde la refrendación plebiscitaria bajo el discurso de la soberana democracia popular, que apegada discursivamente a la separación de poderes funcionalmente instituye el desequilibrio de las Ramas del Poder Público y hace imposible su balance y control —principalmente a partir de la función legislativa que pone en manos del Ejecutivo—, que consagra derechos y garantías que se quiebran de forma permanente en una especie de *normal anormalidad* institucional, y que hace de las autoridades civiles generales en ejercicio y blinda la responsabilidad política de los altos funcionarios del Estado. Dada la exuberante producción en el tema, puede ser considerado simplista, pero se trata de la política batallando contra la política. Lo que se intenta es nombrar los fenómenos con su nombre para saber, en cierta medida, cuáles son los monstruos concebidos que se deben enfrentar.

Para desarrollar lo anterior detengámonos en dos puntos. Uno, el poder político autoritario y, dos, el uso autoritario del derecho que ese poder realiza.

### Autoritarismo: génesis social y cultural

El poder es anterior al derecho, fuente del derecho, y su esencia es un modo de expresar el autoritarismo en el plano de la creación constitucional y su reforma. Analizar su forma

de configuración y ejercicio supone examinar la significación social y cultural que posee y las implicaciones institucionales que se presentan en contextos políticos que conducen a la expedición de constituciones. Esta triada dimensional nos lleva a reconocer que, analíticamente, no basta con explicar el fenómeno político autoritario, su efectiva permanencia en la construcción y consolidación del Estado y en la formación nacional desde lo jurídico como expresión primera, aunque lo parezca, se reclame en el estudio institucional latinoamericano y sea forma de presentación y escritura histórica. Las dimensiones socioculturales son básicas como nichos posibilitadores que el discurso ideológico configurará, fundamentará y mantendrá. La unión es tarea esencial, ontológicamente útil, del gobierno. Se concretará en la creación de bienes simbólicos utilizados para conservar esta forma de ejercicio del poder político. Y uno de estos bienes, como legitimador, lo constituye el derecho.

Es importante anotar que, al no ser objeto del escrito, la alusión a la sociedad autoritaria y a la cultura autoritaria se realizará brevemente. Destacar sus rasgos es significativo por ser propósito fundamental de la tarea gubernamental, lugar de creación y, por supuesto, de soporte o viabilidad del ejercicio del poder autoritario. La concepción y el ejercicio autoritario del poder son factibles en sociedades tejidas autoritariamente y culturalmente dispuestas. Ahí está la posibilidad de permanencia temporal y, paradójicamente, como probabilidad implícita, el germen de su destrucción.

Pensar la sociedad autoritaria es aludir, primordialmente, a la jerarquía social. Desde allí se construirán las relaciones entre la población, se impondrán representaciones sociales y se dará forma al imaginario colectivo. La creación de un sistema de valores, una *cultura*, que la legitime, y que entrañe una selección de lo que “es” valioso y se “debe” incorporar en las interacciones sociales. En la parte superior se ubican los destinados a mandar. Su destino socialmente providencial es disponer. Qué legitima su capacidad y posibilidad efectiva se responderá desde diversos ángulos. Apellido, formación, raza, edad, género, propiedades, etc. En la parte inferior aparecen los destinados, también providencialmente, a obedecer fielmente. Su tarea es hacer lo que les mandan puesto que eso lo correcto. Mantener esta relación no es fácil. Lo latente dificulta la labor para la cúspide, y al hablar de latencias nos referimos al conflicto social no resuelto, la violencia como forma de resistencia, el uso de instituciones para alcanzar reivindicaciones sociales, las prácticas culturales alternas visibles o los modos organizativos de solidaridad, las cuales son, además, temidas. La solución puede verse desde dos acciones. La primera: construir una cultura que coloque la autoridad como cimiento del orden social, del único orden social concebido. La segunda: institucionalizar el poder político autoritario en el Estado y su disposición normativa. Esta última cuestión llevará a dos ítems: los ritos jurídicos para conservar la legalidad en medio de hechos políticos que legitiman aparentes cambios; y los contenidos que, paradójicamente, refuerzan el autoritarismo con base en discursos

que apelan al pueblo y su poder —a su capacidad constituyente como base democrática y su presencia necesaria en las transformaciones institucionales—.

Como se observa, la legitimidad cultural del autoritarismo social será cimentada en una simple idea: hay valores superiores que poseen los que se ubican en la parte superior de la jerarquía y cuyos intereses coinciden con los de la nación. Esos son los buenos valores que deben alcanzarse y que privilegiadamente poseen. Su función es, entonces, la de ordenar y unificar, dar civilidad a lo caótico y fragmentado. Lo malo se identifica, pues, como aquello que es necesario ordenar. Visión maniquea que tendrá en el correlato salvífico lo clave: salvar mesiánicamente. Para lo cual, como en las narraciones religiosas fundacionales (primordialmente en el judeocristianismo), habrá un líder-guía (Moisés o Cristo) que, encabezando el sendero, llevará a un mejor lugar (Tierra Prometida, Cielo). Travesía de dolores para lo cual es necesario disponerse obedeciendo. El premio está, siempre, más allá: en la inalcanzable e inamovible cúspide de la pirámide. ¿Qué generará? Formas sociales conformistas, visiones fatalistas de la realidad, resignación frente a circunstancias externas, inmovilidad. ¿Qué esconde? Un desprecio a valores que viven los de abajo calificados como expresión de barbarie e incivilización. Si esto no se cumple aparece, ya no veladamente, sino de forma directa, la exclusión social violenta y el mantenimiento de formas de sumisión propias del súbdito. El terror y el temor son parte de la estrategia y crearlo y mantenerlo es trascendente.

Al legitimar culturalmente el autoritarismo —a través de instituciones y procesos de socialización (pertenencia colectiva)— se requiere su adecuación institucional, diseño que lo haga posible y efectivo, en lo social y cultural. Es aquí donde se ubica el papel de lo legal dada la difícil relación que se presenta entre política y derecho en la construcción del Estado como ejercicio de control institucional soberano sobre un territorio geográficamente delimitado, y con relación al control de la población en él asentada a través de diferentes instrumentos entre los cuales se destacan la coerción física legítima y la instauración de una administración pública especializada. Lo cual, por supuesto, reposa en la organización de formas de producción de bienes y servicios capitalistas y tiene su expresión en la adopción de la constitución.

### Autoritarismo y forma discursiva: el derecho

Bajo la tradición liberal el derecho, con su manifestación exterior genérica —ley—, cumple un papel esencial. Función que es más relevante si, en el marco del constitucionalismo creado bajo dicha ideología, se hace alusión a la necesidad de pasar de súbdito a ciudadano en el ejercicio de conformación del poder político y de la protección del privilegio particular a la defensa de libertades y garantías públicas inscritas en la igualdad natural. El derecho, en consecuencia, es entendido como límite posible de la actividad política ligada al acto de gobierno, su conformación y actividad. La función será vista a través



de imágenes que nos mostrarán culturalmente, a su vez, la superación de lo que aparece como salvaje: la guerra, la gran bestia, la perpetua política en bruto (aunque para algunos este estado *natural* aparezca como negación de política).

La cuestión es reconocer cuáles posibilidades se tienen.

La primera: que en la ecuación política-derecho se presente una superposición conflictiva del derecho a la política como límite constitutivo (la *legalidad*/la *legitimidad*). La segunda: que en dicha ecuación triunfe de forma beligerante la política sobre el derecho y el límite constitutivo sea difuso (la *legitimidad*/ la *legalidad*). Detengámonos en la segunda posibilidad para caracterizar esta forma de gobierno en la cual el fin es el poder en sí (lo demás es su solidificación, incluyendo el derecho que funge como producto y forma). Por consiguiente, determinemos notas características de lo legal en este plano en el cual el poder se embriaga consigo mismo.

Políticamente nos han presentado el autoritarismo vinculado a regímenes en los cuales opera la presencia de un carismático jefe —con su reducido y cerrado grupo cercano o íntimo— que encarna la autoridad estatal y se construye míticamente. Además se tiene una participación política electoral restringida y una lucha política al margen del derecho, una movilización social dual (fuerte y aplaudida frente al gobernante y débil y reprimida en su contra), y la instauración de un sistema de propaganda oficial y de comunicación directa con la población (con una gran carga simbólica) y, casi siempre, con un fuerte e interesado apoyo corporativo gremial. Esta descripción, que se vincula con antípodas del liberalismo y que caricaturiza a convulsos regímenes militares o apoyados en la fuerza pública, puede hacernos pensar que el autoritarismo no está presente en regímenes políticos en los cuales operan partidos políticos, se tiene un proceso electoral periódico, la alternancia presidencial es real, el constitucionalismo se presenta como ideal de racionalidad y en donde los procedimientos legislativo se desarrollan ordinariamente, etc. Lo imperioso es desentrañar, en la segunda situación, la presencia autoritaria del autoritarismo (aunque suene redundante) ligada a presentaciones civilistas y que muestra una adhesión a la ley como cimiento, con el derecho a su servicio para sus fines e intenciones. Veamos algunas de sus notas características, bajo una especificidad siempre disforme, en un escenario autoritario:

a) *Carácter ideológico*. El poder político moldea su “autoritarismo” a través del empleo esencialmente ideológico del derecho, lo cual implica que lo usa como modo de expresión de valores superiores que informan el régimen: orden, unidad y estabilidad son la respuesta. La ley aparecerá como forma racional de organizar la sociedad, las interacciones y conductas de los sujetos (que comportará, a veces, su mimetización con la moral).

b) *Eficacia simbólica*. Al darle apariencia de racionalidad a la organización política y a la sociedad bajo la idea de un uso ideológico de lo normativo, el derecho se torna en instrumento legitimador de los discursos del gobernante y la población identifica lo

legal con dicho discursos que, como lo analizan los estudiosos, tienen como ámbito el denominado reino de las promesas.

c) *Flexibilidad normativa*. Teniendo en cuenta su uso y efectos, simbólicos más que reales para la sociedad ante la ineficacia en la respuesta a las demandas y solución de complejos problemas, la norma jurídica se torna en un chivo expiatorio que es necesario sacrificar. De esa forma, el derecho se cambia bajo la idea de que en él hay un obstáculo para la respuesta y, del mismo modo, una posibilidad de alcanzarla.

d) *Sobreproducción normativa*. La flexibilidad normativa —o elasticidad, podríamos decir— genera una excesiva producción de derecho sin importar cuál sea su denominación, desde leyes generales hasta resoluciones particulares. El sistema jurídico se desborda, lo cual, en medio de la proliferación de textos normativos, dificultará su aplicabilidad. Nuevamente, ante la persistencia política y social de los problemas, se apelará a su cambio y a la promulgación de más y mejores normas jurídicas poniendo en relieve la nota coercible de lo jurídico (cuando la eficacia simbólica no es eficaz).

Todo esto, en el marco del poder autoritario, exigirá el uso de la *excepcionalidad* y el *recubrimiento jurídico* de hechos políticos. Funcionará bajo una estructura circular y cíclica: la alteración real o virtual del orden público (desorden/caos), el discurso salvador (alusión generalmente a la urgencia latente o manifiesta y a la manifestación, real o ficticia, de la voluntad popular) y la producción normativa salvadora (cambios constitucionales o expedición de leyes para combatir la alteración). Así se da con una estructura sencilla que recurre a los valores ideológicos superiores y que es presentada generalmente como regeneración, nuevo comienzo o punto de ruptura.

El uso de la excepcionalidad será careta jurídica del autoritarismo. Bajo este régimen los poderes de facto se legitimarán en la permisibilidad legal. La legitimidad señala la *legalidad* y la forma como se rompe. Es un galimatías que ha tenido una forma de designación para evidenciar un fenómeno político propio de países latinoamericanos: el presidencialismo —y los estados de excepción— (monarcas electos, presidentes imperiales, reyes con nombre de presidente, caudillos civilistas, dictadores constitucionales o presidentes autoritarios, hemos escuchado). Lo mismo podríamos decir del recubrimiento jurídico. Si la institucionalidad reclama rituales —lo cual es más claro en la República— estos serán escritos jurídicamente. No creo en la idea del fetiche o la idolatría de lo jurídico (al contrario, opera como deidad la política que se reviste de formas legales, la politización del Estado y la vida social, su hiperpolitización). El derecho no funge como tal o se le adora. Es la poderosa letra con la cual se narra, bajo una idea extraña de civilidad que ha adjetivado, ocultando la realidad, lo político como malo. La legalidad que se quiebra y se mantiene ritualmente busca dar apariencia racional a la actuación por fuera de la misma, y así presentarse como manifestación moderna, pero al margen de la modernidad.

El problema vuelve a aparecer proyectado en el encuentro tensionante de política y derecho, con el triunfo de la primera e inexistencia del límite para evitar su desbordamiento e impedir su perpetuación. La pregunta es si, a partir de las denominadas democracias constitucionales contemporáneas que buscan poner la política al servicio del derecho y expresar desde allí su legitimidad, esa realidad reinante se muta.

### Autoritarismo en Latinoamérica: una mirada

El nicho histórico que posibilitó la supremacía de la política en países latinoamericanos, especialmente en Colombia, tiene su ubicación en lo que Manfred Mols denomina una gravosa tradición. Se refiere a esa pesada herencia que está presente a nivel social, político y cultural, ya que, como lo señala en relación con los procesos vividos en América Latina —al hacer referencia a Víctor Alba—, “el pasado es una parte del ahora [...] el presente no es básicamente distinto del pasado ni los problemas —prescindiendo de sus formas de presentación— son muy diferentes de aquellos que trataron de solucionar nuestras personalidades históricas” (Mols, 1988, p. 59).

En un primer momento veamos la herencia desde la perspectiva del proyecto independentista. Los desafíos, como indica Rodrigo Uprimny citando a Jaime Jaramillo (2010), han sido los siguientes:

- i) dado el vacío que generaba la destrucción del Estado colonial, era necesario construir unas instituciones capaces de regular adecuadamente el conflicto social y lograr la paz social; ii) debía lograrse una economía dinámica capaz de sacar al país de la pobreza; iii) era necesario modificar una rígida estructura de castas, que clasificaba a las personas por etnia y nacimiento, a fin de lograr una sociedad más democrática e igualitaria en donde todas y todos tuvieran los mismos derechos de ciudadanía; y iv) era indispensable crear un nuevo sistema educativo, que preparara a la población del nuevo Estado a asumir los desafíos del mundo moderno.

De este modo, se hacen presentes los fantasmas del mundo colonial, según los llamó Mauricio García (2010): “El latifundio, la concepción autoritaria del poder, la desigualdad social, la omnipresencia de la religión y el desprecio por los bienes públicos”. Todos ellos se constituyen como consecuencia de formas de vida feudales proveniente de una organización social católica-romana y de una estructura estatal burocrática-centralista-autoritaria. Son espectros que, como lo determina Juan Fernando Jaramillo (q.e.p.d) al analizar históricamente los procesos constitucionales desde el inicio de la vida republicana, se deben enfrentar al recrear el orden institucional y lo sociocultural. Nos referimos a la presencia del caudillismo, la herencia autoritaria española, la carencia de prácticas de autogobierno, la exclusividad de la Iglesia Católica y preservación de una

férrea sociedad de castas (Jaramillo, 2007, pp. 62-68). Lo que ocurrió es que triunfaron circunstancias que se tornaron, en palabras de Valencia Villa (2010), constantes de la estructura política, desde el republicanismo autoritario pasando por el presidencialismo y el centralismo hasta el confesionalismo, así como la presencia, en mayor o menor medida, de un listado formal de libertades y garantías públicas.

Lo anterior nos lleva obligatoriamente, para cerrar este aparte, a la herencia legal en latinoamericana. Mols, desde su investigación histórica, lo expone. El primer legado se expresa en la fórmula: *se obedece (o acata) pero no se cumple*. Se trata de un derecho colonial impracticable, concebido para un mundo diferente, con disposiciones “abstractas, y no pocas veces disfuncionales cuya obligatoriedad fáctica a menudo queda abierta y que, en vez de fundamentar, más bien dificulta una ordenada convivencia político-social” (Mols, 1988, p. 64). La segunda donación, directamente relacionada con el poder político, implicó la conservación del legalismo y el burocratismo, “la tendencia a una inmensa regulación de detalles, hasta en los propios textos constitucionales, el pathos legislativo, la disposición a encontrar una buena consciencia política a través de declaraciones revestidas de forma legal”. Y luego concluye: “una vez que las cosas pendientes han sido puestas en la forma y letra de la ley o de una disposición administrativa, se cree que ya se ha cumplido con la parte más importante de la responsabilidad política” (p. 64). Lo cual coincide con lo apreciado por Mauricio García al señalar la práctica estatal que expide normas jurídicas para satisfacer necesidades institucionales de legitimidad y que significará el reacomodo de las instituciones a favor del gobernante y su imagen. Eran situaciones que, en el siglo XIX, debían amoldarse discursivamente al proyecto liberal que se impuso como salida para los países recién independizados y que contrastaría con regulaciones que reglamentan el orden social colonial. Incluiría, además, la confesión de parte del autor o autores de hechos políticos autoritarios en relación con el talante civilista de lo realizado y con una consolidación de instituciones de forma autoritaria, aunque el recorrido para su constitución aparezca democrático y legalmente caminado. Muestra de ello, a finales del siglo XX, fue lo manifestado por el presidente Barco Vargas (1988) ante el Congreso de los Diputados en Madrid (España), lo cual ha sido repetido por la clase política colombiana de forma inveterada:

Colombia se enorgullece de tener una de las democracias más estables y sólidas de América Latina y del mundo. Sus raíces se remontan a principios del siglo XIX. La Constitución que nos rige hoy, en proceso de revisión, tiene más de cien años de vigencia, interrumpida solamente en dos ocasiones por regímenes autoritarios de corta duración. Nuestra tradición electoral exhibe una continuidad semejante como que desde las vísperas de la independencia se realizan elecciones libres que han ido incorporando gradualmente diversos sectores de la población: la mujer en 1957 y los jóvenes mayores de 18 años en 1978 (...)

La constitucionalidad de las leyes y decretos está celosamente guardada por normas y tribunales ampliamente acatados.

En el siguiente aparte exploraremos la consolidación de ese poder político a través del uso del derecho en dos cambios constitucionales que marcaron como cimientos, hasta 1991, el devenir político de la Nación.

## La ecuación fundacional: 1828-1886

“Bolívar fundó esta grande y vasta República; Bolívar la sacó de la nada”

José I. de Márquez (*Congreso de Cúcuta*, 3 de octubre 1821)

“Todas las constituciones que ha habido aquí, y han sido muchas, han sido inconstitucionales a la luz de la Constitución vigente en el momento”, indicó Antonio Caballero (2013). Esa permanente inconstitucionalidad permitirá hacer un recorrido por dos momentos constitucionales de la vida política y jurídica colombiana alrededor de la expedición del Decreto Orgánico de la Dictadura de 1828 y la Constitución Nacional de 1886 en los cuales, parafraseando a Mols, el juego político se juega por fuera del espíritu y letra de las Constituciones, aunque, agregaríamos, bajo el amparo y guía de lo jurídico y, la mayoría de las veces, en su contra. Es la consolidación autoritaria del Estado por fuera de la constitucionalidad por senderos legales que rechazan de fondo los proyectos republicanos y liberales cuando toman forma institucional y se pretende, inexplicablemente, salvarlos.

### Decreto Orgánico de la Dictadura

“Un hombre como yo es un ciudadano peligroso en un gobierno popular, es una amenaza inmediata a la soberanía nacional”

Simón Bolívar (*Congreso de Cúcuta*, 3 de octubre 1821)

Al ingresar a la web de Presidencia para leer biografías de presidentes nos topamos con una sorpresa. De Bolívar, reseñado como encargado del poder ejecutivo entre 1827 y 1830, puede leerse:

En 1828 se reúne la Convención de Ocaña. Bolívar aprecia desde Bucaramanga que hay dos corrientes claramente establecidas: una en su favor y otra santanderista. El 25 de septiembre de ese mismo año ocurre el atentado contra el Libertador. Manuelita Sáenz le salva una

vez más la vida. En marzo de 1830 entrega el Poder a Domingo Caicedo, como Presidente del Consejo de Gobierno. Y en abril, cuando se instala el llamado Congreso Admirable, renuncia el Libertador a la Presidencia de la República” (*Presidencia de la República*, 2013).

En la narración desaparecen hechos. Muestran la Gran Convención y el atentado sufrido por el Libertador. ¿Por qué no se menciona la disolución del cuerpo constituyente? ¿Qué sentido tiene omitir lo acontecido el 27 de agosto de 1828 cuando Bolívar, quien se calificó como *hijo de la guerra*, asumió constitucionalmente como Dictador de la República?

Una posible respuesta es que se pretende hacer de Bolívar, en el cumplimiento de la voluntad popular, un exaltado republicano. Gustavo Vargas (1990) señala: “Para conciliar los dos bandos opuestos, bolivaristas y santanderistas, se convocó una Convención Nacional, en Ocaña, en 1828, que fracasó rotundamente dejando al país sin ley fundamental. Ante la virtual anarquía, Bolívar asumió en agosto la dictadura que ofrecían los pueblos”. Se coloca al libertador en trance de aceptación de poderes dictatoriales por encargo del pueblo y, para el caso, ante el vacío institucional dejado por los resultados de Ocaña, la virtual anarquía y la derogatoria, no cierta, de la Constitución vigente.

Observemos, desde esta contradicción —olvido y exaltación—, la forma como comenzó la configuración del poder, empleando el derecho de forma autoritaria.

*Lo político y su forma jurídica*: Decreto Orgánico de la Dictadura. Expedición: 27 de agosto de 1828. Composición: VI títulos, 26 artículos. Antecedentes: Proyectos constitucionales para la República de Venezuela (1819) y para Bolivia (1826) en el cual “(...) el presidente de la República viene a ser en nuestra Constitución, como el sol que, firme en su centro, da vida al Universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua (...) En él estriba todo nuestro orden (...)” (Bolívar, 1826).

El Decreto, según se enuncia en el encabezado y reitera en el artículo 26, se torna en Ley Constitucional del Estado. Se deja sin vigencia la Carta de 1821, y se anuncia la convocatoria de un cuerpo constituyente para 1830. Hacer su radiografía es necesario por lo que significó frente a las competencias autoritarias del Poder Supremo y las instituciones que lo delinean.

El Poder Supremo tiene funciones relacionadas con orden público interno y aseguramiento exterior. Para ello se facultó mandar fuerzas de mar y tierra; aprobar y reformar sentencias de Consejos de Guerra o Tribunales Militares; y conmutar penas, conceder amnistías o indultos. En las relaciones exteriores esto significaba dirigir negociaciones, declarar la guerra, y celebrar tratados de paz y comercio. Competencias que se completan con las otorgadas como jefe de la administración y encargado del poder supremo del Estado. Adjuntos venían poderes concretados en la recaudación e inversión de las rentas nacionales, el nombramiento y la remoción de empleos, así como la potestad reglamentaria: expedir decretos y reglamentos necesarios y reformar o derogar leyes.

Según lo normado, el mandatario sería auxiliado por el Consejo de Ministros y el Consejo de Estado. La organización del territorio se dividió en prefecturas en cabeza de un agente natural e inmediato del jefe de Estado. La Administración de Justicia estaba a cargo de la Alta Corte, las cortes de apelación y los juzgados de instancia, tribunales de comercio, cortes de almirantazgo y tribunales militares.

El Título VI hace mención de las libertades ciudadanas, un brevíssimo sumario liberal: libertad individual, de expresión y comunicación, propiedad inviolable, comercio libre, derecho de petición. Sin embargo, en caso de anarquía y riesgos inminentes para la tranquilidad y el orden público, las libertades se limitan en nombre de la seguridad y el beneficio público. Dos artículos para observar: el 24, sometimiento de la población al Poder Supremo y servicio a la patria haciéndolo hasta el sacrificio de reposo, bienes y vida; y el 25, sobre confesionalidad estatal: la religión Católica, Apostólica, Romana.

¿Qué cambió en esta nueva institucionalidad que fortalece el poder ejecutivo y que se expide ante la necesidad urgente de salvar la patria dejando sin vigencia de facto, bajo una forma jurídica y ante la inminente guerra civil interna, la republicana Carta de Cúcuta?

### Camino institucional frustrado: 1821

“Sólo se pueden ofrecer conjeturas más o menos aproximadas, sobre todo en lo relativo a la suerte futura, y a los verdaderos proyectos de los americanos”, señala Bolívar (1815) en relación con el gobierno en la Carta a Jamaica. Cuatro son los elementos que dificultan responder: posición física, vicisitudes de la guerra, cálculos de la política y carencia en administración estatal. “Todavía es más difícil presentir la suerte futura del Nuevo Mundo, establecer principios sobre su política, y casi profetizar la naturaleza del gobierno” (Bolívar, 1815). Estas palabras tuvieron como telón de fondo la expedición de constituciones en la Patria Boba, la Guerra Civil entre Provincias, los levantamientos realistas, la expedición pacificadora y el Terror.

1819 será clave en la campaña militar y en la institucionalidad de la República, desde la reunión de los ejércitos en Casanare hasta las Batallas de Vargas y Boyacá. En relación con la vida institucional, es significativo el discurso de instalación del Congreso de Angostura, el Proyecto de Constitución presentado por Bolívar y la expedición de la Ley Fundamental de la República de Colombia. Entre ambos es reveladora la respuesta a la petición del Libertador sobre “el reglamento provisional para la presidencia de la República” (*Congreso de Angostura*, 17-18 de febrero de 1819).

En el discurso del 15 de febrero la pregunta formulada por Bolívar (1819) deja ver sus preocupaciones: “¿Cuál es el gobierno democrático que ha reunido a un tiempo, poder, prosperidad y permanencia? ¿Sobre qué fundamentos o bases se ha construido ese cuerpo político?”. La respuesta se concreta en una palabra: “Unidad, unidad, unidad, debe ser nuestra divisa” (Bolívar, 1819). Para ello, se debe establecer una república

indivisible y central con un ejecutivo fuerte e instituciones que provean virtud. Todo lo cual, discursivamente, se afianza en el proyecto liberal: “Soberanía del pueblo, división de poderes, libertad civil, proscripción de la esclavitud, abolición de la monarquía y de los privilegios” (Bolívar, 1819). Es el camino para constituir el Estado reconociendo la importancia de la nación. Bolívar (1819) determinó: “Para formar un gobierno estable se requiere la base de un espíritu nacional que tenga por objeto una inclinación uniforme hacia dos puntos capitales: moderar la voluntad general y limitar la autoridad pública”.

Aunque el de Bolívar ha sido considerado un discurso de talante liberal, el Proyecto de Constitución para Venezuela que lo acompaña y que se tornará en la Constitución Política del Estado de Venezuela expresa un republicanismo espartano y romano que lo seguirá durante su carrera política. Presentada a los pueblos para su sanción el 15 de agosto de 1819, dictada en el nombre del Todopoderoso, Autor y Legislador del Universo, la Carta tuvo como instituciones la República unitaria e indivisible, la soberanía nacional residente en los ciudadanos (hombres de bien, cumplidores de la ley, buenos hijos, hermanos, amigos, esposos y padres de familia, como el articulado establecía). Poder soberano dividido en Legislativo (congreso bicameral y senado vitalicio), Ejecutivo (presidente con periodo de 4 años, reelegible, inviolable, comandante de fuerzas de mar y tierra, jefe de administración y estado, con facultad de suspender el imperio de la Constitución en caso de conmoción interior que amenace la seguridad del Estado o invasión exterior y repentina) y Judicial (Corte Suprema de Justicia y tribunales judiciales). Como luces y virtud son clave en la República pensada por el Libertador, en el Apéndice de la Constitución se adoptó el Poder Moral como forma de superar “la infancia de nuestra Política”. Lo conforma el Areópago compuesto por Cámara Moral y Cámara de Educación. La primera “dirige la opinión Moral de toda la República, castiga los vicios con el oprobio, y la infamia, premia las virtudes públicas con los honores y la gloria”. La segunda está “encargada de la educación física y moral de los niños, desde su nacimiento hasta la edad de 12 años cumplidos” (Constitución Política del Estado de Venezuela, 1819). Este texto, de corta vida ya que no cumplió el proceso para su sanción y se concebía como ley fundamental transitoria, es esencial para entender la propuesta Bolívariana presentada en 1825 (reforzada con la presidencia vitalicia) y el Decreto, con rango constitucional, expedido en 1828.

La sanción de la Ley Fundamental, que no consagró el proyecto de Bolívar y se desligó de la Constitución Política de Venezuela, se realizó el 17 de diciembre. Las bases del Estado, conformado por Venezuela y la Nueva Granada, se proyectaron en la forma republicana, la consagración de un poder ejecutivo ejercido por el presidente y, en su defecto, por el vicepresidente y la división territorial en departamentos administrados por un funcionario con título de vicepresidente. En los artículos 8 y 9 se convocó un Congreso General para enero de 1821, cuya tarea sería la elaboración de la Constitución.



De esa forma se estableció el receso del Congreso de Angostura a partir de enero de 1820, la celebración de nuevas elecciones y la conformación de una diputación permanente.

Algunas normas señalaron tareas ceremoniales en la constitución del Régimen: decretar armas y pabellón y celebrar la proclamación de la República, la cual debía llevarse a cabo “el 25 del corriente diciembre en celebridad del nacimiento del Salvador del Mundo, bajo cuyo patrocinio se ha logrado esta deseada reunión, por la cual se regenera el Estado”, celebración que será conmemorada perpetuamente con fiesta nacional y que es entendida como “regeneración política” (Ley Fundamental de la República de Colombia, 1819).

Las bases se instauraron, y formalmente empezó la gran República.

El 1 de enero de 1821 era la fecha de instalación del Congreso en Cúcuta. La guerra impidió que se cumpliera el plazo. En mayo, con la presencia de 57 diputados granadinos y venezolanos, Nariño —modificando el quórum requerido mediante decreto ejecutivo— instaló el Congreso y entregó una nota del Libertador en la cual él mismo se consideraba eximido de la autoridad ejecutiva y renunciaba a la presidencia. “Nombrado por el Congreso de Venezuela presidente interino del Estado, y siendo vuestra representación la de Colombia, no soy yo el presidente de esta República, porque no he sido nombrado por ella” (Bolívar, 1821). En su queja considera incompatible su oficio de soldado con el de magistrado civilista. “Porque estoy cansado de oírme llamar tirano”, repite (Bolívar, 1821). El Congreso, como quedó consignado el 9 de mayo, solicita “la continuación de la autoridad ejecutiva en la persona de vuestra excelencia es altamente interesante al bien de la patria (...) permaneciendo en el ejercicio de las funciones de presidente del Estado” (*Congreso de Cúcuta*, 24 de mayo de 1821).

“Qué especie de gobierno práctico y no especulativo convendrá a Venezuela y Nueva Granada” (*Congreso de Cúcuta*, 24 de mayo 1821), es el problema político que se aborda y frente al cual hay dos textos: Ley Fundamental de la Unión de Pueblos y Constitución de la República de Colombia.

La Ley Fundamental de la Unión de Pueblos, expedida el 12 de julio, se convierte en la ratificación de la Ley Fundamental de la República de Colombia. Unión en una sola República, Gobierno Popular Representativo, adhesión a los principios liberales, independencia absoluta e irrevocable de España, separación del Poder Supremo en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y división territorial en Departamentos son algunas de sus disposiciones. Igualmente se señalará la tarea de formar “la Constitución de la República, conforme a las bases expresadas y a los que ha consagrado la sabia práctica de otras Naciones” (*Ley Fundamental de la Unión de Pueblos*, 1821).

La Constitución de la República de Colombia, promulgada en agosto 30, es “la primera que puede ser calificada de nacional y republicana, a la vez completa y permanente” (Valencia, 2010, p. 137). Lo consignado en el Preámbulo permite comprender su alcance: fijar las reglas fundamentales y establecer una forma de gobierno que afiance la libertad, seguridad,

propiedad e igualdad ante la ley. Es, como se señala en el mensaje a los colombianos, “la confianza ilimitada en las leyes; porque ellas son las que aseguran la equidad entre todos y cada uno; y son también el apoyo de la dignidad del colombiano, fuente de la libertad, el alma y el consejo de la República” (*Congreso de Cúcuta*, 5 de septiembre de 1821).

Son 10 títulos y 191 artículos. Se consagra la soberanía nacional y se determinan las calidades para ser considerado colombiano, se establece la adhesión al *Uti possidetis iure* y se fija la división en Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias. Así mismo se incorpora el gobierno popular representativo, la soberanía para el pueblo, aunque limitada en lo electoral, y la división del poder público. Se prescribe el sistema electoral indirecto, lo cual implicó la conformación de Asambleas Parroquiales, Cabildos de Cantones y Asambleas Electorales.

La Carta instituye un legislativo bicameral al que le corresponde el poder de dar leyes, regular el proceso de su formación y llevar a cabo sesiones, atribuciones especiales y sistema de elecciones. El poder ejecutivo reside en el presidente, con periodo de 4 años y prohibición de reelección después del segundo periodo consecutivo. Sus facultades son amplias pero limitadas. Como se señala en el artículo 113, la conservación del orden y de la tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior le está especialmente cometida. Tiene el mando de las fuerzas de la República, puede privar de la libertad en caso del bien y la seguridad del Estado, dictar medidas extraordinarias en casos de conmoción interior que amenace la seguridad de la República y ante invasión exterior repentina con acuerdo previo y consentimiento del Congreso. Se consagran la vicepresidencia, el Consejo de Gobierno y las secretarías de Estado. En lo relativo al poder judicial se instauran la Alta Corte, las cortes superiores y los juzgados inferiores.

Se establece la organización interior de las entidades territoriales que, como señala Valencia (2010), son “meras divisiones administrativas sin poder decisorio alguno y totalmente del gobierno nacional en Bogotá [...]” (p. 139). Se incluye también una amplia lista de derechos de tendencia liberal, y al final se estipula lo concerniente a la reforma de la Constitución. Institucionalmente se observan contradicciones que desatarán disputas políticas y se convertirán en florero de Llorente contra la normativa constitucional. El asunto ahora es la reforma. El artículo 190 permite en “cualquier tiempo”, con una mayoría calificada, reformar artículos de la Constitución salvo los relacionados con la nación y la forma de gobierno. El 191 no permite la reforma antes de 10 años de vigencia.

El 7 de septiembre, constituida la República, se hicieron las votaciones para presidente y vicepresidente. Resultaron elegidos Bolívar (50 de 59 votos, primera elección) y Santander (38 de 57 votos, octava elección). El 3 de octubre, Bolívar (1821) tomó posesión:

El juramento, sagrado que acabo de prestar en calidad de presidente de Colombia, es para mí un pacto de conciencia que multiplica mis deberes de sumisión a la ley y a la patria (...)

La constitución de Colombia será, junto con la independencia, la ara santa en la cual haré los sacrificios (...) Prefiero el título de ciudadano al de Libertador, porque éste emana de la guerra, aquél emana de las leyes.

### Lo que la política se llevó: la Gran República

El Presidente del Congreso, en el acto de posesión del Libertador, dijo: “La Constitución, código sagrado que fija derechos y deberes del ciudadano, que determina las atribuciones de cada uno de los poderes de la República, será en todo tiempo el más seguro garante de los bienes que van a gozar los que tengan la dicha de pertenecer a este país afortunado” (*Congreso de Cúcuta*, 3 de octubre 1821). Santander (1821), posesionado en la misma fecha, señaló lo que implicaba su protección: “ensayar, ejecutar, cumplir la ley fundamental del Estado, dar a Colombia una existencia legal, constituir el reino de las leyes, hacer sumir en el seno de la obediencia hombres erguidos por la victoria, y antes combatidos por las pasiones serviles”. Una frase suya es cardinal: “La constitución hará el bien como lo dicta; pero si en la obediencia se encuentra el mal, el mal será” (Santander, 1821).

El mal: las facciones acordaron modificar la Constitución de 1821.

Teniendo como trasfondo las revueltas venezolanas, la rebeldía de Páez, el proyecto constitucional boliviano, las disputas entre sectores bolivarianos, presidencialistas y centralistas, y santanderistas, parlamentaristas y federalistas, las posiciones del clero, las voces municipales para adelantar la instalación del cuerpo constituyente, el retorno de Bolívar y su asunción del poder ejecutivo y el empleo e interpretación del artículo 128 de la Constitución, el Congreso expide el 3 de agosto de 1827 la ley que convoca la Gran Convención para el 2 de marzo de 1828, en la cual se lee:

(...) se han manifestado grandes agitaciones con síntomas de disociación y perturbación del orden público, el imperio de las leyes y la acción del gobierno han sufrido mengua en la fuerza necesaria para restablecerlo y consolidarlo (...) hasta poner en peligro el orden público, la libertad, la integridad, unión y tranquilidad de la República.

En la normativa frente a la vigencia de la Carta de 1821 se indicó: “continuará en plena y puntual observancia, entretanto que la Gran Convención no haga en ella alguna alteración o reforma”.

Los resultados de la constituyente no fueron los deseados. Como lo señala Valencia (2010):

(...) la asamblea fue incapaz de expedir una nueva Carta o de reformar la que regía y cuando levantó sus sesiones, en junio de 1828, la república estaba aún más dividida (...) el desenlace (...) fue trágico: Bolívar expidió el Decreto Orgánico de la Dictadura,

la facción santanderista intentó asesinar al libertador y el Hombre de las Leyes fue desterrado por varios años. (p. 141)

27 de agosto de 1828: *Lo político se superpone*. “Las esperanzas de todos se vieron burladas en la Gran Convención que al fin tuvo que disolverse (...) la constitución no tenía fuerza de ley para los más; porque aun la Convención la había anulado decretando unánimemente la urgencia de su Reforma”, señala Bolívar (1828) en el mensaje a los colombianos, justificando su decisión de asumir poderes dictatoriales. Los considerandos dan cuenta de lo señalado, en especial los números 6, 7 y 8, que apelan al pueblo.

### Republicanism autoritario

Cúcuta había buscado la estabilidad en medio de la guerra y consagró como mecanismo para su eficacia la rigidez constitucional. Operó normativamente el límite que, ante las facciones, se pone en tela de juicio como causa de males. El Congreso, ante esta realidad política y ante la imposibilidad de reformar la Constitución vigente, expidió una ley que contrarió el artículo 191 y, bajo ese mismo texto, el presidente Bolívar expidió un decreto que la derogó. Una realidad que implicará suponer, aunque explícitamente no se diga y jurídicamente no sea posible, la suspensión de facto de la Carta del 21. Por ello, aunque la Convención de Ocaña había manifestado la necesidad de reformar el texto, no se atrevió a señalar su suspensión, alteración o reforma como señalaba la ley que la convocaba (la política no llegó hasta esa frontera que quebraría nuevamente la República). En el Decreto Orgánico, lo anterior es una realidad fundada en la excepcionalidad que la misma Constitución prescribía en el artículo 128. La ruptura política se escribe legalmente, y usa así el derecho para sus fines, situación que tuvo como trasfondo las manifestaciones políticas de las provincias para su federación y, frente a la dictadura, lo acontecido el 13 de junio de 1828 cuando en Santa Fe una junta de notables delibera en nombre del pueblo y pide a Bolívar salvar la patria del caos y la intranquilidad que padece.

Los contenidos del acto, calificado por constitucionalistas como autoritario y arbitrario, son clave (teniendo como base los proyectos constitucionales de 1819 en Venezuela y de 1825 en Bolivia): omisión de bases liberales del gobierno popular representativo, cambio de la división territorial en prefecturas, supresión de normas electorales, eliminación de la vicepresidencia, supresión del Congreso, consagración de limitado catálogo de libertades públicas, en fin, derogatoria de iure de la Constitución de 1821. La estructura de la disposición, proyección del cesarismo que evoca la excepcionalidad para la conservación republicana, pondrá de presente el diseño de una “poderosa presidencia como institución axial de la republica centralista” (Valencia, 2010, p. 58) que acompañará durante dos siglos la historia institucional colombiana y escribirá el

autoritarismo. Hecho político, revestido legalmente, tendrá en la religión la expresión de intereses nacionales que Bolívar proclama como código de los buenos y que, normativamente, el gobierno sostendrá y protegerá.

Después de 1828 vendrá la Nueva Granada y sus textos constitucionales de 1832 y 1843. Se comenzará un tire y afloje que pondrá de presente las tensiones. En el extremo derecho, las funciones del jefe del Ejecutivo y, en el izquierdo, las competencias de las entidades territoriales, cualesquiera que fueran su nombres.

## Constitución Nacional de 1886

“Yo no he sido, ni soy, sino el ministro leal de esa convicción y de esa volición irresistibles; y todo cuanto digo en esta breve Exposición es apenas reflejo pálido, tal vez, del sentimiento ferviente de la casi totalidad del país, que, confiando en mi sinceridad y patriotismo, y llena de esperanza en un próximo cambio de suerte, dio apoyo invencible a mi legítima autoridad (...)”.

Rafael Núñez (11 de noviembre de 1885)

De Rafael Núñez, en la página web de Presidencia (2013), se lee: “Estadista y escritor costeño, cuatro veces presidente de la República, llamado el Regenerador y considerado como uno de los caudillos civilistas de mayor importancia en la segunda mitad del siglo XIX en Colombia”. Seguir lo narrado es encontrarnos con la transformación ideológica del ejecutor de la Regeneración, “cuyas ideas y acciones se plasmaron en la Constitución Política de 1886, que estuvo, con algunas reformas, vigente hasta 1991”, como allí se señala (*Presidencia de la República*, 2013). De liberal convencido a demócrata radical culminando en conservador positivista, transitó de un extremo al otro. La obra que le adjudicamos a Núñez, vigente durante 105 años, no tuvo “algunas reformas” como se establece. Fueron 67 modificaciones: ibastantes!

Si nos detenemos en los acontecimientos de Regenerador en 1885, hallaremos en la web una omisión dicente:

En la batalla de La Humareda, el 17 de junio de 1885, el ejército radical fue completamente derrotado, con un elevadísimo número de muertos, sobre todo de una generación joven, anhelante del triunfo radical. Triunfante, pues el gobierno de Núñez se dio paso a la aprobación y sanción de la Constitución Política de 1886, que estructuró en forma definitiva la República de Colombia (...) El 11 de noviembre de 1885, después de la guerra, se instaló en Bogotá el Consejo Nacional de Delegatarios, convocado por el supremo gobierno para deliberar los términos en que debía procederse a la nueva Constitución.

¿Por qué no se hace alusión a la frase “Señores, la Constitución de 1863 ha dejado de existir” pronunciada, según narran constitucionalistas, el 9 de agosto de 1885? Esa frase, políticamente —al lado de la guerra—, marcó el final de la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia sancionada en mayo de 1863 por la Convención Nacional de Rionegro. Se guarda un silencio sobre la decisión que desembocó en la expedición del Decreto 594 de 1885, la instalación del Consejo Nacional de Delegatarios, la suscripción del Acuerdo sobre Reforma Constitucional, las discusiones del cuerpo constituyente y la sanción de la Constitución por José María Campo Serrano.

“El resumen de nuestra obra política en el último cuarto de siglo ha sido de destrucción” (Núñez, 1885), afirmó en la instalación del Consejo Nacional de Delegatarios. Así resumía su visión de la historia política colombiana:

La historia de nuestras constituciones y los resultados producidos por ellas desde el punto de vista del supremo interés de la paz, es elocuente y decisiva. La Constitución de 1832 era central y sobria en declaraciones de supuestas garantías individuales; y el orden público fue conservado, bajo su influencia, durante ocho años consecutivos. La de 1843 fue más central todavía, y durante sus diez años de vigencia hubo paz mucho más efectiva que en el periodo constitucional precedente (...) la de 1853 —llamada centro-federal— abrió el camino a la rebelión en el año siguiente. La de 1858 —netamente federal— preparó y facilitó evidentemente la desastrosa rebelión de 1860, la cual nos condujo al desgraciado régimen establecido en 1863, sobre la base deleznable de la soberanía seccional (...). (Núñez, 1885)

La conclusión es concreta: “Las Repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilarse” (Núñez, 1885). De esa forma, se aspira a un fortalecimiento del poder público, mantenimiento de ejército fuerte, consolidación del comercio y exportaciones, mejoramiento de vías de comunicación regional y defensa de la religión, lo cual, según Núñez (1885), se forjó en el espíritu nacional, conclusión de un largo y trágico camino: “La nueva Constitución ha venido elaborándose silenciosamente en el alma del Pueblo Colombiano”.

Las bases de las tareas del Consejo Nacional de Delegatarios las constituyó el acuerdo del 30 de noviembre: soberanía nacional y conservación del orden público a su cargo; división en Departamentos; legislación nacional; instrucción pública a cargo del Gobierno; reconocimiento de la Religión Católica como la de la nación, protección de la Iglesia y educación pública en consonancia con sus dogmas; libertades individuales limitadas; consagración de pena de muerte; Congreso bicameral; elección indirecta de presidente por 6 años y consagración de la vicepresidencia; poderes judicial y electoral independientes e inclusión del Consejo de Estado como cuerpo consultor. Igualmente, se acordó que el Consejo ejercería como Constituyente, y una vez publicada la Constitución

desempeñaría funciones legislativas y elegiría en el primer periodo constitucional presidente y vicepresidente. Para que el Acuerdo tuviera fuerza de ley se señaló la necesidad, en primer lugar, de su sanción por el Ejecutivo. El texto fue considerado por Núñez “obra de salvación” y fue sancionado el 19 de diciembre de 1885. En segundo lugar, se sometió a aprobación popular lo cual realizó el Gobierno remitiéndolo a las municipalidades con la aprobación previa de la Corte Suprema.

Las bases se pusieron, un camino terminaba, y comenzaba la República de Colombia.

Lo político y su *forma jurídica*: Constitución Nacional. Sanción: 5 de agosto de 1886. Composición: Títulos XXI, 210 artículos. Arquitectura institucional que comienza con la invocación de Dios y con la cual se pretende afianzar la unidad nacional mediante su reconstitución en forma de República unitaria, la consagración de la soberanía nacional y el establecimiento de una administración territorial que transforma los Estados Soberanos en Departamentos. Los derechos civiles y las garantías sociales de corte liberal son limitados con arreglo a las leyes. Se destacan la confesionalidad estatal, la entronización de la moral cristiana y el orden público como raseros del orden social y la organización de la educación pública en concordancia con la religión. La libertad de prensa, de la que dijo Núñez debía ser “antorcha y no tea”, se consagra para, en el artículo transitorio K, limitarla. Otras disposiciones consagran libertad de comercio, reunión o asociación —prohibiendo juntas políticas populares permanentes—. Las armas solo las puede tener el Gobierno, dispone.

Formalmente se consagra la separación de poderes. “Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones”, señala el artículo 57 (*Constitución Nacional*, 1886). Sin embargo, bajo una estructura centralista y con un Congreso Nacional limitado, se consagra la poderosa presidencia. Elegido para periodos de 6 años en un sistema electoral indirecto, al presidente se le otorgan amplias facultades frente al Legislativo y el Judicial, y se fortalece su calidad de suprema autoridad administrativa. En este último punto se le señala la posibilidad de nombrar y remover agentes libremente, conservar el orden público, disponer de la fuerza pública, proveer seguridad exterior, dirigir operaciones de guerra, relaciones diplomáticas y comerciales, cuidar la recaudación y administración de rentas nacionales, organizar el Banco Nacional, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional, entre otras. Todo lo cual se refuerza con las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgarle pro tempore, consagradas en el artículo 121, como el Estado de sitio, para “defender los derechos de la Nación” y el establecimiento de una responsabilidad política limitada. Con razón la Constitución sancionada fue calificada de monárquica. Cuenta la leyenda política que el Delegatario por Boyacá, Carlos Calderón, exclamó: “Hemos aprobado una constitución monárquica”, a lo cual el Dr. Miguel A. Caro, delegatario por Panamá, respondió: “Sí, pero desgraciadamente electiva” (Valencia, 2010, p. 169).

Las demás disposiciones se refieren a Ministros, Consejo de Estado como cuerpo consultivo, Ministerio Público, Administración de Justicia y Fuerza Pública (Ejército permanente no deliberante e inclusión de Cortes marciales o tribunales militares para juzgar delitos cometidos en servicio). Se establecen títulos dedicados a elecciones, división y administración territorial, hacienda pública y reforma constitucional a través de acto legislativo. El artículo 210 se convierte en confesión política de parte al señalar: “La Constitución de 8 de mayo de 1863, que cesó de regir por razón de hechos consumados, queda abolida (...)” (*Constitución Nacional*, 1886). La decisión de Núñez, a la cual hicimos referencia y que se concreta en un recorrido institucional de aproximadamente un año, se denominará “hechos consumados” que hicieron cesar la constitución vigente (soportados en el triunfo de la guerra).

Como lo preguntamos anteriormente, es necesario determinar qué cambió con la nueva institucionalidad, la cual fue sancionada ante la necesidad de salvar la patria, para Regenerarla y fortalecer el poder ejecutivo ante la inminente catástrofe, y que a su vez dejó sin vigencia de facto, bajo formas jurídicas y la guerra, la liberal Carta de Rionegro.

### Un camino institucional frustrado: 1863

Mediados del siglo XIX. La segunda generación de la República buscó entronizar la libertad absoluta y hacer posible las tareas pendientes de la Independencia. Pero eran difíciles las circunstancias con las cuales se encontró el ideario propuesto por el partido que abanderó los cambios y, en el extremo, la facción radical. Manuel Murillo Toro, Miguel Samper, Florentino González, Salvador Camacho, Tomás Cipriano de Mosquera y José Hilario López aparecerán en escena abanderando la “libertad en todos los planos” (Molina, 1979, p. 19). Murillo Toro, citado por Gerardo Molina (1979), realiza una radiografía de las tensiones vividas:

El partido liberal antiguo, el que se organizó bajo la influencia del General Santander, era muy contemporizador con el orden de cosas anteriores, y gustaba sobremanera de la autoridad; era anticlerical pero quería el Patronato. No podría resolverse a desprenderse del ejército y de la acción gubernativa y centralizadora, por lo cual en el fondo no podría considerarse como partido liberal sino como fracción ilustrada del partido conservador. (p. 19)

El ideario: “ni clero influyendo en negocios públicos, ni ejército permanente, ni prisión por deudas, ni destinos dados por el Poder Central, ni monopolios sobre ramas de industria” (Molina, 1979, p. 19). En ese sentido el programa se consignará en los textos constitucionales de la Época Federal, en 1853, 1858, 1861 y 1863, desde la abolición de la esclavitud pasando por la libertad de imprenta, opinión, cultos, enseñanza, industria y comercio hasta la abolición de monopolios, la consagración del sufragio universal y la adopción de



formas estatales federales. Por ello se habló del carácter desafiante en lo ideológico de los textos constitucionales. Su apuesta es la liberalización de las prácticas sociales mediante “el federalismo radical y las libertades públicas ilimitadas” (Valencia, 2010, p. 169).

La Constitución Política de 1853, acogiendo un Gobierno popular, representativo, alternativo y responsable, reservó a las provincias el poder municipal en toda su amplitud, ejercido a través de legislaturas provinciales y gobernadores. A las entidades territoriales se les permitió la posibilidad de otorgarse constituciones especiales. Esta autonomía, conjugada con la otorgada al Congreso Nacional, generó una proliferación normativa que, como señala Álvaro Tirado Mejía (2007), implicó “una Constitución nacional que consagraba el centralismo a la par que se creaban los Estados Federales; hubo Constitución nacional, constituciones de los Estados Federales y constituciones provinciales” (p. 41). Las provincias aumentaron y algunas lograron que el Congreso tramitara leyes que las transformaron en Estados Soberanos.

Esta realidad fue reconocida en la Constitución de la Confederación Granadina expedida en 1858 al señalar que los Estados se confederaban a perpetuidad y formarían una nación soberana, libre e independiente: “Que en consecuencia de las variaciones hechas en la organización política de la Nueva Granada por los actos legislativos que han constituido en ella ocho Estados federales, son necesarias disposiciones constitucionales que determinen con precisión y claridad las atribuciones del Gobierno general y establezcan los vínculos de unión que deben ligar a los Estados”, se lee en sus considerandos. Los cambios son, por un lado, la limitación del gobierno general y, por otro, la cláusula de poderes residuales a cargo de los Estados. Un punto, por su importancia, se estableció en el Capítulo dedicado a la Reforma, la cual debía ser solicitada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; y luego discutida y aprobada en cada Cámara. Este procedimiento la hizo más rígida y, junto con los acontecimientos nacionales, precipitó la expedición de nuevos textos constitucionales.

Los cambios acaecidos en cinco años, marcados por la creación de los partidos políticos colombianos y sus respectivos idearios —Liberal, 1848/Conservador, 1849—, así como las llamadas reformas de medio siglo, desembocaron en el levantamiento contra la Confederación por parte de Mosquera como presidente del Estado de Cauca (formalmente separado mediante Decreto de mayo de 1860) y su declaración como “Supremo director de la Guerra”; la firma del Pacto Provisorio el 10 de septiembre de 1860; la entrada triunfante el 8 de julio de 1861 de Mosquera a Bogotá y, al final del año, la suscripción de un texto con rango constitucional en el cual se pusieron las bases invariables de la unión: el Pacto de la Unión del 20 de septiembre de 1861. Se destacan en el texto la consagración del Gobierno republicano federal, popular, electivo, representativo, alternativo y responsable; el extenso listado de derechos de corte liberal; la separación de poderes; la constitución de una milicia nacional no obligatoria; el fortalecimiento del poder de los

Estados en detrimento del Gobierno General; entre otras normas. Igualmente se rubricó el Pacto Transitorio entre los Estados de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima (1861), en el cual, reconociendo a Mosquera como presidente provisional, “confieren al Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de Colombia el poder y la autoridad que las presentes circunstancias requieren para la marcha de la Administración pública, para la terminación de la guerra y afianzamiento de la paz nacional”.

### Lo que la política se llevó: la República Liberal

Una constitución para ángeles, expresó —según leyenda— Víctor Hugo al leer la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia. A su vez, Valencia (2010) manifiesta: “La codificación de una doctrina, el liberalismo radical, en su forma más pura (...) desafío doctrinal a adversarios”, (p. 163). Liberalización, secularización, federalización y libre comercio serán las bases sobre las cuales se edificará este texto y se ratificará de forma unánime por las Diputaciones de los Estados reunidos en la Convención.

Son 13 títulos y 93 artículos.

Se procura la formación de una nación libre, soberana e independiente conformada por estados independientes; Gobierno nacional (y estatales) popular, electivo, representativo, alternativo, responsable; relaciones entre el Gobierno de la Unión y los Gobiernos de los Estados (con cláusula residual para el primero el cual queda reducido ante los Estados Soberanos —como en el 58 y 61, pero más radical—); amplio reconocimiento de los derechos individuales de habitantes y transeúntes (inviolabilidad de la vida humana, proscripción de pena de muerte y pena corporal por más de 10 años, libertad individual, seguridad personal y propiedad inviolables, libertad absoluta de imprenta, libertad de expresión sin limitación, libertad de tránsito sin restricción, libertad de industria, libertad de instrucción, igualdad legal, inviolabilidad del domicilio, libertad de asociación, libertad de portar armas, entre otros).

El Gobierno general se divide para su ejercicio en poder legislativo, ejecutivo y judicial. Legislativo ejercido por el Congreso con amplias facultades (Senado y Cámara de Representantes, periodo de dos años); ejecutivo ejercido por un presidente que en caso de faltas se reemplaza por uno de tres designados elegidos por el Congreso, y cuyas funciones detalladas están dirigidas a su calidad como jefe de Estado más que como primera autoridad de gobierno, con un periodo de dos años sin posibilidad de reelección inmediata; y judicial ejercido por la Corte Suprema federal, y los tribunales y juzgados de los estados. El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, quien vela por el cumplimiento de los deberes legales de los funcionarios públicos de la Unión.

Uno de los puntos que recordará lo acontecido con la Carta de 1821, y de alguna manera será esencial en los acontecimientos, lo constituirá lo relativo a la reforma de la Constitución. Se consagró un proceso de enmienda parcial o total de carácter rígido

que implicaba la solicitud de la mayoría de los Estados, su discusión y aprobación por ambas Cámaras y la ratificación por el voto unánime del Senado de Plenipotenciarios. Igualmente se incluyó la posibilidad de acudir a una Convención convocada por el Congreso a solicitud de la totalidad de las Legislaturas de los Estados, para realizar esta tarea.

Aunque fue la de más larga duración en el siglo XIX, se vivieron durante su vigencia, como lo señala Álvaro Tirado (2007), “cerca de cuarenta rebeliones y levantamientos (...) una guerra de tipo nacional 1876-1877 (...) en 1885-1886 se produjo de nuevo la guerra” (pp. 72-73). Guerras incentivadas, según algunos, por oligarquías regionales sustentadas en el modelo hacendatario de producción económica y soportadas por el liderazgo de caudillos regionales provenientes de las conflagraciones iniciadas a principios del siglo. Aunque, como se observa, los orígenes de las disputas se encendieron debido a temas religiosos y educativos.

5 de agosto de 1886: *Lo político se superpone*. “¡COMPATRIOTAS! La obra de vuestros leales y abnegados esfuerzos ha sido coronada. La república, sedienta de paz y estabilidad, que colocó en vuestros brazos las armas, está de nuevo constituida; y en esta fecha, que recuerda la más brillante de las glorias de Colombia, comienza el primer período presidencial de la era de Regeneración que vosotros tan eficazmente contribuísteis a abrir”, enuncia Campo Serrano (1886) como colofón de este proceso que arrancó en 1810 y parecía culminar con la expedición del texto constitucional.

### República autoritaria

En síntesis, hubo una reunificación centralista de la Nación, un fortalecimiento del presidencialismo autoritario y un retorno del confesionalismo. Como lo señala Leopoldo Múnera (2011) en su texto sobre La Regeneración:

(...) los siguientes elementos son concebidos como los rasgos modernos del Estado en La Regeneración y como las bases definitivas para la edificación de un Estado-nación en Colombia durante el siglo XX: el centralismo, el presidencialismo y la pretensión al monopolio legítimo de la violencia física y de la administración pública; los intentos de construir un mercado y una banca nacionales, derrumbando fronteras económicas regionales, y por implantar una moneda de curso obligatorio; y el rescate de la religión y la Iglesia Católica como elementos y mecanismo fundamentales de legitimación política. (pp. 16-17)

Rionegro significó un proyecto de libertad absoluta. Antecedido por la experiencia constitucional de 1853, 1858 y 1861, suponía la concreción de un periodo de 10 años y de un proceso iniciado 50 años atrás en el constitucionalismo colombiano. Esa década vivió el fortalecimiento de soberanías seccionales. Paradójicamente se soportó en la expedición de actos legislativos que permitieron en un estado central la creación de estados

soberanos. La Constitución que confederó los estados existentes en 1858 es ejemplo de esta situación que se había creado legalmente y que, sobre todo, vivía en la realidad.

En el camino se usó el derecho para la sanción de la Constitución del 63: decretos, pactos —tratados— y normas constitucionales. La tradición de una ruptura constitucional continuaba, y la legislación en medio de la guerra era escrita por ambos bandos. Ante los acontecimientos, por fuera de la Constitución vigente quedaban: la separación de Cauca, la declaratoria de guerra, acuerdos entre Estados y, por supuesto, la expedición de nuevos textos constitucionales. Lo extraño, a diferencia de las demás constituciones, es que la expedida en el 63 no abroga expresamente la Constitución de 1858. Al final, en su artículo 93, señala: “La presente Constitución regirá desde su publicación oficial, siempre que obtenga la ratificación unánime de las Diputaciones de los Estados reunidos en esta Convención” (*Constitución Nacional*, 1863).

Consultar las ratificaciones será útil para observar el uso del derecho. Lo señalado por los de Cauca, encabezado por Mosquera, es evidencia:

El Estado Soberano del Cauca animado de los más sinceros deseos de poner un término a las calamidades que produjo la guerra civil, y a fin de afianzar sólidamente el sistema federal, que destruyó una revolución oficial, nombró la Diputación que representará al Pueblo y al Estado del Cauca, para que contribuyese con sus votos a revalidar el Pacto de Unión, salvando la soberanía del Estado, sus límites y prerrogativas; y la Diputación que lo representa en uso de los poderes que recibió, ha contribuido a sancionar la Constitución política de los Estados Unidos de Colombia [...]”. (Estado Soberano del Cauca, ratificación Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863)

Fue un derecho producto de la guerra e instaurado ante la revolución oficial. El cual, como señala la diputación de Bolívar, “parte del único y legítimo poder constituyente, existente por voluntad del pueblo mismo en la Convención Nacional”. Fue también el derecho que se empleó para la muerte misma del texto ratificado en mayo de 1863. Las guerras continuaban presentes y al final, como también se expresa, en la Humareda se quemará la Constitución federal de Rionegro. Como resultado quedó, por un lado, el triunfo gubernamental y, por el otro, la constitución del partido nacional. *Ha dejado de existir* fue la expresión, y el camino comenzó nuevamente para dar apariencia de legalidad: Decreto 594 de 1885, integración del Consejo Nacional de Delegatarios, suscripción del Acuerdo sobre Reforma Constitucional (noviembre 30), sanción por el Poder Ejecutivo (19 de diciembre), revisión por parte de la Corte Suprema y aprobación por las municipalidades. Todo esto realizado, de facto, ante una constitución derogada en los campos de batalla y por voluntad del gobernante. Otro acto, autoritario y arbitrario, que marcó la historia política y que hace rememorar la constitución de 1830, expresión

querida del Libertador. Del contenido no se hará mención ya que es evidente lo que significó 1886 en el proyecto de la república autoritaria, como señaló Núñez.

Vendrían enmiendas y, bajo la presencia de la violencia, una nueva oportunidad, un nuevo experimento al finalizar el siglo XX.

## ¿Rompiendo la ecuación?

“Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”

Artículo 380, *Constitución Política* (1991)

Lo anecdótico, que raya con lo teatral, refuerza lo que entre líneas se ha puesto en el texto y que permitirá, a su vez, preguntarnos si es posible romper su lógica. La reconstrucción pomposa, verificable en las Actas N° 1 y 2 —incluyendo la 11— del Congreso de Angostura, lo evidencia<sup>1</sup>:

10: 30 a.m. 15 de febrero. Angostura. 3 cañonazos anuncian a Bolívar, ¡*Jefe Supremo!*, acompañado del Estado Mayor. Los Diputados lo reciben. Ingresan al Palacio. Bolívar toma *el asiento preeminente bajo el solio nacional*. Abre la sesión, instala el Congreso, con un *largo discurso*. Culmina y expresa: *El congreso de Venezuela está instalado; en él reside desde este momento la soberanía nacional: mi espada (empuñándola) y las de mis ínclitos compañeros de armas están siempre prontas a sostener su augusta autoridad. ¡Viva el congreso de Venezuela!* Aplausos, salvas. Elección de Zea, juramentos. Bolívar lleva a Zea a la silla que ocupaba y, dirigiéndose a los militares: *Señores generales, jefes y oficiales, mis compañeros de armas: nosotros no somos más que simples ciudadanos hasta que el congreso soberano se digne emplearnos (...) Contando con vuestra sumisión, voy a darle en mi nombre y el vuestro las pruebas más claras de nuestra obediencia, entregándole el mando de que yo estaba encargado*. Entrega el cetro. Los diputados confirmaron los nombramientos realizados por el Libertador. Zea devuelve el *bastón, le dio asiento a su derecha*. (Acta 1 del Congreso de Angostura de 1819)

El teatro ceremonial no termina allí.

Bolívar y militares se retiran. Abordan el nombramiento de *presidente interino de la República*. Sin acuerdo. La decisión salvadora: *que el general Bolívar ejerciese este poder por 24, o a lo más por 48 horas*. La respuesta al general Mariño, encargado por el Congreso:

<sup>1</sup> Los textos en cursiva fueron extraídos de las actas mencionadas.

sí, sólo por consideración a la urgencia admitía el encargo, bajo la precisa condición de que sólo fuese por el término prefijado. 16 de febrero. Acordaron que su excelencia el capitán general Simón Bolívar (...) continúe de presidente interino del Estado, y realice su marcha cuando lo tenga a bien. Obrar con la plenitud de poder y con algunas que, despojándose el Congreso, le encargan. Detállenlas pide Bolívar. 26 de febrero. 1° El presidente de la República, hallándose en campaña, ejercerá una autoridad absoluta e ilimitada en la provincia o provincias que fueren el teatro de sus operaciones, decretan. (Actas 2 y 11 del Congreso de Angostura de 1819)

El derecho, en un gesto de permanente sumisión, como en la escena, toma el lado *derecho*. Las armas y la guerra se sientan a su lado y lo moldean. Síntesis de lo que vimos en dos momentos constitucionales y que marcó y marca —la reelección presidencial constituye un buen ejemplo— la ruta nacional.

¿Se ha quebrado?

“Alguien dijo hace más de un siglo que *las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilamiento en vez de progresar*”, señaló Cesar Gaviria (1991) en la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Del autor de estas palabras, Rafael Núñez, nada dijo.

A pesar del respeto que nos merece el autor de esas palabras que tanta influencia tuvieron en la orientación de nuestra Constitución, creo que todos los que presentes estamos de acuerdo en que las acciones autoritarias aniquilan la democracia, que no basta con que haya orden si éste no es justo, que para progresar es necesario mirar, detrás de las frías estadísticas, al ser humano, en todo lo que tiene de valioso, de excepcional, de único. (Gaviria, 1991)

Esta fue la visión del mandatario al comienzo de una de las tareas más importantes en el constitucionalismo colombiano contemporáneo, redactar la Constitución Política del 1991. Y fue repetida, 150 días después, al clausurar el periodo de sesiones de la Constituyente.

Este nuevo país que tenemos por delante, basado en una Constitución bien distinta de la de 1886, se expresará por medio de una democracia participativa, será gobernado por instituciones sólidas y eficaces, y estará habitado por ciudadanos activos, interesados por decidir cuál será su porvenir. (Gaviria, 1991)

De esa forma el Presidente marcó, desde el contenido, las diferencias al texto constitucional centenario. Igualmente, al comparar el cuerpo constituyente con el que sesionó entre 1885-1886: “no nació de unas pocas manos”, “fue escogida por el pueblo,

no señalada a dedo”, “no es de nadie en particular (...) es de todos y para todos”, dijo (Gaviria, 1991). Sin embargo, reconoció que la tarea constituyente no había partido de cero, pues dijo que “Colombia tiene una tradición constitucional centenaria sobre la cual podrá edificar las nuevas instituciones” (Gaviria, 1991).

El derecho comenzó a tener un uso diferente aunque, si se recorre el camino constituyente —marcado por hechos políticos, decisiones gubernamentales, acuerdos políticos y providencias judiciales—, se podría refrendar el uso autoritario a favor de los partidos políticos. No obstante, ubicar los criterios que subyacen como núcleo del proyecto político del 91 y observar los desarrollos jurisprudenciales permite observar un intento de ruptura que supone que el límite normativo puede imponerse al poder político, que la obligación política tiene como fundamento una nueva forma de comprender la democracia ligada a la efectividad normativa y real de los derechos, al reconocimiento de la diferencia y a la ampliación de la participación. Y ello ya es una ruptura a favor de los gobernados, una democracia plural y participativa. He ahí, aunque no lo señalamos antes, el quiebre fundante.

Observemos lo anterior.

*Discurso de instalación de la Asamblea, 5 de febrero de 1991.* Cesar Gaviria señaló la importancia de devolverles a los ciudadanos su poder a través de la Carta de Derechos y Deberes. Viraje fundamental en el constitucionalismo, lo denominó. Lo cual implicaba constitucionalmente crear un “aparato institucional para asegurar el efectivo respeto de los derechos” (Gaviria, 1991). Se completaba con el fortalecimiento de la participación política ciudadana y lo que implicaba frente a la representación de los elegidos.

*Discurso de clausura de la Asamblea, 4 de julio de 1991:* La intervención del mandatario fue reiterativa en puntos que dan cuenta del constitucionalismo colombiano y el viraje propuesto. El lenguaje, lamentablemente, se erigió sobre una gramática de guerra: liquidación amistosa del pasado, cancelación cordial de rencores y prejuicios, revolución pacífica. “Ahí, señores delegatarios, están las armas de los colombianos para luchar en paz por sus intereses (...) los invito a una batalla en la que no caiga una sola gota de sangre, para hacer cumplir la Constitución y sus derechos”, señala (Gaviria, 1991). Lo expuesto: superación del proyecto constitucional del 86. El contenido fue —en repetidas y reiteradas expresiones—, el de la convivencia civilizada, el respeto a ideas ajenas, pluralismo, participación, derechos y garantías, poder ciudadano, dignidad de todos, eliminación de privilegios, no autoritarismo, libertad y autonomía.

Un paso, un gran paso a favor del uso democrático del derecho y a la posible inversión de la ecuación.

## Referencias Bibliográficas

Bushnell, D. (2010). *Colombia: una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta.

- Caballero, A. (2013). "Uribe otra vez". *Semana*. En línea: <http://www.semana.com/opinion/articulo/uribe-otra-vez/331704-3>. Recuperado: 5 de febrero de 2013.
- García Villegas, M. (2010). "Los países y las mariposas". *El Espectador*. En línea: <http://www.elespectador.com/columna-215075-los-paises-y-mariposas>. Recuperado: 27 de febrero de 2013.
- García Villegas, M. (2002). "Notas preliminares para la caracterización del derecho en América Latina". En línea: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mauricio\\_garc%C3%ADa\\_villegas.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mauricio_garc%C3%ADa_villegas.htm). Recuperado: 1 de marzo de 2013.
- García Villegas, M. (2004). "Los límites del constitucionalismo". En Z. Herrera y M. Ángel (ed.). *Modernidades, Nueva Constitución y Poderes Constituyentes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. (44-50)
- Gaviria Vélez, J. O. (2012). "#ConstituyenteYa". *El Tiempo*. En línea: [http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/josobduliogaviria/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11975945.html](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/josobduliogaviria/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11975945.html). Recuperado el 1 de febrero de 2013.
- Gómez Buendía, H. (2012). "Reforma a la justicia: Golpes de Estado". *Razón Pública*. En línea: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3052-reforma-a-la-justicia-golpes-de-estado.html>. Recuperado: 5 de febrero de 2013.
- González, F. (2006). *Partidos, guerras e Iglesia*. Medellín: La Carreta Histórica.
- Jaramillo, J. (2004). "Poderes políticos y constituciones en Colombia". En Z. Herrera y M. Ángel (ed.). *Modernidades, Nueva Constitución y Poderes Constituyentes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. (28-34).
- Jaramillo, J. (2007). "La Constitución de 1991: un análisis de sus aportes desde una perspectiva histórica". En *Pensamiento Jurídico* 20: (61-90).
- Londoño Hoyos, F. (2012). "De malos comienzos". *El Tiempo* En línea: [http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/fernandolondoo/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11977960.html](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/fernandolondoo/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11977960.html). Recuperado: 1 de febrero de 2013.
- Molina, G. (1979). *Las ideas liberales en Colombia 1849 – 1914*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Mols, M. (1988). *La democracia en América Latina*. Barcelona: Alfa.
- Múnera, L. y E. Cruz (ed.) (2011). *La Regeneración revisada*. Medellín: La Carreta Histórica.
- Nuestra Colombia: 200 años de vida nacional* (2010). Bogotá: Editorial Norma S.A.
- Sánchez, R. (1996). "El poder y las constituyentes en la historia colombiana -1886-1992". En *Constitución, gobernabilidad y poder*. Bogotá: Universidad Nacional, UIS. (77-96).



- Sánchez, R. (1990) “El presidencialismo y la Reforma Constitucional”. *Revista Foro* 13: (5-14).
- Tirado Mejía, A. (2007). *El estado y la política en el siglo XIX*. Bogotá: El Áncora.
- Uprimny, R. (2010). “La Independencia: tareas pendientes”. *El Espectador*. En línea: <http://www.elespectador.com/columna-214200-independencia-tareas-pendientes>. Recuperado: 27 de febrero de 2013.
- Uprimny, R. “Constitución de 1991: La Constitución de la diversidad”. Informe de Dejusticia.
- Uribe Vargas, D. (1977). *Las constituciones de Colombia historia, crítica y textos*. Madrid: Cultura Hispánica.
- Valencia Villa, H. (2010). *Cartas de Batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana.
- Vargas Martínez, G. (1990). “Simón Bolívar”. *Credencial Historia* 8. En línea: <http://www.banrepcultural.org/blavirtual/biografias/bolisimo.htm>. Recuperado: 13 de febrero de 2013.
- Wills Obregón, M. E. (2001), *Política y cultura: por una apuesta democrática*, En: Foro Subregional de Cultura: La construcción participativa de políticas culturales, Procuraduría General de la Nación.
- Wills Obregón, M. E. (1999). “De la católica a la nación multicultural: rupturas y desafíos”. En: Museo, Memoria y Nación, Memorias del Simposio Internacional y IV Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia.

#### Normas:

- Constitución Política del Estado de Venezuela (1819).
- Ley Fundamental de la República de Colombia (1819).
- Ley Fundamental de la Unión de Pueblos (1821).
- Constitución Política de la República de Colombia (1821).
- Decreto Orgánico de la Dictadura (1828).
- Constitución de la República de Colombia (1830).
- Constitución del Estado de La Nueva Granada (1832).
- Constitución de la República de La Nueva Granada (1843).
- Constitución de la República de La Nueva Granada (1853).

Constitución para la Confederación Granadina (1858).

Pacto Provisorio (1860)

Pacto de la Unión (1861)

Constitución de los Estados Unidos de Colombia (1863).

Decreto 594 de 1885.

Acuerdo sobre Reforma Constitucional (1885)

Constitución de la República de Colombia (1886).

Constitución Política de Colombia (1991).

Actas Congreso de Angostura (1819).

Actas Congreso de Cúcuta (1821).

#### Discursos:

Instalación Congreso de Angostura, Simón Bolívar (1819).

Instalación Congreso Constituyente de Bolivia, Simón Bolívar (1825).

Proclama nacional expedición Decreto Orgánico de la Dictadura, Simón Bolívar (1828).

Instalación Consejo Nacional de Delegatarios, 11 de noviembre de 1885.

Proclama nacional expedición Constitución de la República de Colombia, J.M. Campo Serrano (1886).

Instalación Asamblea Nacional Constituyente, Cesar Gaviria Trujillo (1991).

Clausura Asamblea Nacional Constituyente, Cesar Gaviria Trujillo (1991).

Congreso de Diputados en Madrid, España, Virgilio Barco Vargas (1988).

#### Noticias:

“Declaración del Presidente Juan Manuel Santos sobre la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias para examinar las objeciones a la Reforma a la Justicia” (2012). En línea: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Junio/Paginas/20120626\\_08.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Junio/Paginas/20120626_08.aspx). Recuperado: 1 de febrero de 2013.

*El Espectador* (2012). “Santos devolverá Reforma a la Justicia al Congreso”. En línea: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-354671-santos-devolvera-reforma-justicia-al-congreso>. Recuperado: 28 de enero de 2013.

*Presidencia de la República* (2013). “Rafael Núñez Moledo, 1880-1882/1884-1886/1887-1888” En línea: <http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/27.htm>. Recuperado: 25 de febrero de 2013.

*Presidencia de la República* (2013). “Simón Bolívar: 1819-1830” En línea: <http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/01.htm>. Recuperado: 12 de febrero de 2013.

*Semana* (2013). “Piden que sepulten la Constituyente uribista”. En línea: <http://www.semana.com/nacion/articulo/piden-sepulten-constituyente-uribista/337536-3>. Recuperado: 24 de marzo de 2013.

*Semana* (2012). “Lo que se hizo fue una herejía constitucional”. En línea: <http://www.semana.com/nacion/articulo/lo-hizo-herejia-constitucional/260773-3>. Recuperado: 30 de enero de 2013.

*Senado de la República* (AÑO). “Benedetti anuncia ponencia negativa a proyecto de Asamblea Constituyente”. En línea: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/14836-benedetti-anuncia-ponencia-negativa-a-proyecto-de-asamblea-constituyente>. Recuperado: 5 de febrero de 2013.

